

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Instituto de Educação



LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

**ESPAÇOS E ATORES INTERMEDIÁRIOS
NA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

**A ação dos peritos no âmbito das comissões e grupos de trabalho
de iniciativa ministerial (2005-2015)**

Carla Alexandra Benedito Menitra

Orientadores: Professor Doutor João Barroso
Professor Doutor Luís Miguel Carvalho

Tese especialmente orientada para obtenção do grau de Doutor em Educação,
especialidade em Administração e Política Educacional

2022

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Instituto de Educação



LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

**ESPAÇOS E ATORES INTERMEDIÁRIOS
NA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

**A ação dos peritos no âmbito das comissões e grupos de trabalho
de iniciativa ministerial (2005-2015)**

Carla Alexandra Benedito Menitra

Orientadores: Professor Doutor João Barroso
Professor Doutor Luís Miguel Carvalho

Tese especialmente orientada para obtenção do grau de Doutor em Educação,
especialidade em Administração e Política Educacional

Júri:

Presidente: Doutor Justino Pereira de Magalhães, Professor Catedrático e membro do
Conselho Científico do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Vogais:

- Doutor João Carlos Pereira Caramelo, Professor Auxiliar
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação do Porto
- Doutora Maria de Fátima Magalhães Antunes Gonçalves Teixeira, Professora
Associada com Agregação do Instituto de Educação da Universidade do Minho
- Doutor José João Ramos Paz Barroso, Professor Catedrático Aposentado
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, orientador
- Doutora Estela Mafalda Inês Elias Fernandes da Costa, Professora Auxiliar
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa
- Doutora Ana Sofia Alves da Silva Cardoso Viseu, Professora Auxiliar
Instituto de Educação da Universidade de Lisboa
- Doutora Maria Benedita de Lemos Portugal e Melo, Professora Auxiliar
Instituto de Educação da Universidade

Trabalho financiado por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a
Tecnologia. Bolsa de Doutoramento: *SFRH/BD/76093/2011*



2022

Dedico esta tese ao meu avô Lázaro, à avó Micas e à Bida, de quem tenho muitas saudades, mas cuja presença permanece intensa

Agradecimentos

A concretização desta tese só foi possível graças a professores, colegas, amigas e familiares que me têm acompanhado e apoiado ao longo do meu percurso académico, a quem quero agradecer profundamente.

Em 2008 retornei ao IE, a minha “casa-mãe”, para integrar a equipa do Projeto KNOWandPOL na condição de bolseira de investigação. Esta oportunidade trouxe novos desafios à minha carreira académica, tendo-me permitido concretizar o mestrado em 2011 e incitado ao doutoramento cuja tese finalmente apresento. Por este motivo, começo por agradecer de coração a toda a equipa do projeto, pela forma como me acolheram e me integraram. Ao professor João Barroso, que coordenou o projeto em Portugal e foi meu orientador tanto no mestrado como no doutoramento, devo um especial agradecimento pela confiança que depositou em mim e pelo estímulo que me deu para avançar na minha carreira académica. A sua sabedoria, a ética e rigor que imprime ao seu trabalho, a disponibilidade para me orientar, bem como os conselhos que me deu e toda a paciência e compreensão em momentos mais difíceis do meu percurso, permitiram-me aprender muito e, ao mesmo tempo, deram-me espaço para refletir e organizar o meu trabalho. Ao professor Luís Miguel Carvalho, agradeço também a partilha de conhecimento, a inquietação científica, assim como a sua solidariedade e o facto de me ter concedido espaço para trabalhar no seu gabinete. Foi um prazer e um privilégio poder trabalhar a seu lado. À Estela Costa que foi minha colega no projeto e que atualmente já faz parte da família do IE, agradeço a amizade, companheirismo e motivação, que me ajudaram a ganhar mais confiança no meu trabalho. Ao professor Natércio Afonso, pela sua generosidade e amizade.

Quero também agradecer a alguns professores que me têm acompanhado desde a licenciatura e que cedo puxaram por mim, integrando-me em projetos de investigação e incentivando-me a estar perto da academia. Essas experiências que me proporcionaram contribuíram sem dúvida para o meu regresso à instituição que sempre me acolheu. Ao meu querido professor Rui Canário que foi meu orientador na licenciatura e também à professora Natália Alves e professores Jorge Ramos do Ó e António Nóvoa, agradeço os ensinamentos, a atenção, a confiança, os desafios e oportunidades que me proporcionaram.

Os agradecimentos vão também para as minhas queridas colegas e amigas da faculdade. À Sofia Viseu, a quem agradeço pelo carinho, consideração e amizade ao longo dos anos desde os tempos da licenciatura e, especialmente durante o trabalho da tese, pela força que me

deste e disponibilidade para me escutares. À Irene Hipólito, Joana Marques, Joana Viana, Rita Queiroga, Mónica Raleiras... estamos juntas! Também a outras colegas que fiz durante o mestrado e doutoramento, Ana Gama, Clara Cruz, Carla Figueiredo, Carlos Pires, José Hipólito...

Às minhas manas, Carla, Filipa, Inês, Marta, Sina, por estarem sempre lá e compreenderem as minhas ausências e momentos longos de silêncio, por me incentivarem e pelo apoio espiritual sem limites. A nossa conexão ficou ainda mais forte.

Por fim e de importância vital, quero agradecer à minha família que aguardou incansavelmente pelo desfecho deste ciclo da minha vida. Aos meus pais, pelo carinho, compreensão e também suporte financeiro nos momentos mais apertados, e especialmente à minha mãe, incansável comigo e com os seus netos, sempre presente com mimos e perseverança. À minha irmã pela disponibilidade e preocupação. Aos meus dois amores, Ema e Igor, por terem compreendido desde o princípio as grandes missões que a mãe deles tinha pela frente e por me ensinarem que a calma, o afeto, a dedicação e o sentido de humor são ingredientes que ajudam a tornar tudo mais fácil. Três, será sempre o nosso número mágico.

Deixo ainda um especial agradecimento às entrevistadas e entrevistados que participaram no âmbito da minha tese, pelo tempo que me concederam e pela abertura para partilhar as suas experiências e reflexões.

RESUMO

A presente tese teve como ponto de partida o fenómeno da crescente relevância que vem sendo atribuída aos peritos e ao conhecimento nos processos de decisão política, associando-os a transformações na natureza do Estado e ao aumento dos espaços e atores que agem como intermediários na regulação das políticas e ação públicas. Tomando como referência as abordagens filiadas à sociologia da ação pública e à análise cognitiva das políticas públicas, o estudo concebe as políticas como ação pública, os peritos como intermediários e a regulação como multirregulação, i.e., um processo compósito e interativo que resulta do cruzamento entre múltiplas regulações, que decorrem a vários níveis e conectam diferentes categorias de atores.

A pesquisa centrou-se na análise da ação dos peritos no contexto das comissões e grupos de trabalho que foram nomeadas pelas autoridades públicas para apoiar a sua intervenção no setor da educação e formação em Portugal (entre 2005 e 2015), no sentido de captar a sua ação intermediária na regulação. Assente em três dimensões de análise a pesquisa focou-se em: identificar e caracterizar as comissões e grupos de trabalho relativamente aos temas que trataram, mandatos e composição; identificar e caracterizar os peritos que participaram, em relação à sua filiação profissional, áreas do conhecimento e trajetória socioprofissional; compreender o modo como os peritos-académicos, que assumiram funções de coordenação, descrevem as suas práticas no âmbito das comissões e grupos de trabalho em que participaram e interpretam o papel do perito e a sua ação nos processos de decisão política.

O estudo confirma o poder multirregulador das comissões e grupos de trabalho (pelos temas que tratam, tipo de missões confiadas, categorias de peritos e saberes convocados e redes de interação que promovem). Demonstra também a agência intermediária dos peritos académicos, legitimando e consubstanciando decisões preconizadas pelo poder político, coproduzindo orientações que visam moldar a ação pública, consolidando redes entre múltiplos interlocutores ao redor de iniciativas políticas, facilitando a sua implementação e controlo. A maneira como os peritos académicos inquiridos descrevem as suas práticas no contexto das comissões e grupos de trabalho e as suas representações acerca do papel do perito, enfatizam a sua ação na mediação e o modo como a regulação opera subtilmente, uma vez que tendem a ver a sua ação como natural e positiva, numa perspetiva de melhoria dos processos políticos, da partilha de saberes e aprendizagem mútua.

Palavras-Chave: Peritos, perícia, ação pública, multirregulação, intermediários, comissões, grupos de trabalho.

ABSTRACT

The present thesis took as its starting point the phenomenon of growing significance that have been attributed to experts and knowledge in political decision-making processes, associating them with transformations in the nature of the State and the increase of spaces and actors who act as intermediaries in the regulation of policies and public actions. Following the sociology of public action and cognitive approaches in the analysis of public policies, the study conceives policies as public action, experts as intermediaries and regulation as multi-regulation, i.e., a composite and interactive process that results from crossing between multiple regulations, which take place at various levels and connect different categories of actors.

The research focused on analyzing the action of experts in the context of commissions and working groups that were appointed by public authorities to support their intervention in the education and training sector in Portugal (between 2005 and 2015), in order to capture its intermediary action in regulation. The research was guided by three axes of analysis in order to identify and characterize the commissions and working groups in relation to the subjects they dealt with, mandates and composition; the experts who participated in relation to their professional affiliation, areas of knowledge and socio-professional trajectory; understand the way in which academic experts, who took on coordinating roles, describe their practices within the commissions and working groups in which they participated, and interpret the expert's role and action in political decision-making processes.

The study confirms the multi-regulatory power of commissions and working groups (due to the themes they deal with, the type of missions entrusted to them, the categories of experts and knowledge convened and the interactions they promote). It also demonstrates the intermediary agency of academic experts, legitimizing and substantiating decisions advocated by political power, co-producing guidelines that aim to shape public action, consolidating networks around political initiatives, facilitating their implementation and control. The way in which the surveyed academic experts describe their practices in the context of committees and working groups and their representations about the role of the expert emphasize the way in which regulation operates subtly, as they tend to see their action as natural and positive, in a perspective of improving political processes, sharing knowledge and mutual learning.

Key words: Experts, expertise, public action, multi-regulation, intermediaries, commissions, working groups

Índice geral

Agradecimentos	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	iv
Índice geral	v
Índice de figuras	vii
Índice de tabelas	vii
Lista de siglas e acrónimos	ix
INTRODUÇÃO	1
1. Aproximação ao tema: peritos, decisão política e ação pública	3
2. Construção da problemática e objeto de estudo	10
3. Estratégia geral da investigação.....	13
4. Estrutura da tese.....	16
PARTE I - O ESTUDO DA AÇÃO DOS PERITOS NAS POLÍTICAS E AÇÃO PÚBLICAS	19
CAPÍTULO 1 Perspetivas teóricas para o estudo da ação dos peritos	21
1. Os conceitos de <i>perito</i> e <i>perícia</i> como potenciais analisadores de tendências e problemáticas.....	21
2. Novos alinhamentos entre conhecimento e política	27
2.1. Novos produtores e configurações de conhecimento	27
2.2. Alargamento dos espaços e categorias de atores que participam nos processos políticos.....	38
2.3. Novos papéis e práticas dos peritos.....	49
3. A regulação como problemática na análise da intervenção dos peritos	59
CAPÍTULO 2 Dispositivo metodológico	66
1. Procedimentos metodológicos relativos aos estudos extensivos	67
1.1. A identificação das comissões e grupos de trabalho	67
1.2. Análise documental.....	69
1.3. A criação de uma base de dados	70
2. Procedimentos relativos às entrevistas	75
2.1. A seleção dos peritos	76
2.2. Preparação e realização das entrevistas	77
PARTE II - A INTERVENÇÃO DOS PERITOS NAS COMISSÕES E GRUPOS DE TRABALHO ENTRE 2005 E 2015	79

CAPÍTULO 3 Caracterização das comissões e grupos de trabalho.....	80
1. Identificação das comissões e grupos de trabalho e o agendamento dos temas.....	80
2. Mandatos	90
2.1. Comissões e grupos de trabalho de carácter consultivo.....	92
2.1.1. Apoio geral.....	92
2.1.2. Revisão de quadros normativos	94
2.1.3. Avaliação e certificação de manuais escolares.....	95
2.1.4. Elaboração de diagnósticos e estudos técnicos	95
2.1.5. Definição de modelos e propostas de intervenção	97
2.2. Comissões e grupos de trabalho de carácter interventivo	102
2.2.1. Monitorização e acompanhamento	102
2.2.2. Coordenação	104
3. Caracterização geral quanto à composição	115
3.1. Configuração político-administrativa.....	116
3.2. Configuração científico-pedagógica.....	116
3.3. Configurações mistas e híbridas	117
CAPÍTULO 4 Caracterização dos peritos	118
1. Filiação institucional dos peritos	119
1.1. Peritos internos	121
1.2. Peritos externos.....	124
1.2.1. Académicos	125
1.2.2. Profissionais.....	127
1.2.3. Parceiros sociais do Estado.....	128
2. Os coordenadores.....	129
2.1. Categorias profissionais e instituições de proveniência	130
2.2. Grau académico e domínio científico	133
2.3. Trajetórias socioprofissionais	136
CAPÍTULO 5 Tornar-se perito: o olhar sobre si e a reflexão sobre a problemática dos peritos	146
1. As práticas dos peritos.....	146
1.1. Acerca das razões que motivaram a sua escolha	146
1.2. Acerca da decisão sobre a composição das equipas.....	153
1.3. Acerca dos critérios utilizados na seleção das equipas	157
1.4. Acerca dos métodos e estratégias de trabalho	160
1.5. Acerca do conhecimento produzido.....	174
1.6. Acerca das funções específicas dos coordenadores	180

1.7. Balanço pessoal sobre a sua intervenção	187
2. Representações sobre a figura do perito e seu papel no processo político	193
2.1. A prestação do perito (uma representação pragmática)	194
2.2. A afirmação do perito (uma representação crítica)	202
CONSIDERAÇÕES FINAIS	206
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	215
FONTES	233
Programas do governo	233
Legislação	233
Outros documentos referenciados no texto.....	235

ANEXOS (ficheiros digitais numa pasta à parte)

Anexo 1 – Análise das trajetórias socioprofissionais dos coordenadores

Anexo 2 – Extratos dos protocolos das entrevistas aos coordenadores académicos

Índice de figuras

Figura 1 - Fluxos de regulação nas estruturas de coordenação	107
Figura 2 - Trajetória socioprofissional dos coordenadores internos	137
Figura 3 - Trajetória socioprofissional dos coordenadores académicos	140
Figura 4 - Dimensões da ação dos coordenadores	180

Índice de tabelas

Tabela 1 - Conceitos integrados nas abordagens pelas redes	47
Tabela 2 - Estratégia geral da investigação	66
Tabela 3 - Esquema de categorias para classificação das comissões/grupos de trabalho	70
Tabela 4 - Esquema de categorias para caracterização dos peritos	72
Tabela 5 - Subcategorias de análise das trajetórias socioprofissionais dos coordenadores internos (CI).....	73
Tabela 6 - Subcategorias de análise das trajetórias socioprofissionais dos coordenadores externos (CE)	74
Tabela 7 – Lista das entrevistas realizadas.....	77
Tabela 8 - Estrutura geral dos guiões de entrevista.....	78
Tabela 9 - Identificação das comissões e grupos de trabalho.....	80
Tabela 10 - Mandatos das comissões e grupos de trabalho	90
Tabela 11 - Mandatos das C/GT para a elaboração de diagnósticos e estudos técnicos	96
Tabela 12 - Quem regula o quê nos programas de formação contínua de professores do 1ºCEB	109
Tabela 13 - Características das C/GT quanto ao tipo de composição.....	115

Tabela 14 - Identificação dos peritos	120
Tabela 15 - Peritos provenientes do Ministério da Educação.....	121
Tabela 16 - Peritos provenientes de outras estruturas e organismos ministeriais	123
Tabela 17 - Proveniência institucional dos peritos académicos	125
Tabela 18 - Categorias profissionais dos peritos académicos.....	126
Tabela 19 - Cargos exercidos pelos coordenadores internos	131
Tabela 20 - Categorias profissionais dos coordenadores externos.....	132
Tabela 21 - Formação académica dos coordenadores internos	133
Tabela 22 - Formação académica dos coordenadores externos.....	135

Lista de siglas e acrónimos

ANQEP I.P. – Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

CE – Comissão Europeia

I&D – Investigação & Desenvolvimento

INO – Iniciativa Novas Oportunidades

MAC - Método Aberto de Coordenação

OCDE - Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PIRLS - Progress in International Reading Literacy Study

PISA - Programme for International Student Assessment

PNEP - Programa Nacional de Ensino da Língua Portuguesa do 1º CEB

PNL – Plano Nacional de leitura

PFCM – Programa de Formação Contínua em Matemática

PFEEC Programa de Formação do Ensino Experimental das Ciências

PMSE – Programa Mais Sucesso Escolar

PNACE - Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego

POPH – Programa Operacional Potencial Humano

QREN – Quadro de referência Estratégico Nacional

TIMSS - Trends in International Mathematics and Science Study

UE – União Europeia

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

INTRODUÇÃO

A relevância dos peritos e do conhecimento nos processos de decisão política não constitui um fenómeno novo ou tema de interesse recente. De forma simbólica ou substancial, os governantes sempre procuraram ancorar a legitimidade das suas escolhas em conhecimento, seja este de base teórica ou empírica, produzido internamente em departamentos governamentais ou com o apoio de peritos externos. Porém, as recentes tendências e mudanças que vêm afetando a esfera política e a sociedade em geral, com maior incidência desde os finais século XX – e.g. a hipervalorização do conhecimento, a desestabilização dos tradicionais mecanismos de governação, o agravamento das crises económicas à escala mundial e das situações de risco, a emergência de arenas políticas transnacionais, o rápido desenvolvimento tecnológico, a produção, acesso e manipulação massiva e abusiva de dados e informação – têm contribuído para tornar os processos políticos mais complexos e para o desenvolvimento de novas modalidades de intervenção, nas quais o conhecimento e os peritos adquirem ainda maior centralidade e novos papéis. Neste cenário de agitadas e rápidas mudanças, a sociedade, o conhecimento e a governança estão cada vez mais interconectados e influenciam-se mutuamente de forma permanente.

O setor da educação não tem sido imune a essas tendências, antes pelo contrário, e como tem vindo a demonstrar a investigação neste domínio, há sinais fortes da intensificação da produção e mobilização de conhecimento na esfera educacional (Delvaux, 2009; Fenwick, Mangez & Ozga, 2014; Barroso & Afonso, 2011; Grek, 2013; Normand, 2016; Carvalho, Viseu & Gonçalves, 2018). A intervenção pública vem contando com o envolvimento de um número cada vez mais amplo e heterogéneo de atores que operam no campo da produção e difusão de conhecimento pericial. Ao mesmo tempo, assistimos ao desenvolvimento exponencial de modos de regulação mais sofisticados que visam induzir certas perspetivas e modos de agir no campo educacional. É neste contexto que adquirem especial relevo modalidades de intervenção política menos coercivas, indiretas e mais apelativas, que assentam na mobilização intensiva de conhecimento e na criação de dinâmicas de interação entre

múltiplos interlocutores representantes da ação pública, de que são exemplo *as comissões e grupos de peritos*.

A presente tese interpela a ação dos peritos no contexto dessas *comissões e grupos de peritos* que são designadas pelas autoridades públicas, focando em particular aquelas que têm servido para suportar a intervenção do governo português no setor da educação. O estudo realizado tem por base esse amplo conjunto de mudanças sociais e políticas que sinalizam a presença de novos alinhamentos entre conhecimento e política, associando-os a importantes transformações globais na natureza do Estado e à emergência de novos modos de regulação (Ozga & Lingard, 2006; Lawn & Grek, 2012; Barroso & Carvalho, 2011, 2012). A ação das comissões e grupos de peritos na governança contemporânea tem vindo a despontar interesse exponencial na investigação internacional. Com o meu trabalho pretendo trazer à luz dados empíricos que contribuam para aprofundar o debate acerca desta problemática na investigação educacional em Portugal.

A tese - que toma como título “espaços e atores intermediários na regulação da educação: a ação dos peritos no âmbito das comissões e grupos de trabalho” – enquadra-se no Curso de Doutoramento em Educação (Especialidade de Administração e Política Educacional) do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. A pesquisa filia-se a um conjunto de trabalhos que têm vindo a ser realizados desde o princípio do atual milénio no campo da sociologia política da ação pública, no sentido de alcançar uma compreensão mais alargada e crítica em relação às políticas públicas (Lascoumes & Le Galès, 2007) e de compreender o papel que o conhecimento exerce na sua definição e regulação (Barroso & Carvalho, 2012). O meu interesse pelo estudo dos peritos e da perícia como modo de regulação foi instigado pela minha passagem pelo Projeto KNOWandPOL¹, um projeto de investigação de charneira no qual tive a oportunidade de participar enquanto bolseira e no âmbito do qual realizei também a minha dissertação de mestrado sobre a mobilização de conhecimento nos debates parlamentares em torno do tema da autonomia e gestão escolar (Menitra, 2009).

Seguidamente apresentarei de forma mais sistematizada a atualidade do tema, bem como a orientação, o propósito e organização do estudo, a partir dos seguintes tópicos:

¹ O Projeto KNOWandPOL (*The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*) foi financiado pela União Europeia no âmbito do 6.º Programa Quadro e teve início em outubro de 2006, terminando em outubro de 2011. O consórcio reuniu investigadores de oito países europeus (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido e Roménia) e em Portugal a equipa de investigação foi coordenada pelo Professor Doutor João Barroso do Instituto de Educação (Universidade de Lisboa).

aproximação ao tema; construção da problemática e do objeto de estudo; estratégia geral da investigação. No final da introdução, apresenta-se também a estrutura da tese.

1. Aproximação ao tema: peritos, decisão política e ação pública

Não sendo propriamente nova, esta modalidade de intervenção política tem vindo a ganhar grande visibilidade nas últimas décadas e até é mesmo considerada como uma das características mais emblemáticas da governança contemporânea (Maillard & Robert, 2008, Lawn & Normand, 2015). Sabemos que a frequência com que os governos recorrem a comissões e grupos de peritos, a sua composição bem como o seu uso, variam muito entre os países, setores, e em função das circunstâncias em concreto (Douillet & Maillard, 2010). Porém, num mundo globalizado e em rede, ela constitui um poderoso recurso de governança, porque permite resolver problemas de diversa ordem, ligando diferentes categorias de atores num sistema político fragmentado e de múltiplos níveis (local, nacional, supranacional, transnacional). Como refere Robert (2012) a propósito do estudo que realizou sobre os grupos de peritos que operam no contexto da Comissão Europeia, ao mesmo tempo que reivindicam a necessidade de obter um conhecimento especializado para a decisão, promovem a ideia de que é preciso envolver atores representativos dos governos e da sociedade civil na produção desse mesmo conhecimento. É esta dupla legitimidade (epistémica e deliberativa) que confere às comissões e grupos de peritos o estatuto de dispositivos de regulação que assentam na criação de espaços de fluxos, favoráveis à mobilização e difusão de saberes, à participação e construção de consenso.

Nos últimos 20 anos têm sido conduzidos diversos estudos que trazem à luz dados empíricos que nos permitem conhecer melhor as características e funcionamento das comissões e grupos de peritos em variados setores e países (Glynn, Cunningham & Flanagan, 2003), sendo uma problemática especialmente estudada no contexto da União Europeia, onde o grau de interpenetração de diferentes níveis de governo e de interações entre instituições é elevado (Larsson & Murk 2007; Gornitzka & Sverdrup, 2008; Robert, 2012, Metz, 2013). Efetivamente, o seu poder e capacidade de intervenção dependem francamente do trabalho que se realiza nestas *cenar*, que alguns autores identificam também como *fóruns* (Radaelli, 1999). Principalmente desde a adoção do Método Aberto à Cooperação, no ano 2000, esta modalidade de intervenção tem vindo a ganhar maior visibilidade e relevância e a levantar novas questões (Gornitzka & Sverdrup, 2007; Robert, 2010; Lawn & Grek, 2012; Metz, 2014).

Face à complexificação do sistema pericial europeu² e ao incremento dos grupos de peritos que suportam a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, lobistas e outras instituições começam a endereçar fortes críticas relativamente à sua reduzida transparência. Como resposta, em 2005, a Comissão Europeia criou uma plataforma digital (*Expert register*) onde passaram a ser divulgados publicamente dados relativos à criação e operação destes grupos de peritos, tais como, composição, mandatos, atividades e relatórios³. O facto de também terem passado a obedecer a um conjunto de regras específicas (*horizontal rules*) é um aspeto que reflete também a sua progressiva institucionalização enquanto modo de regulação supranacional privilegiado⁴. Designadamente, no âmbito da Estratégia para a Educação e Formação (*Education and Training 2020*), os grupos de peritos/grupos de trabalho constituem o principal instrumento usado para fomentar a cooperação entre representantes dos estados-membros, sendo oficialmente definidos como “*fóruns para a partilha de boas práticas (...) que juntam – voluntariamente – peritos dos Estados Membros da EU e outros países participantes, organizações internacionais e stakeholders. (...) identificam e analisam exemplos pertinentes de políticas dos Estados Membros para ajudar a definir princípios comuns e fatores que permitam transferi-los de forma desafiante e bem-sucedida para outros países da EU*”⁵. Aos grupos de peritos sobrepõem-se ainda outras metodologias de trabalho colaborativo que são elencadas na página da Comissão Europeia relativa ao setor da educação, tais como: atividades de aprendizagem entre pares (*peer learning activities*), revisão por pares (*peer reviews*), consultoria por pares (*peer counselling*), Monitor de Educação e Formação Anual (*annual Education and Training Monitor*), atividades de consulta e cooperação com interlocutores incluindo a sociedade civil, o setor empresarial e os parceiros sociais⁶.

² O sistema pericial da União Europeia é formado por uma grande variedade de comissões de configurações distintas e que operam de acordo com lógicas próprias, sendo esta a razão pela qual diversos autores se referem ao sistema político supranacional como “o mundo dos comités” ou “governança por comités”. Estes dispositivos agrupam-se em três categorias principais: os *grupos de peritos da Comissão Europeia*, mais numerosos e informais, que servem para acautelar que as suas propostas são aceites pelo Conselho e o Parlamento Europeu, e que dependem francamente do recurso a peritos externos à Comissão; os *grupos de trabalho do Conselho*, mais formalizados e restritos do ponto de vista dos membros que incluem, são espaços que servem para discutir e chegar a acordo relativamente às propostas que a Comissão lhe faz chegar; e os *comités de comitologia* que correspondem a grupos de caráter ainda mais restrito e ação muito delimitada, tendo em conta que operam ao nível da implementação de legislação da UE. Embora esta categorização cubra uma larga maioria de grupos e dispositivos que apoiam a tomada de decisão da União Europeia, é importante salientar que o seu sistema pericial é bem mais complexo e disperso, tendo em conta a multiplicidade de outros grupos, instâncias e redes que operam no submundo da União Europeia, tais como fóruns e workshops de mútua aprendizagem.

³ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/home>

⁴ EUROPEAN COMMISSION (2016). Commission decision: establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups. Brussels. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2016\)3301&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2016)3301&lang=en)

⁵ https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_en

⁶ *idem*

Os primeiros estudos realizados em torno do sistema pericial supranacional começaram por discutir a sua dimensão tecnocrática no seio da União Europeia (Radaelli, 1999) e os problemas que o recurso aos peritos acarretava para a democracia (Fouilleux et al, 2005). Fazendo uma retrospectiva desses primeiros estudos realizados ainda na década de 90 do século passado, e procurando sublinhar o caráter irrealista do debate normativo que foi dominante nesse período em torno da ideia da “democratização” da perícia e do acesso aos grupos de peritos, Mark Rhinard (2003) agrupa essas reflexões em duas categorias em função do posicionamento assumido pelos autores relativamente ao sistema pericial da União Europeia: os delatores e os apologistas. No primeiro grupo situam-se os estudos que o autor refere como sendo “diagnósticos mais pessimistas”, implacáveis relativamente à falência do sistema pericial na sua dimensão democrática e em relação à urgência de uma reestruturação que permitiria resolver esse problema:

Académicos como Schaefer, embora reconheçam a importância das comissões dentro de uma perspectiva empírica, concluem que estas representam um “defeito sério” na arquitetura institucional da UE (1996: 23, ver também Hoskyns & Newman, 1999). Hayward oferece uma crítica mais radical, sugerindo que a forma como são criadas e operam as comissões perdeu a confiança das pessoas. Este autor sugere que o Método Monnet enquanto pequeno grupo orientado para a resolução de problemas técnicos deixou de ser uma estratégia apropriada da Integração Europeia (1995). Nessa perspectiva, os mecanismos administrativos de tomada de decisão coletiva devem ser reformulados. (...). Weiler enfatiza a tendência crescente para o recurso a comissões enquanto método de governança como um “desastre normativo”. Descreve a natureza elitista da participação e demonstra como os procedimentos informais e a operação das comissões marginalizam a responsabilidade e obscurecem o processo de formulação de políticas (...) elas devem ser abolidas na forma atual e ser reestruturadas de modo a impor a divisão de poderes e preservar a “integridade constitucional” da UE (1995:38) (Rhinard, 2003: p.10).

No segundo grupo, situam-se os apologistas, que Rhinard qualifica como aqueles que faziam “avaliações mais simpáticas”, na medida em que, apesar dos evidentes efeitos negativos, defendiam que os comités desempenhavam um papel crucial na governança e na legitimidade da União Europeia:

Christiansen e Kirshener, por exemplo, elogiam consideravelmente as comissões, considerando-as como “uma característica intrínseca e essencial da integração europeia” (2000: 8). Weale assume uma postura de apoio semelhante, admitindo estar disposto a ignorar os defeitos democráticos na organização e uso das comissões, como resultado do papel-chave que estas desempenham na governança europeia (2000). Com efeito, ele sugere que, “sem o estilo interativo promovido pelas comissões, a integração europeia não teria chegado ao ponto que é hoje” (2000: 161). O trabalho mais interessante dentro desta perspetiva vem de uma pesquisa iniciada por Joerges e Nyer (1997, 1997b). Estes investigadores argumentam que, em vez de contestar as comissões, devemos apreciar a sua nova função na governança e o seu sucesso em resolver a tensão inerente nos modos de formulação de políticas que decorrem ao nível intergovernamental e supranacional (Rhinard, 2003: p.11).

Mais atentos ao refinamento do sistema pericial da União Europeia e ao poder que ocultam, as atenções e críticas dos investigadores vêm redobrando ao longo das últimas décadas. Começaram a surgir estudos centrados na observação das mudanças, alertando para o incremento exponencial destas comissões e grupos de peritos, para a sua omnipresença, polimorfismo (quanto à composição) e multifuncionalidade (Ver a título de exemplo, Gornitzka & Sverdrup, 2008, 2011; Robert 2010; Doillet & Maillard, 2010; Egeberg et al, 2013; Metz, 2013). Alguns destes estudos focam-se no carácter institucional e burocrático dos grupos de peritos, enfatizando o modo como a Comissão Europeia usa estes grupos e alertando para o seu papel simbólico enquanto instrumentos de legitimação e suporte da implementação de iniciativas previamente aprovadas ou ‘pré-cozinhadas’ pela Comissão Europeia (Larsson, 2003, Boswell, 2008). Outros estudos com uma vertente analítica mais sociopolítica centram-se nos mecanismos de recrutamento dos peritos e no tipo de composição das comissões, interpelando designadamente: o grau de envolvimento dos cientistas (Rimkutė, 2013, Gornitzka & Sverdrup, 2010; Krick et al, 2019); o modo como contribuem para reforçar as alianças transnacionais (Doillet & Maillard, 2010) ou a sua permeabilidade a *lobbies*, que é demonstrada pelo protagonismo que alguns grupos de interesse ocupam em detrimento de outros (Chalmers, 2013; Gornitzka & Sverdrup, 2015). Como alertam alguns destes autores, o seu excessivo uso político tem contribuído para promover certos padrões de participação (Gornitzka & Sverdrup, 2011, 2015; Chalmers 2013), práticas e instrumentos, apesar da sua aparente heterogeneidade (Robert, 2010).

Trata-se, portanto, de uma temática que tem sido estudada e já conta com um corpo significativo de trabalhos publicados, sobretudo no que respeita à perícia/grupos de peritos no contexto da União Europeia. Destaco o número especial da revista *Politique Européenne*

dirigido por Cécile Robert (2010) - “Les groupes d’experts dans le gouvernement de l’Union Européenne”⁷ - e outro da revista *Politics and Governance* dirigido pelos autores Ase Gornitzka e Catherine Holst (2015) - “The role of expert knowledge in EU executive institutions”⁸. No campo da educação saliento os estudos conduzidos por Martin Lawn e Sotiria Grek (2012)⁹, nos quais os autores sublinham as possíveis consequências ou efeitos de uma “participação despolitizada” no contexto dos grupos que suportam o Conselho e a Comissão Europeia no setor da educação: “estes grupos levam a cabo encontros quase todos os meses, que pressupostamente devem facilitar processos de mútua aprendizagem... Apesar de não deterem poder formal, a participação despolitizada encoraja a troca livre de ideias e fortalece os laços de confiança entre os peritos dos estados-membros” (Lawn & Grek, 2012), e ainda o número especial da revista internacional de sociologia da educação *Education et Sociétés* dirigido por Jean-Louis Derouet (2012) “L’Europe: une mise en ordre cognitive?” - que reúne um amplo conjunto de textos de diversos autores que partem da inquirição sobre a “nova ordem cognitiva na Europa (2012)”¹⁰.

Apesar da singularidade do sistema pericial da União Europeia, é possível imaginar a existência de semelhanças nos mecanismos, padrões de participação e uso dos grupos de peritos noutras jurisdições e níveis de governo (Metz, 2013). No caso de Portugal, um dos estudos desenvolvidos no quadro do Projeto KnowandPol apresentou dados empíricos que salientam a importância desta modalidade de intervenção enquanto ‘novo’ método de definição e regulação das políticas públicas de educação (Barroso, 2008). O levantamento de dados cobriu o período entre 2005 a 2007, tendo sido analisadas quinze comissões e grupos de trabalho que foram nomeadas para apoiar a intervenção do Ministério da Educação. Como dão conta os autores deste estudo:

Essas "comissões de especialistas" (a maneira como são criadas, o perfil técnico e científico dos seus membros, o trabalho que realizam, as conexões que estabelecem com o poder político e sua administração, as características dos estudos que lhes são solicitados, o conhecimento que incorporam, o uso dado aos relatórios que eles produzem, o momento em que integram a decisão política, etc) são, em Portugal um dos exemplos mais

⁷ ROBERT, C. (Dir.) (2010). Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne: Bilans et perspectives de recherche, *Politique européenne*, 32. France. L'Harmattan.

⁸ GORNITZKA, Å. & HOLST, C. eds. (2015). The role of expert knowledge in EU executive institutions. *Politics and Governance*, 3 (1) (Edição especial). Portugal: Cogitatio Press.

⁹ LAWN, M. & GREK, S. (2012). *Europeanizing Education: Governing a New Policy Space*. Providence, RI: Symposium Books.

¹⁰ DEROUËT, J-L (dir.) (2012). L'Europe: une mise en ordre cognitive?, *Education et Sociétés*, n° 29, 2012, 180 p., ENS Éditions, ISBN : 9782804169855.

significativos dos ‘novos’ métodos de definição e regulação das políticas educacionais.
(Barroso, 2008, p.33)

Num estudo comparativo levado a cabo pela Rede Eurydice (EC/EACEA/Eurydice, 2017)¹¹, as comissões e grupos de trabalho são também indicadas como uma das principais estratégias usadas pelo nosso Ministério da Educação, no sentido de recolher *evidências* e produzir novas medidas políticas (idem: p.32). Embora este relatório corresponda a uma visão funcionalista e prescritiva relativamente aos peritos e ainda que os resultados expressos sejam muito limitados no que respeita ao caso português, a sua publicação recente permite dar conta da pressão crescente que é exercida a nível supranacional relativamente à urgência de os governos nacionais implementarem estratégias e instrumentos de intermediação que permitam melhorar a produção, uso e difusão de “evidências” no processo político, potenciando a sua instrumentalização e standardização.

Para além destas evidências, a ação das comissões e grupos de trabalho em Portugal tem permanecido pouco visível. Esta afirmação é corroborada pelo tratamento que tem sido dado nomeadamente pelos media¹² e pela dificuldade com que nos deparamos quando pretendemos investigar que grupos estão ou estiveram efetivamente operacionais, onde se encontram os seus relatórios de atividade, bem como o uso lhes foi dado no processo de decisão política. Como se referiu a este propósito uma das entrevistadas no contexto da tese “quando os trabalhos terminam, os relatórios são muitas vezes arrumados na gaveta”. Esta parca visibilidade também é evidenciada pelo facto de ainda serem ainda raros os estudos que analisam as práticas dos peritos partindo da sua própria perspetiva (Barbier et al, 2013)

¹¹ EC/EACEA/Eurydice, (2017). Support Mechanisms for Evidence-based Policy-Making in Education. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹² Numa pesquisa realizada em 2014 através de um motor de busca, utilizando as expressões “grupos de trabalho” + “comissões” + “governo português”, identifiquei duas notícias em jornais de âmbito nacional (O Público e o Diário de Notícias) que são emblemáticas do ponto de vista da imagem que passam: “O atual Governo já criou 42 grupos de trabalho, 20 comissões, dois conselhos, dois grupos consultivos, uma coordenação nacional, um observatório e uma estrutura de missão desde que tomou posse no final de 2009. A pesquisa efetuada pelo PÚBLICO nos despachos publicados em Diário da República permitiu concluir que há grupos de trabalho que se sobrepõem a comissões, e comissões que se justapõem a outras e à atividade que deveria ser realizada por organismos e entidades já existentes na Administração Pública.” (Jornal PÚBLICO, 28 de fevereiro de 2011. <https://www.publico.pt/2011/02/28/jornal/governo-criou-70-grupos-de-trabalho-e-comissoes-envolvendo-590- pessoas-21441602>); “Num levantamento feito pelo DN, no início do fevereiro, estavam em funções 108 grupos de trabalho e comissões dos 208 (...). Dos 100 que teriam terminado funções - segundo as datas previstas no Diário da República - o DN não encontrou o rasto de 58 relatórios ou conclusões. (...). Interpelados os vários gabinetes ministeriais, há respostas para todos os gostos: por se tratar de “documentação interna” e por não serem “instrumentos finais de execução de políticas públicas” muitos destes trabalhos ficam confinados aos gabinetes; outros deram origem a legislação ou a alterações de regimes jurídicos e legais e há grupos que se mantiveram em funções ou ainda não concluíram os seus trabalhos, apesar de já estar ultrapassado o prazo do despacho.” (Jornal Diário de Notícias, 3 de março 2014, p.10. <https://www.dn.pt/politica/governo-cria-um-grupo-de-trabalho-a-cada-cinco-dias-3716383.html>).

ou do seu papel nos processos de regulação, especialmente no campo da investigação educacional. Até à data da entrega da tese não identifiquei trabalhos académicos (mestrados e doutoramentos) conduzidos em Portugal, que tratassem objetivamente o papel destas comissões e grupos de trabalho no governo da educação. No entanto, é importante notar que estes têm vindo a ser cartografados e analisados em algumas teses de doutoramento, no contexto de políticas públicas específicas. Os contributos destes trabalhos são particularmente relevantes porque se filiam a um tipo de abordagem mais crítica e indutiva, na linha da presente tese. Realço, pela proximidade teórica e concetual, as teses defendidas por Carla Figueiredo (2011)¹³, Carlos Pires (2012)¹⁴, José Lopes (2012)¹⁵, nas quais os autores identificam e descrevem as comissões e/ou grupos de trabalho como uma das “cenas da ação pública” no contexto das políticas públicas que estudaram – educação sexual nas escolas (Figueiredo, 2011); escola a tempo inteiro (Pires, 2012); contratos de autonomia (Lopes, 2012). A autora e autores procederam à identificação e descrição das comissões e grupos de trabalho que serviram para apoiar as respetivas medidas de política pública estudadas, entrevistando peritos envolvidos e analisando documentos produzidos. Destaco também duas teses de doutoramento mais recentes, cuja análise incide objetivamente sobre o papel que os peritos assumem nos processos de decisão e na ação pública: a tese da Carina Coelho (2016)¹⁶, na qual a autora analisa o papel dos peritos e outros atores nos processos de tomada de decisão que tiveram lugar no âmbito do programa de Avaliação Externa das Escolas; e a tese da Ana Gama (2017)¹⁷, que incide sobre “a ação do perito externo na regulação das Políticas de Educação Prioritária, entre 2006 e 2012”, analisando o papel que é definido *a priori* pelo Estado e o modo como estes o interpretam e constroem.

Dito isto, a atualidade e relevância do tema e o facto de haver poucos estudos acerca da ação dos peritos no contexto das comissões e grupos de trabalho, no domínio da investigação educacional em Portugal, são aspetos que conferem originalidade e pertinência ao trabalho levado a cabo.

¹³ FIGUEIREDO, C. (2011). Redes sociais e políticas genealogia das políticas públicas de educação sexual. Tese de doutoramento. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa.

¹⁴ PIRES, C. (2012). A "escola a tempo inteiro": operacionalização de uma política para o 1º ciclo do ensino básico: uma abordagem pela "análise das políticas públicas. Tese de doutoramento. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

¹⁵ LOPES, J. (2012). A contratualização da autonomia das escolas: a regulação da ação pública em educação. Tese de doutoramento. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

¹⁶ COELHO, C. (2016). Avaliação, expertise e processos de decisão política: o programa avaliação externa de escolas em Portugal. Tese de Doutoramento. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.

¹⁷ GAMA, A. (2017). Peritos, conhecimento e regulação da educação: estudo da ação dos peritos externos no programa territórios educativos de intervenção prioritária, entre 2006 e 2012. Tese de doutoramento. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

2. Construção da problemática e objeto de estudo

Começo por clarificar que a construção da problemática e objeto de estudo desta tese, partiram do repto lançado no curso de doutoramento, no sentido de renovar a análise das políticas públicas, a partir dos contributos da sociologia da ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2007) e da análise cognitiva das políticas públicas (Muller, 2000). Reconhecendo o papel incremental do conhecimento na construção e regulação das políticas públicas, o quadro de análise foi tecido a partir do seguinte triângulo teórico e concetual: *ação pública, peritos e multirregulação*. Interpreta-se a política como uma *ação pública* construída pelas interações contextualizadas de diversos atores (Lascoumes & Le Galès, 2007). Na perspetiva clássica, a análise das “políticas públicas” centra-se na ação do Estado e nos resultados da sua intervenção, ao passo que na perspetiva contemporânea, proposta pela sociologia da ação pública, tem-se em conta a ação e interação de uma multiplicidade de atores que participam coletivamente no processo de construção das políticas públicas. Num contexto de governança em múltiplos níveis (local, nacional, supranacional, transnacional) e de reorganização das fronteiras público-privadas, as políticas são o resultado da mobilização de múltiplos atores localizados dentro e fora do Estado. Neste sentido, adotar a noção de “ação pública” pressupõe necessariamente uma relativização do papel intervencionista do Estado nos processos políticos e uma atenção especial às agências de outros atores que também participam e afetam a dinâmica desses processos (Muller, 2005). Esta abordagem sugere também que se renuncie a visão linear e hierárquica do processo de decisão política, atendendo ao facto de este não obedecer a etapas ou sequências muito organizadas, nem se circunscrever apenas a espaços claramente delimitados. A ação pública é fragmentada e constrói-se em diversos espaços interdependentes e de modo interativo, não estando isenta de controvérsias e jogos de poder. Ora, as comissões correspondem a um desses espaços onde os peritos estão particularmente presentes (Hassenteufel, 2008: p.114) e, além disso, funcionam como um espaço entre espaços, na medida em que ajudam a fazer a ponte entre vários intervenientes e níveis de governo. O desafio seguido no contexto da presente tese consistiu em olhar para a ação pública focando em particular estas “cenas invisíveis” (Lascoumes & Le Galès, 2007: p.17), “lugares de passagem” (Dumoulin, 2005), “encontros à margem” (Nay & Smith, 2002), “instâncias intermediárias” (Carvalho, 2007), que favorecem a socialização de saberes e que funcionam como “nós da rede de diferentes reguladores” (Barroso, 2006); lugares onde se abrem controvérsias e também se estabilizam fronteiras entre instituições, modos de ação coletivos, convenções, regras e práticas comuns entre uma multiplicidade de atores (Nay & Smith, 2002: p.3).

Mobiliza-se também o conceito de *perito*, adotando igualmente uma noção mais fluida e interativa (Bèrad & Crespín, 2010; Lawn, 2013), a fim de captar a sua agência intermediária. O papel do perito é hoje assumido por diferentes categorias de atores inscritos na ação pública e percebe-se que a sua centralidade não se reduz à sua autoridade cognitiva (Backouche, 2008). As práticas do perito contemporâneo são multifacetadas e há variáveis de diversa ordem que interferem com a sua conduta e percepção do real, nomeadamente, o seu repertório de conhecimentos, as instituições e grupos a que se filia ou representa, os seus interesses, crenças e valores (Muller, 2005), bem como o seu multiposicionamento que torna a relação entre conhecimento e política ainda mais porosa (Massardier, 1996). Conta também a representação que tem de si mesmo e acerca do papel que o perito deve desempenhar na decisão e na ação pública. Deste modo, mais importante que definir se o seu papel se aproxima de um *cientista mandatado* ou de um *administrador iluminado* (Barroso, 2000: p.143) ou se se trata de um *especialista* ou *generalista* (Delmas, 2001, Nay & Smith, 2002), considerou-se pertinente apreender a pluralidade das suas ações no jogo das regulações. De acordo com este raciocínio, o *intermediário* é aqui interpretado como uma espécie de arquétipo do perito contemporâneo e foi neste sentido que procurei captar a sua ação “entre fronteiras”.

Em articulação com a perspetiva da ação pública e com a noção de perito adotada, mobiliza-se o conceito chave de *multirregulação* como analisador. As políticas públicas da educação correspondem a processos cada vez mais complexos, imprevisíveis e interdependentes que assentam na capacidade de articular várias regulações, exercidas de vários modos, em diferentes espaços, por atores que representam diferentes grupos sociais, esferas do conhecimento e níveis da ação (Barroso, 2006, Commaille, 2019). Podemos olhar para elas como um “sistema de regulações” (Barroso, 2005) que se caracteriza pela coexistência de diversas modalidades de regulação, sendo dentro deste quadro interpretativo que é possível falar nos “novos” padrões de regulação *soft* ou pós-burocráticos (Jacobsson & Sahlin-Anderson, 2006). A regulação *soft* distingue-se por ser incitativa, não obrigatória, expressando-se nomeadamente no apelo à participação e promovendo a interação entre diversos atores sociais, reservando-lhes uma margem de autonomia e envolvendo-os de forma subtil na regulação. É igualmente marcada pelo uso (e apelo à produção) mais intensivo de conhecimento, especialmente conhecimento pericial (*standards*, “boas práticas”, estudos comparativos e “evidências”), que tem por finalidade enquadrar a realidade, bem como identificar, controlar e modificar a ação dos atores. O recurso intensivo a estratégias e instrumentos de apoio à governação, associados à produção e difusão de

conhecimento e à socialização dos atores, representam hoje esses novos métodos de orientação, controlo, monitorização e avaliação das políticas públicas (Hassenteufel, 2008). As comissões e grupos de trabalho configuram precisamente um desses dispositivos de regulação, menos coercivos e atrativos, característicos de uma *regulação soft*. Esta característica é revelada especialmente pela sua relativa informalidade, maleabilidade e hibridiz de funções, além de que, frequentemente, assentam na oratória da abertura, da partilha de recursos, da participação alargada e da transversalidade, como sinónimos de “governar juntos”. A *regulação soft* está também inerente ao seu poder mediador e na própria agência intermediária dos peritos, uma vez que operam voluntariamente como *brokers* no jogo de mediação entre os atores. A produção e coordenação das políticas e ações públicas fazem parte de um processo mais vasto de interpretação do mundo, no qual uma das visões, pouco a pouco, acaba por se tornar na visão dominante e ser aceite pelos atores, porque lhes permite descodificar eventos e produzir efeitos sobre eles (Muller & Surel, 1998). Os intermediários desempenham um papel fundamental nesse processo (Massardier, 2021: p. 431). Através deles, certas configurações de conhecimento, ideias, práticas e representações, bem como quadros normativos, são mais naturalmente induzidos na ação pública, atendendo ao facto de reunirem propriedades que podem torná-los “bons condutores” no processo de regulação. A mediação permite construir um sentido partilhado sobre o que deve ser definido como problema e as suas soluções, em setores de atividades ou grupos de atores e entre esses setores e grupos (*idem*) e, nesse sentido, facilita, ativa, instiga processos de regulação. Nestes lugares de ação transversal, o controlo e intervenção ocorrem de forma mais horizontal e as regulações estão distribuídas. A uma regulação de controlo ou estatal que se traduz em mandatos e na definição dos moldes em que as comissões e grupos de trabalho devem funcionar, sobrepõem-se também regulações relativamente autónomas diferenciadas que os seus elementos empreendem (Douillet & Maillard, 2010: p.78), uma vez que também dispõem dos seus próprios recursos, estratégias e têm a capacidade de fazer escolhas (Lascoumes & Le Galès, 2007). Elementos estes aos quais é possível fazer corresponder categorias de conhecimento, grupos sociais, instituições e níveis de ação. Esta entrada pela multirregulação para analisar a ação do perito no contexto das comissões e grupos de trabalho permite compreender as tensões entre regulações e o modo como os peritos se afirmam nesses “espaços-fronteira”. Como sublinha Lindquist (1990), as comissões também fazem parte da “terceira comunidade” porque gozam de relativa autonomia: “Os seus membros podem estar ao serviço do governo, mas uma vez selecionados, eles podem agir de forma independente” (Lindquist, 1990: p.35).

Reunindo estes requisitos, as comissões e grupos de trabalho que são criadas pelas autoridades públicas, correspondem a objetos exemplares que permitem estudar os modos de regulação contemporâneos e a ação intermediária dos peritos na encruzilhada das regulações. O grau de heterogeneidade das comissões e grupos de trabalho permite ainda dar conta da existência ou não de padrões de participação, da “diversidade das culturas epistémicas” (Joly, 2005, p. 140), das rotinas, do peso das especificidades dos contextos locais e nacionais a que pertencem os coletivos envolvidos (Callon & Rip, 1991; Granjou, 2004), ou ainda a divisão do trabalho e a possível hierarquia informal de argumentos dos diversos membros (Barbier et al, 2013).

Foi a partir deste triângulo analítico que se pretendeu estudar a ação intermediária do perito no contexto das comissões e grupos de trabalho. Ao aceitar entrar neste jogo de regulação, o perito acomoda-se às suas regras (Reynaud, 1989) e compromete-se no tecimento das políticas públicas. Os argumentos que mobiliza (conhecimentos e representações) moldam a sua conduta e interferem no desenvolvimento das políticas e na dinâmica da ação pública. Em suma, considerando estes pressupostos enunciados, a questão central da pesquisa foi formulada da seguinte forma: *como se caracteriza a ação do perito/intermediário no âmbito das comissões e grupos de trabalho que são nomeadas para apoiar a intervenção do Ministério da Educação, atendendo ao seu papel na interface entre conhecimento, decisão política e ação pública?*

3. Estratégia geral da investigação

A diversidade, as contradições e incertezas da atualidade, bem como a fugacidade da verdade científica exigem flexibilidade e recusa de ortodoxias e visões unilaterais. São estes os princípios que justificam a opção pela investigação qualitativa no contexto da presente tese. O estudo realizado enquadra-se numa abordagem geral de caráter qualitativo, naturalista, descritivo e interpretativo. A pesquisa qualitativa tem sido o hangar de diversas tendências que têm por base pressupostos filosóficos distintos, mas uma das suas principais características é o compromisso com a compreensão e interpretação dos fenómenos (Denzin & Lincoln, 1998). Como descreve Afonso (2005), a premissa do paradigma da investigação qualitativa “consiste na recolha de informação fiável e sistemática sobre aspetos específicos da realidade social, mobilizando técnicas e conceitos que permitam descrever e interpretar essa realidade” (p.18). Esta é também uma das principais características que a demarca das abordagens mais funcionalistas que se filiam ao paradigma positivista de investigação. O paradigma positivista está ancorado em pressupostos racionalistas e materialistas, de acordo

com os quais o investigador se posiciona de forma neutra e desinteressada, a realidade é interpretada como algo tangível e as finalidades da pesquisa focam-se na medida e análise das relações causais entre variáveis. Ora, o paradigma interpretativo é pouco compatível com a estreiteza desta abordagem, na medida em que se estabelece uma relação íntima entre quem investiga, o objeto estudado e o contexto no qual os fenómenos ocorrem, enfatizando-se os processos e significações, de modo a captá-los em toda a sua complexidade (Denzin & Lincoln, 1998).

Em termos práticos, isto significa que a pesquisa qualitativa resulta do diálogo permanente com os referenciais teóricos e as questões de pesquisa. Há uma espécie de circularidade e sincronização neste processo que é crucial para consolidar a estratégia da investigação e ajudar a aperfeiçoar os instrumentos a usar na recolha e análise dos dados. Em todo o caso, os resultados de uma investigação qualitativa são sempre uma visão subjetiva que implica necessariamente o ponto de vista do investigador e o seu *background* académico e profissional (Coutinho, 2008). De resto, importa salientar que a abordagem interpretativa tem sido apontada como a mais apropriada para a investigação em educação (Afonso, 2005, Coutinho, 2008) e é também a orientação privilegiada na maioria dos trabalhos contemporâneos no campo da sociologia da ação pública, na medida em que “têm em conta as ações dos atores, suas interações e o sentido que estes lhes atribuem, assim como as instituições, as normas, os procedimentos que coordenam o conjunto dessas interações e representações coletivas” (Lascombes e Le Galès, 2007: p.10). Na mesma direção, Barroso (2006) e Carvalho (2015) ressaltam também que a emergência e consolidação de uma perspetiva analítica das políticas públicas da educação contribuem para a demarcação relativamente às abordagens funcionalistas que tendem a valorizar a compreensão das políticas através da análise da intervenção legislativa e doutrinária da autoridade pública.

Atendendo ao referencial teórico-concetual adotado e às questões de pesquisa, foi definida uma estratégia que assenta em três dimensões de análise. O desafio metodológico consistiu em analisar a ação dos peritos no contexto das comissões e grupos de trabalho, considerando-as como uma modalidade de regulação, através da qual se produzem e difundem as matrizes cognitivas e normativas que orientam a ação dos atores (Hassenteufel, 2008: p.114). Neste sentido, procurou-se desenhar um dispositivo de análise que permitisse captar o poder regulador das comissões e grupos de trabalho e os processos de multirregulação que esta modalidade de intervenção instiga, através da convocação de peritos e do recurso a formas mais colaborativas de trabalho. As três dimensões de análise são as seguintes: os contextos de ação, os peritos, as suas interações e representações.

- ⇒ *Os contextos de ação:* entre 2005 e 2015 o Ministério da Educação nomeou oficialmente quarenta e duas comissões e grupos de trabalho para apoiar a sua intervenção no plano da educação e formação. Em que contextos políticos foram criadas? Que problemas trataram ou visavam tratar? Como foram configuradas? Que níveis e tipos de regulação intercetaram? Este eixo analítico visa a identificação e caracterização geral dessas comissões e grupos de trabalho identificados, procurando dar conta das suas agendas, do modo como se enquadram no processo político, dos seus mandatos e composição.
- ⇒ *Os peritos:* as comissões e grupos de trabalho são compostas por peritos selecionados pelo Ministério da Educação de acordo com critérios específicos que, em grande medida, refletem os interesses e estratégias inerentes, os tipos de conhecimentos a mobilizar e as regulações a exercer. Quem são os peritos que participaram? E de que recursos dispõem? Este eixo de análise foca-se nas características dos peritos, pondo em evidência os mundos do conhecimento que representam, assim como instituições, interesses, tipos de regulação e níveis da ação pública.
- ⇒ *As interações e representações:* a ação dos peritos no contexto das comissões e grupos de trabalho dá lugar a múltiplas interações que facilitam a partilha de saberes e experiências, a consolidação de conhecimento, práticas e normas em redor de uma proposta ou iniciativa ministerial. Essas interações não são somente balizadas pelas prescrições que lhes são acometidas, elas materializam-se em práticas por eles empreendidas em conjunto com outros intervenientes e decorrem das suas representações acerca das questões ou problemas públicos e da interpretação que fazem das orientações emanadas das tutelas. Como incitaram, mediaram ou exerceram a regulação? Que redes teceram? Em que se materializou o seu trabalho? Como concebem o papel do perito? Este último eixo de análise teve em vista, por um lado, descrever o modo como a multirregulação se concretizou através da ação intermediária dos peritos e, por outro lado, compreender o modo como estes interpretam o papel do perito nos processos de decisão política.

A pesquisa foi levada a cabo através da condução de três estudos que se complementam e se articulam com as dimensões de análise. Os dois primeiros estudos têm um enfoque extensivo, tendo em vista: a caracterização geral das comissões e grupos de trabalho

identificadas, a partir da análise dos documentos normativos que as definem e regulam a sua atividade e composição, bem como outros documentos oficiais no sentido de compreender como estas se enquadraram no processo político (programas oficiais de governo e relatórios de atividade); e a caracterização dos peritos envolvidos, mobilizando dados que constam nos despachos de nomeação e também nos seus currícula. O terceiro estudo de natureza intensiva centra-se na análise das práticas e representações dos peritos a partir das narrativas de um conjunto de dez peritos académicos que coordenaram treze das comissões e grupos de trabalho identificadas, tendo por base elementos empíricos recolhidos através de entrevistas semiestruturadas.

4. Estrutura da tese

O documento que suporta o trabalho de tese está dividido em duas partes, mais o presente texto de introdução e ainda as considerações finais. A primeira parte, intitulada “O estudo da ação dos peritos nas políticas e ação públicas”, é composta por dois capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se a revisão de literatura sobre a temática dos peritos nas políticas e ação pública (Capítulo 1). No segundo capítulo apresenta-se o dispositivo metodológico que contém detalhes sobre os objetivos traçados, as fontes consultadas e os procedimentos e instrumentos que orientaram o trabalho de recolha e análise de dados (Capítulo 2).

A segunda parte intitulada “a intervenção dos peritos no contexto das comissões e grupos de trabalho entre 2005 e 2015”, apresenta os resultados do trabalho empírico, estando esta organizada em três capítulos que correspondem aos eixos de análise anteriormente enunciados. No primeiro capítulo, desta segunda parte (Capítulo 3), procede-se à contextualização e caracterização geral das comissões e grupos de trabalho identificados, em torno de três tópicos: a agenda das comissões e grupos de trabalho; os mandatos; características gerais da composição. O Capítulo 4, decompõe-se em dois pontos principais: no primeiro apresenta-se uma caracterização global da população de peritos identificados que incide sobre o género, a filiação institucional e os quadros cognitivos para os quais esta remete; no segundo ponto, analisa-se a trajetória socioprofissional dos peritos-coordenadores, procurando pôr em relevo aspetos da sua carreira que enfatizam o seu potencial como intermediários. O Capítulo 5 também está estruturado em dois pontos: o primeiro versa sobre o modo como os peritos descrevem e interpretam as suas práticas no contexto das comissões e grupos de trabalho que coordenaram; o segundo ponto, teve por

base uma reflexão pessoal, de caráter mais abstrato, que visou estimular a reflexão em torno do conceito e do papel do perito nas políticas públicas da educação.

No final da tese apresenta-se um texto com o qual se pretende pôr em evidência os resultados mais significativos do estudo, a partir da questão de partida e à luz do referencial teórico adotado.

*PARTE I - O ESTUDO DA AÇÃO DOS PERITOS NAS POLÍTICAS E AÇÃO
PÚBLICAS*

CAPÍTULO 1 Perspetivas teóricas para o estudo da ação dos peritos

A presente tese tem como principal referência teórica a elucidação do conceito de perito e a sua mobilização para o estudo da sua ação na definição e regulação das políticas e ações públicas. Deste modo, o presente capítulo corresponde à revisão de literatura e reflexões que realizei sobre o tema, tendo por base um amplo conjunto de artigos e obras de referência que fui recolhendo e analisando ao longo do doutoramento. O facto de se tratar de um conceito multidimensional e de uma problemática transversal a várias áreas científicas constituíram o principal desafio no processo de escrita, pelo que o texto resulta de um esforço pessoal no sentido de compor um quadro teórico atual e abrangente que permitisse dar conta das diferentes questões que este tema tem vindo a suscitar e das principais abordagens e modelos de análise usados no seu estudo. Quero realçar o contributo inestimável dos relatórios dos estudos que foram elaborados no contexto do Projeto de investigação KNOWandPOL. O conhecimento que foi ali consolidado e as provas empíricas que deixou permanecem atuais e atestam a importância de aprofundar a problemática da relação entre conhecimento e política, especialmente no campo da investigação educacional. Além disso, a construção de dossiês teóricos e temáticos no âmbito do Projeto foram particularmente úteis porque permitiram navegar com maior segurança numa temática como esta, tão sensível e passível de inúmeras interpretações.

O capítulo está dividido em três pontos: no ponto 1 farei uma apresentação mais geral que visa discutir a evolução dos conceitos de perícia e perito e suas modalidades de intervenção; no ponto 2 assinalarei as principais transformações que se vêm notando neste campo ao longo dos últimos 50 anos, pondo em evidência diferentes perspetivas e ferramentas concetuais utilizadas no seu estudo; no ponto 3, centrar-me-ei no conceito de multirregulação que mobilizei como analisador da problemática da ação dos peritos e da perícia no governo da educação.

1. Os conceitos de *perito* e *perícia* como potenciais analisadores de tendências e problemáticas

A temática dos peritos, não sendo nova, tem vindo a atrair cada vez mais os investigadores por variadas razões. Por um lado, o *perito* (*expert*) e a *perícia* (*expertise*) têm especial interesse enquanto conceitos devido ao seu potencial heurístico (Berard & Crespín, 2010;

Lascoumes, 2005). A amplitude e múltiplos significados para os quais nos remetem estes dois termos, desafiam-nos a expandir a reflexão sobre os paradoxos e múltiplas articulações entre saber e poder, permitindo captar diferentes tendências e problemáticas (Delmas, 2001; Cadiou, 2006). Por outro lado, apesar de confortáveis com a polissemia dos conceitos, alguns investigadores têm vindo a pôr em causa a sua intervenção como peritos, devido às implicações que esta acarreta para a investigação e às questões que levanta do ponto de vista ideológico e económico. Trata-se de uma tendência que cristaliza muitos problemas, descontentamento e reivindicações para a investigação, especialmente num momento em que os investigadores são cada vez mais chamados a demonstrar a sua responsabilidade e relevância para a sociedade (Ozga, 2000; Maxim & Arnold, 2012). No campo da investigação educacional em Portugal as críticas apontam no mesmo sentido, “o reforço da racionalidade instrumental da investigação, subordinando esta às agendas da economia e do jogo político” (Canário, 2010), “em linha com a sociedade de consumo e, mais recentemente, com a instantaneidade da sociedade digital, a universidade é concebida num tempo rápido, de resultados imediatos” (Nóvoa, 2018, p.12). Na mesma linha de raciocínio, Licínio Lima (2010) acautela também para “*as tensões entre investigação e prestação de serviços, entre crítica e expertise, entre criatividade e utilidade, entre outras, parecem avolumar-se (...), com a correspondente emergência do investigador-empendedor, agindo em ambiente de concorrência e procurando responder funcionalmente a novos problemas sociais* (Lima, 2010: p.63). Além destas tensões, tem havido também, no espaço público, uma certa banalização da palavra *perito*, que contribui para acentuar a ideia de que se trata não de um conceito, mas de uma categoria de *lugar-comum*, suscitando questões acerca de quem tem (ou deve ter) legitimidade para assumir tal papel, se os atores em geral (amadores, profanos, militantes, consumidores) ou os investigadores em particular (Berard & Crespín, 2010: p.17). O setor da educação tem a particularidade de envolver processos de consulta extensivos e de se basear em múltiplas fontes de conhecimento (Fazekas & Burns, 2012). Acresce ainda o facto de a educação ser uma área suscetível de ser afetada por crenças, experiências, representações e paradigmas de conhecimento acerca de como os sistemas educativos devem ou não funcionar (Barroso & Carvalho, 2011: p.10). Efetivamente, o espaço do debate sobre a educação e a intervenção pública neste domínio têm sido, com frequência, ocupados e reivindicados por múltiplos atores que participam, ganham protagonismo e influenciam o ecossistema educacional - e.g. profissionais e investigadores das mais variadas áreas, leigos, figuras públicas, políticos, sindicatos, comunidades de prática, coligações de causas, grupos privados, *opinion makers*, organizações internacionais, fundações e *think tanks*.

A plasticidade inerente aos conceitos de *perito* e *perícia* é ainda acentuada por questões de ordem linguística, etimológica e histórica. É importante ter em conta a trajetória dos termos e os sentidos que lhes atribuímos em diferentes épocas e contextos sociais, culturais e políticos, bem como a evolução das práticas dos peritos (Pons & Van Zanten, 2007; Lascoumes, 2002; Rabier, 2007; Dumoulin et al, 2005). Ao longo do tempo os dois conceitos têm ganhado novos significados. O termo *perito* ou *especialista* começa por estar associado à ideia de *competência*, ou seja, um perito é alguém que é entendido numa determinada matéria e que domina uma área de saber (Lascoumes, 2005; p.7). Essa sua experiência prática e o domínio de saberes permitem-lhe intervir ou executar determinadas tarefas mais habilmente. Neste contexto, o *perito* é conotado como um profissional ou técnico – uma designação que utilizamos frequentemente quando nos referimos a uma ocupação, a alguém que é especialista dentro da sua categoria profissional (e.g. um médico, um professor, um advogado, um cientista). Mais frequentemente, o conceito tem sido associado a atores (individuais e coletivos) que colocam essas suas competências técnicas e científicas ao serviço de um cliente ou de uma instância de autoridade pública (Rabier, 2007: p.2). Aqui, a designação de *perito* corresponde a um estatuto que só se afirma quando há uma convocação e pressupõe a existência de uma solicitação, um mandato ou um convite (Roqueplo, 1997; Restier-Melleray, 1990; Trépos, 2002, Delmas, 2001; Borraz, 2015). No campo das políticas públicas tem sido esta a conceção que tem prevalecido, segundo a qual a *perícia* e o *perito* são conotados como *instrumentos de apoio à decisão política* (Barthe & Gilbert, 2005). De acordo com este ponto de vista, a relação entre conhecimento e política é geralmente interpretada como um processo linear que decorre entre produtores (técnicos e cientistas) e utilizadores de conhecimento (políticos, quadros da administração, sociedade civil) (Roqueplo, 1997). O perito é alguém que fornece o conhecimento aos responsáveis políticos para que estes possam governar de forma mais eficaz (racionalidade política) e melhorar a qualidade das políticas públicas (racionalidade técnica e científica): o conselheiro, o analista político, o especialista, o consultor, o assessor, são algumas das expressões que ilustram genericamente esta conceção de perito. Com o desenvolvimento das ciências sociais a partir do século XIX esta imagem do perito passou a estar sobretudo vinculada a atores que representavam este campo, abandonando assim os registos mais filosóficos, teleológicos e estatistas que foram marcando os períodos anteriores (e.g. sábios, conselheiros dos reis e do estado¹⁸). De realçar ainda que, no sentido de ultrapassar esta relação polarizada entre

¹⁸ A título de curiosidade e exemplo evoco a produção dos *espelhos de príncipes*, um género literário de orientação política/pedagógica que remonta à Antiguidade, tendo ganhado especial importância nos períodos da Idade Média e do Renascimento. Tal como o nome indica, são textos que tinham como pretensão educar os soberanos

peritos e decisores políticos, o conceito evoluiu ligeiramente, sugerindo que o perito desempenharia também um papel comunicacional, ajudando os decisores a compreender o público e vice-versa (Cadiou, 2006: p.113). Estas principais conceções de perito encaixam em linhas gerais numa tipologia que foi formalizada pelo teórico alemão Jurgen Habermas no final dos anos 1960 e constitui, até aos dias de hoje, um ponto de referência no campo da sociologia da perícia (Barbier et al 2013). A referida tipologia distingue três estilos de tomada de decisão: o *modelo decisionista* (*decisionist model*), que corresponde ao primado da decisão política sobre a racionalidade técnica ou científica (*politization of science*); o *modelo tecnocrático* (*technocratic model*), que corresponde ao inverso, ou seja, o primado do saber dos especialistas sobre a decisão política (*scientization of politics*), ficando este reduzido a um órgão de execução; e o *modelo pragmático* (*pragmatic model*), no qual as escolhas políticas resultariam do diálogo entre especialistas e leigos (Cadiou, 2006; Barbier et al, 2013). Na sua essência, esta tipologia retrata as três modalidades clássicas de intervenção dos peritos e têm servido também de protótipo ao desenvolvimento de novas práticas.

Este esquema clássico, sumariamente apresentado, tem assumido contornos diferentes ao longo da história (Lascoumes, 2005; van Zanten, 2007; Restier-Melleray, 1990), consoante as tendências e os regimes de conhecimento¹⁹ de cada de país (Mangez, 2011; Campbell & Padersen, 2015). Em países com regimes políticos mais centralizados, como Portugal e França, o recurso aos peritos esteve, durante muito tempo, associado ao desenvolvimento da estatística (e.g. acumulação e tabulação de dados, através de inquéritos à população, censos), às ciências do governo e à formação de elites políticas (Lami, 2019: p.558; van Zanten, 2006: p:262), de modo a reforçar os órgãos burocráticos do Estado e assim permitir que este afirmasse a sua capacidade de administrar a sociedade e o país (Barroso, 2000; Lima, 2010, Barroso & Carvalho, 2011). A criação de agências governamentais, institutos, observatórios e órgãos consultivos de caráter permanente que funcionam sob a alçada do Estado, gabinetes de assessoria política e de departamentos especializados, bem como o

e orientar a sua ação, à imagem daquilo que os seus conselheiros e teólogos (que os redigiam) consideravam como “o príncipe ideal, o comportamento que ele deve ter, seu papel e sua ação no mundo” (Lima-Pereira, 2019: p.2). De matriz jurídica, eclesiástica, pontifícia ou régia, abordavam a política de um modo geral, no sentido de devolver aos príncipes um conjunto de regras, princípios e atividades que lhes permitiriam aproximar-se da projetada imagem do ‘bom governante’ (*idem*). Podemos tomar como exemplo popular “O Príncipe” de Maquiavel (1513), uma obra reconhecida por conter reflexões que eram marginais para a época em que foi escrita e pelo facto de continuar a provocar debates até aos dias de hoje, tanto no campo literário como da ciência política.

¹⁹ O conceito “regimes de conhecimento” proposto pelos sociólogos Campbell e Pedersen (2008), é usado para fazer referência aos “conjuntos de atores, organizações e instituições que produzem e disseminam ideias de políticas que afetam a maneira como a formulação das políticas e os regimes de produção são organizados e operam” (p.3). De acordo com estes autores, diferentes estilos de governo ou regimes políticos têm subjacentes diferentes lógicas e políticas orientadas para a produção e uso de conhecimento no contexto dos processos políticos.

reforço dos quadros técnicos superiores através da contratação de profissionais da educação, são exemplos típicos de estados reguladores, como resposta aos desafios da credibilidade política das autoridades públicas (Weiler, 1983; Majone, 1999; Barroso, 2000; van Zanten, 2007). Nos países anglo-saxónicos, como o Reino Unido e os Estados Unidos, onde há uma maior tradição liberal, a intervenção dos peritos tem sido sobretudo caracterizada como um clima de competição entre grupos de pressão que mobilizam conhecimento pericial na defesa dos interesses dos seus clientes (*advocacy*), procurando influenciar os governos (Saint-Martin, 2014). O historial do protagonismo dos *think tanks*, especialmente no caso dos Estados Unidos, é ilustrativo de um regime de perícia caracteristicamente politizado. Já nos países nórdicos, com regimes mais democráticos, parece haver uma tradição mais longa na consulta pública, nomeadamente através do recurso a comissões de inquérito e referendos que permitem ao Estado auscultar e compilar conhecimento e informação proveniente de diferentes fontes (Christensen & Holst, 2017; Krick & Holst, 2020).

Procurando tipificar os regimes de conhecimento existentes, Campbell e Pederson (2008) estabeleceram uma análise comparativa entre quatro países que consideram serem ilustrativos dos principais tipos de regimes de produção de conhecimento existentes:

As economias de mercado liberais com estados descentralizados e abertos (os Estados Unidos) tendem a ter regimes de conhecimento orientados para o mercado que são altamente competitivos e frequentemente partidários e adversários. Economias de mercado liberais com estados centralizados e fechados (Grã-Bretanha) também tendem a ter regimes de conhecimento competitivos, mas o nível de competição partidária é regulado politicamente através de financiamento público para produtores de conhecimento na sociedade civil e pelas próprias capacidades analíticas internas do estado. Economias de mercado coordenadas com estados abertos descentralizados (Alemanha) tendem a ter regimes de conhecimento relativamente mais orientados para o consenso como resultado de economias políticas com fortes arranjos institucionais associativos e corporativos, sistemas parlamentares que frequentemente produzem governos de coalizão e muito financiamento público para produtores de conhecimento. Finalmente, as economias de mercado coordenadas com estados centralizados e fechados (França) tendem a ter regimes de conhecimento tecnocrático-estatista, onde muito do conhecimento que é orientado para as políticas é produzido internamente pelo estado (Campbell & Pederson, 2008: p.3).

Não obstante os diferentes estilos e tendências que estão associados aos regimes de conhecimento - que outros autores designam também por “*knowledge path dependency*” (Ver Pons & Zanten, 2007; Mangez, 2011) - as últimas décadas do século XX são marcadas por mudanças profundas que conduziram ao desenvolvimento de novas modalidades de intervenção das autoridades públicas e dos atores peritos (Granjou & Barbier, 2010). Como vem sendo demonstrado empiricamente, hoje coexistem diferentes práticas e os sistemas *periciais* governamentais (*expert/advisory systems*) da maioria dos países ocidentais e governos supranacionais têm vindo a tornar-se mais sofisticados, fragmentados e polimórficos (Craft & Halligan, 2015; Berrebi-Hoffman & Grémion, 2009; Craft and Howlett 2017; Robert, 2012). Por um lado, as autoridades públicas procuram novas formas de legitimação e instrumentos que os ajudem a fazer face aos novos desafios da governança contemporânea (Pons & van Zanten, 2005) - muitos países passaram a lidar com novos problemas e questões comuns devido a pressões internacionais e supranacionais e são influenciados pela circulação internacional de certos modelos de intervenção política. Neste sentido, os governantes têm vindo a renovar o modo como recorrem aos peritos, pondo em prática diferentes modalidades de intervenção através das quais estes operam. Por outro lado, a par da intervenção dos governos, a governança contemporânea conta também com a participação de um número crescente de peritos e outros atores que intervêm de forma empreendedora nos processos políticos (Berrebi-Hoffman & Grémion, 2009; Barroso & Carvalho, 2011; Normand, 2016). Atualmente, o poder político é altamente instável e é exercido através de múltiplas alianças entre diversas autoridades (Rose & Miller, 1992).

Por conseguinte, tendo este cenário como pano de fundo, quando nos remetemos aos peritos temos que reconhecer que atualmente estes fazem parte de uma complexa rede ou *elite* (Mangez, 2011: p. 205; Ozga, 2020), de natureza transitória e instável (Trépos, 1996), que inclui muitas categorias de atores: coletivos e individuais; públicos e privados; que operam dentro, fora e/ou no limiar do Estado; podem ser académicos, profissionais de diversas áreas, quadros da administração e/ou exercerem/terem exercido cargos políticos; podem assumir uma postura mais distanciada ou reivindicativa mantendo-se ligados a redes, grupos e comunidades que fixam modos particulares de pensar e de agir coletivos sobre a realidade e/ou intervir como mediadores (*brokers*) entre o Estado e outros interlocutores da sociedade civil.

Tendo por base estas mudanças enunciadas, abordar o papel incremental do conhecimento e dos peritos num quadro de governança contemporânea, requer que reconsideremos a tradicional relação linear entre produtores e utilizadores de conhecimento e que prestemos

maior atenção às múltiplas dimensões e articulações que se tecem entre conhecimento, política e ação públicas, que envolvem progressivamente: a produção de novas configurações de conhecimento; a emergência de novos espaços e atores (Rose, 1993; Jacob et Genard, 2004) e o desenvolvimento de novas formas de coordenação das políticas e ação públicas (Le Galès, 2004). Como referem Fenwick e seus colegas (2014), tem vindo a desenvolver-se uma nova relação entre o conhecimento e a política: “a perícia já não se circunscreve à sua tradicional tarefa de informar as políticas, ela está imbuída na própria construção das políticas, de modo mais complexo” (p.6).

Seguidamente apresentarei cada uma das transformações sintetizadas, colocando em perspetiva diferentes formas de interpelar e investigar a ação dos peritos nas políticas e ação públicas.

2. Novos alinhamentos entre conhecimento e política

Neste ponto, debruçar-me-ei sobre três tópicos ou transformações: no campo da produção de conhecimento, que conta com *novos produtores* e *novas configurações de conhecimento*; no *alargamento dos espaços e categorias de atores que intervêm nas políticas públicas*, não só peritos mas também atores que mobilizam conhecimento pericial e peritos de modo a exercer influência sobre as decisões políticas; *nas práticas dos peritos*, que ganham novos contornos num cenário de abundância de conhecimento, de competição e de crescente perceção da complexidade do real.

2.1. Novos produtores e configurações de conhecimento

Um dos principais indicadores que salienta a importância que a *perícia* e os *peritos* vêm ganhando nos processos de decisão política corresponde ao aumento do número e categorias de atores que produzem conhecimento orientado para o processo político. Como indiquei no ponto anterior, a figura do perito esteve, durante muito tempo, associada ao papel que os académicos e profissionais, vinculados a instituições públicas ou inseridos em órgãos e estruturas governamentais, desempenhavam junto do poder político. Porém, essa perceção tem vindo a mudar. O papel de perito tem vindo a ser desempenhado por outras categorias de atores que intervêm a partir de um leque cada vez mais diversificado de espaços institucionais e informais. A estas mudanças começa por estar associado o crescente multiposicionamento e circulação dos atores (Massardier, 1996; Berrebi-Hoffman & Grémion, 2009), como resultado da própria evolução dos seus percursos profissionais e processos de

socialização, que contam com uma maior mobilidade, acumulação de experiências, mais conhecimento e novas competências, tornando a sua identidade e papel mais ubíquos (e.g. hoje em dia a figura do perito pode estar ligada a uma organização, uma agência privada, uma rede ou um departamento ministerial ou ser desempenhada por um investigador, um profissional ou um político, sem que estas sejam categorias mutuamente exclusivas). Nomeadamente, no campo das políticas públicas da educação, alguns estudos têm vindo a notar a presença de “atores versáteis e polivalentes que se desmultiplicam em diferentes papéis” (Barroso, 2009: p.999); atores móveis (Grek, 2013), que constroem o seu papel a partir das associações que vão tecendo (Callon & Latour, 1981, Lawn, 2013).

A proliferação de peritos a que temos vindo a assistir nas últimas décadas resulta também de mudanças no campo da oferta e da procura de conhecimento. Há uma procura crescente de conhecimento, tanto no setor privado como por parte das autoridades públicas, que são cada vez mais pressionados a justificar a pertinência dos seus projetos e a procurar meios que os ajudem a atingir melhores resultados e a melhorar a sua performance. Na governança contemporânea, o conhecimento tem um papel multissus pois permite: resolver problemas sociais, mudar comportamentos, tornar as políticas mais robustas e credíveis, avaliar os seus efeitos e tem também uma função estratégica (*knowledge management*), na medida em que ajuda a garantir uma maximização de recursos e uma melhor coordenação e gestão da ação pública (Pons e Zanten, 2005). Como sublinha Christina Boswell (2007), nas políticas públicas o conhecimento é valorizado “pelo seu papel instrumental” (*problem-solving role*) e também pelo seu “papel simbólico ou legitimador”, enquanto “indicador da validade das decisões e/ou indicador da solidez das organizações que tomam decisões” (Boswell, 2007: p.2).

Na esfera política, essa crescente procura de conhecimento tem passado especialmente pela *externalização*, um processo através do qual os decisores políticos (governantes e quadros da administração) mobilizam recursos externos à administração para o fornecimento de conhecimento pericial (Jacob e Genard, 2004; Robert, 2005; Howlett & Migone, 2013; Berrebi-Hoffman & Grémion, 2009), procurando compensar a sua pressuposta carência de recursos internos ou alegando a inexistência de conhecimento disponível ou relevante no interior da sua tecnoestrutura, nos domínios em que pretendem intervir. Contudo, esta procura de conhecimento não é imparcial. Geralmente, os governantes estão interessados num tipo particular de conhecimento que lhes permita levar a cabo os projetos e ideias que inscrevem nas suas agendas políticas e aumentar a eficácia da regulação (Zanten, 2006; p.263) e, neste sentido, tentam reorganizar a investigação e a produção de conhecimento pericial de acordo com esses fins (Gagnon, 1990; Hammersley, 2007). Este aspeto pode ser evidenciado pelas

medidas que as autoridades públicas têm levado a cabo com o objetivo de interferir com a produção científica e pela criação de condições para expandir e implicar um maior número de atores na produção de conhecimento (Brooks, 1990; Howlett & Mijone, 2013). Aponto alguns indicadores que realçam o modo como os governantes têm interferido no campo da produção de conhecimento e contribuído para a proliferação dos peritos no espaço público:

Tornar a investigação 'útil' – Esta visão “utilitarista” (*utilitarian turn*) da investigação é alimentada pelas perceções que o Estado tem acerca do papel que a ciência, em particular as ciências sociais, devem desempenhar (Zanten, 2006: p: 263). Neste sentido, o controlo da investigação científica é exercido através da introdução de medidas políticas que coagem a conduta dos investigadores e universidades, nomeadamente, a criação de novas regras de financiamento que condicionam a escolha dos temas, objetos de estudo e metodologias de investigação (Barroso, 2009; Barroso & Carvalho, 2011). Como referi no início deste capítulo, os investigadores têm alertado para o facto das universidades estarem a ser impelidas a criar estratégias relacionadas com a inovação e a transferência de conhecimento, numa lógica de empreendedorismo e competitividade (Nóvoa, 2018). Normand (2016) sublinha também o *novo espírito do capitalismo académico* que tem marcado as reformas das instituições do ensino superior um pouco por todo mundo, interferindo não só na sua organização e funcionamento bem como nas convenções e práticas dos próprios académicos e profissionais (Normand, 2016: p. 199).

Abrir as portas a novos produtores de conhecimento – As autoridades públicas têm vindo a introduzir medidas que incitam a expansão do mercado da produção de conhecimento expressamente orientado para o processo político. Estas medidas traduzem-se, por exemplo, na abertura de concursos e disponibilização de fundos que se estendem a agências do setor privado (Stehr & Grundmann, 2012) e que passam, designadamente, pelo forte apelo à produção de “evidências” e inventariação de “boas práticas” (Davies et al. 2000; Cairney 2016; Boaz et al. 2019). Além de encorajarem a entrada em jogo de novos atores, estas medidas servem também como pré-condição para quem pretenda operar neste nicho de mercado.

Estabelecer protocolos e contratos de investigação e prestação de serviços - a delegação a comissões de peritos ou contratualização com entidades externas, especialmente universidades, agências privadas de investigação e empresas de consultoria para a realização de estudos, são também indicadores que salientam a tendência para a externalização da perícia e a diversificação de procedimentos usados para o obter. Frequentemente, os governantes solicitam estudos e recomendações e pedem apoio para monitorizar e avaliar a

implementação de programas e medidas de política educativa “ao estilo de uma assessoria externa” (Lima, 2010: p.16), isto é, de acordo com uma lógica prestação de serviços ou *outsourcing* (e.g. diagnósticos, monitorização, avaliação externa, meta-avaliação).

A entrada na chamada ‘era do conhecimento’ e a crescente influência de ideologias neoliberais e dos princípios da Nova Gestão Pública (NPM) nas reformas de um número crescente de países, bem como o poder exercido por organismos supranacionais e os efeitos da globalização, são fatores que têm sido apontados como os principais aceleradores destas mudanças (Giddens, 1999; Ozga & Lingard, 2006; Dale, 2009; Stone & Ladi, 2015; Nóvoa, 2018). A informação e o conhecimento adquiriram um valor superior ou equiparável ao dos bens materiais e serviços (Zanten, 2006; Mangez, 2011); os novos papéis do Estado caracterizam-se por processos de desburocratização, descentralização, prestação de contas (*accountability*) e responsabilização; os princípios subjacentes à “boa governança”²⁰ guiam-se, cada vez mais, pela capacidade de mobilização, gestão e difusão de conhecimento robusto, a partir de modelos gestionários (e.g. auditorias, *standards*, *benchmarks*) (Nóvoa A. & Yariv-Mashal T., 2003; Berrebi-Hoffman & Grémion, 2009).

É neste contexto que é possível equacionar a expansão da demanda com a dos produtores de conhecimento. O papel de perito tem passado a ser partilhado por um conjunto mais alargado e heterogéneo de atores individuais e coletivos, com percursos, recursos (económicos, simbólicos, científicos) e filiações institucionais muito diversas que, com frequência, intervêm em diferentes arenas e competem entre si, promovendo o “*marketing* de ideias” (Hauck, 2017: p.7) e a “empresarialização do conhecimento” (Maasen & Weingart, 2005, pp.5-6). Com efeito, uma das mudanças mais significativas desde os anos 1960 tem sido o incremento e diversificação de atores que aspiram produzir conhecimento relevante para a política (Lindquist, 1990; Maasen & Weingart, 2005; Normand, 2016). É inegável o papel preponderante que as organizações internacionais, *think tanks*, fundações e agências privadas de consultoria vêm ganhando neste domínio, como também na criação de condições para a circulação do conhecimento que produzem (Medvetz, 2012; Thompson, Savage & Lingard, 2015; Stone, 2002; Berrebi-Hoffman & Grémion, 2009).

²⁰ A expressão “boa governança” tem origem no campo da gestão pública e da economia, tendo sido proposta pelo Banco Mundial em meados nos anos 90. Outras organizações, como as Nações Unidas, a OCDE e a Comissão Europeia adaptaram o conceito para sublinhar a necessidade de desenvolver modelos de governança mais democráticos. De acordo com a definição proposta pela Comissão Europeia (European Commission, White paper, 2001: p. 10), a “boa governança” deve reger-se por cinco princípios orientados para a promoção de uma governança mais democrática: a abertura; a participação; prestação de contas; eficácia e coerência. Apesar do frequente recurso a esta expressão no campo político, o seu uso está longe de ser consensual pela sua conotação normativa, tendo em conta que existem diferentes representações diferentes daquilo que significa ser uma *boa* ou *má* governança.

Seguindo a sugestão de Evert A. Lindquist (2001), podemos imaginar este amplo e heterogéneo conjunto de atores governamentais e não governamentais, públicos e privados, como uma *terceira comunidade*:

Organizações dentro e fora do governo, nem compostas por formuladores de políticas, nem totalmente comprometidas com a pesquisa em ciências sociais *per se*, mas sim compartilhando o compromisso de produzir dados, pesquisas ou análises relevantes para as políticas, mesmo que possam estar localizadas no governo ou no setor privado, trabalham para e visam diferentes públicos e possuem vários graus de organização de modo a colocar a investigação no domínio público. (Lindquist, 2001: p.3)

Enfim, é nestas circunstâncias que tem lugar a produção de *novas configurações de conhecimento*, bem como a sua expansão, padronização e institucionalização (Meyer, 2010: p.120). A produção de conhecimento científico, outrora reservada a laboratórios e universidades, tem vindo a ter lugar noutros espaços e contextos e a ganhar um novo entendimento²¹ (Collins & Evans, 2002, 2007; Nowotny et al, 2001, Delvaux, 2009; Knorr-Cetina, 1981). A ciência passou a ter que conviver com um “novo” tipo de conhecimento que é fabricado por esse conjunto mais vasto de atores e instâncias periciais. Para além da

²¹ O debate epistemológico sobre a noção de conhecimento científico é bastante antigo, mas nos anos 60 foi especialmente influenciado pelas reflexões produzidas pelo físico Thomas Kuhn, sendo amplamente reconhecidos os contributos da sua obra “Estrutura das Revoluções Científicas” (1962), que oferece uma reflexão filosófica, sociológica e histórica acerca da ciência. Contrapondo uma visão determinista do conhecimento científico, Kuhn defendeu e demonstrou o seu carácter temporal, condicional, vulnerável e incerto. Para o debate sociológico acerca da noção de ciência têm contribuído também outros autores, sendo de sublinhar as reflexões produzidas nos campos da filosofia e sociologia das ciências e tecnologia (Science Technology Studies). Nos finais dos anos 80, partindo do trabalho Thomas Kuhn e considerando a ‘difícil’ relação entre ciência e política, especialmente no campo da controvérsia científica, Funtowicks & Ravetz (1993) propuseram uma nova abordagem - a Ciência Pós-Normal. Como referiram num texto publicado em 1993, o paradigma de Ciência Normal, proposto por Thomas Kuhn, revelava-se pouco compatível em situações onde “os factos são incertos, as expectativas elevadas e as decisões urgentes” (Funtowicz, S. and Ravetz, J., 1993. "Science for the post-normal age". Futures, 31(7): 735-755). Neste sentido, apontaram para a necessidade de desenvolver novos métodos de produção de conhecimento científico, envolvendo comunidades de pares mais alargadas (*extended peer communities*) (Ravetz, 1999). Em 1994, Michael Gibbons e seus colegas contribuíram também para este debate. Na sua obra “The New Production of Knowledge” (Gibbons et al, 1994), os autores desafiam a comunidade científica a “repensar a ciência” na sua relação com a sociedade. Estes autores sugerem a transição para um novo paradigma relativamente aos modos de produção de conhecimento científico, a que chamaram *Modo 2*. Na sua perspetiva, esta transmutação decorre da perceção de que a autoridade científica passou a estar socialmente distribuída, como resultado de novos contratos sociais estabelecidos com a ciência (Nowotny et al, 2001: p.224). Afirmam que as novas formas de produção de conhecimento se vêm afastando das perspetivas puramente disciplinares com métodos de controlo de qualidade tradicionais (*Modo 1*) para formas mais democráticas, através de práticas de produção que envolvem cientistas de várias disciplinas, bem como atores que não fazem parte da comunidade científica (*Modo 2*). Embora alguns investigadores vejam na produção de conhecimento altamente contextualizado uma boa oportunidade para a tornar mais democrática, outros lembram que esta opção representa alguns perigos, nomeadamente, o facto de passar a ser mais permeável à influência dos atores políticos e outros igualmente poderosos no processo de produção (Ozga, 2008).

pluralidade atores e instâncias envolvidos na sua produção, esta configuração de conhecimento emergente - aqui genericamente tratada como *conhecimento pericial* ou aquele que é expressamente *orientado para o processo político* - reúne outras características particulares que o demarcam daquele que tem uma orientação investigativa e académica. Ambos se inscrevem em finalidades e temporalidades diferentes (Roqueplo, 1996). O conhecimento pericial é prescritivo, ou seja, tem uma orientação prática concreta, enquadra-se sempre num contexto político específico e deve ser ‘amigo do utilizador’ (*user-friendly*), isto é, deve ser fácil de interpretar e de transferir por/para diferentes audiências. Contrariamente, aquele que resulta do labor científico tem como objetivo “tornar a realidade mais inteligível” (Zanten, 2006: p.260), uma vez que tem uma vocação analítica e é norteado pela curiosidade de investigar e de interpelar livremente (Linguist, 1990: p.31). Lingard (2013) propõe a distinção entre *investigação* e *investigação para a política*, mas sublinha que por vezes é difícil estabelecer as fronteiras que demarcam estas duas categorias de conhecimento, pois estas tendem a sobrepor-se precisamente devido à crescente mobilidade profissional dos atores implicados na sua produção (p.114). Esta interpenetração de campos e atores reflete-se, por exemplo, na apropriação de conceitos das ciências sociais e métodos da investigação científica na atividade política e das organizações internacionais que, como refere Mangez (2011), parece estar a tornar-se cada vez mais natural (p.203). Não obstante, é importante clarificar que a noção de *conhecimento pericial* no campo da decisão política corresponde ao sentido que é atualmente atribuído às expressões *conhecimento útil* (*useful knowledge*), *conhecimento para a política* (*knowledge for policy/policy-oriented knowledge/governing knowledge*) ou *investigação para a política* (*research for policy*) que têm vindo a ser vulgarizadas no léxico político ao longo dos últimos anos. Trata-se de um tipo de conhecimento que se corporiza em diversos formatos e instrumentos que constituem atualmente componentes centrais no governo da educação e noutros setores, de que são exemplo: resumos simplificados de literatura científica, inventários de ‘boas práticas’, *rankings*, *standards*, recomendações, *policy briefs*, *policy guides* e programas.

No campo da educação, o elogio e a produção massiva de *conhecimento orientado para a política* têm sido principalmente atribuídos aos defensores das abordagens das *políticas baseadas* ou *informadas pelas evidências* (*evidence-based policy* ou *evidence-informed policymaking*), onde se incluem governantes, académicos, organizações internacionais e outros grupos de interesse privados (Head, 2015). O conceito *evidence-based policy* radica-se num movimento que teve origem nos anos 1990 no campo da medicina (*evidence-based*

practices ou evidence-based medicine)²². No final do século passado esta abordagem começou a ganhar maior destaque, contando com mais seguidores e colonizando outros setores da política, sendo de realçar o seu uso no campo social e educacional (Davies, 1999; Hammersly, 2001; Young et al, 2002)²³. Desde então este modelo tem circulado internacionalmente, principalmente com a ajuda de organizações que detêm maior poder de influência, consideradas como *organizações peritas* - entre elas a OCDE, UNESCO/ONU, Banco Mundial e a Comissão Europeia (Schuller et al; 2006; Grek, 2014; Normand, 2017, Mangez, 2018). Além destas organizações mais conhecidas, importa notar também a crescente afluência de novos atores neste domínio, nomeadamente, organizações privadas (*edu-business*) (Thompson, Savage & Lingard, 2016) e outras que entram pela via da filantropia (Viseu & Carvalho, 2018; Carvalho, Viseu & Gonçalves, 2018).

Aspirando tornar o processo de decisão política mais racional, os apoiantes do referido movimento defendem que as políticas sólidas (*sound policies*) são aquelas que se baseiam ou são informadas por evidências fornecidas por estudos científicos rigorosos e não o resultado de decisões oportunistas (Nutley et al, 2003). Defendem também que os peritos (cientistas e analistas políticos) devem desempenhar um papel central na identificação dessas evidências, analisando e comunicando as suas implicações aos dirigentes políticos. Os

²² A expressão *evidence-based policy* terá partido do conceito *evidence-based practices* (práticas baseadas em evidências), com origem no campo da saúde (*evidence-based medicine*). Naquele setor, o conceito traduz-se na utilização dos resultados de estudos científicos desenvolvidos de forma rigorosa, mediante a realização de ensaios clínicos randomizados (RCT, Randomized Controlled Trials) que visavam comparar um grupo de tratamento com um grupo placebo, no sentido de identificar as melhores práticas que deveriam informar as decisões médicas. O movimento a favor da *evidence-based medicine* teve origem no Reino Unido no princípio dos anos 1990 e tem como principal referência a organização sem fins lucrativos Cochrane Collaboration - uma rede independente, estabelecida em 1993, que esteve na vanguarda do movimento e que envolve redes de voluntários da área da saúde de todo o mundo (investigadores, profissionais, pacientes, prestadores de cuidados e outras pessoas ligadas e interessadas na área da saúde) (Nutley, Davies & Walter, 2003; Marston & Watts, 2003). A organização foi criada para responder à necessidade de organizar de forma sistemática os resultados de investigação realizada no campo da medicina, de modo a facilitar a tomada de decisões nesse campo e a ajudar a compreender em que áreas era necessário produzir mais investigação. Com o objetivo de expandir o seu uso, para os mais variados fins e por parte de diversos utilizadores, a referida organização vem disponibilizando, gratuitamente e em linguagem inclusiva, o acesso aos resultados dos estudos que realiza e compila (<https://www.cochrane.org/>).

²³ Na Europa, a adoção desta abordagem no campo das políticas públicas da educação teve também origem no Reino Unido, no contexto da implementação do programa de modernização administrativa liderado pelo primeiro-ministro Tony Blair, em 1997 (Sanderson, 2002). Um objetivo central ao seu programa de reforma consistia em pôr fim às políticas baseadas em ideologias e presunções, através da mobilização mais sistemática dos resultados da investigação científica no processo de decisão. Esta ideia fixou-se no slogan 'what matter is what works' (Davies, Nutley & Smith, 2000), que visava reforçar a importância de investir na experimentação de novas ideias em pequena escala, para que depois pudessem ser transferidas e amplificadas (*idem*). Teria sido este contexto que motivaria o aparecimento da Campbell Collaboration em 1999 - uma organização não governamental internacional que foi fundada na esteira da Cochrane Collaboration - vocacionada para a revisão sistemática de estudos científicos, com vista à produção das melhores evidências que devem suportar as políticas e práticas no campo social e educacional (<https://campbellcollaboration.org/>).

sociólogos Marston e Watts (2003) referem que a crescente adesão ao movimento e a sua rápida naturalização ao nível do discurso político são, em certa medida, induzidos pela conotação intuitiva e de senso comum que a própria expressão - *evidence-based policy* - sugere: “a expressão funciona como uma espécie de *slogan* que transmite simultaneamente um sentido *científico, académico e racional*”, passando a ideia de poder contribuir para “uma modernização do processo de decisão” (Marston & Watts, 2003; pp.144-145). Young e seus colegas (Young et al, 2002), definem *evidence-based policy* como um conceito que é configurado em torno de duas suposições: a necessidade de procurar evidências e a natureza probatória das ciências sociais. Como explica Delvaux (2009) “face à complexidade social e a incerteza da ação, os argumentos com maior probabilidade de ter impacto público são aqueles que parecem ao mesmo tempo racionais e simples, levando a acreditar que é possível dominar o real” (p. 969).

A discussão em torno daquilo que deve ser considerado como *evidência* ou o que é o *conhecimento útil*, como, quando e quem deve utilizá-lo, são questões que constituem o principal foco de controvérsia nos debates em torno destas abordagens (Pons e Zanten, 2005). Apesar dos esforços empreendidos na adaptação e atualização do modelo (de *evidence-based policy* para *evidence-informed policy and practice* ou *evidence-informed policymaking*), a sua concetualização e utilização estão longe de ser claros e consensuais na comunidade científica. No campo educacional, Barroso (2009: p4), fazendo uma alusão a autores que trabalham no domínio da liderança e da gestão educacional, sintetiza a versão mais recente deste modelo do seguinte modo:

O modelo de “*evidence-informed policy and practice*”, (...), contesta a existência de uma influência direta entre conhecimento e política e propõe um processo mais complexo, com as seguintes características: os resultados da investigação são selecionados; a evidência é coligida; procede-se à sua validação e comunicação; sendo em seguida usada ou ignorada no processo de decisão (quer pelos políticos, quer pelos práticos). Neste processo, o contributo da investigação é sempre contextualizado no campo político e afeta sobretudo o “clima de opinião. (Smith, 1999, citada por Levčic & Glatter, 2001, p. 9)

Não existindo uma definição universal, as políticas baseadas ou informadas em evidências têm sido genericamente caracterizadas como “*uma abordagem que ajuda as pessoas a tomarem decisões bem informadas acerca de políticas, programas e projetos, colocando a melhor evidência disponível no coração do desenvolvimento das políticas e da sua*

implementação” (Davies, 2004, p. 2). Na prática, a ideia traduz-se em provar ‘aquilo que funciona’ (ou não funciona), ou seja, avaliar através da revisão sistemática, análise de práticas, dispositivos e programas, aqueles que permitem alcançar melhores resultados.

Os defensores desta abordagem consideraram-na como um desafio e uma oportunidade para os investigadores, salientando que assim podem dar um contributo útil e positivo ao processo de decisão política, permitindo compreender melhor a sociedade e melhorar a organização e funcionamento dos sistemas educativos. Contudo, a fabricação massiva deste tipo de conhecimento tem sido encarada com bastantes reservas por parte da comunidade científica, que alerta para o facto do conhecimento não ser apenas um instrumento de poder, mas sim um processo de legitimação que expressa a diversidade de um bem comum. Como acautela Lascoumes (2007) “os instrumentos de ação pública não são inertes, nem são simplesmente mobilizáveis para fins sociopolíticos, eles têm uma força de ação própria” (p.76). A produção de evidências é considerada como problemática porque materializa as representações da realidade em números e instrumentos, que definem o que conta como problema, o que é desejável e deve ser governado, sendo por esta razão que deve ser entendida como um processo técnico ativo (Rose & Miller, 2010). Apelando à noção de *dispositivos de inscrição* desenvolvida por Bruno Latour (1986) para explicar o processo cumulativo que conduz à construção dos factos científicos, Rose e Miller (2010) acrescentam que “através da inscrição a realidade torna-se estável, móvel, comparável e combinável. É apresentada de forma a que possa ser debatida e diagnosticada” (p. 283). Ora, a abordagem das políticas baseadas ou informadas pelas evidências não é ideologicamente neutra, uma vez que suporta determinadas crenças e valores que são compatíveis com certos paradigmas culturais e políticos dominantes (Gouch e Elbourne, 2002). A sua lógica tem vindo, com frequência, a ser fundamentada em orientações que defendem o avanço científico e tecnológico aliados à inovação, empreendedorismo, prosperidade económica e competitividade, como chaves do progresso social (Mangez, 2011)²⁴. Além disso, o

²⁴ Esta lógica espelha-se nomeadamente nas orientações da OCDE que, como sublinham Carvalho e Costa (2011), suportando-se nas reflexões produzidas por outros autores, esta tem percorrido “um caminho em matéria educativa marcado pela tensão entre os princípios do liberalismo económico e os princípios da democracia social” e olha para a educação enquanto “fator gerador de vantagens na competição global e para a capacidade dos sistemas educativos produzirem uma força de trabalho flexível e adequada às necessidades do mercado de trabalho” (Carvalho & Costa, 2011: p. 50-51). Um outro exemplo numa área distinta vem do campo das organizações para o desenvolvimento. Nomeadamente, o instituto Overseas Development Institute, um *think tank* independente que opera desde 1960, tem vindo a encorajar governantes dos países ditos “em desenvolvimento” com quem colabora, a aderirem ao movimento das políticas baseadas ou informadas por evidências. Esta orientação é expressa nos diversos documentos que tem vindo a publicar, entre os quais se destaca um manual dirigido a dirigentes políticos -“*Toolkit for progressive policymakers in development countries*”- no qual os atores difundem uma visão do progresso articulada com as políticas informadas por evidências (<https://www.odi.org/publications/154-toolkit-progressive-policymakers-developing-countries>)

conhecimento circula e é constantemente reinterpretado, pelo que os seus efeitos são muito variáveis, devido às especificidades contextuais e locais (*idem*: p.201). Como refere Hammersley (2005) certas aplicações descontextualizadas de resultados tidos como “científicos” podem revelar-se desastrosas por subestimarem, por exemplo, fatores humanos como a motivação profissional. Biesta (2007) contesta também a ideia de que a educação deve tornar-se numa prática baseada em evidências, lembrando que esta abordagem não só limita a tomada de decisão a questões de eficácia e eficiência, como também restringe as oportunidades de participação em atividades educacionais.

Um exemplo concreto de um instrumento poderoso que se alinha com o espírito subjacente à abordagem das *políticas informadas pelas evidências* no campo educacional é o caso do PISA (Programme International Students Assessment). O conhecido programa de avaliação internacional, criado pela OCDE no ano 2000, funciona como uma rede internacional que permite estabelecer comparações entre países, extraindo evidências a partir da medição do desempenho escolar dos alunos em diferentes países. A expansão do PISA é um facto indiscutível. O número de países que aderiram ao programa tem vindo sempre a aumentar (em 2003 contava com 32 países e em 2018 o número ascendeu para 88, incluindo todos os países-membros da OCDE). Como demonstra Carvalho (2009), através do estudo aprofundado que conduziu no âmbito do Projeto KnowandPol:

O Programa (PISA) é palco da promoção de acordos, acerca de quais são as práticas e as políticas educacionais que os governos nacionais “admitem submeter a escrutínio externo”, e municia regularmente os políticos de dados e análises elaborados a partir de modelos construídos com base em convenções estabelecidas entre peritos. (p.1016-1017).

É neste sentido que o mesmo autor classifica o PISA enquanto “um instrumento baseado e gerador de conhecimento que participa na coordenação da ação pública no sector educativo” (*idem*: p.1009).

Na mesma linha de críticas sobre as políticas baseadas ou informadas pelas evidências, Eric Mangez (2018), sintetizando reflexões de vários investigadores, alerta para o elevado poder que as organizações internacionais têm exercido no domínio da educação, através do recurso a esta abordagem:

Para além da capacidade de mobilizar recursos poderosos (...), a força destes órgãos de governação (distintos dos órgãos de governo) não decorre do poder político (muitas vezes não o têm), mas sim da sua capacidade para se constituírem como “macro-observadores” dos sistemas educacionais à escala internacional, e mesmo global, através da produção de conhecimento que confere um papel central aos procedimentos de quantificação (Rose 1991; Grek 2009; Ozga 2009; Werron 2015; Hartong 2016), à identificação de boas práticas ou casos exemplares e aos processos de comparação (Nóvoa e Yariv-Mashal 2003; Carvalho 2012; Freeman e Mangez 2013). Desta forma, e mesmo quando não são formalmente lugares de tomada de decisão política (embora haja membros do governo frequentemente envolvidos nelas ao lado de outros atores), esses órgãos de governança podem exercer uma influência inegável na educação. É como se os sistemas educacionais tivessem escapado, em grande medida, do controle dos seus governantes tradicionais (Charlier and Croché 2005). (Mangez, 2018)

A elevada reputação de organizações como a OCDE advém do facto de serem consideradas como imparciais e racionais, tendo em conta que, como nota Carvalho (2009) “*a sua autoridade depende de uma performance de organização, livre de pontos de vista políticos e de circunstâncias particulares, capaz de produzir conhecimento para todos, a partir de estudos empíricos fundados em saberes sobre os quais existe um relativo consenso científico*” (p.1018-1019). O grande problema é que ao tornarem-se proactivas no campo educacional, organizações poderosas como a OCDE moldam a educação internacionalmente e reforçam a sua posição enquanto agentes independentes e o seu poder de influência em relação aos seus estados-membros (Robertson, 2005). É na sequência destas reflexões que o olhar crítico da investigação educacional tem procurado acautelar os efeitos da sua ação empreendedora na regulação pelo conhecimento (van Zanten, 2008). Como notam também Ozga & Arnott (2019) a propósito dos efeitos da intensificação da produção e difusão de conhecimento orientado para a política, estes dados, embora descritos como “transparentes”, não são somente produzidos e distribuídos entre a elite burocrática, mas na população em geral:

O governo local e as escolas que costumavam ser relativamente fechadas ao escrutínio público e do governo central agora são visíveis e calculáveis (Ozga et al. 2011: 92). Os dados expressos como classificações públicas, tabelas classificatórias e resultados do PISA são formas de conhecimento 'oficiais e populares', (...) podemos vê-los como fazendo trabalho político; por exemplo, habilitar e consolidar o controle sobre uma ampla rede de atores e instituições - autoridades locais, escolas e professores incluídos (Ozga & Arnott, 2019: p.4)

Importa ainda sublinhar que embora a versão mais atualizada desta abordagem (*evidence-informed*) reivindique um certo distanciamento do primeiro modelo linear (*evidence-based*) e pareça ser mais sensível à complexidade que é própria do processo de decisão, a lógica que está subjacente à abordagem das políticas informadas pelas evidências recupera alguns pressupostos antigos que marcaram o paradigma da relação entre conhecimento e política durante os anos 1950/60 (Biesta, 2010; ver também Barroso, 2009; p.990), nomeadamente, aqueles que se prendem com a aplicação direta do conhecimento científico (agora, o recurso às quantificações e “evidências”), a crença no saber que é bom e certo (que passou a traduzir-se “naquilo que funciona”, “boas práticas”, meritocracia, *golden standards*) e a procura de um olhar convergente e homogeneizador mediado pela comparação e pela aprendizagem política.

2.2. Alargamento dos espaços e categorias de atores que participam nos processos políticos

Um segundo aspeto que permite pôr em evidência a existência de novas relações entre conhecimento e política, surge associado à distribuição de saberes e poderes na sociedade: a perícia é coletiva e heterogénea (Lascoumes, 2002; p.20; Callon et al, 2001). De acordo com esta perspetiva é possível identificar diferentes modalidades de intervenção dos peritos. Crescentemente, as autoridades públicas são coagidas a intervir de forma mais responsável, democrática e transparente, o que as obriga a debater publicamente e a integrar outros grupos sociais que são direta/indiretamente afetados pelas decisões políticas, incluindo peritos e leigos ou *profanos* (Lascoumes, 2002; Damay et al, 2011; Jones & Irwin, 2013). O nível de complexidade e a interdependência dos problemas públicos também as leva, em certas ocasiões, a recorrer simultaneamente a peritos de áreas distintas, no sentido de coligir várias fontes. De acordo com esta perspetiva, o recurso aos peritos e a procura de conhecimento, por parte do poder político, traduzem-se em mecanismos que visam essencialmente ganhar a confiança dos cidadãos relativamente às medidas políticas que apresenta e evitar potenciais conflitos entre as diferentes partes envolvidas, mediante a coleção de informação, dados, pareceres e de conhecimento interdisciplinar e transdisciplinar (Granjou, 2003). Por outro lado, hoje o conhecimento pericial e os peritos constituem recursos que são mobilizados, não só pelas autoridades públicas, mas também por outros atores na ação pública, para suportar os seus próprios pontos de vista e contrapor argumentos num espaço concorrencial e fragmentado - como acontece com os sindicatos, grupos de pressão,

organizações não governamentais, agentes económicos, entre outras coligações de interesses e causas (Brooks, 1990, p.82). O número e tipo de atores que participam proactivamente nos processos de decisão política é hoje mais amplo, são cada vez maiores as possibilidades de contestação e há uma proliferação de espaços de representação e de interação, contribuindo para que o universo de fabricação das políticas públicas se torne policêntrico (Massardier, 2003: p.91).

Estas duas modalidades de intervenção dos peritos - seja num registo mais autoritário que enfatiza o papel do Estado como mobilizador, árbitro e decisor político, ou num registo mais “democrático” no qual estes papéis aparecem mais distribuídos e diluídos entre diferentes atores que compõem a esfera pública - começaram por ser abundantemente estudadas pelo ângulo das “situações de perícia”. Esta abordagem, com origem nos trabalhos pioneiros realizados em França na década de 1980 no campo da sociologia da perícia (CRESAL, 1985)²⁵, interessa-se pelo estudo desta em contexto ou situada - “*situation d’expertise*” – que decorre do encontro “entre um saber especializado” e uma “situação problemática” (Fritsch, 1985). Contudo, o recurso demasiado codificado a esta abordagem tem dividido as opiniões acerca da sua pertinência e alcance. Alguns autores consideram-na limitada, pelo facto de insistir em distinguir aqueles que possuem conhecimento daqueles que o solicitam, quando, na prática, como comenta Cadiou (2006), “os peritos tendem a ser chamados, mais para resolver conflitos do que para fornecer conhecimento” (p.114). Por outro lado, apesar de reconhecerem esta limitação, os investigadores que exploram a multidimensionalidade do conceito de *perícia*, consideram que esta entrada é pertinente, uma vez que abriu caminho para o seu estudo enquanto “posição social transitória, caracterizada pelas relações que os peritos mantêm entre eles, com os seus patrocinadores ou os atores sociais interessados na questão que lhes é colocada” (Bèrard & Crespin, 2015).

Em alternativa a esta abordagem, outros investigadores têm preferido recorrer a abordagens mais “pluralistas”, procurando apreender a *perícia* de varias maneiras: “*mobilização social de ‘públicos*” (Massardier, 2003: p.89); “dispositivos participativos” (Gaudin, 2008); de “*participação de grupos de interesse*” (Grossman & Sauruger, 2012) ou, num sentido mais amplo e democrático, como espaços de “*socialização de saberes*” (Dumoulin 2005), “*dispositivos de ação pública*” (Lascoumes & Les Gales, 2007; Robert, 2012) ou “*fóruns*” (Jobert, 2004; Callon et al, 2001, ver também Fouilleux, 2011), que contribuem para

²⁵ Atas da mesa-redonda organizada pelo Centre de Recherches et d’Etudes Sociologiques Appliquées de la Loire (CRESAL), Saint-Étienne 14 e 15 de março de 1985, sobre o tema “*Situation d’expertise et socialisation des savoirs*” <https://science-societe.fr/situation-d%E2%80%99expertise-et-socialisation-des-savoirs-cresal-saint-etienne-1985/>

problematizar e delimitar os problemas públicos, através das interações e aprendizagens mútuas que ali se podem proporcionar. Em particular, a proposta de Callon e seus colegas (2001) de “*fóruns híbridos*”, tem vindo a ganhar especial interesse - tanto como analisador das políticas públicas, bem como uma prática política e social – por corresponderem a espaços públicos e locais de debate, onde as controvérsias se exprimem e são levadas em consideração. São *fóruns* porque são espaços abertos que se entrecruzam e *híbridos* porque os diferentes grupos e as legitimidades que estão presentes são heterogéneos; há peritos, políticos, técnicos e leigos (*idem*). Os debates públicos, as conferências de cidadãos, colóquios, seminários e fóruns, organizados pelo poder político ou por peritos e abertos à sociedade civil e outras entidades públicas e privadas, podem ser tomados como exemplos concretos de modalidades de intervenção mais participativas e democráticas, que têm lugar na governança contemporânea.

A organização e dinamização de dispositivos periciais formais e informais deste tipo, idealizados meios de racionalização, deliberação, auscultação e negociação, começaram a multiplicar-se francamente a partir dos anos 1970, suscitados por mudanças nos modos de intervenção do Estado e na dinâmica da ação pública. O alegado processo de democratização nos países ocidentais contribuiu para a entrada de novos ‘públicos’ na arena das políticas públicas (Massardier, 2003: p.89), criando um ambiente favorável à emancipação de novas forças políticas, de atores do setor privado e à organização de movimentos da sociedade civil. Com a internacionalização surgiram também atores de nível transnacional, tais como organismos supranacionais, agências e grupos de pressão mundiais (Grossman & Saurugger, 2012). O aumento das certificações escolares e do acesso ao conhecimento e à informação, contribuíram também para elevar a capacidade de argumentação e de intervenção da sociedade civil (Delvaux, 2009).

Porém, apesar de um certo otimismo que está inerente a estas modalidades de intervenção mais plurais e horizontais – pelo facto de pressuporem uma melhoria dos processos de decisão, tornando-os mais racionais, abertos, informados e democráticos – na prática, a entrada de novos atores bem como a proliferação de peritos e de conhecimento no espaço público, são aspetos que parecem estar a contribuir para a destabilização da ação pública e para o aumento do risco e da incerteza. Esta afirmação decorre da percepção de que mais conhecimento nem sempre tem sido sinónimo de melhores políticas, nem correspondido ao aumento da qualidade de vida dos cidadãos e de que, o desenvolvimento de novas modalidades de intervenção das autoridades públicas não tem correspondido a uma verdadeira intenção de governar de forma mais democrática, mas sim a novas formas de

definir e coordenar a ação pública (Massardier, 2021). Como refere Faget (2006) a respeito da intensificação das práticas de mediação por parte das autoridades públicas:

A integração das práticas de mediação no seio da ação pública não significa necessariamente que elas transformem a sua lógica. Não se pode deixar de pensar que a mediação, especialmente em países onde a cultura política é burocrática e centralizada, é mais um novo modo de legitimar a decisão política do que uma nova forma de governar a cidade. A mediação às vezes é até apresentada como a astúcia suprema do capitalismo triunfante que deseja abafar no consenso os conflitos que provavelmente questionarão os seus fundamentos. Nessa perspectiva, a institucionalização da mediação seria o meio de substituir no próprio aparelho de Estado um princípio de negociação generalizada e, portanto, de desregulamentação normativa, em lugar do corpo de normas sobre o qual se funda a existência de um mundo comum e se sacraliza a supremacia das relações jurídicas sobre as relações de poder. (Faget, 2006: p.29).

O impacto marginal ou reduzido do conhecimento nos processos de decisão política tem sido descrito da seguinte forma:

O processo de decisão política é elitista e tecnocrático. A participação de outros atores nos processos políticos é muito limitada, pondo em risco a legitimidade democrática das decisões, na medida em que esta fica reduzida a um número restrito de atores que detêm maior poder de influência e a quem os governantes favorecem o acesso - como acontece com as grandes corporações, aliados políticos, organizações internacionais e *think tanks* poderosos. Um dos aspetos que é frequentemente apontado para denunciar esta situação está relacionado os efeitos da adesão ao modelo neoliberal que, ao invés de promover uma participação verdadeiramente honesta e inclusiva, contribui para que a agenda política seja construída a partir de alianças fortes entre as elites políticas (Damay et al, 2011; Faget, 2006). As comissões constituem um dos exemplos mais sintomáticos desta tendência. Como refere Irene Thery (2005), as críticas a este modelo de perícia, que a autora designa como “perícia de consenso”, são relevantes porque:

Ela baseia-se na ideia de que os seus membros são os representantes da sociedade civil e política, mas mesmo que se reconheçam as suas habilidades particulares, a negociação entre eles que ela supõe e o sigilo das suas deliberações alimentam inevitavelmente a suspeita sobre o conluio das elites (Thery, 2005: p.317).

Outro argumento remete para os limites do próprio Estado que, como resultado da sua reconfiguração, justifica a necessidade de delegar a tarefa de produção de conhecimento a entidades a quem reconhece autoridade epistémica (Turner, 2001; Thompson et al 2015). Esta questão, já abordada no ponto anterior deste capítulo a propósito da externalização e do papel preponderante das organizações peritas, pode também ser interpretada a partir de noção de “governança epistémica”. Como referem Jacob e Hellström (2018), esta “ocorre quando os governos (e grupos de interesse) adotam os imperativos da política global como seus próprios, não porque sejam forçados a isso, mas porque estão convencidos da autoridade epistémica ou moral de certos atores vis-à-vis seus próprios interesses e obrigações” (p. 1712).

Ora, estas práticas trazem várias consequências para a ação pública, na medida em que fazem com que outras questões e pontos de vista, apesar de sistematicamente e crescentemente reivindicados publicamente, continuem a ser excluídos ou ignorados dos debates e agendas políticas. Tal é o caso, por exemplo, do realce que é dado a instrumentos como o PISA que, tomados como referenciais globais, mitigam outras experiências, perspetivas, saberes e práticas valiosas que têm origem no campo profissional e investigacional da educação.

O recurso aos peritos é uma ilusão necessária. Muitos dos problemas públicos com impactos graves e irreversíveis a vários níveis da sociedade, não são mais que o resultado de decisões políticas mal tomadas. No fundo, as escolhas políticas preexistem, pelo que os debates sobre questões de elevada controvérsia constituem, na maior parte das vezes, uma forma de os governantes converterem questões políticas em problemas técnicos, de tentarem reduzir (ou antecipar) as possibilidades de resistência à sua intervenção e legitimar as suas intenções e ações através da apropriação oportunista das ideias e conhecimento que mais se aproximam dos seus objetivos e interesses. De acordo com esta linha de raciocínio os debates traduzem-se numa cacofonia de fontes de conhecimento e formas de legitimação, que ajuda a sublimar estratégias de camuflagem política (Barbier et al, 2013). Neste contexto, a incorporação dos conhecimentos nos argumentos passa, essencialmente, por um processo de seleção e simplificação (Delvaux, 2009: p. 969).

O debate político no campo da controvérsia científica tem sido um exemplo frequentemente citado para explicar o modo como a perícia pode operar como uma “ilusão necessária”. As décadas de 70 e 80 do século passado foram particularmente marcadas pela emergência de novos paradigmas que tocaram em particular na relação entre cientistas e políticos que era, até então, considerada como satisfatória. Nomeadamente: a tomada de consciência da

omnipresença do risco na sociedade, induzida pelos avanços tecnológicos (Beck, 1992); e a “descoberta” da natureza probabilística do conhecimento científico, incitada pelos contributos de Thomas Kuhn que introduziu a noção de *ciência normal* para pôr em evidência o carácter não-determinista do conhecimento científico (ver nota de rodapé 21). Estes aspetos foram-se tornando mais evidentes com a ocorrência frequente de acidentes tecnológicos que tiveram consequências nefastas e irreversíveis nas áreas da saúde e do ambiente, demonstrando que afinal a ciência não produz certezas, na medida em que as consequências dos acidentes eram incalculáveis, as causas complexas e os desenvolvimentos futuros imprevisíveis (e.g. o acidente nuclear em Chernobyl em 1986, poluição dos rios, o aparecimento de doenças associadas aos efeitos colaterais da industrialização). Porém, nem esses acontecimentos nem a crescente perceção do risco vieram retirar ou diminuir a importância dos peritos (cientistas) nos processos de decisão política (Hoppe, 1999). Pelo contrário, estes foram ainda mais instrumentalizados, uma vez que a objetividade do conhecimento científico foi substituída pela possibilidade da sua fabricação (Granjou, 2003: p.17). Nos anos 90, procurando fazer face às divergências e incertezas científicas galopantes e como resposta à crescente contestação pública e aos riscos eminentes, as autoridades públicas começaram a solicitar com frequência estudos de peritagem científica (Jerónimo, 2006). O recurso a este procedimento (princípio da precaução) passou a assumir grande destaque, sendo apresentado como uma solução imprescindível que permitia estimar os riscos e acautelar eventuais consequências indesejáveis que as suas decisões pudessem causar à sociedade (Barthe & Gilbert, 2005). Mas como tem sido demonstrado pela investigação produzida no campo da controvérsia científica associada aos riscos tecnológicos, mais do que servir para antecipar os riscos, esta medida de precaução tornou-se essencialmente num instrumento de legitimação usado pelas autoridades públicas para avançar com a introdução de novas normas (Jerónimo, 2006; Granjou, 2003). A diversidade de pareceres apresentados por peritos veio igualmente revelar e reforçar a pluralidade de possibilidades, servindo igualmente para justificar a não decisão (Cadiou, 2006: p.121). Por fim, a própria natureza probabilística do conhecimento científico também veio dar aso a que os resultados pudessem ser mais facilmente manipulados ou sujeitos a interpretações opostas, sendo esta a razão pela qual, em certas circunstâncias e debates, os mesmos estudos são mobilizados como “arma” política por diferentes atores para se defenderem ou desqualificar adversários, ao sabor dos seus próprios interesses (Granjou, 2003: p182; They, 2005: p.327). Foi neste sentido que o autor François Ewald se referia à perícia científica enquanto “ilusão necessária” (Ewald, 1992).

Uma inferência semelhante também já foi empregue no campo das políticas e investigação educacionais, para denunciar o modo como, em muitos casos, os princípios, as ideias e o conhecimento existente, são usados para fins de legitimação simbólica e como estratégia política (ver Barroso, 2004 e Dubet, 2004 citado por Barroso no mesmo artigo). A título de exemplo, a partir de uma análise retrospectiva de estudos que foi realizando sobre a evolução do discurso político e dos normativos legais relativos à administração e gestão das escolas em Portugal, João Barroso afirma como as políticas para a autonomia das escolas não passaram de uma “ficção legal”, na medida em que esta “raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe da concretização efetiva apesar das suas melhores expectativas” (Barroso, 2004: p.50).

Há comportamentos desviantes e relações promiscuas entre os peritos e seus clientes. Não são apenas os políticos a perverterem os resultados dos estudos científicos. A participação dos peritos nem sempre é motivada pelas melhores intenções. Por exemplo: uns fazem-no de forma comprometida com a ciência, os direitos humanos, a justiça social e a sociedade civil e outros, pelos benefícios que podem retirar para o seu grupo social, defendendo interesses privados, ideologias políticas ou valores morais (Trépos, 2002: p.10; They, 2005: p.327). Roger Pielke (2007) refere-se a este modo de envolvimento dos peritos como uma “defesa furtiva” (stealth issue advocacy), que nos é dada a ver, segundo o autor, quando os cientistas afirmam basear-se na ciência, mas na realidade forjam-na para promover a sua agenda política (p.10). Medvetz, um autor que tem estudado a fundo a evolução da atuação dos think thanks refere-se também ao “poder obscuro” (murky power) que está por trás de muitas destas organizações que disputam poder entre si com o objetivo de ganhar protagonismo e influenciar as políticas públicas (Medvetz, 2012: p.126). De salientar ainda, que os efeitos da competitividade acelerada entre produtores de conhecimento os tornam mais dependentes de recursos de terceiros e, conseqüentemente, mais suscetíveis de tomarem certas posições ideológicas e de fazerem concessões no rigor científico dos seus estudos (Fisher, 2000; Hauch, 2017). Neste contexto, reporto-me a Sheila Jasanoff (2003) que lembra os impactos que as fraudes científicas e condutas inadequadas dos cientistas tiveram na agenda política dos Estados Unidos nos anos 1980, tendo levado a críticas fortes endereçadas aos cientistas que conduziram estudos nos campos da biotecnologia e mudanças climáticas, pelo facto de sacrificarem a sua objetividade em troca de financiamento para a investigação ou de ações lucrativas, tais como start-ups (Jasanoff, 2003: 230-231). Esta crescente promiscuidade entre os produtores de conhecimento e os seus clientes é também evidenciada pela frequente

circulação de peritos entre agências concorrentes (Medvetz, 2009) e por outras táticas perversas que as grandes corporações e partidos políticos usam para defender os seus próprios interesses, tais como a criação dos seus próprios comités científicos e fundações e o patrocínio de *think thanks* (Gagnon, 1990: p.13; Medvetz, 2009).

*A comunicação entre os diferentes atores perde-se ou dispersa-se na tradução e transferência do conhecimento. Com frequência, as justificações usadas para explicar o reduzido impacto do conhecimento no processo político ecoam uma conceção binária da relação entre conhecimento e política (Barroso, 2010: p.40). Esta conceção, designada por Caplan (1979) por “teoria das duas comunidades”, tem por base a ideia de que a não utilização/utilização reduzida do conhecimento deve-se ao facto de os investigadores e os decisores políticos apreenderem o mundo de maneiras radicalmente diferentes²⁶. Reportando-se ao domínio particular da investigação educacional, Sofia Viseu (2012) reforça o facto de a importância do conhecimento nas políticas públicas alimentar o debate sobre o carácter instrumental que lhe é atribuído (p.13), este encapsulado em quatro ideias: Investigadores que criticam os decisores políticos porque os segundos reduzem a investigação educacional a um estatuto de tecnociências: *investigadores que criticam decisores políticos porque os segundos não teriam em atenção à utilidade dos conhecimentos produzidos; Investigadores que criticam investigadores por subjugarem a agenda científica à agenda política; decisores políticos que**

²⁶ Na linha das reflexões de Caplan, são de realçar igualmente os trabalhos pioneiros da socióloga americana Carol H. Weiss. De acordo com esta autora, a explicação do paradoxo, aparentemente existente, entre o crescente volume de conhecimento que era produzido no campo das ciências sociais com o apoio do Estado e a sua reduzida mobilização no processo político, resultaria, essencialmente, da forma redutora como o conceito de “utilização” era interpretado. Nesse sentido, elaborou um conjunto de seis modelos elucidativos da (não) utilização da investigação no processo de decisão política (Weiss, 1979): *knowledge-driven model* (a utilização do conhecimento é vista como um modelo linear e sequencial: a investigação básica → investigação aplicada → desenvolvimento → aplicação); *problem-solving model* (corresponde ao modelo linear clássico, no qual se inspiram as políticas baseadas em evidências); *interactive model* (o uso da investigação é apenas parte de um problema complexo no qual também são mobilizadas a experiência, as ideias políticas, as pressões, tecnologias sociais e o julgamento), *political* e *tactical models* (a investigação é mobilizada simbolicamente, para fins políticos ou retóricos); *enlightment model* (não são os resultados da investigação que entram na política, mas sim a importação de conceitos, métodos e teorias das ciências sociais, permitindo a elaboração de generalizações, filtragem e simplificação de resultados). De todos os modelos, o último - *enlightment model* - foi aquele que ganhou maior protagonismo no campo da literatura da utilização do conhecimento. Como explica Nielson (2001), numa revisão de literatura que elaborou sobre esta linha de investigação, a pertinência deste modelo proposto por Weiss, prende-se com o facto de ter subjacente a ideia de que o conhecimento obtido através da investigação pode iluminar ou ampliar a base de conhecimento dos decisores políticos, contribuindo gradualmente para que estes mudem a sua perceção dos fenómenos, bem como as políticas (p.10). Contudo, sem descuidar os contributos do seu trabalho, é importante notar que esta tem caído em desuso, uma vez que subestima os mecanismos através dos quais o conhecimento é produzido (Woolgar, 2000).

criticam investigadores por não produzirem conhecimento útil para o desenvolvimento melhores políticas públicas (Viseu, 2012: pp.13-14).²⁷

Estas diversas críticas que têm sido apontadas por diferentes atores e autores para explicar o impacto reduzido que o conhecimento tem nos processos de decisão política, mostram como a relação entre estes não é linear nem neutra. Antes pelo contrário, envolve trocas, jogos de poder, bem como tensões e conflitos, não só entre cientistas e políticos, mas envolvendo também outras categorias de atores que negociam e se esforçam por defender os seus interesses e ideais, contribuindo para a inteligibilidade das questões públicas. Cruzam-se repertórios argumentativos de diversa natureza e com propósitos diferentes. Deste modo, a multiplicação de espaços de intervenção, a pluralidade de conhecimentos, políticas, valores, dados e informação coexistentes, a própria linguagem que é usada para os comunicar, a velocidade a que estes viajam à escala mundial, bem como a sua interpretação e reinterpretação, são aspetos que determinam a comunicação e o entendimento entre os vários intervenientes da ação pública. Concomitantemente, estes mecanismos e processos contribuem para acentuar a incerteza, tornando mais complexos, fragmentados e arriscados os processos de decisão política (Callon et al., 2001).

Mesmo hoje, se tomarmos como referência alguns dos problemas perversos mais eminentes à escala global (e.g. alterações climáticas, migração em massa, pandemias), percebemos que a construção desses mesmos problemas e a procura de soluções políticas passam por processos de diálogo e coordenação muito complexos e controversos onde se disputam valores, conhecimentos, perceções e interesses entre múltiplos atores de variados setores e níveis de governo. Além das tradicionais alianças de poder que formam o epicentro da decisão política - os chamados “triângulos de ferro”, compostos por elites políticas, altos funcionários da administração e grupos de interesse selecionados, nos quais se centram as teorias neocorporativistas - é importante ter em conta que os processos políticos e a ação pública são incrementalmente afetados por outros atores (coletivos e individuais, públicos e privados) que se organizam e participam de forma mais marginal, informal e difusa (Lascoumes et Le Galès, 2007; p.63).

É neste sentido que alguns investigadores vêm chamando a atenção para a importância de analisar a controvérsia e a negociação como componentes próprias da ação pública (Jobert & Muller, 1987), como é o caso da entrada analítica a partir da noção de *fóruns híbridos* que

²⁷ Ver também Barroso (2010) a propósito das controvérsias geradas entre investigadores e ministros da educação no caso da autonomia e gestão escolar.

já referi anteriormente neste capítulo. Como refletem os autores da obra “Acting in an uncertain world” (Callon et al., 2001):

Controvérsias sociotécnicas desdobram-se no tempo e no espaço. A sua trajetória é em grande parte imprevisível porque depende da natureza e do grau das incertezas e também da maneira como algumas delas acabam sendo atenuadas ou desaparecendo. Que grupos sociais entrarão em cena? Que alianças eles formarão? Quais opções tecnológicas serão reveladas ou descartadas pelas pesquisas realizadas? Que novas linhas de pesquisa serão exploradas? Essas questões são formuladas e reformuladas continuamente à medida que a controvérsia sociotécnica se desenvolve. Elas são a consequência e o motor de sua dinâmica (Callon et al, 2001: p.26).

São de referir ainda outros conceitos e abordagens que têm desafiado os investigadores a entrar por esta via de análise, no sentido de captar formas mais horizontais de interação entre os atores governamentais e não governamentais que participam na definição da ação pública (Lascoumes et Le Galès, 2007). Destaca-se em particular a abordagem pelas redes e que tem como principal referência as reflexões produzidas por Hugh Heclo, nos finais da década de 1970, e outras que surgiram mais recentemente (Capella & Brasil, 2015: pp.62), tais como: *redes temáticas* (Heclo, 1978), *redes políticas* (Rhodes, 2007), *comunidades epistémicas* (Haas, 1992), *comunidades políticas* (Kingdon, 1984; Stone, 2001) ou as *coligações de causa* (*advocacy coalision framework*) (Sabatier & Jenkins, 1993; Sabatier, 1998). Na tabela que se apresenta a seguir (Tabela 1) explicitam-se de forma sintética os principais conceitos filiados a esta abordagem, que têm vindo a ser mobilizados na análise das políticas públicas sobretudo desde os finais dos anos 1990:

Tabela 1 - Conceitos integrados nas abordagens pelas redes

Conceito	Autor	Descrição
Redes temáticas	Heclo (1978)	Compreendem um grande número de participantes que se relacionam com diferentes graus de comprometimento e dependência. Aquilo que os reúne é a temática que diz respeito a uma política pública e o facto de partilharem uma base comum de informação e compreensão sobre ela, assim como sobre os seus problemas (Capella & Brasil, 2015: pp.61-62).
Redes políticas	Rhodes (2007)	Refere-se a conjuntos de ligações institucionais formais e informais entre governos e outros atores estruturados em

		torno de interesses comuns na formulação de políticas públicas e implementação (Rhodes, p.3).
Comunidades epistémicas	Haas (1992)	Redes de profissionais com reconhecida competência num domínio particular e uma reivindicação confiável de conhecimento relevante para as políticas dentro do mesmo domínio ou área temática. (Haas, 1992, p.3).
Coligações de causa	Sabatier & Jenkins (1993)	Pessoas com uma variedade de posições (funcionários eleitos e de agências, líderes de grupos de interesse, investigadores etc.) que partilham entre si um sistema de crenças específico - isto é, um conjunto de valores básicos, suposições causais e perceções de problemas - e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993, p.25)
Comunidades políticas	Kingdon (1984)	Redes que emergem e se consolidam em torno de certos problemas ou domínios políticos; são compostas por atores políticos e peritos em áreas políticas, que provêm de dentro e fora do governo.
Comunidades políticas transnacionais	Stone (2008)	Com a transnacionalização das políticas estas redes são interpretadas como comunidades mais amplas, envolvendo um conjunto mais vasto de atores que se movimentam na difusão de ideias, <i>standards</i> e práticas políticas

Entendendo que a utilização do conhecimento é um processo social e dinâmico, a perspetiva pelas redes permite captar os fluxos de recursos e ideias que atravessam atores e espaços.

Destaca-se também o conceito de *referencial* desenvolvido por Pierre Muller (1995, 2010). Para este autor, as representações e debates que animam e estruturam o processo de fabricação das políticas públicas estão intrinsecamente ligados aos valores, normas, algoritmos e imagens veiculados pelos atores. É por referência a estas representações - quadros interpretativos ou “visões do mundo” a que o autor denomina *referenciais* - que os atores sociais organizam a sua perceção do problema, confrontam as suas soluções e definem as suas propostas de ação (ver também Massardier, 2011: pp. 76-80). Bruno Jobert, um outro autor que trabalhou com Pierre Muller na definição deste analisador, acrescenta também que para compreender como se produzem e operam os referenciais das políticas públicas é necessário estudar a produção de ideias, repertórios simbólicos e técnicos que alimentam os debates políticos (Jobert, 2004).

Além destas abordagens pelas *redes* e *referenciais*, os estudos que procuram analisar a *coprodução de conhecimento* (Gibbons et al, 1994; Jasanoff, 2004; Van Buuren e Edelenbos, 2004), *boundary work* (Hoppe, 2009, 2010) ou *bricolage* (Campbell, 2004; Freeman, 2007), têm contribuído também para estudar o modo como a acumulação de conhecimento e representações se entrelaçam e cristalizam, à margem das fronteiras institucionais. Como

elucida Jasanoff na introdução do seu livro “States of knowledge: coproduction of science and social order”:

Esta abordagem trata e complementa uma série de linhas disciplinares de pensamento. Para os cientistas políticos, especialmente aqueles que trabalham com quadros pós-estruturalistas, a coprodução oferece novas perspectivas sobre a questão do poder, destacando o papel, muitas vezes invisível, do conhecimento, da experiência, das práticas técnicas e dos objetos materiais na formação, sustentação, subversão ou transformação das relações de autoridade. Para os sociólogos e teóricos sociais, o quadro de coprodução apresenta-se como uma forma mais dinâmica de conceber estruturas e categorias sociais, destacando as interconexões entre o macro e o micro, entre a emergência e a estabilização e entre o conhecimento e a prática. (Jasanoff, 2004: p.4)

É dentro deste quadro intelectual, que interroga a evolução dos modos de governo, as interações entre os atores e a produção de referenciais, que assenta a análise cognitiva da ação pública (Muller & Surel, 1998). Esta abordagem contemporânea de origem francófona, na qual se filia o presente trabalho, enfatiza o caráter policêntrico e interativo do processo político e o papel das normas e das ideias para compreender o modo como se fabricam as políticas e ação públicas (Massardier, 2011). Em sintonia com esta abordagem, como procurarei explicar a seguir, os peritos têm vindo a tornar-se elementos centrais e actantes no modo como essas redes e referenciais se co-constroem e propagam.

2.3. Novos papéis e práticas dos peritos

Na sequência do que ficou dito anteriormente, um terceiro aspeto que põe em evidência a existência de novos alinhamentos entre conhecimento e política prende-se com a emergência de novos papéis e práticas dos atores peritos. Neste contexto de elevada complexidade, caracterizado pela proliferação de espaços, atores, conhecimentos e formas de governo, são exigidos novos papéis aos peritos e estes também têm procurado desenvolver novas competências que lhes permitam intervir de forma mais eficaz e exercer maior influência. A percepção de que a utilização do conhecimento é um processo interativo que depende da capacidade de fabricar compromissos entre múltiplos atores em interação, está no centro desta mudança. Contrariamente ao seu papel tradicional, percebe-se que a intervenção e poder de influência dos peritos não dependem somente do facto de dominarem determinadas áreas do saber ou da sua experiência, mas sobretudo da sua

capacidade para conectar diferentes mundos, traduzir, interpretar e colar ideias. É neste sentido que Berrebi-Hoffmann & Lallement (2009) afirmam que a identidade do perito contemporâneo é menos académica e mais da ordem do relacional. Como notam também Nay & Smith (2002), “*Eles são obrigados a dominar (mais ou menos bem) uma pluralidade de funções e conhecimentos, e a implementá-los em diferentes lugares no espaço social.*” (p.12-13). Porém, no campo das políticas públicas em particular, esta tendência está longe de ser orgânica ou aleatória. Pelo contrário, ela continua a resultar de uma vontade deliberada em exercer poder e corresponde a um processo que envolve normas, interesses sociais, políticos e económicos (Granjou, 2003: p179). Como refere Stone (2008):

Há uma necessidade de tradutores e intérpretes de análise e para sistemas de "gestão do conhecimento". Esses peritos, que editam e garantem a credibilidade das informações e análises, adquirem poder e tornam-se em potenciais "guardiões" na determinação daquilo que atende aos padrões internacionais e às melhores práticas” (p.19).

Na governança contemporânea este novo papel dos peritos tem sido associado à figura do intermediário ou *broker* (Meyer, 2010) que é genericamente interpretada como uma solução ou “ponte” que ajuda o conhecimento a chegar aos atores visados e interessados pelas/nas políticas. A construção desta interface tem vindo a revelar-se a vários níveis. Um primeiro exemplo pode ser ilustrado pelo modo como as próprias organizações peritas se vêm afirmando, enquanto espaços de mediação ou “espaços entre campos” (Medvetz, 2012), capazes de circular entre esferas sociais heterogéneas e contrastantes (Berard & Crespin, 2010). Portanto, além da sua capacidade para gerar referenciais para a política, as organizações peritas operam como guias e influenciadoras junto daqueles que têm o poder de tomar decisões e como agentes de difusão do conhecimento na esfera pública. Esta atualização do seu papel pode ser percecionada no modo como vêm investindo no desenvolvimento de formas intervenção mais sofisticadas, que potenciam o seu poder de influência. Essas novas formas de intervenção compreendem um conjunto de operações que podem ser descritas como *iniciativas de intermediação (brokering initiatives)* (Wollscheid & Opheim, 2016).

Nos últimos anos, perante o reduzido impacto das políticas informadas pelas evidências e empenhadas em promover o seu uso no campo educacional, a OCDE e a Comissão Europeia têm vindo a desenvolver estratégias e a levar a cabo iniciativas no sentido de encorajar e

melhorar a intermediação neste domínio (OCDE, 2007; Wolscheid & Opheim, 2016). No caso da OCDE - que, por sua vez, exerce também uma grande influência sobre a Comissão Europeia e as suas agências (Grek, 2014) - para além dos instrumentos e do vasto número de documentos (e.g. sínteses de literatura científica e recomendações) que tem feito circular internacionalmente desde os finais dos anos 1990, destaca-se a sua recente aposta em seminários e *workshops* que incidem sobre as temáticas da gestão do conhecimento (*knowledge management*) e da intermediação no campo educacional²⁸. Especificamente no caso da intermediação, estes encontros e ações de formação visam a promoção e aquisição de competências transversais, dirigindo-se a diferentes categorias de atores que operam e transitam entre as comunidades políticas e científicas - desde governantes e técnicos da administração, a investigadores e profissionais que trabalham a partir de *think tanks*, universidades e outras organizações. A título de exemplo sinalizo alguns *workshops* que esta organização conduziu entre 2004 e 2018:

- Entre 2004 e 2006, o Centre for Educational Research and Innovation (OCDE-CERI) organizou uma série de quatro *workshops* que juntaram atores-chave das políticas e da investigação, com o objetivo de trocar experiências e práticas relativamente a metodologias de intermediação. Esta iniciativa levou à criação do projeto “*Brokering Educational Research*” e à publicação do e-book “*Evidence in Education: Linking Research and Policy*”.²⁹
- Em 2018, a OCDE realizou também um *workshop* direcionado para decisores políticos, pessoal técnico e *brokers*, que operam a partir de agências governamentais e não governamentais, envolvidos na produção, tradução e transferência de evidências. Esta iniciativa culminou com a elaboração de um quadro de competências neste domínio, difundido a partir da sua página de internet - “*Skills for Policymakers for Evidence-Informed Policy Making*”.³⁰

Abbott e os seus colegas (Abbott et al, 2015) referem-se a esta estratégia de influência como poder de *orquestração*, um estilo de governança *soft* e indireta que é usada pelas

²⁸ Tais como: OCDE (2000), *Knowledge Management in the Learning Society*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264181045-en>; OCDE (2007). *Evidence in Education: Linking Research and Policy*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264033672-en>; Fazekas, M. & Burns, T. (2012), « Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 67, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k9f1cx2l340-en>.

²⁹ <http://www.oecd.org/education/research/centreforeducationalresearchandinnovationceri-evidence-basedpolicyresearchineducation.htm>

³⁰ <https://www.oecd.org/gov/skills-for-policymakers-for-evidence-informed-policy-making-2018.htm>

organizações internacionais para formar e enquadrar as preferências, crenças e comportamentos dos governantes e outros atores, relativamente às suas agendas e objetivos. Como sublinham estes autores, estas organizações têm vindo a apostar na criação de instrumentos *soft* que lhes permitem aumentar a sua capacidade de influência, como é o caso da figura do *intermediário* que tem vindo a ser usada como um facilitador da difusão e uso de conhecimento pericial (*idem*). Reforçando a ideia do seu poder de intermediação transnacional, Diane Stone (2008) argumenta também que estes atores políticos são indiscutivelmente mais influentes do que aqueles que operam dentro dos limites dos próprios estados.

Referindo-se ao modo como têm vindo a ser definidas as políticas públicas de educação no espaço europeu, Lawn e Normand (2015) salientam também o papel dos “empreendedores espaciais” (*spatial entrepreneurs*) que operam na “criação de redes e espaços públicos de comunicação”:

Eles não são necessariamente elites da gestão, mas sim peritos técnicos, pessoal administrativo, assessores académicos, avaliadores e profissionais de redes (para instituições e companhias). Os atores europeus podem – através da construção de redes e espaços de comunicação – trabalhar de modo a promover o objetivo da integração europeia, mas fazem-no aparentando agir de forma independente das instituições da União Europeia ou de forma energética e complementar seguindo as necessidades de mercado das suas organizações contratantes. (Lawn & Normand, 2015: p.5)

No caso concreto da Comissão Europeia, uma das evidências mais sólidas da sua aposta na intermediação como modalidade de intervenção preferida no campo da educação é o próprio Método Aberto à Coordenação (MAC), seu principal instrumento intergovernamental desde o ano 2000, no seguimento da Estratégia de Lisboa (Lange & Alexiadou, 2007). Em alternativa aos modos tradicionais de intervenção que decorrem da produção e implementação de legislação, o MAC assenta na persuasão e apelo à cooperação como método de legitimação e como estratégia para alcançar a harmonização política entre os estados-membros. Como o descreve Jenny Ozga (2009), o MAC é uma poderosa estratégia da União Europeia com vista à construção de um espaço para as políticas, onde novas redes e atores trocam informações e conhecimentos sobre as prioridades e sistemas políticos. É no contexto destas trocas que encontramos atores que atuam “entre fronteiras” que participam ativamente num espaço europeu de política educativa (Lawn & Lingard, 2002; Menitra, Carvalho & Costa,

2012) – académicos, peritos e outros profissionais que frequentam fóruns de partilha de “boas práticas” e que, paralelamente, vão circulando também por comissões, grupos de trabalho, consórcios, agências privadas de consultoria e projetos internacionais.

Ainda no contexto da Comissão Europeia outros sinais vão mostrando o crescente interesse e apelo ao desenvolvimento de práticas de intermediação. A título ilustrativo reporto-me a uma *call* que esta autoridade lançou em 2009, para a realização de projetos de investigação que mapeassem e apresentassem sugestões para a criação de redes e mecanismos de intermediação no campo da educação e formação, no sentido de fortalecer os vínculos entre a investigação, a política e as práticas na Europa³¹. Sublinho também um relatório (já citado na introdução da tese) elaborado pela Rede Eurydice - “Support Mechanisms for Evidence-based Policy-Making in Education (EC/EACEA/Eurydice, 2017), que dá conta dos mecanismos e práticas que suportam a formulação de políticas baseadas em evidências no setor da educação existentes em vários países da Europa. O estudo compara instituições e “boas práticas” neste domínio, bem como a acessibilidade, mediação e uso de evidências na formulação de políticas.

Como enfatizam estes exemplos anteriormente apresentados, o crescente desenvolvimento de arranjos organizacionais, procedimentos e instrumentos que visam facilitar a circulação e uso de conhecimento pericial no espaço educacional é hoje uma dimensão central na atividade de organizações como a OCDE e a Comissão Europeia (Cooper e Shewchuk, 2015; Niemann e Martens, 2018)³².

³¹ Call for proposals EAC/26/2009 Evidence based-policy and practice: call for proposals to develop networks of knowledge brokerage initiatives (2009/C 142/04). O resultado desta iniciativa conduziu ao financiamento de três projetos de investigação que foram realizados por agências públicas e privadas, entre 2009 e 2010: EIPEE – “Evidence Informed Policymaking in Europe”, liderado pelo EPPI Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London; “Evidence-Based Policy and Practice: Developing Networks of Knowledge Brokerage Initiatives Project” coordenado pelo município de Antuérpia e em colaboração com a Universidade de Antuérpia; “Linked – Leveraging Innovation for a Network of Knowledge on Education”, coordenado pela European Schoolnet (Uma rede que agrega 34 ministérios da educação de diversos países, com sede em Bruxelas) (Ver Gough et al, 2011).

³² A intensificação da autopromoção do papel do perito enquanto intermediário, facilitador e influenciador, também pode ser ilustrada por exemplos que provêm de organizações internacionais que atuam noutras áreas. Destaco aqui uma conferência que teve lugar em 2008 em Africa do Sul, organizada por dois *think tanks* que intervêm na área da erradicação da pobreza - “Locating the power of in-between: How research brokers and intermediaries support evidence-based pro-poor policy and practice”. A mesma, definida como uma *iniciativa de aprendizagem estratégica* entre pares, teve por objetivo discutir (entre os próprios) o potencial dos intermediários (*research brokers, knowledge and information intermediaries and infomediaries*) naquele contexto. Tal como afirmam os seus organizadores, os intermediários são potenciais “atores que estão envolvidos em processos de geração, interpretação, organização ou comunicação de informações baseadas em pesquisas para um propósito específico e dirigido a grupos sociais específicos... Os intermediários, neste sentido, buscam especificamente atender às “necessidades de conhecimento” percebidas por diferentes agentes de mudança social, embora essas necessidades nem sempre sejam expressas. Eles capturam e interpretam a informação, adaptando-a ao contexto, acrescentando-a, empacotando-a, comunicando-a e facilitando o intercâmbio entre outros grupos (Wolfe 2006; Saywell and Cotton 1999).” (Fisher & Vogel, 2008, p5). Ainda no campo da literatura organizacional sugiro uma leitura mais atenta de

A par desta tendência transnacional, a investigação mais recente tem vindo a demonstrar que o desenvolvimento de iniciativas de intermediação, associadas à promoção das políticas e práticas baseadas em evidências no campo da educação, começa também a afirmar-se em territórios nacionais. Num estudo realizado em 2016, Wollscheid & Opheim (2016) apresentam os resultados de um mapeamento sistemático que realizaram com o objetivo de caracterizar e comparar as diversas *iniciativas de intermediação* existentes em cinco países do norte da Europa (Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Noruega e Suécia). Com base nos resultados desse estudo, os autores demonstraram a existência de uma pluralidade de iniciativas de intermediação que têm origem em diferentes organizações e arranjos institucionais - institutos e centros de investigação, grupos de investigação privados, fundações, organizações governamentais e intergovernamentais, parcerias e organizações híbridas – agrupando-as em três tipos de funções de intermediação: os *gestores do conhecimento* (*knowledge managers*), que facilitam a criação, difusão e uso do conhecimento; os *agentes de ligação* (*linkage agents*), que promovem as relações entre os produtores e utilizadores do conhecimento; e os *construtores de capacidade* (*capacity builders*) que facilitam o acesso ao conhecimento e formam os utilizadores (Wollscheid & Opheim, 2016: p.3).

Na mesma linha, em Portugal, foram conduzidos dois estudos em 2018 que põem em evidência a emergência de organizações que se afirmam como peritas e intermediárias no campo da educação (Viseu & Carvalho, 2018; Carvalho, Viseu & Gonçalves, 2018): o EDULOG e o aQeduto, duas organizações de pequena escala “que se envolvem num conjunto de operações cognitivas e sociais para a construção e estabilização de interações entre ideias, indivíduos e dispositivos técnicos” (Carvalho, Viseu & Gonçalves, 2018:p.33; ver também Viseu & Carvalho, 2018).

Um outro caso que tem suscitado o interesse na investigação acerca dos intermediários no campo das políticas públicas são os *think tanks*, que se distinguem das organizações internacionais essencialmente pelo facto de se afirmarem de acordo com um registo abertamente mais politizado (Rich, 2004). Neste caso, não se trata tanto da emergência de um novo papel, se considerarmos que a capacidade de gerar relações entre diversos atores é uma característica que sempre esteve presente no espírito deste género de organizações.

dois textos que também dão conta da relevância que tem vindo a suscitar a figura do intermediário e para uma certa tendência para prescrever a sua ação: a proposta de Michaels (2009), que se inscreve no campo das políticas públicas do ambiente, sugere uma tipologia de atividades-chave dos intermediários - informar, consultar, corresponder (*matchmaking*), envolver, colaborar, construir capacidade; e o *guia prático* elaborado pelo Overseas Development Institute (Jones et al, 2012) que corresponde a uma proposta para analisar e melhorar a interface entre conhecimento e política na área do desenvolvimento internacional.

Como sublinha Medvetz (2007; ver também Stone, 2007), trata-se de estudar os *think tanks* a partir de novas abordagens que permitam “captar as tensões que caracterizam a atuação destes peritos”, afastando-se assim das análises de caráter mais “essencialista e fútil” que se preocupam principalmente em esclarecer se estes peritos são “intelectuais de boa fé” ou “mercenários políticos” (Medvetz, 2007: p.4). A partir da construção de uma “teoria relacional” o investigador conduziu estudos que demonstraram que, à imagem da sua posição intermediária no espaço social, os peritos que operam a partir de *think tanks* combinam competências dispare (Medvetz, 2012). Com base na análise dos percursos educacionais e entrevistas que realizou, o investigador põe em evidência o hibridismo de funções dos peritos:

Eu argumento que os *think tanks* são marcados por uma hibridez estrutural a vários níveis que se estende dos próprios peritos individualmente à organização que os enquadra, e da organização ao espaço social mais amplo dos *think tanks*. Demonstrei que os peritos em políticas (*policy experts*) invocam quatro expressões idiomáticas para caracterizar os seus papéis profissionais: o académico, o assessor político, o empresário e o jornalista. O seu “hibridismo disposicional” reflete a organização social heterogénea da arena dos *think tanks*, que é estruturalmente dependente das instituições académicas, políticas, do meio empresarial e do jornalismo. (Medvetz, 2007: pp.2-3)

Estas evidências sobre a emergência de novas práticas e os novos modos de olhar para a problemática dos peritos constituem um bom ponto de partida para interpelar aquilo que a socióloga Isabelle Backouche (2008) refere como o “*devenir perito*”, ou seja, o modo como diferentes atores se constroem e afirmam como peritos. No texto de abertura de um número especial da revista *Genèses* dedicado ao tema dos peritos³³, a autora sintetiza o conceito da seguinte forma:

A afirmação da qualidade do perito, própria de cada contexto, envolve aspetos como a experiência adquirida, o reconhecimento institucional, a relação com o poder político, a maestria de saberes e ainda, a reivindicação de uma proximidade ao ‘mundo indígena’ observado. (Backouche, 2008: p. 2).

³³ *Genèses*, nº70, março 2008, “*Devenir expert*”

Esta orientação enquadra-se numa *perspetiva não positivista* da perícia, na medida em que “o perito não se reduz ao profissionalismo, nem a uma demanda ou a uma situação de perícia (*situation d’expertise*), a sua ação repousa sobre uma situação intermediária que é parte intelectual e política” (Delmas, 2001: p.25).

Como se percebe, a centralidade da *perícia* e dos *peritos* é inegável, porém estes definem-se em torno de relações cada vez mais instáveis, por vezes menos visíveis e subtis (Berard & Crespin, 2010, Lawn, 2013). Procurando captar essa instabilidade e ‘invisibilidade’, alguns investigadores têm vindo a incentivar a comunidade científica a refletir sobre os conceitos de *perito* e *perícia* a partir da ideia de *objeto-fronteira* (Star,2010), que é particularmente interessante para apreender a multidimensionalidade de conceitos como estes, em que a plasticidade é em si mesma a condição da sua existência e fragilidade (Berard & Crespin, 2010). A constatação de que existem múltiplas modalidades de intervenção dos peritos mostra-nos como a fronteira entre conhecimento e política é permanentemente transgredida, pelo que se torna necessário “cartografar os espaços intermediários que organizam o encontro de saberes, os seus produtores e os atores envolvidos” (Dumoulin, 2005: p.305).

Esta metáfora da ‘fronteira’ ou interface é uma ideia que tem vindo a dar origem a várias nomenclaturas propostas na literatura científica internacional para analisar o papel do perito contemporâneo – e.g. *intermediários* (Nay & Smith, 2002; Honig, 2004), *mediadores* (Jobert & Muller, 1987; Muller, 1995, Osborne, 2006), *facilitadores* (Fisher, 2000), *knowledge brokers* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Meyer, 2010), *empreendedores de políticas* (Kingdon, 1984); *boundary organizations* (Guston, 1999; Medvetz, 2012), *boundary persons* (Sultana, 2011) – e tem permitido estudar, por exemplo, os fenómenos da *difusão* ou *transferência* (Dolowitz & Marsh, 2000), da *tradução* (Callon, 1986), da *aprendizagem* (Bennett & Howlett, 1992; Dunlop, 2009), da *hibridação* e *circulação* de conhecimento e políticas (Porto de Oliveira & Faria, 2017)³⁴. Contrariamente ao seu sentido pragmático e uso político, os seus proponentes

³⁴ A transferência de políticas (*policy transfer*) é uma abordagem que tem sido usada na análise da mudança política desde os anos 1990, tendo sido consolidada pelos investigadores David Dolowitz & David Marsh. Genericamente pode ser descrita como “um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um dado cenário político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias noutra cenário político” (Dolowitz & Marsh, 2000). Dentro desta abordagem filiam-se outros conceitos próximos, tais como: *difusão* (*policy diffusion*), *lesson-drawing* (Rose, 1993), *policy-borrowing* (Stone, 2001). Numa primeira fase, os estudos sobre a transferência de políticas começaram por focar-se no papel desempenhado pelos atores estatais no processo de transferência de políticas de um país para outro. Porém, as evidências empíricas mais recentes e os contributos da sociologia da ação pública têm permitido o desenvolvimento de ferramentas analíticas que ajudam a compreender melhor como este processo de transferência ocorre em sistemas políticos complexos que envolvem múltiplos atores, a partir da análise dos fenómenos de circulação e contaminação de ideias e soluções políticas – *policy learning* e *policy circulation* (Evans, 2011 citado por Oliveira & Faria, 2017). Como referem Oliveira e Faria (2017) a abordagem pela circulação de

não pretendem definir nenhum tipo particular de organização do trabalho *entre fronteiras*, nem fornecer receitas para melhorar a interface entre conhecimento e política. Ao invés disso, recomendam que sejam usados para problematizar e analisar a *agência* dos peritos, isto é, a sua capacidade para agirem no processo de circulação de ideias, transformando a realidade social. Como sugerem Lawn & Normand (2015), reivindicando a importância de recorrer ao conceito de *agência* no estudo da fabricação e implementação das políticas públicas de educação no âmbito da União Europeia:

Os estudos europeus centraram-se nas instituições e grupos que estruturavam o espaço europeu da educação, mas não exploraram muito as relações entre os indivíduos e o seu meio. Porém, o comprometimento do indivíduo com o mundo social revela uma variedade de modos de ação e coordenação com outros (Goffman 1974) e é também orientado por uma diversidade de valores, princípios de justiça e formatos de conhecimento (Boltanski and Thevenot 2006). Este compromisso é epistémico quando as pessoas aprendem e adquirem conhecimento e competências. É baseado em ética quando diz respeito a questões de autonomia e responsabilidade. Pertence a uma ordem política quando as pessoas enfrentam mobilizações coletivas, dependência e dominação, conflitos e exploração. A agência depende também de interações com a produção de materiais, objetos técnicos, dispositivos e artefactos que orientam os comportamentos individuais e coletivos (Latour 2005; Lawn & Grosvenor 2005; Fenwick e Edwards 2010; Fenwick e Landri 2012). Essa agência é revelada através de diferentes modos de confronto com os processos de enquadramento, normalização e padronização de práticas em relação às lógicas racionais e instrumentais das tecnologias políticas (*accountability*, mercado, gestão, etc.) (Popkewitz 2010, 2012). (Lawn & Normand, 2015: p.6-7).

Tomando também por referência um convite à reflexão lançado por um grupo de sociólogos franceses, sobre os “fenómenos da circulação”³⁵, importa realçar a importância de estudar aspetos como: quem são os atores que participam nesses processos, as suas propriedades

políticas é preterida à abordagem tradicional da transferência, uma vez que enfatiza a dimensão abstrata desses processos. Assim, a circulação pode ser vista como “um vasto e contínuo movimento de produção de modelos, emissão, apropriação e tradução dos seus conteúdos por múltiplos atores (indivíduos ou coletivos, governamentais ou não governamentais), os quais possuem diferentes recursos de poder” (p.22). É dentro deste esquema analítico que se enquadra também uma outra noção - a instrumentação de ação pública, um espaço social e político construído pelo “conjunto de escolhas e uso de ferramentas” (técnicas, meios de operação, dispositivos), que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (Lascoumes & Le Galès, 2006).

³⁵ “Repenser les phenomenes circulatoires”. Journée d’études de l’ecole doctorale de science politique. Université Paris 1, Pantheon Sorbonne. 28 setembro 2012. <https://sophiapol.hypotheses.org/7460>

sociais, experiências e interações; que mecanismos incitam ou limitam a sua participação; se estes agem por automatismo, por necessidade de reivindicar um papel ou de se conformar a lógicas institucionais; que práticas, bricolages e estratégias implementam para contornar as regras instituídas que regulam a circulação.

O intermediário enquanto arquétipo do perito contemporâneo corresponde, de acordo com esta perspetiva, a um agente que se constrói em movimento, enquanto capacitador, facilitador e catalisador de ideias (Osborne, 2006), conectando vários mundos e ajudando a estabelecer trocas e a estabilizar fronteiras entre diferentes tipos de atores, instituições, conhecimentos e racionalidades (Nay & Smith, 2002, Genard e Jacob, 2004; Pappadopoulos, 2015), sendo neste sentido que é possível afirmar que ele tem um papel determinante no modo como os outros atores enquadram a realidade e como se envolvem nos processos políticos (Jobert & Muller, 1987; Carvalho, Viseu & Gonçalves, 2018).

A sua condição resulta da combinação de diversos fatores de ordem cognitiva e social que vão gerindo na sua interação com outros. Dito de outra forma, de fatores de ordem endógena (e.g. domínio de saberes, competências interpessoais, valores, crenças, ideias, experiência, recursos, agendas pessoais, corporativas e profissionais) e exógena (e.g. reputação/filiação institucional e profissional, contexto da intervenção, natureza das questões em causa, tendências globais, normas, agendas políticas, pressão pública, incentivos/constrangimentos financeiros, redes, relação com o poder político). Por isso, as suas práticas são muito variáveis pois podem partir da sua livre iniciativa (como no caso das organizações peritas), estar mais ou menos circunscritas a uma determinada situação ou mandato (como é o caso dos grupos de peritos, estudos encomendados, etc.), ou resultar ainda de uma tensão entre uma forma de agir mais “desinteressada” e outra mais “comprometida” com a política (Thery, 2005). Esta tensão é, aliás, uma das questões centrais no debate gerado em torno da utilidade das ciências sociais, que resulta do confronto de ideias entre aqueles que defendem o seu dever enquanto *ciência de utilidade política* e os que se opõem, defendendo que o seu contributo passa pela preservação da sua autonomia e pela sua afirmação enquanto uma *ciência de utilidade pública* (Lima, 2010, Carvalho, 2015; Silva, 2017). O dilema do perito “comprometido” situa-se, porventura, entre o seu exercício de responsabilidade e a capacidade para refletir e antecipar cautelosamente, os efeitos que as suas escolhas e recomendações podem ter no debate social e na ação pública (Thery, 2005; p.326).

Em suma, a categoria de *perito* faz parte de uma realidade muito heterogénea e por isso, na sua análise, é importante ter em conta a sua ação concreta (Cauchard, 2013), isto é, o modo

como este se envolve num determinado processo de decisão política e como se afirma na ação pública (Barthe et Gilbert, 2005). Ao mesmo tempo, é este modo de olhar para a perícia e para a ação dos peritos, através da sua agência intermediária, que nos permite deixar de pensar no conhecimento como um mero produto imutável e passível de ser diretamente transferido para a política. Antes, pelo contrário, corresponde a um processo contínuo de circulação e de transformação de saberes que envolve múltiplos atores com numerosos papéis (produtores, utilizadores, tradutores) e a partilha de recursos (Delvaux, 2009; Barroso, 2011). O conhecimento que forma e enquadra a ação dos atores é complexo e compósito, pelo que é necessário interpelar: o que é que conta como conhecimento? Quais os diferentes tipos de conhecimento que podem existir? Como devem ser observados empiricamente? (Freeman & Sturdy, 2014: pp:1-18). No fundo, preconiza-se que a produção de conhecimento tem lugar em múltiplos espaços, resulta da interação entre diferentes categorias de atores que são portadores de conhecimentos, experiências e de perspetivas sobre o mundo e que, a sua transferência, longe de ser linear, envolve outros interlocutores e produz efeitos na ação pública.

3. A regulação como problemática na análise da intervenção dos peritos

Estas diferentes elucidações dos conceitos de perito e perícia e a evolução das modalidades de intervenção, explicam a sua interpelação em diversos campos científicos e áreas disciplinares. Salienta-se a atenção especial que a problemática dos peritos tem merecido no âmbito das ciências sociais, sobretudo nos domínios da sociologia da ciência, sociologia do conhecimento, sociologia da ação pública e também nas áreas da filosofia, história e da psicologia. Os estudos sobre as situações de crise, os riscos emergentes em situações de incerteza, a intervenção das agências transnacionais, bem como os estudos em torno do *policy making* europeu, têm contribuído para compreender melhor o recente fenómeno da propagação dos peritos e as questões que este levanta para a democracia e na governança contemporânea (Dumoulin, 2005). A publicação de números especiais de revistas científicas e de obras coletivas, bem como a realização de seminários de âmbito académico e de estudos pós-graduados em diversos países, tomando estes dois conceitos como analisadores, constituem também uma prova sólida do interesse que o tema vem despontando devido ao seu potencial investigativo. Em suma, como procurei dar conta no ponto anterior, a reflexão teórica neste domínio é abundante e diversificada, bem como os instrumentos conceituais usados nas pesquisas sobre a ação dos peritos.

Este ponto visa a explicitação do conceito de regulação e as suas múltiplas facetas, ao redor do qual se construiu a problemática da intervenção dos peritos nos processos de decisão política e na ação pública. As comissões e grupos de trabalho de nomeação ministerial são aqui interpretadas como um recurso de governo, uma modalidade de intervenção destinada a regular as políticas e ação públicas da educação (Restier-Melleray,1990). Decorre da reconfiguração dos modos de intervenção do Estado (Barroso 2011; Barroso & Carvalho, 2011) e, pelas características que reúne (informalidade, transversalidade, formas de trabalho colaborativas, recurso a peritos) corresponde a um modo de regulação *soft* ou “pós-burocrático”. Por sua vez, o perito é uma fonte de legitimação do poder político e um intermediário da regulação, supondo-se que “facilita a aprendizagem política e incita à participação” (Fisher, 1990), que faz circular ideias (Genard & Jacob, 2004) ou ajuda a construir consenso (Callon & Barthe, 2005). O conhecimento desempenha um papel central e instrumental no contexto desta modalidade de regulação, não só do ponto de vista simbólico, mas também do ponto de vista estratégico (a julgar pelo tipo de representantes da ação pública e de conhecimentos que convoca e da utilidade que lhes dá).

A *regulação* corresponde a uma função que se destina a assegurar (ou restabelecer) o equilíbrio e coerência de qualquer sistema bem como a sua transformação. Na perspetiva clássica, jurídica e estado-centrada, a *regulação* é o poder exercido pelas autoridades públicas, através da produção de leis e procedimentos que ditam aquilo que os atores podem ou não fazer (Maroy, 2009). Neste estreito entendimento, é evidente o autoritarismo, a verticalidade, a ação unilateral, o peso das regras formais e a separação entre quem regula e quem é regulado, estando mais próxima do sentido atribuído à palavra *regulamentação*. A Teoria das Regulações Sociais (TRS), através do seu posicionamento aberto e de diálogo entre disciplinas (sociologia, economia, gestão, direito) tem contribuído para ampliar a reflexão neste domínio, explorando as interdependências entre as estratégias e as normas, os atores e o sistema (Bréchet, 2008: p.14). De acordo com este entendimento e aplicada ao funcionamento dos sistemas sociais, a *regulação* corresponde à multiplicidade de processos que orientam as condutas dos atores e que definem as regras de funcionamento desses sistemas (Maroy, 2010). No sistema educativo, ela corresponde ao “conjunto dos dispositivos e procedimentos que, numa determinada sociedade, moldam a provisão coletiva e institucionalizada da ação educativa, em função dos valores sociais dominantes” (Afonso, 2004: p.33).

As noções de governo, governança e governamentalidade também têm contribuído para ampliar a discussão sobre o conceito de regulação. Governar significa, o poder de exercer

controle, dominar, administrar, dirigir, por parte de uma autoridade pública eleita ou imposta. A governança pode ser interpretada como uma ideia descritiva da realidade, mas também corresponde a um ideal normativo associado à transparência, ética e eficácia da ação pública (Pitseys, 2010). No campo político, o termo “governança” corresponde genericamente a uma atualização do termo “governo” e surge com o propósito de substituir a ideia de que o exercício de poder resulta de formas de intervenção hierárquicas, baseia-se sobretudo em leis e está limitado aos estados-nação. Governar seria o sinónimo de regular, interpretado de forma estrita, enquanto que governança pressupõe regular através de ações concertadas de coordenação entre várias entidades dotadas de autoridade legítima. Já a *governamentalidade* diz respeito a um conceito complexo central na obra do filósofo Michel Foucault que, sintetizado nas palavras de Ramos do Ó, corresponde ao “*desencadear de toda uma arte caracterizada pela heterogeneidade de autoridades e agências, empregando igualmente uma desmesurada variedade de técnicas e formas de conhecimento científico destinadas a avaliar e a melhorar a riqueza, a saúde, a educação, os costumes e os hábitos da população*” (Ramos do Ó, 2014: p.738). É uma linha pensamento e uma proposta de análise social que tem por base a articulação entre a ética e a política, bem como a relação inseparável entre poder e saber. Voltando à reflexão do mesmo autor, a propósito da atualidade do conceito fundado por Foucault:

Com efeito, o Estado moderno foi-se afirmando através de formas de notação, coleção, representação, acumulação, quantificação, sistematização e transporte de informação, alimentando-se ainda do propósito de reinventar permanentemente novas modalidades de divisão do espaço e do tempo social. Estas operações de poder-saber terão configurado num dispositivo ágil para o governo da nação no seu conjunto e disponibilizaram igualmente critérios para o aperfeiçoamento ético (idem: p.739).

Na linha desta interpretação e retomando a literatura produzida no campo da regulação das políticas públicas, no contexto da presente tese considera-se que a regulação corresponde a um processo compósito e ativo, repleto de contradições, que decorre do permanente ajustamento e reajustamento entre processos de confrontação, negociação e reorganização de objetivos e poderes entre múltiplos atores (Barroso, 2005). Digamos que a regulação corresponde a uma forma de exercício de poder cujos efeitos são difíceis de prever ou controlar, uma vez que não se esgota na mera produção e aplicação de um conjunto de regras claramente explicitadas ou documentadas e que envolve também conflitos, tensões,

rupturas e contradições, provocadas por uma multiplicidade de instâncias e atores sociais, bem como por uma pluralidade de estratégias (Commaille & Jobert, 1998).

No campo educativo, a coordenação coletiva dos atores decorre da confluência e tensão provocada por múltiplas regulações. Como explica Barroso (2000) “*num sistema social complexo (como o sistema educativo), existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias seus interesses e estratégias*” (Barroso, 2000: p.731). Na prática, ela é uma multirregulação, já que, como afirma Maroy (2009: p.68), ela se baseia “*em arranjos institucionais variados, incluindo regras e incentivos, estabelecidos pelo poder público, mecanismos de mercado, dispositivos de avaliação, controle hierárquico, esquemas cognitivos ou normativos de referência. (...) pode ter origens em diferentes níveis ou escalas de ação pública: supranacional, nacional e local*”.

Importa agora precisar as fontes, níveis e modos de regulação que coexistem e se entrelaçam neste complexo e, por vezes, caótico sistema de regulações, com o apoio de reflexões de alguns autores, dentro e fora do âmbito da educação, que têm contribuído para ampliar a compreensão sobre o fenómeno da regulação.

Em primeiro lugar, partindo da demarcação proposta Reynaud (1997, ver também Barroso, 2005), é possível identificar três dimensões que coexistem e caracterizam o sistema de regulações: institucional, autónoma e conjunta. A *regulação institucional* remete para uma dimensão normativa e de controlo (Barroso, 2005) e pode ser definida como “os modos de orientação, de coordenação e de controlo dos atores, objetivados e institucionalizados em dispositivos materiais, legais, técnicos e informacionais, que derivam de uma ação pública e estatal (que inclui também o “mercado”)” (Maroy, 2010) – e.g. o currículo nacional, as leis laborais e de mercado. A *regulação autónoma* parte “de baixo” e corresponde ao modo como os diversos atores apreendem, reinterpretam e se ajustam à regulação institucional (*idem*) – e.g. regulação profissional, corporativa, parental, media. Trata-se de um processo ativo onde se produzem as “regras do jogo” (Reynaud, 1997). Por fim, a dimensão da *regulação conjunta*, decorre da interação entre as duas dimensões anteriores – regulação de controlo e regulação autónoma – conduzindo à produção de regras comuns (estabelecidas através da formalização de contratos, protocolos, acordos, programas ou compromissos entre as partes envolvidas) ou ao conflito. Uma chamada de atenção deixada por Rose & Miller (1992) diz respeito ao modo como interpretamos a “autonomia pessoal”, ela não deve ser vista como “a antítese do poder político, mas um termo-chave no seu exercício”, tendo em conta que os indivíduos não são simples objetos do poder, mas participam nesse exercício:

O vocabulário político estruturado por oposições entre Estado e sociedade civil, público e privado, governo e mercado, coerção e consentimento, soberania e autonomia e assim por diante, não caracteriza adequadamente as diversas maneiras como o poder é exercido nas democracias liberais avançadas. O poder político é exercido hoje por meio de uma profusão de alianças irregulares entre diversas autoridades, em projetos que servem para governar uma infinidade de aspetos da atividade económica, da vida social e da conduta individual. O poder não é tanto uma maneira de impor restrições aos cidadãos, mas sim de "inventar" cidadãos capazes de suportar um tipo de liberdade regulamentada (Rose e Miller, 1992: p.174)

Um outro conjunto de dimensões remete para os níveis e espaços de regulação: supranacional, nacional, local, transnacional. Há muito que a coordenação da ação coletiva dos atores deixou de estar confinada aos espaços nacionais (regulação nacional, central, local/periférica, exercida por atores e instâncias detentoras do estatuto de autoridades públicas e pelos demais atores com poder na organização e funcionamento dos sistemas). Na governança, a regulação tem origem em diferentes níveis da ação pública interdependentes. A regulação é policêntrica. Como alerta Almerindo Janela Afonso a propósito da discussão sobre a crise do Estado-Nação, existem novos fatores subnacionais, regionais e transnacionais que condicionam e limitam os campos da autonomia relativa dos Estados e que, entre muitas outras expressões, podem traduzir-se em tensões e desconexões, nomeadamente, entre as identidades culturais, linguísticas, étnicas, religiosas e raciais e as soberanias territoriais (Afonso, 2001: p.20). A afirmação das instâncias de regulação supranacional e transnacional leva a que, com frequência, sejam inscritos nas agendas políticas nacionais, determinados problemas e propostas que resultam de compromissos e agendas que são pouco sensíveis às especificidades nacionais e locais, causando constrangimentos, gerando conflitos e acentuando as desigualdades. Como dei conta no ponto 2 deste capítulo, destaca-se neste plano o poder exercido por atores como a OCDE e a Comissão Europeia, que pode assumir-se de forma mais vinculativa (e.g. através da definição de regras para o uso dos fundos comunitários) ou incitativa (e.g. através da divulgação de estudos comparativos, “boas práticas”, “evidências”).

A propósito da diversidade de espaços e da distinção entre modos de regulação mais vinculativos ou incitativos, no contexto do trabalho de tese, importa ainda precisar o conceito de regulação *soft* (ou pós-burocrática). Uma modalidade em franca expansão, que coabita com modalidades de regulação tradicionais e burocráticas (baseadas na produção de

leis e na intervenção direta), contribuindo para intensificar a multirregulação. A ação pública concretiza-se através da regulação conjunta entre reguladores e regulados (e reguladores que regulam outros reguladores), por meio de processos que implicam cada vez mais a negociação de regras e a mobilização de conhecimento, de acordo com uma lógica de aprendizagem política. Estes processos ocorrem de forma subtil e têm lugar em espaços diversos, nem sempre visíveis (Lascoumes & Le Galès, 2004) ou evidentes (Lawn, 2006) e também podem concretizar-se pela via dos instrumentos de regulação baseados no conhecimento (KRT, *Knowledge-based Regulation Tools*) (Fenwick et al, 2014). A regulação *soft* resulta da articulação perspicaz entre o recurso ao conhecimento e a participação dos atores sociais, tornando este binómio como um imperativo, não só de legitimação das políticas (Maasen & Weingart, 2005), mas como um modo de definir e coordenar a ação pública. No sistema de regulações, as estratégias e instrumentos de regulação *soft* ativam ainda mais regulações (Dunlop & Radaelli, 2018).

Como refere Martin Lawn (2006), no contexto das reflexões e estudos que vem produzindo acerca da construção do Espaço Educacional Europeu, ainda são pouco visíveis as alterações em curso, mas há indicadores que salientam a força motriz da governança *soft* (*soft governance*), exercida através de dispositivos (*governing devices*) - tais como redes, seminários e grupos de peritos - estamos perante um espaço de regulação ou fluxos, de atração e significado, no qual o poder é exercido de forma pouco perceptível, criando um espaço no qual os atores são atraídos para trabalhar nele e produzi-lo. É um espaço destinado a trabalhar para a convergência, diz Thierry Delpeuch (2008: p.19), a regulação supranacional assenta no dever da troca de informações e ideias, coordenação flexível, consulta mútua e emulação, pressões morais exercidas por pares ou através de incentivos.

Por isso, sugerem os investigadores que estudam as transformações nos modos de regulação das políticas e ação públicas no campo da educação, que as reformas devem ser examinadas a partir de lentes de maior alcance, que permitam revelar o modo como a regulação e os fluxos de conhecimento e atores operam dentro de espaços e instâncias que se situam à margem das instituições formais (Faget, 2005; Muller, 2005), que podem ser locais, nacionais ou transnacionais. Estes espaços intersticiais onde se tece a mediação, “funcionam como uma espécie de “nós da rede” de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e dinâmica do sistema de regulação e seus resultados” (Barroso, 2005: p. 735).

O recurso exponencial a instrumentos e estratégias de mediação – comissões de peritos, grupos de trabalho, consultores, assessores, agências intermediárias, projetos, contratos,

protocolos, *standards*, pareceres, avaliações, monitores– são alguns exemplos que ilustram essas transformações na forma como as autoridades públicas intervêm e a emergência de novas fórmulas que combinam o exercício de poder com a maestria da perícia (Rose, 1993).

Se a abordagem pelas redes e pelos referenciais nos permitem olhar para as políticas e processos de decisão como espaços co-construídos, fragmentados, multiníveis e multiatores, o olhar pelo ângulo da regulação ajuda a captar o modo como dessas redes e referenciais emanam novas formas de orientação, coordenação e controlo (Lawn & Normand, 2015). Assim, ao contrário do mito sobre o declínio ou desaparecimento do Estado, o enfoque sobre a evolução dos modos de regulação mostra como a sua intervenção não tem vindo a decrescer, mas sim a dar lugar a modos de governo mais complexos e sofisticados (Commaile & Jobert, 1998), que dependem da participação de outros atores e são mais intensos do ponto de vista da mobilização de conhecimento.

É com base neste analisador e nestas correlações que se delimita o estudo levado a cabo, considerando os peritos e as comissões/grupos de trabalho como uma modalidade de regulação *soft*. Ligando os títulos de duas obras emblemáticas nestes domínios, é possível abreviar que as *metamorfoses da perícia* (Granjou & Barbier, 2010) ilustram e são corolário das *metamorfoses da regulação política* (Commaile & Jobert, 1998).

CAPÍTULO 2 Dispositivo metodológico

Este capítulo tem por objetivo apresentar a estratégia de investigação, os procedimentos metodológicos e instrumentos mobilizados na recolha e análise de dados. O que se pretende é explicar, fundamentar e descrever os passos dados para a obtenção dos dados considerados pertinentes para a pesquisa. Como procurei dar conta no capítulo anterior, a ação dos peritos nas políticas e ação públicas compõe uma realidade complexa, podendo ser objeto de leituras e abordagens muito diferenciadas, em função das lentes teóricas que colocamos, do quadro conceitual que adotamos e do tipo de conhecimento que consideramos relevante acrescentar a fim de ampliar a compreensão dos fenómenos sociais e educativos.

Como se referiu na Introdução da tese, o desenho metodológico adotado desenvolveu-se em função de três dimensões analíticas que decorrem dos pressupostos teóricos e das questões da pesquisa, no sentido de descrever, compreender e interpretar o modo como os peritos intervieram na regulação, através do compromisso que assumiram ao participar nas comissões e grupos de trabalho nomeadas pelo governo. A tabela 2 sintetiza a estratégia geral da pesquisa, indicando os objetivos, os métodos e as fontes de dados.

Tabela 2 - Estratégia geral da investigação

Dimensões de análise	Objetivos	Métodos	Fontes
Contexto	Identificar e caracterizar as comissões e grupos de trabalho	Análise documental (Estudo extensivo)	Cadernos legislativos publicados pelo Ministério da Educação Programas de governo Relatórios produzidos pelo Ministério da Educação e governo português Relatórios produzidos pelo Conselho Nacional de Educação (O Estado da Educação)
Peritos	Identificar e caracterizar os peritos	Análise documental (Estudo extensivo)	Despachos normativos Currícula Vitae Páginas de internet das instituições aos quais os peritos estavam filiados
Interações e representações	analisar e interpretar as práticas dos peritos,	Realização de entrevistas	Protocolos das entrevistas

	com enfoque no processo e nos significados que estes atribuem à ação do perito	semi-diretivas Análise de conteúdo (estudo intensivo)	
--	--	---	--

Não houve a pretensão de encontrar respostas, fazer especulações abusivas nem generalizações, mas sim de analisar de forma rigorosa, crítica e responsável a informação recolhida. Para cumprir este objetivo, tornou-se imprescindível, por um lado, fazer o levantamento das comissões e grupos de trabalho nomeadas a fim de construir uma amostra coerente e significativa, dar conta do seu enquadramento político, das funções acometidas, bem como identificar e caracterizar os peritos que entrevistaram. E, por outro lado, escutar os peritos, de modo a perceber como descrevem e interpretam as suas práticas e o significado que atribuem ao papel desempenhado pelo perito nos processos de decisão política.

Seguidamente apresentam-se os vários passos dados no levantamento e análise dos dados. Começarei por descrever o processo que conduziu ao levantamento do *corpus* de comissões e grupos de trabalho que constituíram objeto de análise, bem como o método e instrumentos que permitiram fazer os dois estudos extensivos (caraterização das comissões e grupos de trabalho e caraterização dos peritos). Posteriormente apresentarei os procedimentos metodológicos seguidos na realização e análise das entrevistas (estudo intensivo).

1. Procedimentos metodológicos relativos aos estudos extensivos

1.1. A identificação das comissões e grupos de trabalho

A tarefa de identificação das comissões e grupos de trabalho teve início com uma pesquisa exploratória em dois portais oficiais do Ministério da Educação - a Direção-Geral da Educação e a Secretaria-geral da Educação - com o intuito de fazer um levantamento exaustivo de comissões e grupos de trabalho, sem critérios específicos quanto ao período de tempo a abarcar. Foi consultado o Boletim Informativo, publicação não periódica produzida pelo Centro de Informação e Relações Públicas (CIREP) e disponibilizada na página de internet da Secretaria-Geral da Educação (<https://www.sec-geral.mec.pt/pt-pt/boletim-informativo>), contendo o registo da publicação em Diário da República de legislação respeitante ao Ministério da Educação. Na página da Direção-Geral da Educação foram também recolhidos alguns despachos de nomeação e relatórios de atividade, mas atendendo à dispersão da

informação estes dados serviram sobretudo para complementar a pesquisa realizada no Boletim Informativo. A título adicional foi realizada uma análise secundária sobre o estudo que foi realizado no âmbito do Projeto KnowandPol a que fiz referência na introdução, tendo em conta que este partiu da análise de um grupo restrito de comissões e grupos de trabalho que foram nomeadas entre 2005 e 2007. Pelas razões que a seguir explicarei, o levantamento efetuado diz apenas respeito a comissões e grupos que foram oficialmente nomeadas entre 2005 e 2015, através de despachos e portarias inscritos no Diário da República. A primeira razão prende-se com o facto de se tratar de informação que não se encontra devidamente organizada, pelo que seria mais delicado e moroso fazer um levantamento que remontasse a períodos anteriores. Tal como foi possível confirmar através de contactos realizados junto da Direção-Geral da Educação e da Secretaria-geral da Educação (através da troca de emails), efetivamente não existe nenhuma base de dados ou arquivo específico (físico ou digital) sobre as comissões e grupos de trabalho. Trata-se de uma modalidade de intervenção política pouco regulamentada e nesse sentido vai sendo usada um pouco “à medida” das necessidades identificadas pelo Ministério da Educação. De acordo com a legislação atualizada desde 2005, as comissões e grupos de trabalho podem ser criadas para a *“prosecução de missões temporárias que não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes (Lei nº51/2005, 30 de agosto; artº6. “regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública), estando contempladas três tipologias - comissão, grupo de trabalho e grupo de projeto - embora não sejam pormenorizadas as suas diferenças. Por outro lado, acresce o facto do ano de 2005 ter sido particularmente marcado pelo impacto dos resultados do PISA, pelo relançamento da Agenda de Lisboa e pela chegada de fundos comunitários que conduziram à implementação do Programa Nacional de Reformas, aspetos estes que deram origem a um conjunto significativo de medidas e programas em diversos setores, com particular incidência no setor da educação e formação (PNACE, 2006), visando a melhoria dos resultados escolares e a elevação da qualificação da população portuguesa. Quanto ao marco de 2015, a escolha justifica-se porque se pretendia abarcar o maior período de tempo possível, no sentido de poder detetar uma eventual tendência relativamente à evolução do número e características das comissões e grupos de trabalho que têm vindo a ser criadas. Esta decisão também teve a ver com o facto de o período abarcado compreender três legislaturas políticas completas. O levantamento foi concluído em 2015 e tendo em conta que foram identificados 18 comissões, 20 grupos de trabalho e 2 grupos de projeto, que abrangeram uma população composta por trezentos e um peritos, considerou-se que este *corpus* era suficientemente consistente para recolher dados que permitissem responder às questões de pesquisa. A décalage na elaboração e*

apresentação da tese ficou a dever-se a razões pessoais e recentemente à questão da pandemia, que me levaram a pedir o reingresso ao doutoramento em fevereiro de 2020.

Deste modo, as comissões e grupos de trabalho identificadas abrangem três governos constitucionais (XVII, XVIII e XIX governos constitucionais), tendo sido nomeadas para apoiar a intervenção do governo nas áreas da educação (não superior) e formação. Note-se que a decisão de não abranger as políticas dirigidas ao ensino superior se prende essencialmente com o facto de ter havido alterações ao nível do Ministério da Educação (entre 2005 e 2011 as políticas públicas para o ensino superior estiveram sob a tutela do Ministério da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior). Relativamente à abrangência das políticas de formação, deve-se ao facto de ter sido identificado um conjunto significativo de comissões e grupos de trabalho que resultaram da articulação conjunta entre os dois setores.

1.2. Análise documental

O *corpus* documental sobre o qual incidiu a pesquisa é composto por três tipos de documentos: os despachos normativos relativos à nomeação das comissões e grupos de trabalho, bem como outros que eventualmente os complementam; documentos oficiais produzidos pelo governo português, Ministério da Educação e Conselho Nacional da Educação; os *curricula vitae* dos peritos-coordenadores. Os despachos de nomeação correspondem a documentos legais que são compostos por textos preambulares nos quais são sintetizados os fundamentos e argumentos que justificam e enquadram as iniciativas e respetivas comissões/grupos de trabalho que foram designadas para as apoiar. Em regra geral, contêm ainda informação relativa à sua duração, mandatos e composição, bem como a indicação da/o perita/a nomeado para assegurar a sua coordenação, tendo sido analisados no sentido de caracterizar a regulação de controlo subjacente às comissões e grupos de trabalho. Os documentos oficiais compreendem tanto aqueles que permitiriam conhecer as agendas do Ministério da Educação, bem como monitores que dão conta dos principais resultados da intervenção governativa nos setores da educação e formação em Portugal, durante o período estudado (Programas de Governo, relatórios de execução do Programa Nacional de Ação para o Crescimento Económico). Estes documentos serviram essencialmente para conhecer as agendas do Ministério da Educação e estabelecer correlações com as agendas das comissões e grupos de trabalho identificadas. Para a caracterização dos peritos-coordenadores foram ainda recolhidos e analisados os seus *curricula vitae*, com a finalidade de analisar o seu percurso académico e profissional.

1.3. A criação de uma base de dados

Atendendo ao elevado número de comissões e grupos de trabalho identificados, houve necessidade de criar uma base de dados, a fim de garantir o rigor e fiabilidade das análises e inferências a produzir. A criação desta base de dados foi imprescindível para levar a cabo os dois estudos extensivos cujos resultados serão apresentados nos capítulos III e IV – respetivamente, Caracterização geral das comissões e grupos de trabalho e Caracterização dos peritos - e que têm um carácter essencialmente descritivo. A sua construção seguiu um processo idêntico ao método de análise documental, uma forma de tratamento comumente usada em pesquisas qualitativas e quantitativas (Bardin, 2011), visando a condensação da informação, através da criação de indicadores, códigos e categorias. Para Bardin (2011, p.51) a análise documental corresponde a “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente do original, a fim de facilitar, num estado posterior, a sua consulta e referência” (Bardin, 2011, p. 51). Para a construção da base de dados recorreu-se ao Programa Office Excel da Microsoft, tendo em conta que se pretendiam agregar as comissões e grupos de trabalho em redor de padrões e tendências em função das suas características (distribuição das comissões e grupos de trabalho relativamente ao tipo de mandatos, duração, tipos de composição, etc.). A escolha do software deve-se à minha familiaridade com o seu uso e por considerar que era prático, fiável e ajustado ao tipo de análise que pretendia realizar. O *template* da base de dados teve em atenção o conjunto de marcadores/categorias de análise, construídos em função das questões de partida e da pré-análise dos despachos normativos. Deste modo, para o primeiro estudo extensivo – caracterização geral das comissões e grupos de trabalho - foram consideradas as seguintes entradas

Tabela 3 - Esquema de categorias para classificação das comissões/grupos de trabalho

Categoria	Descrição	Subcategorias e codificação
Tipologia e designação oficial	Codificação de acordo com a sua tipologia	Comissão (C1); Grupo de Trabalho (GT); Grupo de Projeto (GP) (p.e. C1, C2, C3, GT 1, GT2, GP1, ...)
Data da nomeação	Data da sua nomeação e respetiva legislatura política em que se enquadraram	Dia-mês-ano Legislaturas políticas Governos constitucionais

Duração	Período de duração indicado nos despachos, tendo em atenção o eventual prolongamento de mandatos	Curta-duração – 1 a 6 meses Média-Duração – 6 meses a 1 ano Longa-duração – superior a 1 ano
Mandatos	Codificação em função da agregação da informação e prescrições fornecidas pelos despachos	- Apoio Geral - Revisão de normativos - Avaliação e certificação de manuais escolares Elaboração de diagnósticos e estudos técnicos - Definição de modelos e propostas de intervenção - Monitorização e acompanhamento - Coordenação
Composição	Nº de elementos Tipo de composição de acordo com a proveniência dos elementos	Político-administrativa (apenas inclui peritos dos organismos ministeriais envolvidos) Científico-pedagógica (apenas inclui peritos académicos e/ou profissionais de ensino) Mista (inclui duas categorias de peritos, internos/externos) Híbrida (inclui mais de duas subcategorias de peritos, nomeadamente representantes de parceiros sociais)

O segundo estudo extensivo – caracterização dos peritos - teve em vista dois objetivos. Num primeiro momento, pretendia-se fazer um levantamento e caracterização de caráter mais geral sobre a população total de peritos identificados, no sentido de identificar quem foram os protagonistas, a que universos institucionais e do conhecimento se filiam e níveis da ação pública que representam, bem como a sua distribuição de acordo com o género. Num segundo momento a análise teve em vista uma caracterização mais detalhada dos peritos-coordenadores, com base em aspetos relativos ao seu percurso académico e profissional. De acordo com estes objetivos e em função da informação obtida foi construído o seguinte esquema de categorias:

Tabela 4 - Esquema de categorias para caracterização dos peritos

DIMENSÕES DA ANÁLISE	CATEGORIAS	DESCRIÇÃO
Caraterização global	Género	Análise a partir de dados relativos ao género, instituição de pertença, cargo desempenhado (peritos internos e peritos externos)
	Filiação institucional	
Caraterização dos peritos-coordenadores	Instituição de pertença	Cargo/categoria profissional
	Graus académicos	Licenciatura, mestrado, doutoramento
	Áreas do conhecimento	(Coordenadores internos (CI) – correspondem a atores governamentais
	Trajetória socioprofissional	Coordenadores externos (CE) – correspondem aos demais peritos que desempenharam esta função (i.e. académicos, profissionais de ensino, etc.)

Com a finalidade de caracterizar os peritos quanto à sua proveniência comecei por agregá-los em torno de duas grandes categorias de acordo com a sua localização espacial relativamente ao aparelho político-administrativo: os peritos internos (oriundos do interior do aparelho político-administrativo) e os peritos externos (os restantes intervenientes). Esta opção é meramente metodológica e inspira-se no modelo que foi introduzido por Halligan nos finais dos anos 1990 (Craft & Halligan, 2015) para analisar os sistemas periciais governamentais. Para estes autores o conceito de “policy advisory systems” serviu para caracterizar e analisar as múltiplas fontes usadas pelos governos nos processos de decisão política. O conceito provou ser útil e tem influenciado o modo de olhar para os sistemas periciais, como estes funcionam e evoluem ao longo do tempo. Foram também atribuídos códigos aos peritos coordenadores, consoante a sua proveniência, isto é, coordenadores internos (CI1, CI2, ...) ou coordenadores externos (CE1, CE2, ...). Note-se que, no sentido de captar o potencial dos peritos-coordenadores enquanto intermediários da regulação, foi ainda desenhado um conjunto de subcategorias mais finas relativamente à sua trajetória socioprofissional. Como referem Nay & Smith (2002), para analisar a ação transversal dos atores intermediários não se devem negligenciar “os dados biográficos dos indivíduos concretamente implicados nos jogos de mediação (trajetória social, militantismo, formação intelectual, posições anteriormente ocupadas dentro das organizações profissionais, etc.)” (Nay & Smith, 2002: p.10). Estes dados permitiram assim dar conta do “capital simbólico e social” (Massardier, 2021: p.441) que acumulam, através da rede de relações que foram tecendo, da sua

mobilidade entre instituições, posições institucionais, ambientes formais e informais e níveis da ação pública (Por que tipo de instituições já passaram? Que cargos e funções desempenharam? Qual a natureza das funções que predominam no seu percurso profissional?).

Estas subcategorias foram construídas de acordo com uma lógica indutiva que teve por base a análise dos seus *curricula vitae*. Após a análise prévia destes documentos constatei que as diferenças que existiam entre as trajetórias dos coordenadores provenientes do aparelho político-administrativo e dos peritos académicos, não eram compatíveis com um subsistema único de categorias (os primeiros apresentavam trajetórias mais marcadas pela circulação entre espaços e cenas de natureza política e administrativa, ao passo que os *curricula* dos peritos académicos punham em evidência carreiras mais multifacetadas e onde sobressaia uma pluralidade de atividades de natureza académica (investigação, docência, atividades de administração e gestão académica, etc.). Deste modo, para a análise das trajetórias socioprofissionais dos coordenadores internos, isto é, aqueles que na época da sua intervenção desempenhavam cargos em estruturas e organismos da administração, foi criado o seguinte esquema de subcategorias (Tabela 5):

Tabela 5 - Subcategorias de análise das trajetórias socioprofissionais dos coordenadores internos (CI)

SUBCATEGORIAS	DESCRIÇÃO
a) Experiência no ensino não superior	Exercício de funções docentes no ensino básico e secundário (Público ou privado) Formação contínua de professores (centros de formação) Ensino profissional
b) Experiência no ensino superior	Exercício de funções docentes no ensino superior, nomeadamente como convidados ou em alternância com a atividade política Exercício de funções em órgãos de gestão universitária
c) Exercício de cargos em órgãos de soberania	Ocupação de cargos de ministros ou secretários-gerais Desempenho/acumulação de funções de assessoria política, nomeadamente como chefes ou adjuntos de gabinetes dos titulares de órgãos de soberania Atividade como deputados na Assembleia da República, nomeadamente como coordenadores ou membros de comissões parlamentares
d) Exercício de cargos e funções em	Acumulação de cargos na administração (central, regional e/ou local), bem como em institutos, empresas e agências governamentais e estruturas de missão

estruturas da administração	Participação noutros grupos de trabalho interministeriais
e) Experiência no setor privado e cooperativo	Exercício de cargos de direção em empresas, colégios e universidades privadas Direção de programas e trabalhos de consultoria técnica prestados a entidades privadas (nomeadamente, fundações, empresas de consultoria, editoras escolares).
f) Experiência internacional	Representação governativa em redes políticas transnacionais Participação em grupos de peritos

Relativamente aos peritos-coordenadores externos (peritos académicos) foi criado o seguinte esquema de subcategorias (TABELA 6):

Tabela 6 - Subcategorias de análise das trajetórias socioprofissionais dos coordenadores externos (CE)

SUBCATEGORIAS	DESCRIÇÃO
a) Atividade docente no ensino não superior	Exercício de funções docentes no ensino básico e secundário (Público e privado)
b) Atividade docente no ensino superior	Instituições do ensino superior onde lecionou Disciplinas, cursos que criou, lecionou e/ou coordenou Orientação/participação em júris de teses de mestrado e doutoramento
c) Atividades de administração e gestão universitária	Desempenho de funções em órgãos de gestão académica Coordenação de departamentos
d) Atividades de investigação científica	Direção de centros e projetos de investigação Cargos de liderança em associações científicas e profissionais (por exemplo: presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação) Atividades editoriais (direção de publicações periódicas, comissões editoriais) Organização de encontros científicos Membro de associações científicas Participação em projetos Filiação a centros de investigação universitária Participação como orador em conferências nacionais e internacionais
e) Publicações	Livros, capítulos de livros, atas, relatórios, números temáticos de revistas, prefácios e introduções de livros (como indicadores de produção académica, mas sem

	objetivo de fazer um levantamento exaustivo das publicações)
f) Exercício de cargos em órgãos de soberania	Ocupação de cargos de ministros ou secretários-gerais, Desempenho de funções de chefes ou adjuntos de gabinetes dos titulares de órgãos de soberania Atividade como deputados na Assembleia da República (coordenadores ou membros de comissões parlamentares)
g) Exercício de cargos e funções em estruturas da administração	Ocupação de cargos em serviços/organismos da administração (central, regional e/ou local), institutos e agências governamentais e estruturas de missão
h) Atividades de consultoria externa	Prestação de serviços de consultoria técnica/científica ao governo e/ou ao setor privado (p.e. coordenação de estudos, conceção de programas) Participação noutros grupos de trabalho Membro de conselhos consultivos (por exemplo: ter sido membro do Conselho Nacional da Educação) Participação em comités, reuniões e grupos de perito transnacionais (em representação nacional)
i) Intervenção pública	Entrevistas, redação de artigos para a imprensa, direção de programas de rádio Publicação de livros para o público geral Participação em debates públicos, colóquios, programas de rádio e televisão, no domínio da educação/políticas de educação

Em todo o caso, procurou-se manter alguma flexibilidade na análise, no sentido de recolher o maior número de informações relativa aos seus percursos. Para uma melhor compreensão do modo como se procedeu à categorização dos dados relativos às trajetórias socioprofissionais pode ser consultado o anexo 1.

2. Procedimentos relativos às entrevistas

A entrevista é um método considerado particularmente adequado para analisar o sentido que os atores conferem às suas práticas, aos acontecimentos com os quais se vão confrontando, assim como os sistemas de relações, estando estes aspetos intrinsecamente relacionados com os seus sistemas de valores, quadros normativos e interpretativos (Quivy & Campenhoudt, 1998). No contexto da presente tese o recurso à entrevista teve por objetivo compreender o modo como os peritos-coordenadores percecionam e interpretam as suas práticas no contexto das comissões/grupos de trabalho em que estiveram envolvidos,

bem como as suas representações em relação ao papel do perito nos processos de decisão política relativos à educação. As entrevistas serviram ainda para complementar eventuais lacunas de informação, nomeadamente a existência ou não de relatórios de atividade e outros documentos produzidos, assim como dados relativos aos peritos que integraram as suas equipas.

A entrevista corresponde a uma espécie de conversa estimulada pela parte de quem a dirige, com os sujeitos que são selecionados de acordo com os objetivos da pesquisa, podendo esta ser mais ou menos estruturada. No presente estudo, considerou-se mais adequado construir um guião que servisse de apoio a uma entrevista do tipo semiestruturada ou semi-diretiva (Quivy & Campenhoudt, 1998).

2.1. A seleção dos peritos

Os dezanove peritos académicos que desempenharam funções de coordenadores no contexto das comissões e grupos de trabalho identificados, foram todos contactados via *email*, tendo-lhes sido comunicados os objetivos da investigação e o propósito da entrevista. Contudo, nem todos responderam ao pedido. O grupo dos dez entrevistados (cinco mulheres e cinco homens) contempla todos os que responderam afirmativamente ao pedido de entrevista presencial ou através de *skype*. Tratando-se de uma investigação de carácter qualitativo e não havendo pretensão de generalizar, o número de entrevistas que foi possível realizar serviu o propósito da pesquisa. Aos respondentes foi ainda enviado um esboço do respetivo guião, de forma a deixá-los mais confiantes e de assegurar a transparência quanto às intenções da pesquisa. No seguimento dos contactos realizados passou-se à marcação das entrevistas. Não foram aceites respostas por escrito, o que explica que uma das entrevistas recebidas por email, tenha sido excluída, tendo sido aproveitados apenas dados que poderiam eventualmente ser úteis para os estudos intensivos. Seguidamente apresenta-se uma tabela contendo dados relativos aos peritos entrevistados, assim como a data da sua realização, duração e respetivos códigos.

Tabela 7 – Lista das entrevistas realizadas

Data	Nome	Duração	Código
20/04/2015	Luís Alberto Lopes Alves	52'51''	CE7
20/04/2015	Isabel Alçada	1°15'	CE18
23/04/2015	Maria de Lurdes Serrazina	45'44''	CE15
28/04/2015	Luís Capucha	60'	Cl7
04/05/2015	Maria Isabel Martins	1°23'27''	CE2
05/05/2015	Pedro Guedes de Oliveira	2°6'	CE1
07/05/2015	Ana Maria Ferreira	1°49'11''	CE13
15/05/2015	António Manuel Lopes	1°9'39''	CE19
19/05/2015	Cecília Galvão	1°42'59''	CE11
03/07/2015	José Cortes Verdasca	2'15'48''	Cl9

2.2. Preparação e realização das entrevistas

O guião da entrevista semiestruturada consiste essencialmente num conjunto de questões relativamente abertas (Quivy & Campenhoudt, 1998) e a sua conceção exigiu uma preparação prévia da minha parte, de forma a evitar eventuais momentos de desconforto que poderiam ser causados pelo desconhecimento do seu trabalho ou dos processos políticos a que dizem respeito as comissões e grupos de trabalho que os inquiridos coordenaram (Costa & Kiss, 2011). Esta preparação consistiu essencialmente numa leitura mais atenta sobre os curricula vitae dos entrevistados e sobre os relatórios de atividade (quando existentes), a fim de ter uma perceção mais clara dos processos e de identificar eventuais subquestões a colocar. Os guiões de entrevista foram organizados em três blocos temáticos, cujos objetivos gerais e o seu protótipo é apresentado na tabela seguinte (Tabela 8):

Tabela 8 - Estrutura geral dos guiões de entrevista

Blocos temáticos	Objetivos gerais
Bloco A – Legitimação da entrevista	Legitimar a entrevista Apresentar a entrevista, explicitando os objetivos específicos para cada um dos blocos Responder a eventuais dúvidas e questões prévias
Bloco B – A ação do perito no contexto da comissão/grupo de trabalho que coordenou	Recolher informação acerca do processo de nomeação e constituição da equipa (regulações e conhecimentos mais valorizados) Recolher informação sobre as práticas e conhecimento produzido (mediação; coprodução e circulação de conhecimento) Recolher a opinião pessoal dos peritos relativamente à sua experiência (balanço)
Bloco C – Reflexão acerca do conceito e do papel do perito na construção e regulação das políticas públicas da educação	Conhecer a opinião da(o) inquirida(o) acerca do papel do especialista/perito no processo político

A realização das entrevistas teve lugar nos locais escolhidos pelos inquiridos, tendo sido a grande maioria realizada nas instituições do ensino superior a que pertenciam, nos seus respetivos gabinetes de trabalho. Apenas uma foi realizada à distância, através de Skype, de forma a reduzir os custos com despesas de deslocação e de agilizar a recolha de dados naquela etapa do trabalho de doutoramento. No momento da entrevista foi solicitado o registo áudio da conversa e garantido o anonimato dos nomes caso considerassem imprescindível. Após a transcrição das entrevistas os protocolos foram enviados por email aos respetivos inquiridos para a deteção de eventuais erros de tradução, tendo sido todos devolvidos num curto período de tempo, com pequenas anotações que foram consideradas, pelo facto de não alterarem o sentido dos textos. Foi ainda enviado um email solicitando a sua autorização para a eventual referência aos seus nomes no contexto da produção do documento da tese, tendo recebido respostas afirmativas por parte de todos os inquiridos. Remeteram-se para anexo partes dos protocolos das entrevistas realizadas (Anexo2).

**PARTE II - A INTERVENÇÃO DOS PERITOS NAS COMISSÕES E
GRUPOS DE TRABALHO ENTRE 2005 E 2015**

CAPÍTULO 3 Caraterização das comissões e grupos de trabalho

Neste capítulo apresenta-se uma caraterização global das comissões e grupos de trabalho que foram nomeadas para apoiar a intervenção do governo português no setor da educação e formação entre 2005 e 2015. A análise levada a cabo centra-se na regulação de controlo e teve por objetivo dar a conhecer as comissões e grupos de trabalho identificadas, do ponto de vista da sua agenda e do modo como se enquadraram no processo de decisão política. Os resultados deste estudo extensivo - quer pelo número de comissões e grupos de trabalho identificados, bem como pelas suas especificidades, traços comuns e possíveis tendências que revelam - enfatizam o carácter multiusos que esta modalidade de regulação assumiu naquele período de governação. Deste modo, num primeiro momento, procurarei identificar as comissões e grupos de trabalho, situando-as relativamente às legislaturas e à sua agenda, num segundo momento irei descrevê-las do ponto de vista da dos seus mandatos e, por fim, apresentarei as caraterísticas gerais da sua composição.

1. Identificação das comissões e grupos de trabalho e o agendamento dos temas

A pesquisa realizada conduziu à identificação de um *corpus* de 42 comissões e grupos de trabalho que foram criadas no arco temporal de 10 anos para apoiar a intervenção do governo no domínio da educação e formação. Este período compreende três legislaturas políticas situadas no período de 2005 a 2015 (X, XI e XII Legislaturas), a que correspondem os XVII, XVIII e XIX governos constitucionais. A tabela que a seguir se apresenta (Tabela 9) sintetiza alguns dados que tornam possível uma primeira apreciação global do *corpus* constituído: tipologia (comissão, grupo de trabalho ou de projeto), distribuição temporal e matérias a que dizem respeito.

Tabela 9 - Identificação das comissões e grupos de trabalho

COMISSÕES E GRUPOS DE TRABALHO CONSTITUÍDAS ENTRE 2005 E 2015
XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL/X LEGISLATURA (2005-2009) - N=23
Grupo de trabalho dos Manuais Escolares (GT1) Comissão de Operacionalização e Acompanhamento do Programa de Generalização do Ensino de Inglês no 3º e no 4º ano do 1º CEB (C1) Grupo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário (GAAIRES) (GT2)

<p>Grupo de trabalho para a Educação Sexual (GTES) (GT3) Comissão de Acompanhamento do Programa de Formação Contínua em Matemática para Professores do 1º CEB (C2) Grupo de trabalho Organização e Distribuição do Serviço Docente nas Escolas (GT4) Grupo de trabalho do Leite Escolar (GT5) Grupo de trabalho para a preparação do próximo período de programação dos fundos estruturais (2007-2013) na área da Educação (GT6) Comissão para a reavaliação do desporto escolar (C3) Grupo de trabalho para a elaboração do Programa de Modernização das Escolas do Ensino Secundário (GT7) Grupo de trabalho para a Avaliação Externa das Escolas (GT8) Comissão interministerial do Plano Nacional de Leitura (C4) Comissão de Acompanhamento do Programa de Generalização do Ensino de Inglês e de outras Atividades de Enriquecimento Curricular (C5) Comissão de Acompanhamento da Presidência Portuguesa da União Europeia (C6) Comissão Nacional de Coordenação e Acompanhamento do Programa Nacional de Ensino do Português no 1º CEB (C7) Comissão de Acompanhamento do Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências para Professores do 1º CEB (C8) Comissão de avaliação e certificação dos manuais escolares, adotados e em utilização - Estudo do Meio do 3º e 4º ano de escolaridade (C9) Comissão para avaliação e certificação dos manuais escolares adotados e em utilização - Físico-Química e Ciências Naturais do 7.º e 8.º e do 9º ano de escolaridade (C10) Comissão de acompanhamento dos cursos de aprendizagem (C11) Comissão para avaliação e certificação dos manuais escolares - História do 7º, 8º e 9º ano de escolaridade (C12) Comissão de avaliação e certificação dos manuais escolares - Língua Portuguesa do 3.º e 4.º ano de escolaridade (C13) Grupo de trabalho interministerial de educação ambiental para a sustentabilidade (GT9) Grupo de trabalho para a elaboração do diagnóstico das necessidades de formação de dupla certificação (GT10)</p>
<p>XVIII GOVERNO CONSTITUCIONAL/XI LEGISLATURA (2009-2011) N=7</p> <p>Comissão de Acompanhamento do Programa Mais Sucesso Escolar (C14) Comissão de Acompanhamento da Iniciativa Novas Oportunidades e do Sistema Nacional de Qualificações (C15) Comissão de avaliação e certificação à adoção dos manuais escolares - Língua Estrangeira I (Inglês) do 5.º ano de escolaridade, do 2.º CEB (C16) Grupo de trabalho do Projeto Orquestra Geração (GT11) Grupo de trabalho para a implementação de medidas de política educativa (GT12) Comissão para a otimização dos recursos educativos (C17) Grupo de trabalho para o novo ciclo do Programa de Avaliação Externa das Escolas (GT13)</p>
<p>XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL/XII LEGISLATURA (2011- 2015) N=12</p> <p>Comissão de avaliação e certificação prévia à adoção dos manuais escolares - Língua Estrangeira I e II (Espanhol) do 7.º, 8.º e 9.º ano de escolaridade do 3.º CEB (C18) Grupo de trabalho para alteração do financiamento público a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo (GT14) Grupo de projeto relativo à avaliação internacional de alunos (GP1) Grupo de trabalho das metas curriculares (GT15) Grupo de trabalho da experiência-piloto no âmbito da oferta formativa dos cursos vocacionais do ensino básico (GT16) Grupo de trabalho do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (GT17) Grupo de trabalho para da experiência-piloto no âmbito da oferta formativa dos cursos vocacionais de nível secundário (GT18) Grupo de projeto para o Plano Nacional do Cinema (GP2) Grupo de Trabalho sobre educação especial (GT19)</p>

Grupo de Trabalho para a introdução da Língua Inglesa no currículo do 1.º CEB (GT20)
Comissão Coordenadora das Atividades de Enriquecimento Curricular (C19)
Comissão de avaliação e certificação prévia à sua adoção dos manuais escolares de Física e Química A dos 10.º e 11.º anos de escolaridade, de Física e de Química do 12.º ano de escolaridade dos cursos científico-humanísticos do Ensino Secundário (C20)

Em primeiro lugar, começo por assinalar que apesar de todas estas comissões e grupos de trabalho terem sido nomeadas para apoiar a intervenção do Ministério da Educação, é com alguma frequência que elas decorrem da ação articulada entre vários ministérios. Efetivamente, a análise dos despachos revela que 17 destas comissões e grupos de trabalho resultaram de nomeações interministeriais: o Ministério das Finanças (GT8, GT11, GT12, GT13, GT15, C17, GP1, GP2); o Ministério do Trabalho, da Segurança e da Solidariedade Social (C11, GT6, GT17, GT19); o Ministério da Cultura/Secretaria de Estado da Cultura (C4); Secretaria de Estado da Juventude e do Desporto (C3); o Ministério do Ambiente (GT9). Sublinho também o facto de haver comissões e grupos de trabalho cujas coordenações foram asseguradas por organismos de tutela partilhada entre vários ministérios: como é o caso da estrutura de missão do Programa Operacional Potencial Humano - POPH³⁶ (GT6, GT7) e da Agência Nacional para a Qualificação – ANQ I.P.³⁷ (GT10, C15). Estes dados põem em relevo o papel que esta modalidade de intervenção política tem desempenhado no desenvolvimento de mecanismos e estratégias que visam facilitar a coordenação conjunta entre várias estruturas com poder formal de decisão, partilhando responsabilidades e recursos, em busca de maior eficácia e eficiência do processo político. Como aliás é expresso no preâmbulo de algumas destas comissões e grupos de trabalho:

Considerando, ainda, a necessidade de se aprofundar uma articulação estratégica entre as entidades tuteladas ou dependentes do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Educação, no sentido da coordenação de posições, acompanhamento e implementação dos objetivos da Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável.

(Despacho n.º 19191/2009, GT9)

³⁶ A autoridade responsável pela agenda temática para o potencial humano inscrita no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) - documento programático que enquadrava a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013.

³⁷ Atual Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional – ANQEP I.P, um instituto público de tutela partilhada entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Torna-se, pois, imperativa a necessidade de assegurar uma utilização cada vez mais eficiente e eficaz dos recursos, assente na racionalização da rede de ofertas de modalidades de educação-formação, bem como no reforço da cooperação entre os diversos operadores e entre estes e os organismos nacionais que têm a missão de coordenar e ou organizar o sistema.

(Portaria nº 73/2010, C15)

A relação mais estreita do Ministério da Educação com o Ministério das Finanças, a autoridade de gestão do POPH, a ANQ I.P. e o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, podem ser interpretados como indicadores da existência de uma dinâmica política mais intensa entre estes organismos. A diversificação da oferta educativa e formativa e o alargamento da escolaridade obrigatória correspondem a medidas de política pública que resultam da articulação entre estes organismos e o Ministério da Educação. Eventualmente, estes dados também poderão ser interpretados como um possível reflexo da primazia das políticas económicas sobre as políticas educativas, como nos é dado a ver pelo número mais significativo de comissões e grupos de trabalho que se articularam com o Ministério das Finanças e do Ministério do Trabalho, da Segurança e da Solidariedade Social.

Em segundo lugar, destaco aspetos que enfatizam o seu carácter instrumental, pelo facto de haver uma estreita correlação entre as agendas das comissões e grupo de trabalho e as agendas políticas dos governos. Todas elas estavam pré-formatadas, na medida em que se remetem sempre a programas, projetos de âmbito nacional e experiências-piloto que o governo pretendia levar a cabo (40,5%) ou serviram para resolver problemas concretos por eles identificados no contexto de medidas políticas que estavam em curso. Trata-se, portanto, de uma modalidade de intervenção que tem sido usada para assegurar o cumprimento de objetivos e metas políticas. Isto significa que efetivamente elas não têm servido para apoiar o momento da tomada de decisão ou para identificar problemas na ação pública, mas sim para consolidar e pôr em prática decisões previamente tomadas pelo governo. O facto destas nomeações se concentrarem maioritariamente nos dois primeiros anos dos mandatos políticos (71,4% da totalidade das comissões e grupos de trabalho identificadas) é um dado empírico que também ajuda a suportar a sua correlação com as agendas políticas do governo, tendo em conta que é neste período que os responsáveis políticos põem em marcha os seus planos de ação.

Em terceiro lugar, é importante notar que não se verifica uma tendência crescente em relação ao número de comissões e grupos que foram sendo criadas ao longo do período analisado. Antes pelo contrário, constata-se que a distribuição pelas três legislaturas

observadas é bastante irregular, evidenciando-se uma maior concentração logo na X Legislatura, que esteve em vigor entre 2005 e 2009 (53,5%, nº de C/GT=23). Por um lado, é importante que se compreenda que, do ponto de vista legal, o recurso a esta modalidade de intervenção em Portugal não constitui uma obrigatoriedade nem corresponde a uma prática muito regulamentada, o que ajuda a explicar a distribuição desigual nas três legislaturas políticas. Por outro lado, a interpretação destas evidências deve ser feita de forma cautelosa, tendo em conta que estamos perante conjunturas políticas diferentes e múltiplas variáveis que poderão ter influenciado o recurso mais ou menos intenso a esta modalidade de intervenção por parte das equipas governativas, tais como: o número de anos que durou cada legislatura política foi diferente; houve mudanças nos partidos políticos que assumiram poder; houve momentos em que o clima político terá sido de maior tensão (queda do governo, pressões internacionais, divulgação dos resultados dos estudos do PISA).

O ano 2005, nomeadamente, foi marcado por um discurso político em torno do fosso económico em que se encontrava o país e, ao mesmo tempo, pela chegada de mais fundos comunitários que acarretaram novos compromissos políticos de Portugal com a União Europeia³⁸. É um período em que a atenção do governo se dirige mais afincadamente para a urgência de reduzir os níveis de insucesso e de abandono escolar e para a elevação da qualificação escolar da população portuguesa. Esta aposta estratégica tinha como imperativo promover a competitividade e o progresso económico, tecnológico e a coesão social, no sentido de recuperar o alegado “atraso estrutural” e construir uma “boa imagem” do país na Europa do conhecimento. A título de exemplo, logo num dos primeiros grupos de trabalho nomeados em fevereiro de 2006 (GT6), que se destinava a apoiar a preparação da programação para aplicação dos fundos estruturais no setor da educação, alega-se o seguinte:

³⁸ Com o lançamento da Estratégia de Lisboa Renovada em 2005, os países-membros da União Europeia comprometeram-se com o desenvolvimento de medidas que tinham como meta contribuir para melhorar a conjuntura económica da Europa, tornando-a mais competitiva e baseada no conhecimento. Essas medidas e respetivas metas que foram enunciadas num documento elaborado pelo governo português - Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE 2005-2008) - deram lugar a um conjunto de iniciativas políticas inscritas nos seus programas de ação. No plano da educação e formação, encarados como alavancas para o crescimento económico, o governo estabeleceu como metas uma aposta “na redução drástica do insucesso escolar nos ensinos básico e secundário, no aumento dos jovens em cursos tecnológicos e profissionais de nível secundário e na generalização de escolhas curriculares apropriadas, atingindo metade do total dos alunos do ensino secundário, designadamente de natureza técnica e vocacional, para além da obrigatoriedade de formação profissional ou de frequência escolar até aos 18 anos e do aumento de diplomados e formações avançadas do ensino superior.” (PNACE, 2005, p. 33).

O quadro financeiro da União Europeia para o período de 2007-2013 permitiu criar as efetivas condições de preparação do próximo período de programação que ao nível de cada Estado membro constituirá o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN). Neste contexto, foram igualmente definidas as orientações estratégicas para a coesão e os principais instrumentos regulamentares, por parte da Comissão Europeia, visando-se o enquadramento das intervenções nas prioridades estabelecidas pelas políticas europeias. (...). Reconhecendo-se que o conjunto de políticas que um Estado membro ou região deve adotar depende intrinsecamente das suas características específicas, designadamente das suas potenciais vantagens comparativas, mas também das suas debilidades estruturais, a educação deverá ser assumida como uma das áreas chave do processo de desenvolvimento nacional, atendendo ao atraso estrutural que marca a sociedade portuguesa em matéria de qualificações. Ultrapassar os reconhecidos défices de qualificação da população portuguesa exige o desenvolvimento de estratégias de atuação a diversos níveis, tendo em conta, por um lado, as elevadas taxas de insucesso e de abandono escolar (intervenção ao nível do fluxo) e, por outro, o grande número de ativos que não tiveram, no seu tempo, oportunidades de qualificação (intervenção ao nível do stock).

(Despacho n.º 3032/2006, GT6)

Esta ideia é genericamente reafirmada no preâmbulo do despacho que diz respeito a outro grupo de trabalho nomeado na XVIII legislatura, em 2010, visando o apoio à implementação de medidas de política educativa (GT12):

As prioridades definidas pelo Governo em matéria de política educativa resultam do reconhecimento da educação como um fator decisivo de promoção da modernização, do crescimento económico, mas também da qualidade de vida dos cidadãos e da coesão social. Em particular, são definidos cinco grandes objetivos: (i) concretizar o alargamento da educação pré-escolar e o alargamento da escolaridade obrigatória para os 12 anos; (ii) reforçar as oportunidades de qualificação certificada; (iii) promover a qualidade de aprendizagem; (iv) melhorar as condições de funcionamento das escolas, e (v) valorizar a profissão docente. Os efeitos da crise económica e financeira global, que recentemente se tem expressado como uma crise de dívidas soberanas com consequentes dificuldades de financiamento, vieram colocar renovados desafios à gestão de recursos públicos, apontando para um esforço adicional de racionalização.

(GT12, Despacho nº11917/2010)

A transição para o XIX governo constitucional foi igualmente marcada por turbulências na intervenção governativa. A março de 2011 o governo demite-se, após a sua proposta para o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) ter sido rejeitada pela maioria dos partidos políticos. Este evento conduziu a eleições antecipadas e à constituição de um novo governo em junho de 2011, sendo esta a razão pela qual a duração da legislatura anterior tivesse sido mais curta. Com esta mudança de governo e a aplicação das medidas de austeridade no país, verificaram-se grandes cortes financeiros em diversos setores, tendo sido especialmente afetado aquele que diz respeito à educação. Os alegados efeitos da “crise” atribuídos ao governo anterior serviram de mote para justificar a redução de custos no setor e, eventualmente, poderão justificar a redução do número de comissões e grupos de trabalho que foram criados neste período. A limitação no recurso a especialistas externos foi, aliás, uma das medidas que este governo propôs para reduzir a despesa pública no setor da educação: “limitação de contratação de estudos e pareceres a entidades externas e publicação de todos os gastos em consultadoria” (Programa do XIX GC: p.70).

Deixando de parte estes aspetos, procurou-se analisar o argumentário político que foi usado para justificar a agenda dos temas e o carácter de exceção ou de urgência que levou as várias equipas governativas a recorrer a esta modalidade de intervenção alternativa. Para o efeito foram submetidos a escrutínio os textos dos preâmbulos dos despachos de nomeação, salientando-se três categorias de argumentos aduzidos: quadros de referência europeus (padrões europeus); resultados de estudos produzidos por organizações peritas; e “boas práticas”.

A referência aos “padrões europeus” é o tipo de argumento que sobressai nos preâmbulos de um conjunto mais significativo de comissões e grupos de trabalho (54,8%; n° C/GT=23), mas são referências apresentadas de forma meramente alusiva e nem sempre aparecem de maneira explícita. Cito alguns exemplos, a título ilustrativo:

De acordo com o Programa do XVII Governo constitucional, a superação do atraso educativo português face aos padrões europeus enquanto desafio nacional passa, designadamente, pela integração de todas as crianças e jovens na escola, proporcionando-lhes um ambiente de aprendizagem motivador, exigente e gratificante.

(GT7, Despacho n.º 7503/2006)

Plano Nacional de Leitura é uma iniciativa do XVII Governo Constitucional que pretende constituir uma resposta institucional à preocupação pelos níveis de literacia da população em geral e em particular dos jovens, significativamente inferiores à média europeia.

(C4, Despacho Conjunto N° 1081/2005)

Tendo em conta os padrões europeus, o sistema educativo português necessita recuperar algum do seu atraso, promovendo a elevação do nível de formação e qualificação das futuras gerações, pela aquisição de competências fundamentais através da aposta no desenvolvimento do ensino básico, nomeadamente na generalização do ensino do inglês desde o 1.º ciclo do ensino básico.

(C5, Despacho n° 14460/2008)

Em reforço da premência da tomada de medidas urgentes que melhorem os desempenhos dos alunos em competências referentes ao domínio da língua materna, assinalam-se os objetivos referenciais (*benchmarks*) estabelecidos para a União Europeia na Cimeira de Estocolmo de 2001, que apontam para a urgência do decréscimo de maus leitores de 15 anos para valores de 15,5 % em 2010.

(C7, Despacho n° 546/2007)

Considerando as prioridades estabelecidas no programa do XIX Governo Constitucional, o Ministério da Educação e Ciência iniciou a revisão do Currículo Nacional com o objetivo de elevar os padrões de desempenho dos alunos em Portugal. A Portaria n.º 292 -A/2012, de 26 de setembro, cria, no âmbito da oferta formativa de cursos vocacionais no ensino básico, uma experiência-piloto de oferta destes cursos, no ano letivo de 2012 -2013.

(GT16, Despacho n.º 13441/2012)

Um segundo tipo de argumentos que é possível identificar nos preâmbulos dos despachos de nomeação, diz respeito à alusão aos resultados de estudos e pareceres de natureza pericial e científica. São referências muito pontuais somente encontradas num conjunto reduzido de seis comissões/grupos de trabalho. Olhando para a sua qualidade percebemos que a grande maioria se reporta a reconhecidas instâncias que produzem conhecimento

pericial, maioritariamente de origem internacional. Foram identificadas menções às seguintes instâncias e estudos por elas produzidos e divulgados:

- International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), uma cooperativa internacional que congrega instituições nacionais de pesquisa, agências governamentais, investigadores e analistas que, de acordo com a própria, visa a produção de estudos que procuram entender e melhorar a educação em todo o mundo. Com origem nesta fonte encontrei referências a três estudos – O *Reading Literacy* publicado em 1992 e o *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)*, (C7, GP1, C4); e *Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, GP1
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) - *Programme for International Student Assessment - PISA, 2001, 2005* (C7, GP1); *Grade Retention during Compulsory Education in Europe: Regulations and Statistics, 2011*³⁹ (C14); menções genéricas a “estudos da OCDE” (C8)
- Organização das Nações Unidas para a Educação e Ciência (UNESCO) – “Orientações da Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014)” e “Contributos para a dinamização da Educação para o Desenvolvimento Sustentável em Portugal” elaborado pela Comissão Nacional da UNESCO (GT9)
- *European Indicator of Language Competence*⁴⁰, um instrumento concebido pela Comissão Europeia visando fornecer aos países-membros dados comparativos sobre competência em línguas estrangeiras e partilhar boas práticas no domínio do ensino-aprendizagem de línguas (GP1)

No plano nacional foi identificada apenas uma referência que remete para um estudo de âmbito académico e outra relativa a um parecer produzido pelo Conselho nacional da Educação (CNE), um órgão nacional que se pronuncia sobre todas as questões relativas à educação, por iniciativa própria ou em resposta a solicitações apresentadas pelos órgãos máximos de soberania:

³⁹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/10f14860-12a3-4f9e-b10a-32bee875420d>

⁴⁰ http://www.surveylang.org/media/ExecutivesummaryoftheESLC_210612.pdf

- *A Literacia em Portugal. Resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica* da autoria de Ana Benavente⁴¹ – e no mesmo despacho a alusão aos resultados das provas nacionais de aferição de 2000 a 2005 e dos exames nacionais do 9º ano de escolaridade relativos a 2005 (C7)

- Parecer produzido pelo CNE, referente à introdução da língua inglesa no currículo do 1.º CEB⁴²

Por fim, identifiquei ainda referências pontuais a exemplos de “boas práticas” e projetos desenvolvidos por entidades congéneres de outros países, que serviram de fonte de inspiração ou foram usados como referenciais para a implementação de programas e projetos à escala nacional:

No processo de construção e maturação do Programa foi relevante o apoio da Direção Regional de Educação do Alentejo, através do apoio ao desenvolvimento do Projeto Turma Mais (...) Considerando que se trata de uma resposta para combater os níveis de insucesso, concebida pelas próprias escolas e que promove efetivamente a diferenciação pedagógica, apostando na prevenção do insucesso ao longo do ensino básico.

(C14, Despacho n.º 100/2010)

(...) inspirado num modelo de reconhecido mérito criado na Venezuela e já desenvolvido com sucesso em vários outros países, centrado na aprendizagem da música através do domínio precoce de um instrumento musical.

(GT11, Despacho n.º 7306/2010)

(...) têm sido desenvolvidos nos últimos anos diversos projetos no âmbito da autoavaliação e da avaliação externa de escolas como o Observatório da Qualidade da Escola, o Projeto Qualidade XXI, o Programa de Avaliação Integrada das Escolas, o Modelo de Certificação de Qualidade nas Escolas Profissionais, o Programa AVES—Avaliação de Escolas Secundárias, o Projeto Melhorar a Qualidade ou a aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas. Estes

⁴¹ Benavente, A, Rosa, A., Costa, A. & Ávila, P. (1996). *A Literacia em Portugal: resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

⁴² Parecer do CNE n.º 2/2014, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 28 de janeiro

projetos têm permitido acumular um conhecimento e uma experiência que se revelam fundamentais para uma ação consequente nesta matéria.

(GT8, Despacho nº370/2006)

Em número residual identificaram-se também alusões ao “direito da participação das famílias”, “à igualdade de oportunidades” (GT17, Despacho nº4818/2013), “à diversidade cultural, afirmação da identidade nacional e promoção da língua e da cultura portuguesas” (GP2, Despacho nº15377/2013).

2. Mandatos

Neste ponto apresentam-se as características das comissões e grupos de trabalho com base na análise dos seus mandatos. Na tabela 10 estão condensados os resultados obtidos relativamente a duas rubricas - mandato e duração – com indicação dos respetivos códigos de identificação das comissões e grupos de trabalho (consultar Tabela 9). A análise teve por base a informação contida nos respetivos despachos (em alguns casos, houve necessidade de consultar relatórios de atividade a fim de obter informação mais completa). Os resultados da análise permitem pôr em evidência a utilidade prática que o Ministério da Educação tem dado a esta modalidade de intervenção política. Como se pode observar pela diversidade de mandatos e pela sua variabilidade quanto à duração, estas comissões e grupos configuram uma modalidade de regulação com um carácter multiusos.

Tabela 10 - Mandatos das comissões e grupos de trabalho

Tipo de missão	Mandato	Duração	Total de C/GT
C/GT de carácter consultivo (Total=24)	Apoio geral	Curta-duração: C6 Duração não especificada: GT12 Longa-duração: C17	3
	Revisão de normativos	Curta-duração: GT1, GT19	2
	Avaliação e certificação de manuais escolares	Curta-duração: C9, C10, C12, C13, C16, C18, C20	7
	Elaboração de diagnósticos e estudos técnicos	Curta-duração: C3, GT7, GT10, GT14, GT17 Média-Duração: GT6	6
	Definição de modelos e propostas de intervenção	Curta-duração: GT11, GT13 Média-Duração: GT8, GT15	6

		Longa-duração: GT3 Não especificado: GT20	
C/GT que operam como dispositivos de regulação (Total=18)	Monitorização e acompanhamento	Curta-duração: GT4, GT5 Longa-duração: GT2, GT16, GT18, Não especificado: C11	6
	Coordenação	Longa-duração: C1, C2, C4, C5, C7, C8, C14, C19, GT9, GP1, GP2 Duração não especificada: C15	12

Começo por chamar à atenção para a distribuição um pouco pulverizada quanto às tipologias (comissão, grupo de trabalho ou de projeto). Aparentemente, uma comissão, grupo de trabalho ou grupo de projeto, podem ter missões semelhantes e uma duração muito variável - curta-duração (até 9 meses); média-duração (aproximadamente 1 ano); longa-duração (superior a 2 anos). Os próprios despachos relativos à sua nomeação também não são muito esclarecedores a este nível, uma vez que identifiquei alguns casos de comissões “que revestem a forma de grupo de trabalho” (Ver a título de exemplo o despacho nº14753/2005, relativo à Comissão de acompanhamento do programa de generalização do ensino de inglês e atividades de enriquecimento curricular). Com efeito, como procurarei demonstrar mais adiante, esta distinção parece ser pouco relevante e só é possível apreender as diferenças subjacentes a este conjunto de comissões e grupos de trabalho a partir da análise detalhada dos seus mandatos.

Os dados da tabela acima apresentada (Tabela 10) permitem ainda compreender a maneira como este *corpus* de comissões e grupos de trabalho se enquadra no processo de decisão política. Assinalo o facto de haver um conjunto de comissões e grupos de trabalho que parecem ter características mais episódicas ou *ad hoc*, com um carácter fundamentalmente consultivo. São equipas que se destinavam a funcionar durante períodos de curta ou média duração, com um número de tarefas mais restritas e delimitadas (revisão de legislação, a avaliação de manuais escolares, elaboração de diagnósticos e estudos técnicos, definição de modelos e propostas de intervenção). Um segundo conjunto de comissões destinava-se a assistir o governo de forma mais interventiva, implicando o contacto direto no terreno tendo, em geral, mandatos mais longos.

Partindo desta apreciação sucinta apresenta-se em seguida a análise relativa a cada uma das categorias identificadas. O nível de aprofundamento relativamente a cada uma das comissões e grupos de trabalho é variável e isto deve-se essencialmente à quantidade e

qualidade dos dados e informação existentes a seu respeito. Além da informação contida nos despachos, foram também recolhidos dados nos relatórios de atividade que foram divulgados, com a finalidade de oferecer um quadro descritivo mais detalhado. Deste modo, o ponto 2.1. destina-se à apresentação das comissões e grupos de trabalho de natureza consultiva e, o ponto 2.2., incidirá sobre aquelas que estiveram diretamente implicadas na fase de execução.

2.1. Comissões e grupos de trabalho de carácter consultivo

Neste primeiro ponto descreve-se um conjunto de vinte e quatro comissões e grupos de trabalho que exerceram um tipo de regulação mais indireta, na legitimação do discurso político, na delimitação de problemas ou na fabricação de soluções para problemas inscritos nas agendas do governo. Destacam-se, portanto, pela sua natureza essencialmente consultiva e legitimadora.

2.1.1. Apoio geral

A comissão de acompanhamento da presidência portuguesa da União Europeia (C6), o grupo de trabalho para a implementação de medidas de política educativa (GT12) e a comissão para a otimização dos recursos educativos, referida no seu despacho pelo acrónimo CORE (C17), foram agrupadas nesta categoria pelo seu carácter mais generalista, atendendo ao facto de não contemplarem medidas isoladas. As funções que lhes foram confiadas remetem genericamente para a necessidade de criar estruturas que visavam dotar o Ministério de instrumentos e estratégias que permitissem fazer uma gestão mais adequada do setor da educação, com um enfoque em critérios de eficiência e eficácia na afetação de recursos:

Torna-se, portanto, necessário preparar desde já essa presidência, no que diz respeito ao âmbito de intervenção no Ministério da Educação. Será importante redobrar o acompanhamento pelos diferentes serviços do Ministério da agenda da União Europeia em matéria de educação e garantir a sua efetiva participação na preparação da agenda nacional e do programa informal para a presidência. Neste sentido, é conveniente reforçar o trabalho de articulação interna e externa, através da criação de uma estrutura formal de coordenação.

(C6, Despacho nº18892/2006)

Mantendo o reconhecimento inequívoco da educação e das qualificações enquanto fatores de crescimento e desenvolvimento do País, é necessário implementar as orientações de política pública com um enfoque importante nos critérios de eficiência e eficácia na afetação de recursos. Essa exigência contribui não apenas para o melhor aproveitamento das infra-estruturas e serviços públicos, mas também para a promoção da qualidade do ensino e do aproveitamento escolar

(GT12, Despacho n.º 11917/2010)

Recolha e compilação de dados que se encontram distribuídos por diversos serviços do Ministério da Educação como também a realização de estudos estatísticos aprofundados, a criação de indicadores de eficiência, de eficácia e de resultados e, finalmente, o desenvolvimento de instrumentos que permitam monitorizar o desenvolvimento do sistema educativo

(C17, Despacho n.º 17786/2010)

Têm um cariz político-administrativo quanto à sua formação e, apesar de dispormos de pouca informação sobre a sua intervenção, a sua importância para o estudo remete-nos para o papel eventualmente simbólico ou fictício que esta modalidade de intervenção pode desempenhar no processo político. Este aspeto evidencia-se de diversas formas: no primeiro caso estamos perante uma comissão que integrou apenas elementos do aparelho do Estado, mas cuja coordenação foi presidida por um reconhecido investigador catedrático convidado; nos restantes casos, há que ter em conta o facto de terem sido nomeadas em períodos muito próximos – uma nomeada a 23 de julho de 2010 e outra a 3 de agosto do mesmo ano – e de combinarem funções muito parecidas. Em segundo lugar, o facto de não terem sido identificados quaisquer relatórios relativamente ao seu trabalho, nem comunicados que expliquem a sua ação ou inação - à exceção da CORE sobre a qual foi publicado um despacho dando conta da sua anulação e delegando todas as suas atribuições ao Gabinete de Estudos e Planeamento Educativo do Ministério da Educação. Além disso, no mesmo dia são publicados dois despachos, um é relativo à extinção desta comissão (Despacho n.º 17786/2010) - *“Extingue a Comissão para a Otimização dos Recursos Educativos, designada por CORE, na dependência do Ministério da Educação, criada pelo despacho n.º 12 499/2010, de 3 de Agosto, e dá por finda, com efeitos a partir de 1 de Novembro de 2010, a comissão de serviço, como comissário e responsável pelo CORE, do doutorado Carlos Alberto Pinto Ferreira”* – o segundo diz respeito à nomeação do seu coordenador para o cargo de diretor do Gabinete

de estatística e Planeamento da Educação (Despacho n.º 17780/2010) dando a entender uma eventual cooptação política.

2.1.2. Revisão de quadros normativos

Dentro desta categoria inscrevem-se dois grupos de trabalho que foram criados para fornecer apoio político e jurídico. Apresentam semelhanças do ponto de vista das suas funções: proceder à análise e revisão de legislação em vigor e apresentar propostas para novos enquadramentos normativos.

O primeiro grupo de trabalho (GT1), formado por elementos do Ministério da Educação, principalmente do gabinete da ministra, diz respeito às políticas de regulação dos manuais escolares. Nomeado em 2005, este grupo foi incumbido de elaborar uma nova proposta legislativa para “uma política integrada sobre manuais escolares, tendo em vista garantir a sua qualidade e minorar os encargos que representam para os orçamentos familiares, em especial os das famílias mais carenciadas” (Despacho n.º 11225/2005). Num primeiro momento, o grupo de trabalho foi incumbido de apresentar uma primeira versão do texto normativo que contemplasse medidas para controlar a qualidade dos manuais escolares e reduzir os encargos para as famílias, que corresponde ao seu relatório final de atividade⁴³; num segundo momento, após um período obrigatório de consulta pública, o grupo teve como mandato a apresentação da versão final do quadro jurídico que regula as políticas de manuais escolares (Despacho n.º 11 225/2005, Despacho n.º 24 523/2005).

O segundo grupo de trabalho, nomeado em 2014 (GT19), envolveu elementos de dois ministérios – Ministério da Educação e Ministério do Trabalho, Segurança e Solidariedade Social – e teve como mandato a realização de um estudo com vista à revisão do quadro normativo regulador da educação especial, que deveria ser apresentado no fim de noventa dias. Note-se que este grupo de trabalho foi nomeado duas vezes, a primeira em 2013 (Despacho n.º 4910/2013) e pela segunda vez em 2014 (Despacho n.º 706-C/2014), tendo exercido efetivamente as suas funções apenas a partir da data da sua segunda nomeação. De acordo com a informação contida nos seus despachos, as questões relativas aos apoios à educação especial não sofriam alterações desde os anos 1980 e deveriam por isso ser alvo de “uma análise abrangente e sustentada” tendo em consideração “o contexto mais amplo do quadro de medidas de promoção do sucesso escolar oferecidas pelo sistema educativo”.

⁴³ Relatório do grupo de trabalho dos manuais escolares (junho de 2005). Linhas diretrizes para uma política integrada de manuais escolares. Ministério da Educação

Para o cumprimento deste mandato, o seu despacho indica que deveria ser feita “a auscultação de especialistas, instituições do ensino superior, organizações representativas das instituições particulares, cooperativas e de solidariedade social de educação especial, dos docentes, dos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino, das pessoas com deficiência, dos pais e encarregados de educação, e outras com reconhecido trabalho desenvolvido na área da educação especial.” (Despacho n.º 4910/2013).

2.1.3. Avaliação e certificação de manuais escolares

Esta categoria condensa um conjunto de 7 comissões (C9, C10, C12, C13, C16, C18, C20) que têm vindo a ser criadas na sequência da legislação que o Ministério da Educação produziu em 2006, com o objetivo de proceder à regulação da qualidade dos manuais escolares (Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto - define o regime de avaliação, certificação e adoção dos manuais escolares dos ensinos básico e secundário). São comissões com autonomia técnica, científica e pedagógica compostas por um número de três a cinco peritos, que incluem docentes e investigadores do ensino superior das áreas científica e pedagógica dos manuais, docentes do quadro de nomeação definitiva em exercício no mesmo nível de ensino a que se refere o manual de avaliação e membros de sociedades ou associações científicas e pedagógicas da área relacionada com a avaliação em causa. No processo de avaliação para a certificação dos manuais escolares, estas comissões seguem critérios de análise fixados pelo dirigente máximo do Ministério da Educação responsável pela coordenação pedagógica e curricular (rigor científico, linguístico e conceptual; adequação ao desenvolvimento das competências definidas no currículo nacional; conformidade com os objetivos e conteúdos dos programas ou orientações curriculares em vigor; qualidade pedagógica e didática, designadamente no que se refere ao método, à organização, a informação e a comunicação; possibilidade de reutilização e adequação ao período de vigência previsto; a qualidade material, nomeadamente a robustez e o peso; o respeito pelos princípios da não discriminação e da igualdade de género). São a análise e pareceres fornecidos por estas comissões que autorizam a certificação e circulação pública dos manuais escolares avaliados.

2.1.4. Elaboração de diagnósticos e estudos técnicos

Dentro desta categoria situam-se seis grupos de trabalho de curta duração e de natureza político-administrativa, envolvendo peritos de diversos ministérios. Foram criados com o objetivo de produzir documentos técnicos, a fim de dotarem as autoridades públicas de instrumentos estratégicos que permitiriam resolver problemas concretos associados a

questões de eficácia e eficiência do sistema: comissão para a reavaliação do desporto escolar (C3); grupo de trabalho para a preparação do próximo período de programação dos fundos estruturais do QREN (GT6); grupo de trabalho para a elaboração do programa de modernização das escolas (GT7); o grupo de trabalho para a elaboração do diagnóstico das necessidades de formação de dupla certificação, no âmbito dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (GT10); o grupo de trabalho para a alteração do financiamento público a estabelecimentos do ensino privado e cooperativo (GT14) e o grupo de trabalho relativo ao Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (GT17). A tabela seguinte sintetiza os respetivos mandatos (problemas a resolver) e as suas funções (tarefas a realizar):

Tabela 11 - Mandatos das C/GT para a elaboração de diagnósticos e estudos técnicos

C/GT	MANDATOS	FUNÇÕES
C3	“Melhorar a articulação entre o sistema educativo e o sistema desportivo” (Despacho nº6471/2006)	“Reavaliar o papel do desporto escolar e as condições objetivas do seu exercício, e definir, com rigor, um regime de colaboração, neste âmbito, entre o sistema educativo e o sistema desportivo”
GT6	“Garantir uma aplicação eficiente quanto à gestão do financiamento para o setor da educação (...). Preparação do próximo período de programação dos fundos estruturais (2007-2013) na área da educação” (Despacho nº332/2006)	“Elaboração de propostas de intervenções a enquadrar no âmbito do QREN 2007-2013 e objeto de apoio pelos fundos estruturais”, incluindo: “definição da estratégia para a área da educação” e a “elaboração de propostas de medidas/tipologias de ação a integrar e o respetivo modelo e programação do seu financiamento”
GT7	Modernização do edificado das escolas do ensino secundário (Despacho nº7503/2006)	“A elaboração de um programa integrado de modernização das escolas do ensino secundário”, contemplando as seguintes rubricas: definição do conceito/imagem associado ao programa; levantamento e identificação das situações físicas e funcionais das escolas; identificação da tipologia das intervenções a realizar; estimativa de custos e modelo de financiamento; conceção e respetiva calendarização da execução do programa
GT10	“importa que os apoios concedidos pelo Programa Operacional Potencial Humano (POPH) sejam aplicados de forma seletiva e eficiente, garantindo uma resposta ajustada às necessidades da população alvo” “nortear as direções regionais de educação e o IEFEP na tomada de decisão	“diagnóstico das necessidades de formação de dupla certificação por concelho, por nível de qualificação e por área profissional, dos ativos desempregados inscritos nos centros de emprego e/ou em processo de reconhecimento, validação e certificação de competências nos centros novas oportunidades”

	para autorização do funcionamento dos cursos de educação e Formação de Adultos (EFA)” (Despacho nº20650/2009)	
GT14	“alteração do modelo de financiamento público aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo em regime de contrato de associação”	elaboração de um estudo técnico, de base estatística, visando a apresentação de dados sobre o “custo real dos alunos do ensino público por ano de escolaridade dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário”
GT17	“ponderar futuros desenvolvimentos do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar” (Despacho nº418/2013)	“a identificação e análise dos impactos da implementação e os procedimentos inerentes do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar”

2.1.5. Definição de modelos e propostas de intervenção

À semelhança dos casos anteriormente descritos, estas seis comissões e grupos de trabalho não interferiram diretamente no exercício de regulação, porém, visavam contribuir de forma mais substantiva na produção de instrumentos de apoio à regulação e governabilidade da educação. São equipas de natureza científico-pedagógica ou mista (elementos do Ministério da Educação e peritos académicos), a quem foi incumbida a missão de definir instrumentos de base científica e pedagógica. Este conjunto de comissões e grupos de trabalho tem particular importância porque põe em evidência o papel que esta modalidade de intervenção desempenha na mobilização de peritos externos para a produção de instrumentos de regulação pós-burocráticos. São casos em que se percebe que houve necessidade de recorrer a peritos académicos e profissionais que reuniam saberes e competências em áreas muito particulares, no sentido de conferir maior legitimidade e robustez às diretrizes do Ministério da Educação e de produzir orientações úteis à tecnoestrutura a fim de exercer a regulação: grupo de trabalho para a educação sexual (GT3), grupo de trabalho para a elaboração do modelo de avaliação externa das escolas (GT8), grupo de trabalho do projeto Orquestra-Geração (GT11), grupo de trabalho para o novo ciclo de avaliação das escolas (GT13), grupo de trabalho das metas curriculares (GT15), grupo de trabalho para a introdução da língua Inglesa no currículo do 1.º Ciclo do Ensino Básico (GT20). São comissões e grupos de trabalho que em geral tiveram curta e média duração (à exceção do grupo de trabalho relativo à educação sexual cujo mandato inicial de um ano foi prorrogado por um período idêntico). Do ponto de vista das suas missões e funções há algumas diferenças importantes a assinalar para

compreender o papel concreto que tiveram na definição e regulação das políticas e ação públicas.

O grupo de trabalho para a educação sexual (GT3) teve a seu cargo “*a redefinição das linhas orientadoras da educação sexual em meio escolar e sua aplicação nas escolas, estudando e propondo os parâmetros gerais dos programas numa perspetiva integradora de saúde escolar*” (Despacho nº19737/2005). No segundo mandato, após ter apresentado o seu relatório de atividade⁴⁴ o Ministério incumbiu-o ainda das seguintes funções:

- a) elaborar um guião para a exploração e concretização das temáticas da educação para a promoção da saúde nos planos curriculares disciplinares nos três ciclos do ensino básico;
- b) elaborar um modelo de orientações programáticas para o tratamento do tema da componente curricular não disciplinar;
- c) definir o modelo de aplicação e o modelo de controlo e acompanhamento das orientações programáticas do guião;
- d) definir o perfil do professor-coordenador desta área de formação;
- e) definir orientações programáticas para a formação contínua ou especializada dos professores;
- f) definir as condições de colaboração das escolas com outras instituições e as modalidades de integração das suas atividades nos projetos educativos;
- g) proceder à avaliação dos materiais pedagógicos em uso, designadamente os manuais;
- h) identificar as condições que permitam a constituição de redes de escolas e de recursos pedagógicos a disponibilizar;
- i) constituir um referencial que permita a criação, nas escolas de ensino secundário, de gabinetes de atendimento e apoio ao aluno.

(Despacho n.º 25995/2005)

Os dois grupos de trabalho relativos à avaliação externa das escolas foram responsáveis pela preparação do seu modelo (GT8, GT13). O primeiro grupo de trabalho, nomeado em 2006, estabeleceu os termos de referência e metodologias do modelo de avaliação externa, tendo sido ainda responsável por levar a cabo a sua implementação numa fase-piloto, que decorreu ao longo de um ano e abrangeu um conjunto de vinte e quatro escolas (Oliveira et al, 2006). Após um ciclo de avaliação externa que durou quatro anos sob a coordenação central da Inspeção-Geral da Educação (2006-2011), o Ministério da Educação nomeou um novo grupo de trabalho para a redefinição dos seus referenciais, no sentido de dar continuidade a esta

⁴⁴ Ministério da Educação/ Grupo de Trabalho de Educação Sexual. Relatório final. Setembro 2007. DGIDC/ME.

iniciativa política (Despacho nº4150/2011)⁴⁵. De igual modo, esta segunda proposta foi implementada pelo respetivo grupo de trabalho numa fase preparatória com o propósito de testar e afinar o novo referencial. De notar que estes dois grupos de trabalho variam significativamente quanto à sua composição, sendo que o número de peritos externos é superior na primeira formação, contrariamente ao segundo grupo de trabalho que incluiu um maior número de técnicos da Inspeção-Geral da Educação. Esta aspeto põe em evidência o papel especial que os peritos académicos tiveram na construção e fundamentação teórica e metodológica do modelo de avaliação externa das escolas. Em curso desde 2006, este modelo tem sido objeto de ajustes pontuais que são efetuados pelas equipas especializadas da IGE, sendo presentemente o eixo central do programa de avaliação de escolas que entrou na sua terceira fase em 2019 (Afonso, 2019).

O grupo de trabalho relativo ao Projeto Orquestra-Geração foi nomeado em 2010 com o mandato de “conceber e apresentar um modelo de adaptação do Projeto Orquestra Geração” que viabilizasse o seu alargamento a outras escolas e agrupamentos de escolas”. O Projeto Orquestra Geração teve início no ano letivo de 2007/08 fruto de uma iniciativa conjunta de diferentes interlocutores institucionais, designadamente da Câmara Municipal da Amadora, da Escola de Música do Conservatório Nacional, da Fundação Calouste Gulbenkian, do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural e do agrupamento de Escolas Miguel Torga, da Amadora (Nery et al, 2011). O projeto inspirou-se no Sistema Nacional das Orquestras Juvenis e Infantis da Venezuela seguindo a génese de El Sistema, uma rede da sociedade civil venezuelana que desencadeou, a partir de 1975, uma mudança social através da introdução da música orquestral na educação das crianças dos bairros mais pobres. Na sua essência trata-se de um projeto de intervenção social que visa o fomento da prática orquestral junto dos jovens do ensino básico e secundário, como meio promover o desenvolvimento inclusivo e combater o abandono e insucesso escolares. Devido ao sucesso que teve nos primeiros anos, justificou-se a sua continuidade, permitindo assim a sua expansão para outros territórios nacionais(*idem*), mantendo-se atualmente (2021) em curso.

No âmbito do seu mandato este grupo de trabalho foi incumbido de desenvolver as seguintes funções: “a) *Analisar a experiência de implementação do Projeto Orquestra Geração anteriormente desenvolvida*; b) *Avaliar e propor as condições de adaptação do Projeto Orquestra*; c) *Geração a outras escolas e agrupamentos de escolas; definir parâmetros gerais e*

⁴⁵ Relatório final do grupo de trabalho para a Avaliação Externa das Escolas (2011). Propostas para um novo ciclo de avaliação externa das escolas. IGE/Ministério da Educação.

critérios de qualidade que o modelo de alargamento do projeto deverá tomar como referência; d) Identificar os elementos estruturantes de cada núcleo a constituir no âmbito do projeto; e) Identificar as organizações e as entidades que deverão ser envolvidas por si só ou em parceria, bem como os elementos responsáveis pela criação de cada um dos núcleos do projeto nas escolas ou agrupamentos de escolas; f) Propor um plano estratégico de lançamento do projeto, com atividades calendarizadas, respeitando a opção estabelecida de execução incremental e adotando os instrumentos de controlo da execução financeira adequados; g) Determinar os recursos humanos, financeiros e materiais necessários ao lançamento do projeto no ano letivo de 2010 -1011” (Despacho nº7306/2010). O grupo integrou peritos externos ligados ao ensino da música provenientes de diversas instituições educativas e teve por missão reunir os contributos da experiência homóloga que o inspirou, bem como a de algumas escolas portuguesas que já tinham começado a adaptar a mesma metodologia.

O grupo de trabalho das metas curriculares (GT16) foi nomeado em 2013, pelo então ministro da educação, na sequência da substituição das metas de aprendizagem que estavam em vigor, alegando as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Educação e Ciência para o ensino, com vista a elevar os padrões de desempenho dos alunos. Como é justificado no despacho de nomeação desta comissão as metas curriculares foram entendidas como um instrumento mais objetivo que as anteriores metas de aprendizagem, visando *“organizar e facilitar o ensino, pois fornece uma visão o mais objetiva possível daquilo que se pretende alcançar, permite que os professores se concentrem no que é essencial e ajuda a delinear as melhores estratégias de ensino”* (Despacho nº5306/2011). O mandato do grupo de trabalho é muito preciso quanto àquilo que pretendia, *“identificar o conjunto de conhecimentos e capacidades essenciais que o aluno tem de adquirir e desenvolver, por ano de escolaridade ou ciclo, nas diferentes disciplinas dos ensinos básico e secundário”* (*idem*), designadamente:

- Os conteúdos fundamentais que devem ser ensinados aos alunos;
- A ordenação sequencial ou hierárquica dos conteúdos ao longo das várias etapas de escolaridade;
- Os conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos;
- Os padrões/níveis esperados de desempenho dos alunos que permitam avaliar o cumprimento dos objetivos”.

(Despacho nº5306/2011)

Para coordenar o grupo de trabalho, o ministro da educação convidou três peritos académicos “especialistas de reconhecido mérito” que foram incumbidos de assegurar a produção das Metas Curriculares, através da formação de subgrupos, que deveriam

funcionar de acordo com uma estrutura “dinâmica e flexível”, compostos por docentes das várias disciplinas do ensino básico e secundário. De notar, que as Metas foram ainda objeto de apreciação por um conjunto mais alargado de peritos/consultores convidados, de modo a aumentar o seu rigor e a legitimidade desta decisão do ministro.

Por fim, no ano de 2014, identifiquei o grupo de trabalho para a introdução obrigatória da Língua Inglesa no currículo do 1.º Ciclo do Ensino Básico. Este grupo surge na sequência de um conjunto de medidas que têm vindo a ser tomadas desde 2005, relativamente à inclusão do ensino desta língua nas escolas do 1º CEB (Que dizem respeito a C1 e C5). A partir do ano letivo 2013-2014, passou a ser dada às escolas a possibilidade de oferecer no currículo do 1.º Ciclo, na disciplina de Oferta de Escola, a língua inglesa (Decreto-Lei n.º 91/2013, de 10 de julho). Tendo ficado, a partir deste ano letivo, entregue à iniciativa autónoma das escolas e em conjunto com as outras entidades que com ela oferecem as Atividades de Enriquecimento Curricular, a decisão de assegurar esta oferta educativa no 1.º Ciclo do Ensino Básico e a forma de a concretizar. É neste contexto que o Ministério da Educação viria a criar um grupo de trabalho para a introdução da Língua Inglesa no currículo do 1.º Ciclo do Ensino Básico. A esse grupo, composto por investigadores e docentes de diversas instituições, foi confiada a missão de “proceder à análise das atividades e dos procedimentos envolvidos previamente à criação e implementação do ensino do inglês no currículo do 1.º CEB” e “a elaboração de um plano de trabalho para as várias vertentes a desenvolver” (Despacho nº6144/2014). No âmbito dessa missão, o Ministério da Educação definiu os parâmetros do seu trabalho, solicitando que este incluísse na proposta a apresentar as seguintes rubricas: “a) as recomendações constantes do Parecer do Conselho Nacional de Educação n.º 2/2014, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 19, de 28 de janeiro; b) a idade aconselhável de iniciação na aprendizagem da Língua inglesa como língua estrangeira e o tempo mínimo de lecionação no 1.º Ciclo; c) A formação científica e pedagógica devidamente certificada e acreditada necessária à lecionação de Inglês no 1.º Ciclo; d) A eventual integração de professores através de uma formação específica de requalificação; e) a eventual criação de um novo mestrado em ensino; f) a organização e a conceção dos documentos curriculares, tendo em vista a organização do currículo no 1.º ciclo; g) as alterações a introduzir no atual quadro normativo em vigor”(Despacho nº6144/2014). É desconhecida a sua duração, bem como o relatório final de atividade, contudo, informações obtidas na página da Direção-Geral da Educação permitiram-me confirmar que o trabalho que foi desenvolvido neste contexto conduziu à criação de um curso de mestrado que passou a ser de frequência obrigatória para quem leciona ou pretende lecionar língua inglesa no 1º ciclo do ensino básico.

2.2 Comissões e grupos de trabalho de carácter interventivo

Neste segundo ponto descrevem-se as missões e funções que foram delegadas a um conjunto de dezoito comissões e grupos de trabalho que assumiram um papel mais interventivo no processo de regulação: monitorização e acompanhamento; coordenação (este conjunto representa 42,9% do universo total de C/GT identificadas).

2.2.1. Monitorização e acompanhamento

Neste conjunto encontramos três grupos de trabalho e três comissões que serviram essencialmente para o controlo da execução de medidas. Analisando os seus mandatos confirmamos o seu papel relevante na mediação da regulação. Contemplam um conjunto de tarefas de ordem técnica, no sentido de acompanhar, recolher dados, detetar entraves e constrangimentos, apresentar recomendações e identificar “boas práticas”:

- Grupo de avaliação e acompanhamento da implementação da reforma do ensino secundário (GT2);
- Grupo de trabalho sobre a organização e distribuição do serviço docente nas escolas (GT4);
- Grupo de trabalho do leite escolar (GT5);
- Comissão de acompanhamento dos cursos de aprendizagem (C11);
- Comissão de acompanhamento da experiência-piloto dos cursos vocacionais do ensino básico (GT16);
- Comissão de acompanhamento da experiência-piloto dos cursos vocacionais do ensino secundário (GT18).

O grupo de avaliação e acompanhamento da implementação da reforma do ensino secundário (GT2) surgiu na sequência de um conjunto de alterações que foram introduzidas em 2004, pelo Ministério da Educação, no quadro jurídico que concerne os princípios orientadores da organização e da gestão curricular, bem como da avaliação das aprendizagens no ensino secundário. O grupo resultou da formalização de um protocolo de colaboração entre o Ministério da Educação e o Instituto de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), no sentido de “dotar o Governo de instrumentos de apoio à definição das opções de atuação estratégica para o desenvolvimento do ensino secundário, através da realização de um estudo de avaliação e acompanhamento/monitorização” (Despacho nº 17388/2005). O grupo teve um mandato de três anos, tendo sido apresentados relatórios anuais com os resultados do processo de avaliação, contendo como principais rúbricas:

efeitos da reforma na taxa de escolarização; qualidade das aprendizagens; qualidade dos processos de transição nos percursos de vida; custos do sistema e pertinência e eficácia do cofinanciamento (Duarte et al, 2006; 2007; 2008).

O grupo de trabalho sobre a organização e distribuição do serviço docente nas escolas (GT4) foi nomeado em 2005, no sentido de dar seguimento ao protocolo que o Ministério da Educação tinha assinado com três organizações sindicais de professores – a Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, a Associação Sindical dos Professores Pró-Ordem e o Sindicato Nacional dos Professores do Ensino Secundário⁴⁶. A criação deste grupo foi justificada pela necessidade de *“dar conta das grandes alterações que se verificaram a nível dos horários dos docentes e na vida das escolas, após a implementação das medidas de generalização e prolongamento do horário das escolas do 1º CEB e jardins-de-infância e a ocupação educativa dos alunos do ensino básico em todo o seu horário escolar”* (Despacho nº25994/2005). Refere o seu mandato que o grupo deveria desenvolver a sua atividade ao longo de seis meses, com o objetivo de *“acompanhar as práticas desenvolvidas pelas escolas no que respeita à organização e distribuição do serviço docente, tendo como principais objetivos a correção dos eventuais desvios ou bloqueios e o levantamento e publicitação de boas práticas desenvolvidas pelas escolas visando a promoção de uma escola a tempo inteiro e a ocupação plena dos tempos escolares dos alunos”* (idem).

O grupo de trabalho do leite escolar (GT5) foi nomeado em 2006, com a missão proceder a análise do cumprimento e execução do Programa do Leite Escolar, no quadro da política de ação social escolar. De forma sucinta, o Ministério da Educação pretendia acompanhar o processo de transferência de competências relativamente à execução do Programa, que tinham passado a ser acometidas aos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas do 1º ciclo não integradas, e nesse sentido solicitou ao grupo de trabalho que acompanhasse o processo e apresentasse um relatório contendo propostas de melhorias.

A comissão de acompanhamento dos cursos de aprendizagem (C11) foi nomeada conjuntamente entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em 2008, a fim de proceder ao acompanhamento e avaliação da implementação desta modalidade de formação, em articulação com os conselhos setoriais para a qualificação. Os cursos de aprendizagem são uma das modalidades de formação de dupla certificação e conferem simultaneamente o nível 3 de formação profissional e uma habilitação escolar de nível secundário, correspondendo a um instrumento estratégico para *“a generalização do*

⁴⁶ Relatório preliminar do Grupo de Trabalho (janeiro 2006). Organização e Distribuição do Trabalho Docente.

nível secundário como qualificação mínima da população e visando garantir que os cursos profissionalizantes de jovens confirmem dupla certificação, escolar e profissional, contribuindo, também, para a resolução do abandono precoce do sistema de ensino” (Portaria nº1497/2008). É desconhecido o período que durou, contudo, numa nova portaria publicada em 2010 (Portaria nº73/2010) a propósito da nomeação de uma outra comissão que também faz parte do *corpus* da pesquisa (Ver C15), refere-se que esta comissão deveria ser extinta.

Os grupos de trabalho para a coordenação da experiência-piloto no âmbito da oferta de cursos vocacionais (GT16, GT18) foram ambos criados ao abrigo da mesma iniciativa (Decreto-Lei n.º 139/2012). À semelhança dos cursos de aprendizagem, esta modalidade foi criada com o objetivo elevar as qualificações escolares da população portuguesa e combater o abandono escolar. Porém tem a particularidade de ter sido especialmente criada para jovens alunos que “manifestassem constrangimentos com o ensino geral” (com duas retenções no mesmo ciclo ou três retenções em ciclos diferentes) e que quisessem “uma alternativa a este tipo de ensino” (Idem). Os primeiros cursos vocacionais dirigiram-se ao ensino básico, tendo sido lançados a título experimental em 2012 (Portaria n.º 292-A/2012). Em 2013, esta medida estendeu-se ao ensino secundário e, em ambos os casos, a sua implementação foi acautelada por um modelo de acompanhamento que compreendia as seguintes tarefas: “acompanhamento e fiscalização da execução da experiência-piloto; avaliação diagnóstica, monitorizada e final da experiência” (Portaria n.º 292-A/2012, Despacho n.º 12223/2013). O acompanhamento foi realizado por equipas de composição mista (maioritariamente peritos externos, entre os quais investigadores de várias universidades e institutos politécnicos e, no caso dos cursos vocacionais para o ensino secundário, integraram também representantes de escolas secundárias e profissionais onde decorreu a experiência-piloto).

2.2.2. Coordenação

Por fim, nesta categoria junta-se um conjunto muito particular de comissões que considero, pela análise da informação que recolhi a seu respeito, mais emblemáticas do ponto de vista do poder de regulação que embrenham. São comissões cuja agência se radica, não só (e nem sempre) na coprodução de conhecimento que visa informar o processo político, mas sobretudo na sua capacidade para construir redes e consolidar laços entre variados intervenientes da ação pública, induzindo novas formas de pensar e de agir em torno de objetivos e metas inscritos em programas de governo. A sua preponderância no *corpus* analisado fornece-nos indicadores muito claros acerca do seu poder de regulação mais

dissimulado e distribuído e da importância que esta modalidade de intervenção política assumiu na criação de espaços e agentes de mediação, que permitiram ao Ministério de Educação assegurar a implementação e consolidação de programas e projetos à escala nacional.

As dez comissões e dois grupos de projeto identificados (7 nomeadas na X legislatura; 2 na XI legislatura e 3 na XII Legislatura) que funcionaram como estruturas de coordenação, estiveram na linha da frente dos seguintes programas e projetos políticos de âmbito nacional:

- Programa de Generalização do Ensino do Inglês e das Atividades de Enriquecimento Curricular (C1, C5, C19)
- Programa de Formação de Professores de Matemática do 1º CEB (C2)
- Plano Nacional de Leitura (C4)
- Programa de Formação de Professores de Português do 1º CEB (C7)
- Programa de Formação de Professores em Ensino Experimental das Ciências para Professores do 1ºCEB (C8)
- Projetos de Educação Ambiental para a Sustentabilidade (GT9)
- Programa Mais Sucesso Escolar (C14)
- Iniciativa Novas Oportunidades e do Sistema Nacional de Qualificações (C15)
- Projeto de Avaliação internacional dos alunos (GP1)
- Projeto do Plano Nacional de Cinema (GP2)

São iniciativas com uma orientação central e política muito vinculada, quer em termos de conteúdos, quer em termos da sua implementação no terreno. O seu poder regulador, bem como os potenciais efeitos da sua ação, aumenta com a sua longevidade, como forma de garantir o enraizamento das práticas, através da acumulação de conhecimento e dos esforços e aprendizagens coletivos e individuais a que obrigam. As comissões de coordenação identificadas tiveram uma duração que foi sempre superior a dois anos, sendo que algumas ainda permanecem ativas. À data da conclusão da tese, ainda se mantinham em funcionamento o Plano Nacional de Leitura (desde 2005), o Projeto de Educação para a Sustentabilidade Ambiental (desde 2009), o Plano Nacional de Cinema (desde 2013) e o Programa relativo às Atividades de Enriquecimento Curricular (desde 2005), assegurados pelas respetivas comissões que têm vindo a ser renomeadas. O Projeto de Avaliação Internacional dos Alunos (ProjAvi) funcionou entre 2012 e 2014, acabando por ser integrado no Instituto de Avaliação Educativa I.P. (IAVE I.P., um instituto público que funciona sob a tutela do Ministério da Educação e que tem como principal função a conceção de instrumentos de avaliação dos conhecimentos e capacidades dos alunos dos ensinos básico e secundário). O Programa Mais Sucesso Escolar esteve em curso entre 2010 e 2014 e a Iniciativa Novas Oportunidades esteve em curso entre 2005 e 2013. Por fim, os programas de formação para professores do 1º ciclo do ensino básico foram acompanhados pelas

respetivas comissões durante alguns anos, sensivelmente até à transição para o XVIII Governo Constitucional: a formação em Matemática (C2) foi acompanhada de 2005 a 2009; a formação em Português (C7) entre 2007 e 2010; a formação em Ciências Experimentais (C8) entre 2006 e 2010. Destes doze programas e projetos, cinco foram coordenados por peritos académicos (C2, C4, C7, C8, GP1) e os restantes por atores governamentais, maioritariamente do Ministério da Educação.

Uma outra característica que demarca este conjunto de comissões prende-se com a sua multifuncionalidade. Analisando os seus mandatos encontramos uma lista mais extensa e diversificada de tarefas e responsabilidades acometidas. O seu apoio é crucial a vários níveis: na legitimação e consubstanciação das iniciativas do governo, na sua operacionalização, no acompanhamento e monitorização, na produção e difusão de conhecimento no contexto da sua intervenção e na mobilização pública. Procurando captar essa multiplicidade de funções e atendendo ao facto de serem comissões que reúnem muitos traços em comum, começarei por fazer uma descrição transversal. Num segundo momento, farei uma descrição mais circunstanciada partindo de seis exemplos de comissões de coordenação. Esta opção justifica-se pela natureza extensiva do estudo e pelo interesse em pôr em evidência indicadores acerca do seu papel intermediário e multirregulador.

De acordo com aquilo que é referido nos diversos despachos de nomeação das comissões de coordenação, a opção por esta modalidade de intervenção resulta da necessidade de criar estruturas com “uma elevada capacidade de interlocução”, “articulação estratégica”, “coordenação de posições” e pela abrangência nacional das iniciativas políticas. Na prática, isto traduziu-se na montagem de dispositivos que visavam ampliar o campo de ação do Ministério da Educação, induzindo formas de trabalho colaborativo que abrangeram redes alargadas de interlocutores e peritos, ajudando a tornar mais fluidos os processos de regulação. A regulação observa-se do seguinte modo: a um nível macro e burocrático, uma regulação de controlo que se concretiza na articulação entre as tutelas envolvidas na gestão de recursos, na nomeação e delegação de um conjunto avultado de competências e responsabilidades às autoridades públicas desconcentradas e às comissões, e ainda, na formalização de protocolos institucionais com diversas entidades de forma a comprometer um amplo grupo de intervenientes no processo de implementação; a um nível meso, as comissões, as instituições abrangidas, parceiros sociais e autoridades públicas desconcentradas, que exercem regulações diferenciadas sobre outros interlocutores envolvidos, nomeadamente ao nível da disponibilização de recursos, orientação, acompanhamento, recolha de dados e monitorização; a um nível micro e mais difuso a

regulação ocorre entre os intervenientes locais, que participam de modo interativo nesta rede alargada e também entre si, ajustando-se e definindo as suas próprias estratégias de autorregulação. As comissões são reguladas superiormente, mas também regulam o trabalho de outros intervenientes transversalmente, através do papel que desempenham na mediação entre os múltiplos intervenientes envolvidos.

O fluxograma que se a seguir se apresenta retrata estes diversos fluxos de comunicação e regulação que se cruzam no processo de mediação, que é comum à generalidade das comissões de coordenação identificadas pela pesquisa:

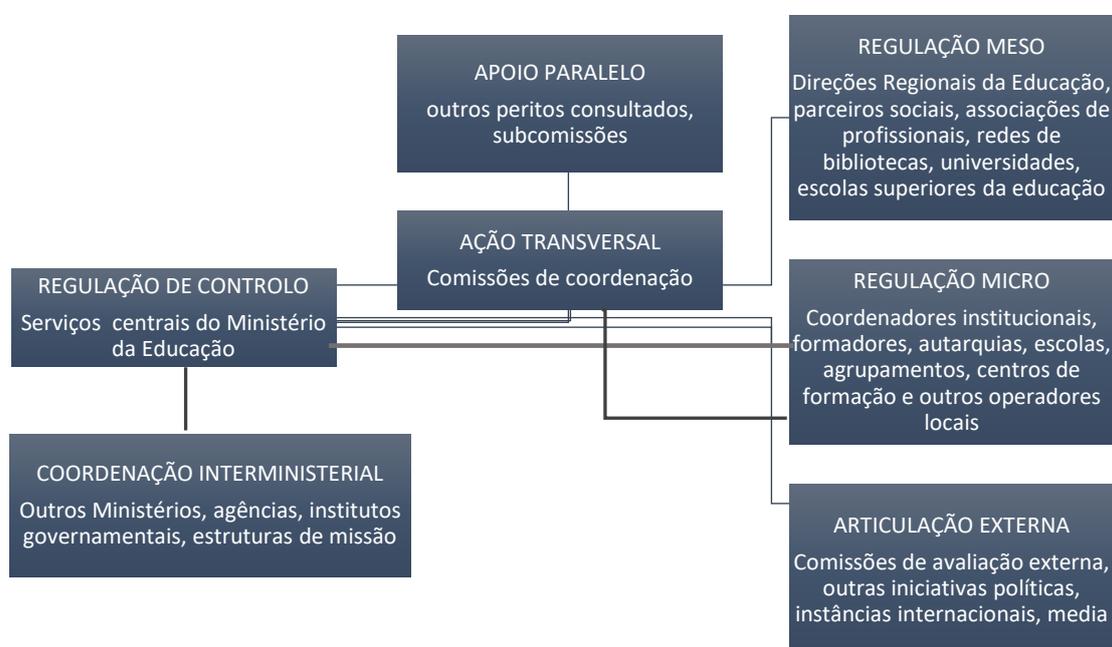


Figura 1 - Fluxos de regulação nas estruturas de coordenação

São estruturas cujo empreendimento depende muito dos laços que se consolidam no terreno - escolas/agrupamentos; instituições de ensino superior, associações, representantes de agrupamentos/escolas, autarquias e outros operadores e serviços dos sistemas de educação e formação – e também do contacto com redes mais alargadas de outros peritos externos aos programas com quem interagem de maneira mais formal ou informal. A multiplicidade de regulações que intercetam é ainda evidenciada pelo seu cruzamento com outras medidas e programas ou ainda com comissões de outra natureza. Neste sentido, podemos considerá-las como estruturas mais abertas, de fronteiras mais fluidas que funcionam de acordo com

uma lógica de criação e expansão de redes que permitem coordenar, acompanhar e monitorizar programas de iniciativa ministerial.

Nomeadamente, quanto às comissões de avaliação externa dos respetivos programas, foram identificados seguintes peritos/instituições de ensino superior e respetivos relatórios:

- Universidade de Aveiro, avaliação externa do Programa de Formação Contínua em Matemática para Professores do 1º Ciclo do Ensino Básico, sob a coordenação de Luís Cachapuz (Cachapuz et al 2007)
- Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES/ISCTE), avaliação externa do Plano Nacional de Leitura, sob a coordenação de António Firmino da Costa (Costa et al, 2008, 2009, 2010, 2011)
- Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, avaliação externa do Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências para Professores do 1º Ciclo do Ensino Básico sob a coordenação de Cecília Galvão (Galvão et al, 2008)
- Centro de Investigação e Intervenção Social – Instituto Universitário de Lisboa, avaliação externa do Programa mais Sucesso Escolar, sob a coordenação por Maria Barata (Barata et al, 2012);
- Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora, meta-avaliação do Programa Mais Sucesso Escolar, sob a coordenação de Isabel Fialho (Fialho et al 2011);
- Universidade Católica Portuguesa, avaliação externa da Iniciativa Novas Oportunidades, coordenado por Roberto Carneiro (Carneiro et al, 2010).

As comissões de coordenação dos programas de formação de professores

Reporto-me em primeiro lugar e a título ilustrativo às comissões que foram nomeadas para coordenar os programas nacionais de formação contínua para professores do 1º ciclo do ensino básico nas áreas da Matemática, Português e Ciências Experimentais (lançados respetivamente, em 2005, 2007 e 2007, durante o XVII Governo Constitucional). Estes três programas fizeram parte de uma estratégia política levada a cabo durante o XVII Governo Constitucional. Para justificar a necessidade destas intervenções a larga escala, alegaram-se, os baixos níveis de literacia revelados pelos alunos portugueses em diversos estudos nacionais e internacionais de referência. Desencadeou-se, assim, um processo nacional de formação em contexto dos professores do 1.º Ciclo, concretizado em articulação com as escolas e agrupamentos de escolas e com os estabelecimentos de ensino superior com

responsabilidades na formação inicial de professores. Apesar de se tratarem de três iniciativas que funcionaram de forma independente, o racional que subsiste a estes programas, bem como o processo de criação das comissões que os coordenaram e respetivos mandatos, apresentam muitas semelhanças, daí a ter optado por apresentá-las em conjunto.

Para a concretização dos programas de formação destacam-se três protagonistas que estiveram fortemente envolvidos com funções de regulação distintas: o Ministério da Educação, que assegurou a coordenação do ponto de vista político e administrativo (central e regional), mediante a formalização de protocolos institucionais com as escolas superiores de educação; as comissões nomeadas, que foram incumbidas de elaborar as linhas orientadoras dos programas e materiais de apoio, bem como conduzir e intermediar todo o processo de implementação; e as escolas superiores de educação que assumiram a responsabilidade de formação de professores e que fizeram os devidos ajustamentos nos seus programas, executaram e devolveram resultados à comissão. A partir de dados recolhidos nos seus respetivos despachos de nomeação, a tabela seguinte sintetiza a quem, quais e como o Ministério da Educação distribuiu as diversas funções e tarefas no âmbito destes três programas de formação de professores de âmbito nacional:

Tabela 12 - Quem regula o quê nos programas de formação contínua de professores do 1ºCEB

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	COMISSÕES DE COORDENAÇÃO	INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA FORMAÇÃO
Cria as comissões técnico-consultivas dos programas	Concebe e acompanha o Programa	Nomeiam o seu coordenador institucional do Programa, de acordo com os critérios do Ministério da Educação
Formaliza os protocolos com as instituições formadoras	Esclarece os objetivos do Programa e níveis de consecução a atingir	Definem a área geográfica de intervenção, identificando as escolas do 1º CEB que fariam parte da rede de escolas do estabelecimento, em articulação com as DRE e os conselhos executivos dos agrupamentos de escolas
Define os critérios de seleção dos coordenadores institucionais do programa (ter experiência no ensino e investigação dos respetivos domínios dos programas de formação) e as suas funções (constituir uma equipa de professores-formandos e responsabilizar-se pela sua formação)	Define as linhas gerais para a operacionalização do Programa incluindo os seus conteúdos e metodologia	Realizam, nos termos definidos pela comissão técnico-consultiva de acompanhamento, sessões
Define os critérios de seleção dos professores-formandos	Define os formatos das sessões de trabalho a promover entre os coordenadores institucionais e os formadores e entre estes e os professores-formandos	
	Define os conteúdos e concebe os recursos	

Articula com as direções regionais de educação, com as escolas e os agrupamentos	didáticos de apoio ao Programa;	de formação de tipologia diversa
Assume responsabilidade de editar e divulgar digitalmente materiais didáticos especificamente concebidos pelas comissões	Apoia a conceção de instrumentos de avaliação dos professores-formandos;	Atribuem um diploma de frequência e aproveitamento aos professores-formandos, nos termos e em conformidade com o modelo a definir pela comissão do Programa e a homologar pelo Ministério da Educação
Define os termos de comunicação entre a comissão e as instituições formadoras	Realiza reuniões periódicas com os coordenadores institucionais, estimulando a consolidação de uma rede de instituições/peritos e acompanhando a implementação dos programas	Apresentam ao Ministério da Educação e à comissão técnico-consultiva, os planos de formação, os relatórios de progresso e relatório final, em datas a definir pela comissão
Assegura o financiamento (PRODEP) e os recursos técnicos necessários	Elabora relatórios de progresso e relatórios finais relativos à execução do programa de formação	
Define a periodicidade dos relatórios a produzir		

Fontes: Extratos dos despachos relativos a C2, C7 e C8

Este conjunto de atribuições e a sua distribuição permitem-nos apreender a multirregulação. O Ministério da Educação desencadeia o processo, nomeando as comissões, definindo os parâmetros gerais da sua composição e do seu trabalho, formalizando os protocolos institucionais com as entidades formadoras e delegando competências às direções regionais da educação. Consequentemente, as comissões ficam encarregues de produzir e certificar os referenciais científico-pedagógicos dos programas (incluindo a elaboração das linhas orientadoras, produção de conteúdos didáticos e indicação de bibliografia de apoio), bem como de preparar o seu plano de execução (que incluía a definição do perfil dos formadores e coordenadores da formação, a planificação e calendarização da formação com as escolas superiores de educação e ainda o apoio à conceção dos instrumentos de avaliação da formação) de modo a harmonizar o processo a nível nacional. Ao mesmo tempo, ficam responsáveis pelo processo de monitorização e acompanhamento dos programas, operando em rede com os vários interlocutores dos programas que interpretam e usam os instrumentos e referenciais para a formação.

A comissão interministerial do Plano Nacional de Leitura

Como segundo exemplo ilustrativo evoco o caso da comissão de coordenação do Plano Nacional de Leitura (C4), adiante designado por PNL ou Plano. O PNL é uma iniciativa que foi lançada em 2006, pelo XVII Governo Constitucional, afirmando-se como uma resposta

institucional à preocupação pelos níveis de literacia da população em geral e em particular dos jovens, tendo-lhe sido incumbidas as seguintes funções (Despacho nº83/2006):

- a) elaborar um plano nacional de leitura até 3 de março de 2006;
- b) planificar e calendarizar as atividades necessárias à concretização, desenvolvimento e avaliação do plano nacional de leitura;
- c) coordenar a execução do plano nacional de leitura em articulação com as entidades e os departamentos e serviços diretamente envolvidos;
- d) apresentar propostas de ação de melhoria do plano nacional de leitura no decurso da sua vigência;
- e) identificar as instituições e parcerias suscetíveis de colaborar no desenvolvimento do plano nacional de leitura, bem como os respetivos contributos;
- f) apresentar um relatório anual de execução do plano.

Nesse sentido, foi montada uma estratégia faseada de alargamento progressivo a vários públicos, composta por quatro programas nucleares, a implementar em duas fases (com a duração de 5 anos cada): a promoção da leitura diária em jardins-de-infância e escolas de 1º e 2º ciclos nas salas de aula; a promoção da leitura em contexto familiar; a promoção de leitura em bibliotecas públicas e noutros contextos; o recurso aos meios de comunicação social e a campanhas para sensibilização da opinião pública; a produção de programas centrados no livro e na leitura a emitir pela rádio e pela televisão; o apoio a *blogs* e *chat-rooms* sobre livros e leitura para crianças, jovens e adultos (Resolução do Conselho de Ministros 86/2006).

Ao longo dos anos a estratégia operacional do Plano tem-se mantido - no que diz respeito aos seus objetivos gerais e estratégia de intervenção - e a sua continuidade, bem como a sustentabilidade financeira, tem sido possível graças às redes que vem tecendo e consolidando com um conjunto alargado de atores governamentais e não governamentais, públicos e privados. A equipa foi coordenada por uma professora e escritora de literatura para a infância convidada pelo governo para comissariar o Plano, coadjuvada por uma subcomissária em representação da Rede de Bibliotecas Escolares (Ministério da Educação) e integrando ainda uma representante da Direção-Geral do Livro e das Bibliotecas (Ministério da Cultura) e outra do Gabinete para os Meios de Comunicação Social do governo. Para que a ideia do PNL fosse exequível foi definida uma estratégia que se traduziu numa matriz articuladora entre a comissão executiva, um conselho científico - composto com um amplo

conjunto de peritos de diversas áreas (filologia, psicologia, jornalismo, neurociências, economia, direito e sociologia) que se deveria pronunciar sobre as orientações e ações do Plano - e ainda uma comissão de honra, composta por mais de uma dezena de personalidades portuguesas, visando dar visibilidade e credibilidade ao Plano e angariar patrocinadores através de ações de mecenato. Esta articulação foi também particularmente importante com o Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação do Ministério da Educação (GEPE), a quem coube a responsabilidade de encomendar estudos de avaliação a universidades e centros de investigação nacionais e internacionais, que têm consubstanciado a implementação do PNL desde o princípio, *“sustentando-se em conhecimento sistemático e rigoroso produzido com base na investigação científica, designadamente pelas ciências sociais, substituindo-se progressivamente a tradicional opinion-based policy pela mais actual evidence-based policy”* (Costa, A. F. 2011; p.9)⁴⁷. No seu despacho de nomeação enfatiza-se também a construção de um site, em permanente atualização *“para assegurar a comunicação dos programas e iniciativas e a interação com as escolas e com todas as entidades envolvidas (...) com orientações de leitura para cada idade e instrumentos metodológicos destinados a educadores, professores, pais, bibliotecários, mediadores e animadores e eventuais voluntários”*, *“a realização de ações de formação presenciais e online destinadas a educadores, professores, mediadores e voluntários”* (Resolução do Conselho de Ministros 86/2006) e a articulação com o gabinete de comunicação social do governo, através do qual se vem assegurando a propaganda das ações do PNL. Ao longo dos anos, toda esta ação empreendedora em torno do Plano tem permitido a acumulação de conhecimento e a consolidação de práticas que contribuem para o seu enraizamento.

A comissão de acompanhamento da Iniciativa Novas Oportunidades e Sistema Nacional de Qualificações

Um terceiro exemplo a que me remeto para pôr em evidência o poder mediador e multirregulador destas estruturas de coordenação, diz respeito à comissão de acompanhamento da Iniciativa Novas Oportunidades e o Sistema Nacional de Qualificações (C15). Trata-se de uma comissão que foi nomeada em 2007 e tutelada conjuntamente pelo Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, através da ANQEP I.P., com o objetivo *“criar condições para o reforço da articulação e coordenação institucional, sobretudo ao nível das entidades que mais diretamente intervêm na implementação dessas*

⁴⁷ Costa, A. F. (coord.) (2011). Relatório de Avaliação do Plano Nacional de Leitura: os primeiros cinco anos. Lisboa. CIES-ISCTE

políticas”, como resposta à crescente diversidade de medidas de política educativa e formativa e à multiplicidade de operadores envolvidos “tais como: i) centros novas oportunidades; ii) entidades promotoras de cursos EFA; iii) estabelecimentos de ensino básico e secundário com ofertas de dupla certificação (incluindo as escolas do ensino artístico especializado); iv) centros de formação e centros de reabilitação profissional de gestão directa e de gestão participada do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P. (adiante designado por IEF, I. P.); v) estabelecimentos de ensino particular e cooperativo; vi) escolas profissionais; vii) entidades formadoras certificadas, e viii) instituições de ensino superior” (Portaria nº73/2010). No fundo, pretendia-se racionalizar a oferta de modalidades de educação e formação através da criação de uma rede nacional de parceiros sociais do Estado e operadores locais que atuavam no campo da qualificação escolar e profissional de adultos, em coerência com as metas políticas traçadas.

A criação deste dispositivo de coordenação técnica, administrativa e política foi também justificada pelo facto da Agência Nacional para a Qualificação I.P. não dispor, naquele momento, de “dispositivos desconcentrados que lhe confirmam capacidade para, num plano regional e local, promover uma coordenação e acompanhamento dos operadores do Sistema Nacional de Qualificações” (Portaria nº73/2010). Esta comissão distingue-se das anteriores pela natureza da sua composição, que reflete os tipos e níveis de regulações que interceta. Estamos perante um dispositivo de coordenação vincadamente político-administrativo que conecta atores com poder decisão formal da esfera do Estado e parceiros sociais: representantes de diversos gabinetes ministeriais, direções gerais e estruturas desconcentradas dos dois ministérios que a tutelaram, bem como representantes de cada uma das duas centrais sindicais e das confederações patronais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS). Apesar desta iniciativa já não se encontrar em vigor é importante referir que foi neste contexto que se tornou possível a coordenação de uma rede nacional de centros dirigidos à qualificação de adultos (Centros Novas Oportunidades). Ao longo dos anos estes centros têm vindo a ser objeto de várias intervenções políticas, centralizadas pela ANQEP, IP. (Os Centros Novas Oportunidades foram substituídos pelos atuais Centros Qualifica) e constituem atualmente uma das principais medidas políticas direcionadas para o cumprimento dos objetivos relativos à agenda da elevação das qualificações da população portuguesa.

A comissão de acompanhamento do Programa Mais Sucesso Escolar

Por fim, um último exemplo diz respeito à comissão de acompanhamento do Programa Mais Sucesso Escolar (PMSE). Esta iniciativa foi lançada pelo Ministério da Educação em 2010, “tendo em vista o apoio ao desenvolvimento de projetos de escola para a melhoria dos resultados escolares do ensino básico” (Despacho nº100/2010, de 5 de janeiro), através da consolidação de uma rede de escolas colaborativas. Tem a particularidade de ter partido de um conjunto de experiências e formas de reorganização do trabalho pedagógico que estavam a ser desenvolvidas em duas escolas públicas portuguesas, de acordo com uma lógica “bottom-up” (DGIDC, 2010: p.1). Na sua génese o PMSE surge duma ambição política de querer levar este conhecimento e experiências a um conjunto mais alargado de escolas, incentivando-as a desenvolver rotinas e mecanismos de regulação internos e entre escolas, através partilha de informação e recursos, discussão de boas práticas e intercâmbio entre professores e diretores de escolas diferentes (Barata, M. C. et al, 2012)⁴⁸.

O acompanhamento e monitorização do PMSE ficaram a cargo de uma comissão geral de natureza técnico-pedagógica e entre as suas competências destaca-se:

- a) O cumprimento do contrato celebrado entre os agrupamentos/escolas não agrupadas e as respetivas direções regionais de educação;
- b) O acompanhamento técnico e pedagógico dos agrupamentos/escolas não agrupadas envolvidos no Programa;
- c) A articulação entre os agrupamentos/escolas não agrupadas e a instituição de ensino superior escolhida para proceder ao acompanhamento científico em função do respetivo modelo de tipologia.

(Despacho nº100/2010)

As características específicas deste modelo de acompanhamento põem evidência uma estrutura de coordenação híbrida, na medida em que cruza várias categorias de atores e níveis de ação pública: representantes de escolas/agrupamentos, técnicos do Ministério da Educação, direções regionais e instituições do ensino superior. O esquema de acompanhamento seguiu também uma lógica tripartida, de forma a proporcionar um acompanhamento mais *in loco* de cada uma das tipologias do PMSE – Fénix, TurmaMais e Híbridas (DGIDC, 2010). Os representantes do Ministério (serviços centrais e regionais) e das escolas/agrupamentos tinham a seu cargo funções de carácter técnico, pedagógico e

⁴⁸ Barata, M.C et al, (2012). Avaliação do Programa Mais Sucesso Escola. CIS-IUL/ISCTE/IUL, DGEEC-MEC.

operacional e as equipas de peritos académicos - Universidade Católica do Porto (Fénix); Universidade de Évora (TurmaMais) e Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (Híbrida) - prestavam apoio científico, de forma a estimular a reflexão e a produção de conhecimento baseado nas práticas resultantes de cada uma das tipologias (DGIDC, 2010).

3. Caraterização geral quanto à composição

Neste ponto caracterizam-se as comissões e grupos de trabalho quanto ao seu tipo de composição. Trata-se de uma análise de caráter geral que foi realizada com o intuito de compreender em que medida é que esta modalidade de regulação corresponde efetivamente a espaços de ação transversal que resultam da interseção entre diferentes categorias de peritos e representantes dos vários níveis da ação pública. A análise põe em evidência o caráter polimórfico das comissões e grupos de trabalho, atendendo à heterogeneidade de configurações identificadas. A tabela 12 apresenta os resultados da análise e permite estabelecer correlações entre o tipo de composição e as missões das comissões e grupos de trabalho.

Tabela 13 - Caraterísticas das C/GT quanto ao tipo de composição

Missão	Político-administrativa	Científico-pedagógica	Mista	Híbrida
Apoio geral	GT12		C6, C17	
Revisão de quadros normativos	GT1, GT19			
Avaliação e certificação de manuais escolares		C9, C10, C12, C13, C16, C18, C20		
Elaboração de diagnósticos e estudos técnicos	C3, GT6, GT10, GT17		GT7, GT14	
Definição de modelos e propostas de intervenção		GT3, GT11, GT15, GT20	GT8, GT13	
Monitorização e acompanhamento	C11, GT5		GT4, GT2	GT16, GT18
Coordenação	GT9, C19, GP2	C2, C7, C8	C1, C4, C15, C14, GP1	C5
Totais	12	14	13	3

Os resultados obtidos põem em evidência a coexistência de três tipos de configurações: de natureza político-administrativa; científico-pedagógica; e as que possuem uma composição mais heterogênea na medida em que incluem duas ou mais categorias de intervenientes internos e externos à administração (mistas e híbridas).

3.1. Configuração político-administrativa

Relativamente às doze comissões/grupos de trabalho que apresentam uma configuração político-administrativa, estamos perante equipas maioritariamente formadas por peritos que representam o aparelho do Estado, mormente dos serviços centrais e dos gabinetes ministeriais, destacando-se pela sua dimensão técnica e jurídica. Apenas um grupo de trabalho interceta representantes de estruturas administrativas desconcentradas, nomeadamente das delegações regionais do Instituto de Emprego e Formação Profissional, I. P. (GT10). Noto também a presença de oito grupos de trabalho que intercetam representantes de serviços de diferentes ministérios (C3, C11, GT9, GT10, C15, GT12, GT17, GP2). Por fim, elementos empíricos importantes dão-nos a ver um conjunto de dispositivos que não são mais do que equipas de trabalho internas ao Ministério da Educação, que resultam da articulação entre serviços da administração e gabinetes de ministros e secretários de Estado da educação (GT1, GT5, GT6, GT19, C19).

A existência de um número significativo de comissões desta natureza parece sinalizar uma certa permanência de um estado regulador, centralizado e focado no “know how” da sua tecnoestrutura.

3.2. Configuração científico-pedagógica

As catorze comissões de natureza científica-pedagógica são compostas por peritos externos provenientes de diversas instituições de ensino superior (universidades públicas e escolas superiores de educação) e professores do ensino básico e secundário. Só foram identificadas comissões desta natureza em três circunstâncias - avaliação de manuais escolares, definição de modelos e propostas de intervenção e comissões de coordenação - pondo em evidência o papel desempenhado por peritos oriundos destes campos do conhecimento tanto ao nível da consubstanciação e consolidação de instrumentos de regulação, como também ao nível do próprio exercício de regulação no espaço educacional.

3.3. Configurações mistas e híbridas

Neste plano encontramos comissões e grupos de trabalho com uma composição mais heterogénea, sendo que intercetam elementos provenientes da administração com outros representantes da ação pública. As treze de composição mista apresentam configurações variadas: duas são equipas de natureza técnico-pedagógica, tendo em conta que além dos peritos provenientes dos serviços da administração do Ministério da Educação incluem peritos representantes de escolas/agrupamentos (C14) ou de associações nacionais de profissionais de educação (C1); nove incluem peritos académicos (GT2, GT7, GT8, GT13, GT14, GP1, C4, C6, C17); apenas duas incluem representantes de parceiros sociais do Estado (GT4, C15), sendo que uma destas envolve também técnicos de outros ministérios (C15). Estas duas últimas correspondem a dispositivos que foram sobretudo orientados para a monitorização de controlo e coordenação de interesses políticos no setor da educação: o grupo de Trabalho Organização e Distribuição do Serviço Docente nas Escolas (GT4); a comissão de Acompanhamento da Iniciativa Novas Oportunidades e do Sistema Nacional de Qualificações (C15). Importa notar ainda que apenas quatro incluem peritos representantes das direções regionais da educação (C1, C14, C15, GT4) e que o número de peritos académicos é em geral pouco representativo. Chamo em particular a atenção para o facto de haver comissões que incluem apenas um perito académico (C6, C17, C4, GT2, GT7, GP1), antevendo-se o seu papel legitimador e eventualmente mais simbólico no processo político.

Em menor número encontramos três de composição híbrida. Tal como no caso daquelas que têm uma composição mista, incluem sempre peritos representantes do aparelho político-administrativo. Contudo, apresentam maior heterogeneidade porque incluem mais do que uma categoria de peritos externos, nomeadamente, profissionais de ensino e peritos académicos (GT16, GT18) e, em menor número, representantes de associações de profissionais de ensino e parceiros sociais (C5).

Ainda relativamente à composição, refira-se que o número de elementos é muito variável, oscilando entre três e catorze peritos, independentemente da tipologia (comissão, grupo de trabalho e grupo de projeto). Porém é nas comissões/grupos de trabalho de carácter interventivo que se encontra, com maior frequência, equipas de maior dimensão (entre 4 e 14 elementos), tendo em conta que 46,2% da população total de peritos está aqui concentrada (18C/GT=139 peritos).

CAPÍTULO 4 Caracterização dos peritos

Este capítulo centra-se na análise da relação entre conhecimento e política, a partir do olhar sobre as características específicas dos peritos, no sentido de dar a conhecer os universos do conhecimento nos quais estes se filiam e de pôr em evidência indicadores acerca do seu potencial como intermediários no processo de regulação. A premissa é que esses universos cognitivos sejam contingentes às suas instituições de pertença ou àquelas que marcam a sua trajetória socioprofissional, o que permite especular acerca de possíveis lógicas e razões que terão conduzido à sua escolha e adesão voluntária. Dito de outra forma, o estudo foi acompanhado da seguinte interpelação:

O que é que a proveniência ou filiação institucional dos membros das comissões e grupos de trabalho nos diz relativamente às instituições, níveis de ação pública e esferas de conhecimento que acolhem estes espaços de ação transversal?

Para o efeito, e como explicitado no capítulo relativo às orientações metodológicas, os dados recolhidos acerca dos peritos foram analisados em relação à instituição de pertença, género e estatuto profissional que possuíam na data da sua participação. Num primeiro momento, estes resultados serão apresentados para a generalidade dos peritos identificados. Num segundo momento, com base num conjunto mais amplo de dados acerca da sua trajetória académica e profissional, farei uma análise mais aprofundada sobre os peritos que asseguraram funções de coordenação.

Os resultados mostram que os peritos que protagonizam as comissões e grupos de trabalho são mormente provenientes de três “lugares”: estruturas pertencentes à administração central do Ministério da Educação; instituições do ensino superior; e escolas do ensino básico e secundário. Do ponto de vista do conhecimento, podemos associar estas três categorias respetivamente ao conhecimento estatal, científico e pedagógico. No caso dos coordenadores, esta função reparte-se entre os primeiros e os segundos. A análise das trajetórias socioprofissionais dos coordenadores permitiu também identificar traços que salientam a sua circulação entre várias cenas e instituições que lhes permitiram expandir as suas redes entre meios políticos, científicos ou espaços com características mais híbridas,

aspectos estes que, de alguma forma, lhes facultam competências e experiências que os tornam mais úteis no processo de regulação.

1. Filiação institucional dos peritos

Começo por recordar que no contexto da presente investigação, a opção por usar a designação de *perito* decorre de uma construção teórica que orientou o trabalho de tese, não com o intuito de distinguir quem é ou não perito no sentido mais clássico, mas sim na expectativa de captar a multiplicidade de intervenientes que são convocados para participar nas comissões e grupos de trabalho, com os seus respetivos saberes, competências e legitimidades. Esta chamada de atenção é importante até porque a palavra *perito* ou *especialista* muito raramente está presente nos documentos normativos que analisei.

A tabela que se segue (Tabela 13) apresenta os dados resultantes da contabilização do número total de peritos envolvidos nas quarenta e duas comissões e grupos de trabalho, distribuídos de acordo com a sua filiação institucional, considerando a sua ‘localização’ relativamente ao aparelho do Estado. Como foi referido do capítulo relativo à metodologia, as diversas categorias de peritos identificadas foram agregadas em dois grandes grupos: os *peritos internos*, que correspondem aos atores governamentais, operando dentro e a partir de estruturas, departamentos ou agências que integram o que podemos chamar de aparelho interno pericial do Estado; e os *peritos externos*, que contemplam todos aqueles que operam no jogo da mediação da ação pública. A tabela apresenta também os resultados obtidos relativamente ao género, para que possamos ficar com uma perceção mais clara acerca da sua representatividade. É importante explicar que a ausência de alguns dados relativos ao género se deve a lacunas de informação que inviabilizaram a identificação dos nomes de todos os envolvidos. Há casos em que os elementos das comissões e grupos de trabalho são simplesmente mencionados como representantes desta ou daquela instituição, e quando não existe informação complementar aos despachos, nem relatórios de atividade, a sua identificação revelou-se numa tarefa inglória. Contudo, esta situação apenas se verifica em duas categorias de peritos: aqueles que intervieram em representação de estruturas da administração e aqueles que representavam atores coletivos, nomeadamente representantes de parceiros sociais (Consultar, a título de exemplo a Portaria nº73/2010 de 4 de fevereiro, relativa à nomeação da comissão de acompanhamento da Iniciativa Novas Oportunidades e do Sistema Nacional de Qualificações - C15)⁴⁹.

⁴⁹ <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/61711/details/maximized>

Tabela 14 - Identificação dos peritos

		FILIAÇÃO INSTITUCIONAL		Nº de elementos		
			Subtotais	M	H	N/I
PERITOS INTERNOS (PI=145; nº de C/GT=27)	a) Membros de gabinetes ministeriais	15	7	8		
	- Ministério da Educação	13	5	8	-	
	- Ministério das Finanças	2	2	-	-	
	b) Deputados	1		1		
	c) Membros da administração	125	45	37	43	
	- Ministério da Educação	91	34	31	26	
	- Outras tutelas	34	11	6	17	
	d) Órgãos de gestão de E.P.E.	4	1	2	1	
PERITOS EXTERNOS (PE=156; nº de C/GT=31)	e) Peritos académicos	97	59	38	-	
	- Universidades	70	44	26	-	
	- Institutos Politécnicos	27	15	12	-	
	f) Profissionais	47	26	18	1	
	- Professores do ensino não superior	44	25	18	1	
	- Profissionais de outras áreas	3	1	-	2	
	g) Parceiros sociais	12	3	5	4	
TOTAIS		301	141	109	51	

Começando por analisar a distribuição dos peritos em função da sua ‘localização’, os dados da tabela revelam que as comissões e grupos de trabalho são espaços que promovem a participação de elementos que provêm tanto da esfera do Estado, bem como do espaço mais amplo da ação pública. A percentagem de peritos internos e externos é muito próxima, sendo apenas ligeiramente superior no caso dos peritos externos (cerca de 52%). Contudo, em termos globais, as subcategorias mais representativas são apenas três: membros da administração (41,5%), peritos académicos (32,2%) e profissionais da educação (14,6%).

Cruzando os nomes dos peritos identificados com a sua filiação institucional, foi ainda possível detetar alguns dados empíricos que permitem dar conta da sua circulação na esfera política e na ação pública. Com efeito, apesar de ter sido contabilizado um total de trezentos e um elementos, efetivamente o número real de indivíduos corresponde a duzentos e setenta e cinco, sendo que 21 destes participaram em mais do que uma das comissões/grupos de trabalho identificados pela pesquisa. Esta evidência pode ter uma expressão reduzida na globalidade do *corpus*, mas não deixa de ser importante uma vez que revela o quão limitado é o acesso a estas comissões e grupos de trabalho. A circulação é sobretudo evidenciada pelo facto de haver peritos que vão participando, ao longo do tempo ou paralelamente, em várias comissões e grupos de trabalho. Por vezes, fazem-no também em circunstâncias profissionais diferentes, nomeadamente com outros cargos ou em representação de

instituições de natureza diferente, dando conta da sua trajetória profissional. A acumulação de comissões/grupos de trabalho é uma situação que tende a verificar-se com maior incidência no caso dos peritos internos, designadamente aqueles que circulam entre cargos de assessoria em gabinetes ministeriais e/ou que ocupam diversos cargos em departamentos da macroestrutura administrativa. No caso dos peritos externos, as múltiplas participações ocorrem em circunstâncias pontuais, como é o caso dos peritos que intervieram em nome de associações nacionais de professores, função que acumulam com funções docentes. Há também alguns académicos cujo nome surge mais do que uma vez, quiçá pela proximidade que vão mantendo com as instâncias governamentais, pela familiaridade com as políticas ou com o tipo de tarefas e *timings* que estão geralmente subjacentes a esta modalidade de intervenção.

Tomando por base o número total de peritos contabilizados procederei de seguida à apresentação de resultados mais detalhados para cada um dos grupos (peritos internos e peritos externos) e respetivas subcategorias.

1.1. Peritos internos

Dentro da categoria de peritos internos encontramos diferentes subcategorias de atores governamentais provenientes do aparelho político-administrativo (PI=145). É uma população que é maioritariamente formada por quadros da administração (86,2% da população de peritos internos) e que é protagonizada pelo Ministério da Educação, tendo em conta que 71,7% dos peritos internos provêm de gabinetes ministeriais e de estruturas e departamentos que compõem a administração deste organismo (13 assessores de ministros da educação/secretário de Estado da Educação; 91 cargos dirigentes e técnicos superiores da administração do Ministério da Educação). A tabela 14 indica com maior precisão as estruturas do Ministério da Educação representadas, número de elementos contabilizados e número de comissões/grupos de trabalho em que estiveram envolvidos.

Tabela 15 - Peritos provenientes do Ministério da Educação

ESTRUTURAS E SERVIÇOS DO ME	Nº DE PERITOS	Nº DE C/GT EM QUE ESTÃO REPRESENTADOS
Gabinete da/o Ministra/o da Educação	13	6
Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular	18	11
Inspeção-Geral da Educação	9	4

Gabinete de Estatística E Planeamento Da Educação /Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência⁵⁰	5	3
Direções Regionais da Educação	34	10
Direção-Geral da Educação	4	3
Direção-Geral de Formação Vocacional	4	3
Gabinete de Assuntos Europeus E Relações Internacionais⁵¹	2	1
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares	4	3
Gabinete de Informação de Avaliação do Sistema Educativo	3	3
Gabinete de Gestão Financeira	2	2
Gabinete Coordenador da Rede de Bibliotecas Escolares	1	1
Representante do ME (Não especificado)	5	3

Estas intervenções concentram-se maioritariamente nos gabinetes ministeriais, em dois serviços da administração central (DGIDC e IGE) e nas direções regionais da educação (DRE). Regra geral, apesar das alterações que se têm verificado ao nível da orgânica do Ministério da Educação, o facto de haver uma maior representatividade de peritos provenientes destas estruturas pode ser justificada pelo facto de serem aquelas que vêm assumindo maior relevância em matéria de decisão política neste setor – a DGIDC, “*responsável pela criação dos instrumentos normativos, pedagógicos e didáticos necessários para que as escolas e professores desempenhem eficazmente a sua função*”; a IGE (atualmente IGEC), “*entidade de controlo e de auditoria do funcionamento das escolas e dos estabelecimentos de ensino, no ensino básico, no ensino secundário, público, particular e cooperativo, e no ensino superior, bem como dos organismos da Educação e Ciência*”⁵². Relativamente às DRE é importante sublinhar que apesar da sua representatividade parecer significativa, é preciso ter em consideração que a participação dos diretores regionais da educação está circunscrita a um número reduzido de comissões e grupos de trabalho, que integram simultaneamente representantes das várias DRE (34 representantes distribuídos por apenas 10 C/GT). Ainda relativamente a estes

⁵⁰ Durante o período em estudo o Ministério da Educação sofreu diversas alterações, pelo que alguns dos seus serviços foram sendo extintos e substituídos por outros. Para efeitos de classificação considerei as designações oficiais que existiam em cada governo.

⁵¹ “O GAERI é um serviço central do Ministério da Educação, equiparado a Direção-Geral e dotado de autonomia administrativa, com funções de planeamento, coordenação, informação e apoio técnico em matéria de educação, no âmbito dos assuntos da União Europeia e das relações internacionais. O GAERI desenvolve as atribuições e competências estabelecidas no Decreto-lei nº 56/96, de 22 de Maio, nas seguintes áreas: assuntos comunitários; assuntos bilaterais e multilaterais; cooperação para o desenvolvimento.” (https://www.uc.pt/ge3s/pasta_guiã_ge3s/pr_orgs_port_europ/). O GAERI exerce as suas competências através de um modelo estrutural misto, hierarquizado, quanto às unidades orgânicas nucleares e flexíveis, e matricial, assente em equipas multidisciplinares.

⁵² <http://www.gepe.min-edu.pt/np4/73/>

organismos de poder desconcentrado, refira-se que foram extintas em 2012 e substituídas pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), com o propósito de “*promover o acompanhamento dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas no desenvolvimento da respetiva autonomia, bem como de assegurar a concretização regional das medidas de administração e o exercício das competências periféricas relativas às atribuições do Ministério da Educação e Ciência, promovendo a respetiva harmonização e uniformização de procedimentos*”⁵³. Apesar desta modificação, a representatividade da DGEstE manteve-se, na sua globalidade, muito reduzida.

A Tabela 15 mostra a proveniência da restante população de peritos internos, tendo sido registada a presença de elementos oriundos de outros ministérios e estruturas de tutela partilhada. Tal como no caso anterior, a grande maioria dos peritos que representam outros setores são detentores de altos cargos ao nível dos gabinetes ministeriais e direções-gerais. Sublinho também o envolvimento de peritos que intervieram como representantes de institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira e de estruturas de missão (Agência Nacional para a Qualificação, I.P., da Agência Nacional do Programa Aprendizagem ao Longo Vida e da Agência Portuguesa do Ambiente I.P., Agência Portuguesa do Ambiente I.P., Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P., Instituto de Segurança Social I.P., Programa Operacional Potencial Humano, Instituto do Cinema e do Audiovisual I.P., Cinemateca Portuguesa-Museu do Cinema, Instituto do Desporto de Portugal, I.P), bem como órgãos de gestão de empresas públicas do Estado (Parque Expo E.P.E. e da Parque Escolar E.P.E.). Este aspeto enfatiza o caráter multidimensional das políticas, pela sua transversalidade a diversos setores. Noto ainda o envolvimento inusitado de um único deputado que participou a favor do governo.

Tabela 16 - Peritos provenientes de outras estruturas e organismos ministeriais

ESTRUTURAS E SERVIÇOS DE OUTROS MINISTÉRIOS	Nº de Peritos
<u>Ministério do Ambiente:</u>	
Agência Portuguesa do Ambiente I.P.	2
Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P.	1
<u>Ministério da Cultura/Secretaria de Estado da Cultura:</u>	
Direção-Geral do Livro e Biblioteca	2
Instituto do Cinema e do Audiovisual I.P.	1
Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema	1

⁵³ Decreto-Lei n.º 266-G/2012, de 31 de dezembro

Ministério das Finanças	3
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	14
Instituto de Segurança Social I.P.	2
Gabinete para os Meios de Comunicação Social	1
Instituto do Desporto de Portugal, I.P.	1
Agência Nacional para a Qualificação, I.P.	4
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N) ⁵⁴	1
Agência Nacional do Programa Aprendizagem ao Longo Vida	1
Parque Expo E.P.E.	1
Parque Escolar E.P.E.	2
Deputados	1

Como já foi referido no capítulo anterior, o envolvimento de peritos de outros setores e organismos do Estado decorre do facto de haver iniciativas comuns ou procedimentos administrativos que são partilhados entre várias autoridades públicas. No caso particular dos peritos que provêm do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, cuja participação é mais frequente, é uma situação que se verifica nas comissões e grupos de trabalho que foram criadas ao abrigo de medidas e iniciativas políticas dirigidas à expansão da rede de oferta educativa e formativa de jovens, desenvolvidas conjuntamente com o Ministério da Educação.

1.2. Peritos externos

Os peritos externos identificados filiam-se a três espaços da ação pública, estando representados pela seguinte ordem de incidência: as instituições de ensino superior, o sistema educativo não superior e o os parceiros sociais do Estado. Por analogia, podemos considerar genericamente que, do ponto de vista do conhecimento e das legitimidades que representam, estas diferentes subcategorias de peritos externos estão respetivamente associadas ao conhecimento técnico-científico, pedagógico-prático e político-militante. Embora não detenham poder de decisão política formal, a sua participação simbólica ou

⁵⁴ “Serviço integrado no Ministro do Planeamento e das Infraestruturas e tutelado em conjunto pelo Ministro do Ambiente (...) Com a incumbência de executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional na Região do Norte (NUT II), a CCDR-N tem também por missão promover a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional – em articulação com os membros do Governo responsáveis pelos respetivos domínios – e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.” (Fonte: <https://eportugal.gov.pt/entidades/comissao-de-coordenacao-e-desenvolvimento-regional-do-norte>).

substantiva não deixa de ser um indicador do seu comprometimento no processo político e na ação pública. Seguidamente, apresenta-se uma análise mais detalhada para cada uma destas subcategorias de modo a precisar a sua instituição de pertença e áreas de perícia.

1.2.1. Académicos

Como referi anteriormente os peritos académicos destacam-se como uma das subcategorias de maior peso a seguir aos peritos governamentais. Considerando a sua representatividade somente dentro da população de peritos externos, alcançam os 62,1%. Trata-se de uma população maioritariamente feminina (60%), representada por investigadoras e docentes provenientes de vinte e uma universidades e institutos politécnicos maioritariamente públicos. Precisando a localização geográfica das instituições de ensino superior de onde provém esta população de peritas (TABELA 16), verifica-se uma maior incidência na região centro e sobretudo na área metropolitana de Lisboa, uma vez que é nestas duas zonas que se concentra maior percentagem (77%). Estes dados parecem indicar que os critérios de escolha dos peritos académicos poderão ter sido mais condicionados pela sua proximidade ao centro do que pelo seu mérito ou especialidade.

Tabela 17 - Proveniência institucional dos peritos académicos

Região	Universidades	Politécnicos
Norte Subtotal = 11	UP, 6 UM, 2 UCP-Porto, 3	ESE Viana do Castelo, 1
Centro Subtotal = 28	UAv, 9 UC, 4	ESE Coimbra, 2 ESE Leiria, 2 ESE Santarém, 7 ESE Viseu, 2
Área Metropolitana de Lisboa Subtotal = 47	IADE, 3 ISCTE -IUL 3 UNL, 4 ISEG, 1 ULisboa, 30 Lusíada, 1	ESE Lisboa, 4 ESE João de Deus, 1
Alentejo Subtotal = 6	UE, 5	ESE Setúbal, 1
Algarve Subtotal = 9	UALg, 1	ESE Algarve, 1 ESEC Algarve, 3
Internacional = 1	ULB, 1	
Total= 97	73	24

Ainda relativamente à proveniência dos peritos académicos, realço o facto de 75,3% pertencerem ao ensino universitário público (apenas 3 pertenciam à UCP-Universidade Católica do Porto, 3 ao IADE- Instituto de Arte, Design e Empresa, 1 à Universidade Lusíada e 1 da ULB - Université Libre de Bruxelles), havendo uma incidência superior de faculdades e institutos que integram a Universidade de Lisboa (43%). A restante percentagem de peritos académicos provém de instituições do ensino superior politécnico, estando maioritariamente representadas as escolas superiores de educação situadas na região centro (54,2%).

Outro dos critérios que parece ter tido alguma influência na seleção dos *peritos académicos* poderá estar relacionado com o seu estatuto profissional e vínculo institucional. Nomeadamente, o facto de serem docentes e investigadores de carreira e de terem vínculos fortes às instituições onde exercem as suas atividades (pertencentes aos quadros). A análise realizada sobre o seu estatuto profissional põe em evidência o protagonismo assumido por professores catedráticos, associados e auxiliares no caso das universidades e, por professores coordenadores e adjuntos no caso dos institutos superiores.

Tabela 18 - Categorias profissionais dos peritos académicos

Ensino Superior Universitário	Nº de peritos
Professor catedrático	17
Professor associado	10
Professor auxiliar	26
Assistente	16
Leitor	1
Ensino Superior Politécnico	
Professor coordenador	10
Professor adjunto	14
Assistente	3
Total	97

Note-se que o envolvimento de assistentes de investigação/investigadores juniores só se verifica nas comissões de natureza científica e, como confirmei nas entrevistas realizadas, decorre de escolhas que são feitas pelos próprios coordenadores na formação das suas equipas.

Uma terceira característica dos peritos académicos diz respeito ao facto de estarem ligados à área da educação, seja pela via da docência em instituições que ministram formação inicial de professores, pela especialização em ensino graduado ou pós-graduado em Ciências da Educação ou Didática das Ciências/Ramo educacional. Além daqueles que provêm das escolas

superiores da educação, a análise das instituições de proveniência dos peritos universitários, mostra que esta área do conhecimento é também comum à grande maioria dos peritos académicos (80%). Concentram-se em maior número peritos académicos provenientes das seguintes instituições: Instituto de Educação, Departamentos de Educação da Faculdade de Letras, Faculdade de Ciências, Faculdade de Motricidade Humana e Faculdade de Psicologia pertencentes à Universidade de Lisboa (20); Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (3); Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro (8); Centro de Investigação Educação e Psicologia e Departamento de Educação e Pedagogia da Universidade de Évora (5); Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação e Departamentos de Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (4); Instituto de Estudos da Criança e Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (2), Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação e Departamento de História da Educação e Didática da História da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (2).

1.2.2. *Profissionais*

A subcategoria que diz respeito àqueles que representam a prática pedagógica, é maioritariamente composta por professores do ensino básico e secundário (94%), com uma ligeira predominância do género feminino, já que que 55,3% desta população é composta por mulheres. É importante referir que o envolvimento desta categoria de peritos decorre de convites que são endereçados pelo Ministério da Educação, em função das áreas científico-pedagógicas e níveis de ensino inerentes aos trabalhos a realizar (ex. elaboração de metas de aprendizagem, atividades de enriquecimento curricular, avaliação de manuais escolares). Embora na maior parte dos casos os profissionais de ensino tivessem participado em nome individual, verifica-se também o envolvimento de professores que representam coletivos, mais precisamente, associações de professores de índole nacional ou representantes de agrupamentos de escolas:

- Associação Portuguesa de Professores de Inglês (APPI) - 4
- Associação Portuguesa de Educação Musical (APEM) - 1
- Conselho Nacional das Associações de Professores e Profissionais de Educação Física (CNAPEF) - 1
- Sociedade Portuguesa de Educação Física (SPEF) - 1
- Agrupamento de Escolas de Campo Aberto - 2
- Escola Secundária Rainha Santa Isabel - 2

- Escola de Comércio de Lisboa - 2
- Escola Secundária com 3.º Ciclo de Ferreira Dias - 2

Em números residuais registei ainda a participação de três professores do ensino profissional e três profissionais de outras áreas (1 médica de saúde pública ligada ao grupo de trabalho relativo à educação sexual em meio escolar e 2 profissionais referidos como “personalidades da área do emprego e formação profissional”). São situações que se justificam pela especificidade das matérias inerentes aos grupos de trabalho em que intervieram (Educação sexual, Iniciativa Novas Oportunidades, cursos de aprendizagem)

No sentido de compreender se a localização geográfica dos professores que intervieram em nome individual terá eventualmente tido influência na sua escolha, foi realizada ainda uma pesquisa sobre os estabelecimentos de ensino onde se encontravam em serviço na época da sua participação, tendo-se verificado uma concentração maior de professores que lecionam em escolas e agrupamentos situados na região centro e com maior incidência em Lisboa (Lisboa, 14; Porto, 7; Viseu, 4; Coimbra, 3; Évora, 2; Leiria, 2; Faro, 2; Setúbal, 1). Tal como no caso dos peritos académicos, esta evidência reforça a suspeita de uma eventual preferência por peritos geograficamente mais próximos da administração central.

1.2.3. *Parceiros sociais do Estado*

Os *parceiros sociais* do Estado são aqui reconhecidos como intervenientes que tradicionalmente partilham com o Estado o papel de decisores políticos, participando em processos que requerem consulta e negociação de medidas políticas para os setores da educação e formação. Globalmente, a participação dos parceiros sociais é muito limitada e circunstancial, uma vez que corresponde apenas a 4% da população total de peritos e tendo em conta que esta se concentra em dois grupos de trabalho e duas comissões. Os representantes identificados estão associados às seguintes entidades que dizem respeito a estruturas sindicais, associações e confederações patronais e a sua presença ocorre sempre no contexto de comissões e grupos de trabalho que tinham uma composição mista ou híbrida:

- ✓ Federação Nacional dos Sindicatos da Educação (FNE)
- ✓ Associação Sindical dos Professores Pró-Ordem (ASPO)
- ✓ Sindicato Nacional dos Professores do Ensino Secundário (SNPES)
- ✓ Associação Nacional de Municípios (ANMP)

- ✓ Confederação Nacional de Associações de Pais (CONFAP)
- ✓ União Geral dos Trabalhadores (UGT)
- ✓ Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP)
- ✓ Representantes das confederações patronais com representação na Comissão Permanente de Concertação Social⁵⁵

2. Os coordenadores

Este ponto tem por objetivo analisar o perfil dos coordenadores. O interesse sobre este conjunto particular de peritos prende-se com a relevância do papel do coordenador enquanto intermediário do processo de regulação. A figura do coordenador neste contexto é interpretada como alguém que, pelos conhecimentos, experiências e poderes que detêm ou representa, pode agir como um facilitador no estabelecimento de pontes entre diferentes interlocutores da ação pública.

Para o efeito, realizei uma análise sobre as trajetórias académicas e profissionais dos coordenadores, procurando identificar traços em comum e particularidades que revelassem um pouco mais acerca das eventuais razões que justificaram o seu envolvimento, nomeadamente as conexões ao mundo académico, ao aparelho político-administrativo e à rede de escolas de ensino superior e não superior.

Desta análise resultam três importantes conclusões para o estudo. Foram identificados trinta e cinco coordenadores (19 mulheres e 16 homens) que dizem respeito a quarenta e uma comissões e grupos de trabalho⁵⁶. Esta função foi desempenhada por peritos provenientes da tecnoestrutura do Ministério da Educação (16 peritos internos coordenaram 22 C/GT) e por peritos académicos que exerciam as suas funções em instituições do ensino superior, mormente ligadas à investigação educacional e à formação de profissionais de educação (19

⁵⁵ A Comissão Permanente de Concertação Social integra o Conselho Económico Social, um órgão constitucional de consulta e concertação social que tem por objetivos a promoção da participação dos agentes económicos e sociais nos processos de tomada de decisão dos órgãos de soberania, no âmbito de matérias socioeconómicas (Fonte: <http://www.ces.pt/42>). Integram esta comissão os seguintes agentes: Confederação Empresarial de Lisboa, Confederação dos Agricultores Portugueses, Confederação dos Agricultores Portugueses, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, Confederação do Turismo de Portugal

⁵⁶ A Comissão de acompanhamento dos cursos de aprendizagem (C11), de acordo com o seu despacho, não nomeou nenhum coordenador. Em contrapartida, identifiquei uma outra comissão – Comissão do Programa Mais Sucesso Escolar (C14) que teve dois coordenadores (a diretora-Geral da DGIDC e o Diretor Regional da Educação do Alentejo). De acordo com a informação que me fornecida em entrevista, o facto da comissão do PMSE ter tido dois coordenadores prende-se essencialmente com questões de ordem burocrática, isto é, as funções de coordenação de um programa de âmbito nacional não eram compatíveis com a figura de um diretor regional, contudo o seu envolvimento era indispensável pelo facto de estar diretamente ligado a uma rede de escolas e a projetos de investigação académica que suportaram o PMSE.

peritos académicos coordenaram 19 C/GT), Em segundo lugar, destaca-se a sua formação académica, todos eles são detentores de graus académicos ao nível do ensino superior, embora se verifique um número de doutorados muito reduzido no caso dos peritos internos, o que explicará porventura o recurso mais intensivo a peritos externos, em particular do mundo académico. A formação académica da globalidade dos coordenadores é variada, mas a área da educação está presente numa parte significativa de peritos-coordenadores, tendo sido adquirida ao nível da licenciatura ou através de formação pós-graduada. Em terceiro lugar, sobressaem alguns aspetos da carreira dos peritos que, em certa medida, revelam a sua ubiquidade e multiposicionamento. Embora esta característica não seja um traço comum a todos os coordenadores, não deixa de ser um indicador que sublinha o seu papel importante na regulação. Sobressaem características passíveis de acrescentar valor à sua ação intermediária, tais como, a formação académica na área da educação, a experiência docente em diversos níveis de ensino, o contacto permanente com os seus pares e outras comunidades de prática, a ocupação de cargos dirigentes em estruturas da administração, em órgãos de gestão de instituições do ensino superior e/ou como órgãos de soberania, a circulação por várias comissões e grupos de trabalho, bem como a representação em redes nacionais e internacionais de políticas e de investigação e a sua visibilidade pública através dos media.

A caracterização dos peritos-coordenadores é suportada por dados obtidos através da análise dos seus *curricula vitae* disponibilizados publicamente no Portal De Góis, notas biográficas inseridas nos despachos e em páginas de internet das instituições a que se filiam, tendo sido apenas considerados os dados relativos à sua trajetória académica e profissional até à data da sua intervenção. Foram também mobilizados alguns dados recolhidos nas entrevistas, embora fundamentalmente tenham servido para contrastar ou complementar a informação compulsada nos seus *curricula vitae*. Considerando os objetivos traçados, os resultados serão apresentados de acordo pela seguinte ordem: 2.1.) categorias profissionais e instituições de proveniência; 2.2.) formação académica e domínios científicos; 2.3.) trajetórias socioprofissionais.

2.1. Categorias profissionais e instituições de proveniência

A análise sobre as categorias profissionais dos peritos-coordenadores põe em evidência os seus fortes vínculos institucionais, que lhes conferem legitimidade e poder no âmbito das suas funções. A tabela 18 sintetiza os dados relativos aos coordenadores internos (CI),

indicando a sua categoria profissional, os departamentos e agências que representavam e as respetivas comissões e grupos de trabalho que tiveram a seu cargo.

Tabela 19 - Cargos exercidos pelos coordenadores internos (CI)

CÓDIGO	COORDENADORES INTERNOS	C/GT
CI1	Chefe de gabinete do Secretário de Estado da Administração Educativa	(GT1, GT5)
CI2	Assessor Gabinete Secretário de Estado da Administração Educativa	(GT4)
CI3	Adjunta do Gabinete do Ministro da Educação	(GT16)
CI4	Adjunta Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças	(GT12)
CI5	Deputado da AR - Partido Social Democrata	(GT14)
CI6	Diretora-geral – DGIDC/ME	(C1, C3)
CI7	Diretor-geral – DGIDC/ME e posteriormente Como Presidente da Agência Nacional para a Qualificação I.P./ME	(C5, GT2) (GT10, C15)
CI8	Diretora-geral – DGIDC/ME	(C14)
CI9	Diretor regional da educação do Alentejo (coordenação conjunta c/ CI8)	(C14)
CI10	Diretor-Geral da Educação - DGE/ME	(C19, GT19)
CI11	Inspetor-geral da Educação - IGE/ME	(GT14)
CI12	Gestora do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Educativo de Portugal II (PRODEP II) - MTSS	(GT6, GT7)
CI13	Gestora cultural (Representante do Ministério da Educação)	(GP2)
CI14	Assessora da APA I.P. - MA	(GT9)
CI15	Diretora do Gabinete de Qualidade e Auditoria – ISS I.P. - MTSS	(GT17)
CI16	Diretora do Gabinete de Planeamento e Estratégia, dos Serviços Centrais – ISS I.P. – MTSS	(GT18)

Neste conjunto de coordenadores destaca-se o facto de a grande maioria ocupar cargos que lhes conferem elevado poder de decisão, salientando a dimensão hierárquica e de regulação de controlo que está por detrás de um número significativo de comissões e grupos de trabalho. A maior parte provém da estrutura orgânica do Ministério da Educação incluindo diretores-gerais, inspetores-gerais e elementos do conselho diretivo de agências governamentais (62,5%). Salienta-se também a participação de peritos detentores de posições importantes em órgãos de soberania (31,3%) - assessores, adjuntos e chefes de gabinetes ministeriais e um deputado que inclusivamente já tinha ocupado o cargo de Ministro da Cultura no XV Governo Constitucional (C15). Incluída ainda neste grupo, ainda que um pouco à margem do aparelho, encontra-se uma professora e gestora cultural que foi

destacada pelo Ministério da Educação para coordenar o Grupo de Projeto do Plano Nacional de Cinema, porém, acabou por ser substituída no final do primeiro ano desta iniciativa. Como se pode constatar ainda, algumas comissões e grupos de trabalho foram coordenadas pelos mesmos elementos. Os dados obtidos indicam que esta situação ocorre sobretudo nas comissões e grupos de grupo de trabalho que foram nomeadas no mesmo período. Excepcionalmente, há um caso de um coordenador que além de acumular maior número de comissões/grupos de trabalho, interveio em circunstâncias profissionais distintas – ora como coordenador da DGIDC, ora como presidente da ANQ. I.P. (CI7). Chamo também a atenção para o facto de haver cinco coordenadores provenientes de outros setores – Ministério das Finanças, Ministério do Ambiente e Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Relativamente aos coordenadores externos, todos eles estavam integrados em universidades e escolas superiores da educação do ensino politécnico estatais. Regista-se um número mais significativo de peritos académicos oriundos de universidades (73,7%): seis professores catedráticos e quatro professores associados, três professores auxiliares e uma leitora.

Tabela 20 - Categorias profissionais dos coordenadores externos

CÓDIGO	CATEGORIA PROFISSIONAL	INSTITUIÇÃO DE PERTENÇA	C/GT.
	Ensino universitário		
CE1	Professor catedrático emérito	FPCE - UP	C6
CE2	Professora catedrática	DEP – UA	C8
CE3	Professora catedrática aposentada	IEP - UM	C13
CE4	Professor catedrático	FM - UL	GT3
CE5	Professor catedrático	FE - UP	GT8
CE6	Professor catedrático	FCSH – UNL	GT20
CE7	Professor associado c/agregação	FL - UP	C12
CE8	Professora associada c/agregação	FPCE - UC	GT15
CE9	Professor associado	IST – UL	C17
CE10	Professor associado	FCSH – UNL	GT11
CE11	Professora auxiliar c/ agregação	FC - UL	C10
CE12	Professor auxiliar	FC – UC	C20
CE13	Professora auxiliar	FP - UL	GP1
CE14	Leitora	FL - UL	C18
	Ensino politécnico		
CE15	Professora-coordenadora	ESE - Lisboa	C2
CE16	Professora-coordenadora	ESE - Lisboa	C7
CE17	Professora-coordenadora	ESE Viseu	C9
CE18	Professora-adjunta	ESE - Lisboa	C4
CE19	Professor-adjunto	ESEC - Algarve	C16

Os dezanove coordenadores externos são peritos académicos oriundos de um conjunto de catorze instituições, com destaque para a região de Lisboa. A Universidade de Lisboa (5),

representada pela Faculdade de Medicina (FM), Faculdade de Ciências (FC), Faculdade de Letras (FL), Faculdade de Psicologia (FP) e o Instituto Superior Técnico (IST). A Universidade Nova de Lisboa representada pela Faculdade Ciências Sociais e Humanas (FCSH) de onde são provenientes dois professores catedráticos. A Universidade do Porto (2) representada pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (FPCE) e a Faculdade de Letras (FL). A Universidade de Coimbra (UC, 2) representada pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação e pela Faculdade de Ciências. A Universidade de Aveiro (UA) representada por uma professora catedrática do Departamento de Educação e Psicologia. Ao nível das escolas superiores de educação marcam presença a Escola Superior de Educação de Lisboa (2); a Escola Superior de Educação de Viseu (1); e Escola Superior de Educação e Comunicação do Algarve (1).

2.2. Grau académico e domínio científico

Analisando o grau académico (Tabela 20) pude verificar que todos os coordenadores são detentores de formação superior, registando-se um número mais significativo de doutorados, 61% (licenciados, 8; mestrados, 6; doutorados, 22). Entre os dezasseis coordenadores internos constam apenas cinco com grau de doutoramento, seis com grau de mestrado e cinco com o grau de licenciatura, obtidos em universidades públicas e privadas maioritariamente portuguesas. Relativamente às suas áreas de especialização, a análise dos seus currícula permitiu dar conta de percursos diferenciados, ainda que seja mais evidente a formação de base ou complementada com pós-graduações nas Ciências Sociais - Educação, Psicologia, Direito, Sociologia e Economia – e nas Humanidades – Teologia, Literaturas e História. A graduação académica ao nível da licenciatura foi, na maioria dos casos obtida em faculdades e institutos da Universidade de Lisboa, registando-se apenas seis coordenadores que a obtiveram no ensino superior privado - ISPA (3) e na UCP (3).

Tabela 21 - Formação académica dos coordenadores internos

CÓDIGO	LICENCIATURA	MESTRADO	DOUTORAMENTO
C11	Filologia Germânicas (FLUL)		
C12	Teologia (UCP)	Literatura e Cultura Portuguesas (FCSH-UNL)	Ciências Sociais FCSH-(UNL) Cursos de especialização em Ciências da Educação: Administração Escolar e Gestão de Escolas (IST-UL);

			Inspeção da Educação (IE-UCP)
CI3	Matemática (FCUL)		
CI4	Economia (s/d)	Science and Technology Policy and Management (Universidade de Manchester, R.U.)	Administração Empresarial (Universidade de Manchester. R.U.)
CI5	Direito (UCP)		
CI6	Psicologia Educacional (ISPA)	Psicologia Social e das Organizações (ISCTE-IUL)	
CI7	Sociologia (ISCTE-IUL)	Sociologia (ISCTE-IUL)	Sociologia (ISCTE-IUL)
CI8	Ciências da Educação (FPCEUL)	Educação e Sociedade (ISCTE — IUL)	
CI9	Economia (UÉvora)	Educação/ Administração Escolar (UM)	Ciências da Educação/Administração Educacional (UÉvora)
CI10	Psicologia Educacional (ISPA)	Psicologia Educacional (ISPA)	
CI11	História (UP)	Educação/Administração Educacional (UM)	
CI12	Sociologia (FCSH-UNL)		
CI13	Literatura e Cultura Portuguesa (FLUL)	Gestão Cultural (UAlg)	
CI14	História (FLUL)	Educação pela Arte (Conservatório Nacional de Lisboa)	História Institucional e Política (UNL)
CI15	Psicologia Social (ISPA)		
CI16	Direito (UCP)	Relações Internacionais (ISCSP)	

Relativamente aos coordenadores externos (Tabela 21) foram identificados apenas dois que ainda não possuíam grau doutoramento (Leitora com grau de licenciatura, ¹⁵⁷; Mestre, ¹⁵⁸). Os dados atestam ainda áreas científicas diversificadas, dentro das Humanidades, Ciências Exatas e das Ciências Sociais, que se conectam com as áreas nas quais foram convidados a intervir. O contacto com a área da educação é transversal a uma parte significativa deste grupo de peritos, tendo em conta que 53% dos coordenadores académicos passaram por cursos graduados ou pós-graduados neste domínio – Ciências da Educação e/ou Didáticas (Ciências, Matemática, História, Leitura, Línguas), Psicologia Educacional e Ensino Especial.

⁵⁷ A coordenadora da comissão de avaliação e certificação prévia à adoção dos manuais escolares da área curricular disciplinar/disciplinas de Língua Estrangeira I e II (Espanhol) do 7.º, 8.º e 9.º/3.º CEB (C18).

⁵⁸ A comissária do Plano Nacional de Leitura (C4)

Tabela 22 - Formação académica dos coordenadores externos

CÓDIGO	LICENCIATURA	MESTRADO	DOCTORAMENTO
CE1	Ciências da Educação/Psicologia da Orientação Vocacional (Universidade de Lovaina)		Ciências da Educação/ Psicologia da Orientação Vocacional (Universidade de Lovaina) Agregação (UP)
CE2	Química (FCUC)		Didática das Ciências (UA) Agregação (UA)
CE3	Filologia Românica (FLUL)	Educação (University of Northwestern, Illinois, EUA)	Educação (University of Massachusetts, EUA)
CE4	Medicina (FMUL)		Medicina/Psiquiatria (UL)
CE5	Engenharia eletrotécnica (UA)		Engenharia Eletrotécnica (UP) Agregação (UP)
CE6	Línguas e Literaturas Modernas/Estudos Ingleses (FLUL)		Hispanic Studies/Portuguese Literature (Cardiff University, Reino Unido; UNL) Agregação (UNL)
CE7	História (UP)	História (UP)	História Contemporânea(UP) Agregação (UP)
CE8	Psicologia (FPCE-UC)	Psicologia da Educação (FPCE-UC)	Psicopedagogia das Aprendizagens Escolares (FPCE-UC) Agregação (UC)
CE9	Engenharia Eletrotécnica (UL)	Gestão de Empresas (MBA) (UNL)	Engenharia Eletrotécnica e de Computadores (UL)
CE10	História (FLUL)		Musicology (University of Texas, Austin, USA)
CE11	Biologia (FCUL)	Metodologia do Ensino das Ciências (FCUL)	Educação IE-(UL) Agregação (IE-UL)
CE12	Física (FCUC)	Ensino e História das Ciências (FCUC)	Ensino e História das Ciências (FCUC)
CE13	Matemática Aplicada/ Estatística e Computação (FCUL)	Probabilidades e Estatística(FCUL)	Matemática, Estatística (FCUL)
CE14	Filosofia (FLUL)		
CE15	Matemática (FCUL)	Educação Matemática (Universidade de Boston, USA)	Educação Matemática (Universidade de Londres, Reino Unido)

CE16	Psicologia/Ensino especial (ISPA)	English Teaching as Second Language (Universidade de Harvard, USA)	Educação/Aprendizagem e Ensino da Leitura (Universidade de Boston, USA)
CE17	Física/Ramo Educacional (FCUL)	Didática da Física (UL)	Educação (Kings College, Reino Unido)
CE18	Filosofia (FLUL)	Análise Social da Educação (Universidade de Boston, USA)	
CE19	Línguas e Literaturas Modernas/Inglês e Alemão (FLUL)	Estudos Anglo-Portugueses (UNL)	Cultura Inglesa (UNL)

Contrariamente aos coordenadores internos, a globalidade dos coordenadores académicos graduou-se em instituições públicas (à exceção de CE16). Ao nível do formação pós-graduada, destaque ainda o facto de haver um número significativo de peritos académicos que obtiveram graus de mestrado e/ou doutoramento em universidades estrangeiras (36,8%).

2.3. Trajetórias socioprofissionais

Esta análise tem por base elementos empíricos relativos ao percurso e experiência profissional dos coordenadores no sentido de interpelar a sua mobilidade entre cenas, instâncias formais e informais e níveis da ação pública. Pretendia-se concretamente saber quais as instituições por onde já tinham passado ao longo da sua carreira profissional, cargos que foram ocupando, comunidades e redes com as quais vinham mantendo contacto, conhecimento que produziram, entre outros aspetos que pudessem contribuir para acrescentar valor à sua missão no contexto dos processos políticos em que participaram.

A análise aprofundada da informação disponibilizada nos seus currícula permitiu-me verificar que a grande maioria dos coordenadores são detentores de carreiras profissionais longas, marcadas por experiências profissionais distintas que, em certa medida, poderão justificar a sua nomeação – seja pela saturação em ambientes de natureza política e administrativa, pela extensa carreira académica ou pelo carácter mais multifacetado que algumas trajetórias profissionais individuais parecem revelar.

2.3.1. Os coordenadores internos

Começando pelos coordenadores internos, a análise põe em relevo a sua circulação entre seis ambientes profissionais distintos. A figura 2 ilustra as múltiplas conexões identificadas na análise das trajetórias socioprofissionais dos dezasseis coordenadores internos.

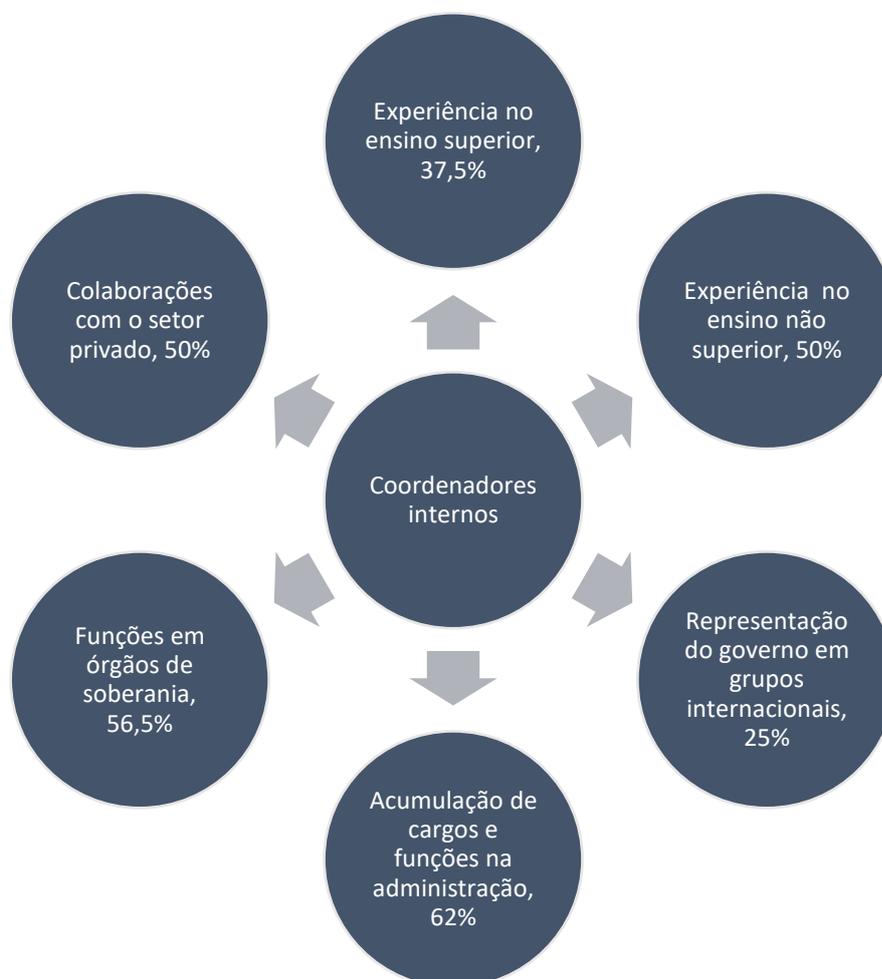


Figura 2 - Trajetória socioprofissional dos coordenadores internos

Predominam percursos marcados pela sucessão de altos cargos em estruturas do aparelho do Estado, com destaque para funções hierarquicamente elevadas: em órgãos de soberania - tais como cargos de ministros, a acumulação de cargos de assessoria política ao governo e participação em comissões parlamentares da Assembleia da República (56,5%); a acumulação de cargos dirigentes em estruturas da administração central e/ou regional (62%, apenas 2 a nível regional); e a circulação em comités e grupos de peritos, bem como noutras redes e

instâncias de decisão de âmbito transnacional e internacional, nas quais intervieram na qualidade de delegados e representantes em nome do governo português (25%).

Outra dimensão que está bem presente nas trajetórias deste conjunto de coordenadores, é o seu contacto com o setor privado (50%), nomeadamente: fundações (Fundação Calouste Gulbenkian, 2; Fundação Oriente, 1; e Fundação Aga Khan Portugal, 1), empresas de consultoria (Quarternaire Portugal - Consultoria para o Desenvolvimento S.A., 1) e editoras escolares (Editora Lua Viajante e Santillana Editores, 2), onde chegaram a exercer cargos de direção ou a colaborar como consultores externos; bem como a passagem por órgãos de direção de colégios e universidades privadas (Colégio Cesário Verde, 1; Universidade Católica Portuguesa, 1).

Salienta-se também a familiaridade que alguns destes elementos reivindicam relativamente ao sistema educativo, pelo facto de terem iniciado a sua carreira profissional no ensino básico e secundário (50% dos coordenadores internos já tinha exercido funções docentes e/ou integrado órgãos de gestão escolar em instituições de ensino básico e secundário públicas) ou por já terem colaborado pontualmente ou exercido, de forma intermitente, funções docentes em universidades públicas e privadas (37,5% - Universidade Aberta, Universidade do Minho, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Universidade de Évora, Universidade Católica, Universidade Lusófona, Universidade Moderna). Destaco ainda o caso de dois coordenadores que apesar de terem participado em representação do Ministério da Educação, a sua trajetória é marcada pela ubiquidade na medida em que sempre mantiveram laços com as instituições académicas às quais se filiavam, tendo regressado à docência e investigação após deixarem os cargos de dirigentes que ocupavam na época. Apresenta-se uma síntese resultante da análise dos seus currícula:

Luís capucha (CI7) - Sociólogo. Docente do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) desde 1989, tendo passado a professor auxiliar em 2004. Desempenha atividades de investigação no núcleo de investigação associado - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia. É autor e coautor de diversas publicações (livros, compilações e artigos). Durante a sua permanência no ISCTE, entre 1999 e 2011, ocupou cargos de diretor-geral no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social e no Ministério da Educação (Departamento de Estudos, Prospetiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1999-2002); Direção Geral da Inovação e Desenvolvimento Curricular do Ministério da Educação (DGIDC, 2006-2008) e foi Presidente da Agência Nacional para a Qualificação I.P (2008-2011).

José Lopes Verdasca (CI9) - Formou-se em Economia e em Ciências da Educação, com especialização na área da Administração Educacional. É professor auxiliar do Departamento de Pedagogia e Educação da Universidade de Évora e investigador do Centro de Investigação em Educação e Psicologia da mesma instituição. Foi Pró-Reitor da Universidade de Évora e desempenhou o cargo de Diretor Regional de Educação do Alentejo entre 2005 e 2011 - Governos Constitucionais XVII e XVIII, liderados pelo Partido Socialista. Foi também candidato deste partido político à Câmara Municipal de Redondo. Apesar de ter coordenado a Comissão do Programa Mais Sucesso Escolar durante o período em que exercia funções de diretor regional, como se alegou em entrevista, a sua participação ficou a dever-se ao facto de ter acompanhado a implementação de algumas experiências pedagógicas em escolas, direcionadas para a melhoria dos resultados dos alunos.

2.3.2. Os coordenadores externos

Quanto aos coordenadores externos estamos perante um conjunto de docentes e investigadores, quase todos com uma intensa vida académica, comprovada pelo desempenho das múltiplas funções que estão associadas a esta profissão (e que pressupõem capacidades de coordenação, interação, produção e disseminação de conhecimento) e também pela longevidade da sua carreira⁵⁹. Inclusivamente alguns destes académicos já atingiram mesmo o grau mais alto de projeção no exercício da sua atividade, estando aposentados à data da sua participação ou pouco tempo depois - Maria de Lurdes Serrazina (CE2), Maria de Fátima Guerreiro Sequeira (CE3); Inês sim-Sim (CE7), Maria Isabel Martins (CE2) e, em alguns casos recebido títulos de professores jubilados, professores eméritos⁶⁰ e várias condecorações e prémios que também atestam o seu contributo público na área da educação, da ciência e da cultura: Bártoolo Paiva Campos (CE1), Daniel Sampaio (GT3), Pedro Guedes de Oliveira (GT8).

⁵⁹ À exceção da leitora Maria Margarida Baltasar Nunes Acosta que, de acordo com a escassa informação obtida, se tem dedicado exclusivamente ao ensino de línguas vivas na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e à prática de tradução literária.

⁶⁰ Os títulos de Professor Emérito e de Investigador Emérito são atribuídos por universidades públicas de reconhecido mérito, de modo excepcional, aos professores catedráticos ou associados, jubilados, aposentados ou reformados, e aos investigadores coordenadores ou principais, aposentados, que se distinguiram pela sua ação e prestígio adquirido no seu campo académico e científico, e pela sua contribuição para a projeção nacional e internacional das universidades.

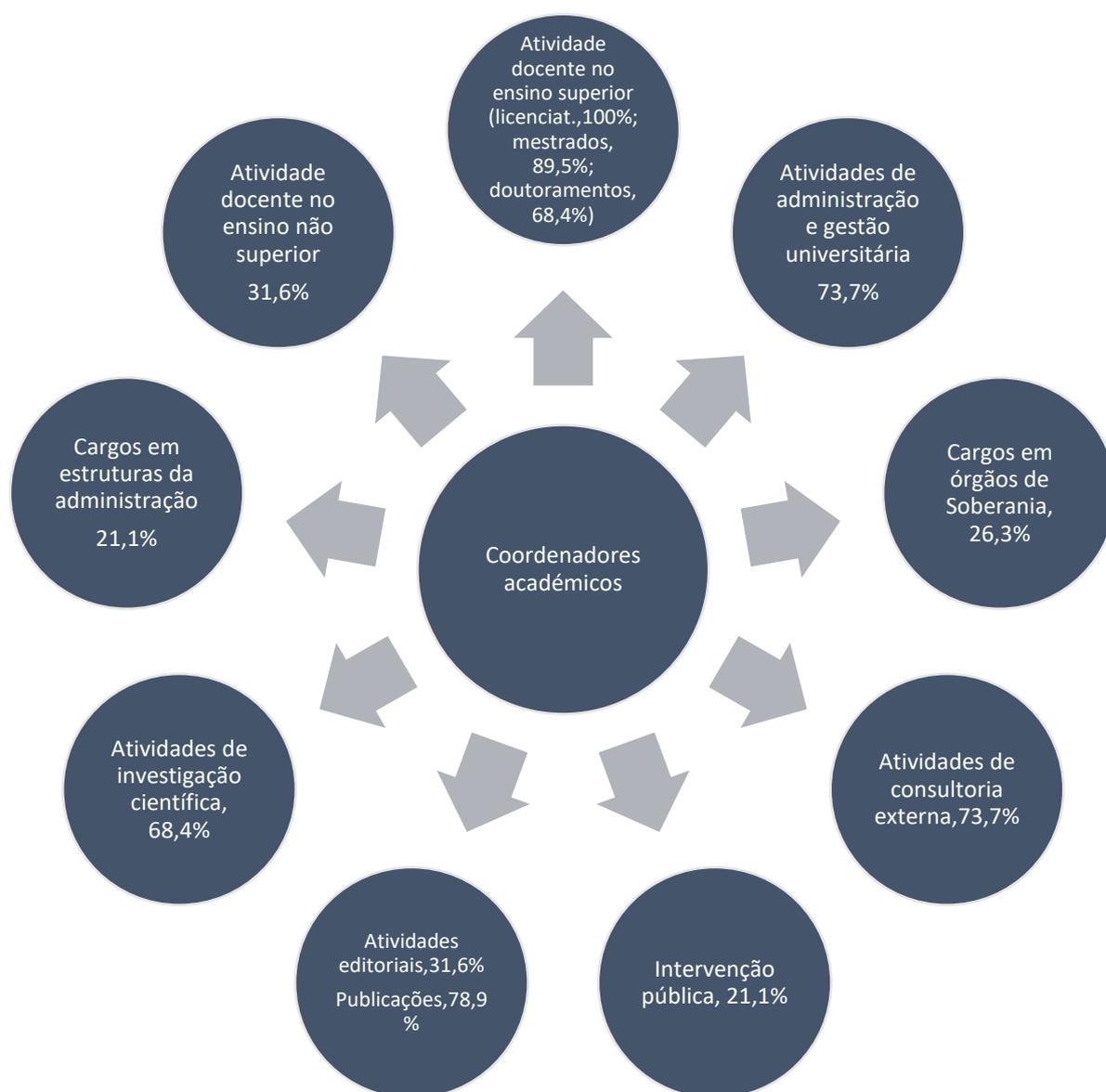


Figura 3 - Trajetória socioprofissional dos coordenadores acadêmicos

Das múltiplas funções que compõem a sua vida académica, evidencia-se em primeiro lugar o desempenho de funções de docência e orientações em cursos graduados (100%) e em cursos de mestrado (89, 5%). A docência em cursos de doutoramentos, incluindo atividades de coordenação em cursos pós-graduados, regência de cadeiras, orientação e participação em júris de trabalhos académicos deste nível, são atividades comuns a 68,4% da população de coordenadores académicos.

Destaca-se também o exercício de funções de administração e a participação em órgãos de gestão académica de instituições públicas: cargos de presidentes e diretores das instituições por onde já tinham passado ou nas quais fizeram grande parte das suas carreiras (21,1%); a

coordenação de departamentos; e a filiação a comissões, conselhos, senados, grupos de trabalho interinstitucionais de natureza organizacional, científica ou pedagógica (73,7%). Apenas um destes peritos refere ter assumido o cargo de direção numa instituição privada por onde passou num curto período da sua carreira académica (Bártolo Paiva Campos foi Diretor do Instituto de Educação da Universidade Católica do Porto em 1998).

Em terceiro lugar, sobressai o seu labor científico, começando pela filiação a centros e unidades de investigação, a partir dos quais integram grupos e projetos de investigação com os seus pares e pela ligação a outras comunidades de prática, nomeadamente através de associações científicas das quais são membros (68,4%). Ainda neste domínio, sublinho a autoria e coautoria de dezenas de publicações de carácter científico (artigos, livros, partes de livros, atas de conferências e relatórios), bem como a responsabilidade na condução de atividades editoriais (participação em órgãos de gestão de revistas científicas; a coordenação de publicações periódicas e a arbitragem científica). Destaco quatro investigadores pelo seu papel relevante na fundação e liderança de sociedades científicas (Bártolo Paiva Campos foi fundador e presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação; Daniel Sampaio foi cofundador da Sociedade Portuguesa de Suicidologia), de centros de investigação (Bártolo Paiva Campos foi diretor do Instituto de Consulta Psicológica Formação e Desenvolvimento, uma unidade de I&D e de prestação de serviços da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto; Daniel Sampaio esteve na origem do Núcleo de Estudos do Suicídio, Núcleo de Doenças do Comportamento Alimentar, ambos do Hospital de Santa Maria; Pedro Guedes de Oliveira fundou e presidiu o Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores, uma associação privada sem fins lucrativos, de utilidade pública, dedicada à educação, incubação, investigação científica e consultoria tecnológica; Carlos Mafra Ceia é coordenador da unidade da I&D CETAPS – *Centre for English, Translation, and Anglo-Portuguese Studies*, desde Novembro de 2014⁶¹) e em atividades editoriais (Bártolo Paiva Campos e Carlos Mafra Ceia estiveram ambos na direção, na comissão redatorial e em painéis de avaliação de várias revistas científicas). Todo este labor científico reflete o forte contributo de alguns destes coordenadores ao nível da produção e disseminação de conhecimento educacional.

⁶¹ O CETAPS (Centro de Estudos Ingleses, Tradutores e Anglo-Portugueses) é um centro de investigação dinâmico que reúne 50 membros integrados e 94 colaboradores (na sua maioria jovens investigadores a fazer doutoramento ou pós-doutoramento na unidade de investigação) de 11 instituições portuguesas do ensino superior, promovendo pesquisas e atividades de grande alcance nacional e internacional.(Fonte: <https://www.cetaps.com/about/>)

Por fim, apresento ainda indicadores que enfatizam a multidimensionalidade da carreira de alguns peritos académicos. Trata-se de um conjunto de atividades que de certa forma são marginais à atividade académica tradicional, mas que são importantes porque estão bem presentes no seu percurso: as atividades de consultoria externa; a experiência no ensino não superior; o desempenho de funções em órgãos de soberania, a ocupação intermitente de cargos dirigentes em estruturas da administração central e a intervenção na esfera pública.

As atividades de consultoria externa decorrem em paralelo com a sua vida académica (73,7%) e são diversificadas, desde a participação em grupos de trabalho, a coordenação de estudos e/ou emissão de pareceres a pedido do Ministério da Educação, até às participações como peritos académicos em projetos, comités e redes europeias e internacionais de carácter científico, a partir de solicitações e convites que lhes são endereçados por autoridades públicas nacionais e internacionais, como por exemplo: coordenar a elaboração do currículo nacional para o Ensino Secundário em Timor-Leste, a convite do Ministério da Educação (Maria Isabel Martins, CE2); intervir como representante de Portugal, no *Governing Board do Centre for Educational Research and Innovation* (CERI), organismo da OCDE (Carlos Pinto Ferreira, CE9); ser convidada a representar Portugal na Comissão Europeia, numa equipa de especialistas europeus em formação, convidada pelo Ministério da Educação para conduzir o processo de criação da Rede de Bibliotecas Escolares (Isabel Alçada, CE18); ser consultor de projetos e estudos a convite de autoridades públicas de outros países (Bártolo Paiva Santos, CE1; Carlos Mafra Ceia, CE6). Não foram identificados, nos seus currícula, elementos que comprovem a prestação de serviços de consultoria científica ao setor privado até à data da sua participação.

Há também uma percentagem de coordenadores externos cujo o início da sua carreira profissional também foi marcado pela experiência docente no ensino não superior (31,6%). A somar ao facto de serem professores que se filiam à área da educação, das didáticas e/ou lecionam na formação inicial e contínua de professores, estamos perante experiências e conhecimentos que lhes conferem uma grande familiaridade com a cultura e organização escolares e que, de certa forma, “autorizam” e facilitam a sua intervenção ao nível do sistema educativo e na dinâmica da ação pública em geral. Esta relação de proximidade constata-se especificamente quando correlacionamos estes dados com as tarefas que tinham entre mãos no âmbito das comissões que coordenaram, como acontece nomeadamente com aqueles que coordenaram as comissões de avaliação e certificação de manuais escolares e as comissões relativas aos programas de formação contínua de professores, todos eles com experiência docente ao nível do ensino não superior.

Ainda que menos expressivo, um outro traço comum a alguns destes peritos, diz respeito à sua passagem pela vida política e pela administração, que pode ser interpretado como um indicador do seu hibridismo de funções e do modo como o conhecimento científico vai penetrando na tecnoestrutura do Ministério da Educação e eventualmente vice-versa. O desempenho de funções executivas e não executivas em estruturas da administração governativa consta nos currículos de 26,3% dos peritos académicos, nomeadamente a ocupação de cargos de técnicos superiores, diretores-gerais ou estando integrados em conselhos consultivos e institutos tutelados pelo Ministério da Educação:

Bártolo Paiva Campos - Coordenador do Secretariado Nacional da Formação de Professores (1975); presidente do Conselho Coordenador da Formação Contínua de Professores (1992-94); Presidente do Instituto de Inovação Educacional (1993-97); presidente do Conselho Nacional de Exames do Ensino Secundário (1996-98); coordenador do Grupo de Missão Acreditação da Formação de Professores (1997-98); presidente do Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores (1998-2002). Conselhos consultivos ligados ao Ministério da Educação: membro do Conselho Nacional de Coordenação das Escolas Superiores da Educação (1983-85); membro do Conselho Nacional de Educação (1988-1993) - relator de pareceres sobre acesso ao ensino superior e sobre a reforma curricular (1992-93); membro da Comissão da reforma educativa e da 1ª Comissão (Ensino Básico e Secundário) e correlator do relatório sobre implementação da reforma educativa (2006-2009); membro do grupo coordenador do Debate Nacional da Educação (2010); membro da Comissão Coordenadora e Coordenador da 1ª Comissão especializada (Avaliação das Políticas Educativas); membro do Conselho Superior de Ciência e Tecnologia (1995-96)

Pedro Guedes de Oliveira - Membro não executivo da Administração da Agência de Inovação I.P., membro executivo da direção da FCCN (Unidade de Computação Científica da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia)

Maria Helena Ferraz Festas - Membro do Conselho Geral do IAVE (Instituto de Avaliação Educativa, I.P.)

Carlos Pinto Ferreira - Gestor da MISI - Missão para o Sistema de Informação do Ministério da Educação, diretor do Gabinete de Avaliação Educacional (de 2006 a 2010); representante de Portugal no *board* do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA); diretor-geral do GEPE/ME (2010-2011)

Isabel Alçada – Técnica da Direção-Geral Permanente de Educação (1975); técnica da Direção-Geral no Secretariado de Reestruturação do Ensino Secundário (1976).

Também quatro dos coordenadores académicos (21,1%) já tinham desempenhado funções em órgãos de soberania:

Bártolo Paiva Campos foi Secretário de Estado da Orientação Pedagógica (VI Governo Provisório, 1975-76); deputado à Assembleia da República (1985-87); membro da Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura; presidente da Subcomissão Parlamentar da Lei de Bases do Sistema Educativo; e vice-presidente do Grupo Parlamentar do Partido Renovador Democrático na década de 1980.

Carlos Pinto Ferreira foi Adjunto dos Ministros da Educação (em 2002 e em 2005-2006).

Rui Vieira Nery foi Secretário de Estado da Cultura (1995-1997).

Isabel Alçada foi Ministra da Educação (2009-2011), cargo que a levou a abandonar o papel de comissária do Plano Nacional de Leitura que assegurou entre 2006 e 2009.

Por fim, a vertente da intervenção pública (21,1%), isto é: a participação em colóquios e debates abertos ao público em geral, quer organizados por grupos de cidadãos ou veiculados pelos media; a redação de artigos de opinião em jornais oficiais, direção de programas de rádio e televisão, documentários, entrevistas cedidas à imprensa e ainda, no plano literário, a publicação de obras de carácter não científico.

Daniel Sampaio, além de médico tem uma extensa obra literária sobre a temática da adolescência, dirigida às famílias e formadores de jovens e psicólogos. Além disso a sua afirmação pública é veiculada pela imprensa jornalista e meios audiovisuais, com entrevistas concedidas, textos de opinião e um programa rádio que já tinha dirigido na Rádio Renascença.

Isabel Alçada, é escritora de livros infantojuvenis desde 1982, ano em que foi inaugurada a coleção *Uma Aventura*, que escreve até hoje em parceria com Ana Maria Magalhães, com quem assina outras coleções e livros didáticos. Foi também presidente da Fundação de Serralves.

Rui Vieira Nery, é musicólogo, conhecido não só pela sua produção académica como também pela sua ação enquanto Diretor-Adjunto do Serviço de Música (1992-2008) e Diretor do Programa Gulbenkian Educação para a Cultura (2008-2012) na Fundação Calouste Gulbenkian. Ao longo dos anos tem vindo a afirmar-me também como crítico e colunista musical (colaborou nos semanários Expresso e O Independente e foi colaborador regular da Antena Dois da Radiodifusão Portuguesa, para a qual foi autor, entre outros, dos programas Sons Intemporais e Matrizes, bem como, com Vanda de Sá, do programa Ressonâncias). Participou em

numerosos documentários radiofónicos e televisivos para a RTP, BBC, Radio France, NDR, Al Jazeera, TV Cultura e outras emissoras nacionais e internacionais. Foi ainda consultor musical da Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses, da Régie Cooperativa Sinfonia e da Fundação de Serralves e Presidente da Comissão Científica da Candidatura do Fado à Património Cultural Imaterial da Humanidade.

Uma das ilações que podemos retirar destes dados está relacionada com o peso que a popularidade e o reconhecimento por um público mais alargado podem ter na escolha dos peritos, considerando que este é um fator que ajuda a conferir notoriedade às iniciativas do governo e simultaneamente pode facilitar a sua propaganda e maior adesão.

Como se pode concluir, apesar das particularidades inerentes às trajetórias socioprofissionais da globalidade dos coordenadores (internos e externos), é possível identificar peritos com alguns traços em comum. No caso particular dos peritos académicos, (incluindo aqueles que na época atuaram como peritos internos), a análise dos seus curricula permitiu identificar elementos empíricos que põem em relevo o seu papel intermediário, que constroem à medida vão tecendo e expandindo as suas redes em vários sentidos: a tripla conexão ao mundo da escola, ao meio académico e a macroestrutura governativa e, ainda, o entrosamento com outras cenas e instâncias da esfera política e da ação pública, nomeadamente, as atividades de consultoria externa, a interação permanente com comunidades de prática e epistémicas e a sua intervenção pública.

CAPÍTULO 5 Tornar-se perito: o olhar sobre si e a reflexão sobre a problemática dos peritos

Este capítulo tem por base entrevistas realizadas a dez peritos académicos, sendo cinco homens e cinco mulheres (CE2; CE5, CE7; CE11; CE13; CE15, CE18; CE19; CI7; CI9). Este critério de escolha justifica-se por razões relacionadas com o quadro teórico que suporta a minha investigação. Como dei conta no capítulo referente à metodologia, realço a relevância exponencial que vem ganhando a mobilização de conhecimento científico na definição e regulação das políticas públicas, a ação do perito como intermediário nos processos de regulação e o debate académico em torno da intervenção pública do perito. Pretendia-se conhecer as suas perceções e representações em torno de um papel que se vêm desenhando na fronteira entre conhecimento, decisão política e ação pública. A realização das entrevistas teve dois objetivos principais: num primeiro momento, aceder às suas narrativas e perceções na perspetiva de reconstituir a ação que tiveram no contexto das comissões e grupos de trabalho que coordenaram (como se desenrolou o processo de escolha e nomeação? Quem escolheu e integrou as suas equipas? Como operaram? Que conhecimento foi produzido? Com que tipo de constrangimentos se deparam neste processo? Que balanço fazem da sua intervenção); num segundo momento, visou-se estimular uma reflexão mais abstrata e pessoal acerca da problemática da ação dos peritos na interface entre o conhecimento, decisão política e ação pública, procurando aceder às representações e referenciais que postulam e orientam as suas ações (Como definem o perito e seus modos de intervenção?).

O capítulo está organizado em dois pontos. No primeiro ponto, mais rico do ponto de vista do volume da informação obtida, considerei mais pertinente apresentar os resultados seguindo os tópicos de análise previstos nos protocolos das entrevistas. No segundo ponto, optei por apresentar os resultados a partir de uma análise emergente, que tem como fio condutor, as considerações que os inquiridos teceram em torno do tema.

1. As práticas dos peritos

1.1. Acerca das razões que motivaram a sua escolha

Começo por referir que os critérios que conduziram à nomeação dos inquiridos no contexto das comissões e grupos de trabalho não são explícitos, isto é, não existem documentos oficiais que tenham sido divulgados com essa informação, incluindo os próprios despachos ministeriais que não oferecem quaisquer dados a este respeito. Deste modo, as razões

apontadas pelos inquiridos decorrem fundamentalmente de suposições que estes elaboram em função dos contactos prévios que ocorreram entre estes e o Ministério da Educação. Apenas foi identificado um inquirido a quem o convite chegou indiretamente a partir de outra instituição do ensino superior, o professor António Lopes Bernardo (C19), que assumiu a coordenação de uma das comissões relativas à avaliação e certificação dos manuais escolares (apesar de pertencer à Escola Superior de Educação e Comunicação do Algarve, o convite chegou da Escola Superior de Educação de Setúbal, que, por sua vez, tinha sido contactada pelo Ministério da Educação, no sentido de identificar um perito da área das didáticas das línguas estrangeiras): *“Eu fui contactado pela Escola Superior de Educação de Setúbal, para saber se eu estaria disponível e interessado em coordenar uma comissão de avaliação dos manuais”* (CE19).

Os restantes inquiridos conjecturam razões de natureza diversa, nem sempre exclusivas: a credibilidade científica do seu trabalho; a sua experiência profissional; a atualização de conhecimentos e/ou laços de confiança que mantinham com pessoas do Ministério da Educação.

A *credibilidade científica* foi um fator apontado pela generalidade dos peritos inquiridos. Na sua perspetiva, foi o reconhecimento do mérito do seu trabalho que terá influenciado a sua escolha e também o facto das suas áreas de interesse versarem sobre aquelas que estariam inerentes às atividades que iriam realizar no âmbito das comissões e grupos de trabalho.

Pedro Guedes de Oliveira (CE5), professor e investigador em Engenharia na Universidade do Porto, acredita que a sua escolha para a coordenação do grupo de trabalho que preparou o modelo de Avaliação Externa das Escolas se ficou a dever, principalmente, ao valor do seu trabalho na área, pela *“experiência técnica de quem tinha dirigido uma instituição de investigação, que era investigador, que era capaz de olhar para as instituições procurando ver, obviamente, aquilo que se fazia nos outros países”* (CE5). Acresce ainda que o facto de ter conduzido as primeiras avaliações do INESC (instituto que fundou e presidiu durante vários anos) foi importante, porque a classificação que alcançou permitiu a associação de um laboratório àquela U&I:

Bem, mas a razão principal pela qual eu penso que a ministra da educação terá pensado em mim e pela qual eu aceitei o convite terá sido o facto de termos saído de dois períodos de avaliação das unidades de I&D. Tivemos uma avaliação aqui do INESC que correu bem, primeiro com a classificação de *“Muito Bom”* e depois, numa segunda avaliação, com *“Excelente”*, o que permitiu que ficássemos com o laboratório associado. Portanto, digamos que, na altura, eu

tinha uma experiência bastante intensa de preparar a avaliação do lado de cá e de ver como é que as equipas internacionais faziam esse trabalho. E eu sempre achei que não havia muita razão para que as metodologias não fossem semelhantes e que fazia todo o sentido haver uma avaliação deste tipo nas escolas. Portanto, ministra convidou-me e eu aceitei o convite tendo-me sido dado espaço para constituir um grupo pequenino, tive total liberdade de ação, total!

(CE5)

Ana Ferreira(CE13), a investigadora Matemática da Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa, que coordenou o grupo de Projeto de Avaliação Internacional dos Alunos (ProjAVI), acredita também que a sua escolha tenha derivado do seu perfil académico e do trabalho que vinha desenvolvendo na área da Estatística. Acrescenta ainda que a sensibilidade para colocar alguém da sua área de especialidade também terá ficado a dever-se ao facto do ministro da educação (Nuno Crato) ser ele próprio formado na área da Estatística.

As razões da minha nomeação penso que terá a ver com o perfil, atendendo ao trabalho que se fazia. O Sr. Ministro tem também formação na área da Estatística e, portanto, talvez seja mais sensível à importância desta formação para coordenar este tipo de estudos. Eventualmente, o Sr. Ministro terá achado que era importante que quem coordenasse uma equipa com este tipo de responsabilidade tivesse conhecimentos no domínio da análise de dados. Tinha também que ser alguém que tivesse alguma ideia do que era a avaliação em larga escala, como sucede nestas provas internacionais, e que tem a ver com a Teoria da Resposta ao Item, que é pouco usada em Portugal. Por essa razão, talvez tenham pensado em académicos ligados às Faculdades de Psicologia e de Ciências da Educação, com formação na área da Estatística e Análise de Dados, pensando que seriam, certamente, mais conhecedoras dessas abordagens.

(CE13)

Esta conexão dos ministros da educação ao mundo da investigação educacional é um aspeto igualmente reforçado pela comissão do Plano Nacional de Leitura Isabel Alçada (CE18), alegando que o facto da Ministra da Educação (Maria de Lurdes Rodrigues) também ser uma investigadora na área das políticas educativas terá abonado a seu favor, porque reconheceu a credibilidade científica da proposta que lhe apresentou para o PNL:

Bom, na verdade nós tivemos muito bom acolhimento porque a própria ministra também era uma investigadora e além de ser uma investigadora com ideias muito claras ela tinha uma determinação política muito forte, uma coragem assinalável que tornou possível a mobilização recursos para aquilo que estava proposto na tal orientação estratégica.

(CE18)

José Lopes Verdasca (C19), professor e investigador em Educação na Universidade de Évora, que coordenou o Programa Mais Sucesso Escolar, reconhece que, embora tivesse o privilégio de na época estar no cargo de Diretor Regional da Educação do Alentejo, o fator determinante na sua escolha terá sido a credibilidade científica do trabalho que vinha desenvolvendo junto de algumas escolas a partir da Universidade de Évora com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian, que, de alguma forma, iam ao encontro dos objetivos delineados pelo governo:

A minha participação no Programa decorreu do facto de eu ser o coordenador científico do Projeto Turma Mais, que era apoiado pela Gulbenkian e que contribuiu para que o Projeto ganhasse visibilidade, chamando a atenção em particular do Ministério da Educação. O projeto mostrava que havia escolas atentas, a desenvolver experiências que estavam a ter sucesso. Eram experiências construídas de baixo para cima, inovadoras e um bocadinho ‘à margem’ da legalidade. Mas a ministra, o governo da educação, foram muito sensíveis a estas experiências (...) fizeram com que a ministra, na época, achasse que podia ser interessante tentar desenvolver um programa de promoção do sucesso escolar que fosse muito para além daquilo que era o resultado do Despacho 50/2005, que assentava na ideia de as escolas proporem atividades de recuperação, de desenvolvimento, etc., a partir dos resultados do 1º período. Portanto, nessa altura, em dezembro de 2008 a ministra convidou-me a organizar esse Programa.

(C19)

Maria Isabel Martins (CE2), docente e investigadora na área da didática das Ciências da Universidade de Aveiro presume que na sua escolha terá tido relevância o facto de ter sido referenciada pelos seus pares. Um indicador importante que conta na credibilidade científica, tendo em conta o impacto positivo que gera junto da sua comunidade científica:

Eu como professora da Didática das Ciências estava a ser solicitada pela ministra da educação para uma conversa. Nunca tínhamos estado presencialmente uma com a outra. Eu conhecia-a pelo facto de ser uma figura pública, mas ela nunca me tinha visto. Quando me recebeu informou-me que estavam a pensar num programa para professores do 1º ciclo do ensino básico para desenvolver o ensino experimental das ciências. Ela considerava que esta era uma área deficitária que o Ministério da Educação pretendia melhorar, tal como vinha fazendo com a formação de professores na área de Matemática. Durante essa nossa primeira conversa a senhora ministra referiu que tinha chegado até mim através de outras pessoas, comentou que tinha contactado várias pessoas a nível nacional e que todas lhe remeteram para o meu nome e disse, “eu gostava de a incumbir desta tarefa, isto é, de organizar uma comissão que visasse a produção de um programa para formação de professores nos termos que entender que são adequados”.

(CE2)

A *experiência profissional* é outro dos fatores que parece ter pesado na escolha dos coordenadores. A familiaridade com a tarefa de ensinar professores ou futuros professores e alunos do ensino básico e secundário é um dos aspetos salientado pelas inquiridas que coordenaram os programas de formação continua de professores e também por inquiridos que coordenaram comissões de avaliação e certificação de manuais escolares. Luís Alberto Alves (CE7), professor e investigador em História e Didática do ensino da História na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, sintetiza a sua longa carreira profissional, apontado aspetos da sua formação académica e experiência docente que tiveram ou julga que terão tido influência na sua escolha, tendo em vista a responsabilidade de quem empreende atividades de revisão e avaliação de manuais escolares:

“Eu dou aulas há cerca de 40 anos e comecei, exatamente no ensino básico e secundário. Fui efetivo no ensino secundário e a partir de 1982 estive ligado à Universidade do Porto no Departamento de História. Também estive sempre ligado a unidades de investigação e a partir de 1989, por necessidade da própria instituição da Faculdade de Letras liguei-me à formação de professores em História e, portanto, cruza a área da Ciência em História, de modo geral, com uma área mais particular de investigação que é a História da Educação e a História Contemporânea. A partir da década de noventa investi muito também em didática da História, ensino da História, sendo responsável pelos cursos de especialização em História e, simultaneamente, responsável pela supervisão dos estágios, pela ida às escolas que têm protocolos com a Universidade do Porto no sentido de fazer formação em serviço (no último ano da licenciatura que já é o estágio em escolas). Para além disso, estive dez anos na direção da Associação de Professores de História. Eu estou a dar estas ‘dicas’ porque eu acho que elas

foram determinantes para a minha escolha, isto é, a minha escolha permitia-me, não só, ter uma componente científica muito forte, mas também, ter uma perceção muito boa daquilo que se passava ao nível das escolas e ao nível da leção da disciplina de História no 3º ciclo e no Secundário, pois é para essas áreas que as universidades formam professores de História.”

Maria de Lurdes Serrazina (CE15) - professora-coordenadora da Escola Superior de Educação de Lisboa que coordenou o Programa Nacional de Formação Contínua de Professores de Matemática do 1º Ciclo do Ensino Básico - comenta também que *“já tinha tido oportunidade de fazer muita formação (eu fui formadora também durante três anos, embora fosse aqui presidente do Conselho Diretivo e depois vice-presidente do Politécnico), fiz questão de ser formadora até para perceber como se fazia”*. Supõe que era preciso ser alguém com alguma legitimidade que decorria da experiência na área, pois era imprescindível que as escolas superiores de educação aderissem ao repto lançado pelo Ministério da Educação, de modo a conseguir alcançar o objetivo de implementação massiva dos programas a nível nacional:

O ME convidou todas as ESES e universidades que faziam formação de professores para aqueles níveis de ensino, neste caso, do ensino básico. Convidou os presidentes das unidades orgânicas destas instituições e os presidentes do Conselho Científico na altura. Nessa reunião apresentaram aquilo que pretendiam fazer, aliás já tinham anunciado antes que pretendiam fazer um programa de formação contínua destinado aos professores do 1º ciclo, por causa dos resultados do PISA que tinham sido muito maus e que a Ministra considerou, e muito bem a meu ver, que as coisas deveriam começar por baixo e, portanto, não era aos 15 anos que se remediava uma falha que estava a ser detetada. Nesse sentido ela convidou as pessoas, na reunião estava ela e o Secretário de Estado, deu uma volta à mesa e toda a gente tinha que se pronunciar e dizer se aceitavam ou não participar. Ela apresentou o programa e exigiu que cada uma das instituições presentes se pronunciasse sobre a vontade ou não de colaborar com o ME. Tudo isso foi feito e a ESE de Lisboa aceitou e depois, no intervalo o professor Valter Lemos (...) veio ter comigo em nome da senhora ministra convidar-me para coordenar o processo. Portanto, foi assim que tudo começou.

(CE15)

Todavia, aceitar coordenar uma iniciativa desta envergadura pressuporia também uma manifestação de interesse e a concordância com o espírito das diretrizes do Ministério da Educação. Como se subentende do trecho citado anteriormente, para a sua escolha também

terá influenciado a sua afirmação pública numa reunião convocada pelo Ministério da Educação, em que estavam presentes todos os representantes das escolas superiores de educação. Denota-se aqui a sua posição afirmativa na legitimação desta iniciativa do governo, deixando antever o seu potencial como intermediária do processo de regulação, uma vez que era preciso alguém que estabelecesse a ponte entre o Ministério da Educação e a rede de escolas superiores de educação do país.

A este propósito a professora Maria Isabel Martins (CE2) refere a autonomia que lhe foi dada pela ministra da educação, na certeza de que saberia como desenhar o programa de formação em função dos objetivos de política educativa emanados do Ministério da Educação. Na sua perspetiva, o facto de ser detentora de um corpo de saberes profundos e especializados, num domínio tão particular como o do ensino das ciências experimentais, bem como a sua experiência na área, terão sido aspetos que contaram na confiança depositada, sendo que era preciso atrair os professores e levá-los a introduzirem mudanças na formação e nas práticas de ensino das Ciências.

A senhora ministra não me disse o que é que queria que eu fizesse em termos concretos, não pré-definiu nenhuma ideologia sobre que trabalho que deveria ser feito na formação de professores. Só definiu o objetivo, que era o ensino experimental das ciências nos primeiros anos de escolaridade, porque isso era fundamental para o desenvolvimento do gosto precoce pela Ciência e pelo desenvolvimento de competências e saberes que eram próprios daquelas idades e que não estavam a ser desenvolvidos. E uma das grandes lacunas, na perspetiva dela, era o facto de os professores não terem formação nesta área. Portanto, o que eu estou aqui a querer salientar com isto, é que foi uma definição política ou de objetivo de política educativa que era definido pelo Ministério da Educação; que a ministra tinha reconhecido como algo que deveria prestar atenção e, querendo uma modificação nas escolas, tinha que contar com os professores e, para contar com eles, eles tinham que se sentir confiantes para o fazer e tinham que ter saberes apropriados. Quem ia definir aquilo que era apropriado para aquele nível de ensino e para trabalhar com os professores não era ela, a ministra, mas sim quem tivesse o conhecimento.

(CE2)

Por fim, e não menos importante, também parecem ter contado nesta decisão as *redes informais e laços de confiança pessoais que iam tecendo e a sua proximidade a figuras de poder*. Seis inquiridos mencionam o facto de já terem colaborado com o Ministério da Educação em

circunstâncias semelhantes e confessam também as estreitas relações que os ligavam diretamente a pessoas que exerciam funções em órgãos de soberania ou em estruturas da administração central:

Eu conhecia muito bem o professor Válder Lemos (Secretário de Estado da Educação na época - XVII Governo Constitucional) porque tínhamos sido colegas de mestrado em Boston e desde aí sempre nos mantivemos em contacto. (CE15)

Eu conhecia a Maria de Lurdes Rodrigues (Ministra da Educação na época - XVII Governo Constitucional) desde o tempo em que o Mariano Gago tinha ido para o Ministério da Educação, em 1995. Quando ele foi para o Ministério, trabalhou com muita gente, houve muitas reuniões preparatórias... eu nunca estive ligado ao Ministério, tive alguns convites, mas nunca estive ligado a nada. No entanto, estive sempre envolvido politicamente nestas áreas e dava-me muito bem com ele. (...). Sempre me dei bem com ela e depois, quando ela assumiu o Ministério da Educação, eu tinha acabado de sair da presidência do INESC e nessa altura ela aproveitou para me pedir para participar no modelo de Avaliação de Escolas. (CE5)

Além disso, houve também a coincidência de haver uma colega de curso, que me conhecia bem, e que na altura estava destacada no Ministério como responsável pela Direção-Geral de Estatísticas mantendo-se ainda em funções, a Professora Luísa Loura. Assim, tendo em conta o perfil necessário julgo que ela se terá lembrado de mim. (CE13)

Portanto, em 2000 eu fui também a coordenadora das equipas de reorganização curricular para o ensino das Ciências do 1º e 2º ciclo (...) esta foi a minha primeira incursão na área das políticas públicas enquanto especialista, provavelmente a explicação para que isso tenha acontecido tem a ver com o facto de, na época, ser a Ana Benavente que estava no Ministério. Não foi ela que me convidou, mas sim o Paulo Abrantes que era diretor do Ensino Básico, o DEB, ele era meu colega no Departamento da Educação da Faculdade de Ciências e privilegiou as pessoas ligadas à área da Educação ligadas aos currículos, àquelas que ele sabia que se dedicavam ao estudo daquela matéria. (...). Pelo meio coordenei ainda o grupo de avaliação externa da comissão do ensino experimental das Ciências. (CE11)

Antes do Plano Nacional de Leitura já tinha colaborado com o Ministério, nomeadamente, fui eu que coordenei o grupo de trabalho para lançamento da rede de bibliotecas escolares. Isto foi em 96. (CE18)

1.2. Acerca da decisão sobre a composição das equipas

A decisão acerca das características dos peritos que devem integrar as comissões e grupos de trabalho é uma das formas mais evidentes de regular a atividade das comissões e grupos de

trabalho. O tipo de composição é pré-determinado pelas tutelas, contudo este processo nem sempre é linear, tendo em conta que em alguns casos pode haver alguma margem para negociação. Neste ponto interessava-me compreender quem regulou a composição das comissões e grupos de trabalho. Os resultados põem em evidência o facto de a regulação ser fortemente condicionada pelo Ministério da Educação, sendo que quando são os coordenadores a escolher, estes fazem-no de acordo com as recomendações e critérios elaborados pela tutela.

No caso das comissões científico-pedagógicas foram os próprios coordenadores que selecionaram os elementos das suas equipas, embora afirmem que seguiram algumas recomendações do Ministério da Educação. Como sublinha especificamente a professora Maria de Lurdes Serrazina, houve liberdade de decisão, embora o Ministério da Educação tivesse deixado recomendações e exigências precisas quanto aos tipos de intervenientes a envolver:

“Por um lado, a ministra da educação dizia que eu podia convidar quem quisesse, mas, por outro lado, também dizia que era importante que a comissão representasse o todo nacional, representasse as duas realidades que havia ao nível da formação de professores do 1º ciclo, ou seja, escolas superiores de educação e universidades, uma vez que havia Aveiro, Évora, Vila Real e Minho que são universidades que dão formação. Portanto, havia estas duas dicas: o âmbito nacional e a representação dos dois sistemas. Outro aspeto que a ministra mencionou, mas não exigiu, foi o facto de achar que era muito importante que se envolvesse um representante da APM (Associação de Professores de Matemática) e um representante dos matemáticos. Por estas razões, a comissão tem precisamente esta composição que é aquela que consta no primeiro despacho da comissão”

(CE15)

Luís Alberto Alves frisa também que as comissões de avaliação dos manuais escolares “*têm que ter determinadas características, nomeadamente, ter gente do ensino superior ou das sociedades científicas e também professores que estejam no terreno a lecionar o ano da escolaridade correspondente ao manual que vai ser objeto de avaliação*” (CE7).

No caso das equipas de composição mista, a decisão partiu do Ministério da Educação ou foi partilhada entre este e os respetivos coordenadores académicos. São situações muito particulares, por exemplo, João Guedes Oliveira (CE5) refere que lhe foi dada grande liberdade, mas realça o facto de a escolha de dois elementos ter sido feita pela ministra da

educação. Apesar de ter concordado plenamente com essas escolhas, o investigador recorda o seu constrangimento quando soube que iria coordenar uma equipa que integrava uma perita que ele considerava que era uma pessoa com muito mais experiência que ele:

A ministra sugeriu-me duas pessoas, uma que eu já conhecia muito indiretamente que foi o inspetor-geral José Maria Azevedo e que era um homem com uma elevadíssima experiência, já tinha sido delegado da inspeção aqui no Porto e eu conhecia-o sobretudo das andanças políticas por aí - curiosamente nunca tínhamos falado pessoalmente, mas devo dizer que ficámos grandes amigos. A outra pessoa foi a Maria do Carmo Clímaco que eu não conhecia de todo, devo dizer que quando a ministra me sugeriu o nome dela eu fiquei um bocadinho receoso porque a professora Maria do Carmo tinha sido Subinspetora Geral e era uma pessoa com uma enorme experiência. Ora, senti-me pouco à vontade para ir coordenar um grupo onde havia ali uma pessoa que tinha cem vezes mais experiência que eu e que isso pudesse ser desconfortável para ela ou para mim. Felizmente, nada disso aconteceu, foi uma colaboração fantástica.

(CE15)

Com o Programa Mais Sucesso Escolar a escolha também foi partilhada entre o coordenador e a ministra da educação e não terá havido quaisquer constrangimentos pois, na sua opinião, o facto de ela ser investigadora deu-lhe a perceção de que era crucial manter a lógica híbrida do Programa:

A estrutura da comissão tem a ver com mais alguns aspetos: na altura, a ministra, ela própria investigadora ligada ao ISCTE, valorizava muito a ligação universidade-escola; o próprio projeto Fénix afirmou-se do ponto de vista da sua disseminação de conhecimento por via da Universidade Católica; o projeto Turma Mais também teve mais impacto no exterior por via do conhecimento e da disseminação através da Universidade de Évora. Portanto, ela quis manter na estrutura de acompanhamento, a mesma lógica que tinha dado lugar ao nascimento e afirmação dos projetos. Nenhum destes projetos nasceu sozinho, nasceram nas escolas, tiveram por detrás universidades que lhes deram um protagonismo e uma sustentação teórica.

(CI9)

Já as inquiridas que coordenaram o Plano Nacional de Leitura (CE18) e o Projeto de Avaliação Internacional dos Alunos (CE13), sublinham que as decisões quanto aos elementos a integrar

foram plenamente tomadas pelos organismos ministeriais envolvidos. No caso do Plano Nacional de Leitura a equipa integrou elementos que foram indicados pelos vários ministérios envolvidos:

Foi a ministra que escolheu. Eu conhecia a Teresa Calçada com quem já tinha lançado a Rede das Bibliotecas Escolares, mas não conhecia os outros elementos. Portanto foi uma equipa constituída pela ministra, de cariz institucional. Ou seja, o Ministério da Cultura apontou representantes, o Ministério dos Assuntos Parlamentares apontou outros e o Ministério da Educação também. Portanto, os elementos da equipa representavam os vários ministérios. Eu não estava no Ministério da Educação, mas digamos que indiretamente o representava pois nessa altura estava na Escola Superior de Lisboa.

(CE18)

No âmbito do Projeto de Avaliação Internacional dos Alunos, a coordenadora indicou que não acompanhou esse processo de decisão e que o facto da sua equipa só ter incluído técnicos da administração se ficou a dever, possivelmente, à urgência de avançar com o projeto e ao facto do Ministério considerar que havia técnicos com perfil adequado dentro do Ministério:

Nunca ninguém me disse que eu era obrigada a trabalhar com alguém, mas dada a urgência que havia para começar a trabalhar (porque era preciso implementar o PISA 2012 naquele mesmo ano) ... eu fui contactada no final de 2011 e, portanto, era impossível demorar muito tempo a entrar em ação. Isto porque era preciso estar nas reuniões internacionais que tinham a ver com o projeto e, sobretudo, porque era preciso pôr a prova de pé. Isso levou a que se pensasse em possíveis pessoas que estavam no Ministério da Educação, que pudessem compor uma equipa. Portanto, as pessoas que integraram a equipa não foram indicadas por mim, nem conhecia nenhuma delas.

(CE13)

No entanto, considera que os recursos humanos que a equipa reunia eram adequados e que, apesar do seu trabalho ser pouco visível, foram essenciais para o cumprimento da missão:

Acho que conseguimos criar em torno desta equipa pequena um conjunto de pessoas um pouco mais latas pois é preciso ter sempre especialistas das várias áreas que a prova domina, de preferência professores que estejam ligados ao ensino em Portugal pois eles têm noção daquilo que se pode ou não perguntar aos alunos e de que forma é que se pode perguntar; temos revisores da língua que fazem toda a revisão ortográfica. Portanto, há aqui um conjunto de pessoas que não se vê, mas que estiveram lá e que foi necessário envolver para que estas provas se possam concretizar.

(CE13)

Finalmente, para Luís Capucha (C17) esta questão sobre a constituição das equipas não terá sido problemática. Como afirma, tendo em conta os cargos que vinha ocupando dentro no Ministério da Educação – primeiro enquanto diretor-geral da DGIDC e posteriormente como presidente da ANQ I.P. - estas decisões eram tomadas por si e pela ministra.

1.3. Acerca dos critérios utilizados na seleção das equipas

Estes critérios permitem-nos ter uma melhor perceção dos tipos de saberes e competências que foram mais valorizados na composição das equipas. Os inquiridos mencionaram a competência técnica e científica nas respetivas áreas de intervenção, competências interpessoais, representatividade e conhecimento de causa.

Entre os critérios mais mencionados pelos inquiridos destacam-se as *competências técnicas e científicas*: “trabalho desenvolvido na área” (CE11); “ter saberes apropriados” (CE2); “estarem atualizados ao nível da produção científica na sua área (...) pessoas que, pelo menos há três anos, estão a lecionar a disciplina para a qual vão avaliar manuais” (CE19); “ser rigoroso do ponto de vista científico e didático” (CE7) e “com grande experiência técnica neste domínio” (da avaliação)” e “que eram conhecedoras de todo o sistema internacional (...) com profundo conhecimento da Educação” (CE5).

Dois inquiridos acrescentam ainda a importância de constituir grupos onde houvesse uma afinidade e convergência do ponto de vista científico, nomeadamente “o uso da mesma linguagem e terminologia” (CE7) e a “concordância de perspetivas” (CE2).

Um segundo critério apontado como relevante por alguns inquiridos diz respeito às *competências interpessoais* (CE2; CE7; CE19; CE11), tais como a capacidade para cumprir prazos, para trabalhar em equipa, dialogar e questionar de forma crítica e construtiva.

Aspetos estes que os levaram a optar por colegas, profissionais ou investigadores com quem já tinham trabalhado ou que tinham sido referenciados por outros da sua rede:

Aqui também houve a questão dos ‘timings’. Como eram relativamente curtos eu tive que escolher gente que já sabia que ia cumprir prazos, que estavam habituadas a trabalhar em equipa, a dialogar de forma fácil, que tinham afinidade entre si (por exemplo: um tinha sido estagiário do outro)”, “Escolher gente que estava a trabalhar comigo, nomeadamente na supervisão dos estágios. (...). Portanto nesses 15 ou 20 anos que vinha trabalhando com eles já tinha uma perceção muito clara do seu trabalho. (...). Eu ia assistir às aulas e percebia quais eram os orientadores que estavam insatisfeitos com os manuais

(CE7)

Eramos todos academicamente equivalentes, todos docentes do ensino superior, uns da Universidade de Aveiro outros do Politécnico, etc., todos conhecidos entre si, todos habituados a discutir, a questionar; (...) com concordância de perspetivas, aliás, isso foi uma exigência da minha parte, não ia buscar pessoas que não perfilhassem a ideia

(CE2)

Eu fui buscar pessoas do ensino superior ligadas a estas áreas para as diferentes equipas. (...) tinha um manancial de escolhas, mas fui pelos currículos, por aquilo que ouvia dizer dos alunos e dos colegas. Por isso, escolhi um cientista de cada área e depois na Didática foi mais fácil pois escolhi duas pessoas que trabalhavam comigo.

(CE11)

Eu estive a ver que tipo de trabalho que era exigido nesta comissão e em função disso eu convidei colegas meus dentro daquelas áreas, para poderem dar uma visão ainda mais especializada sobre os manuais.

(CE19)

No caso das equipas que incluíam maior heterogeneidade de intervenientes o principal critério usado foi a *representatividade*. Cito, nomeadamente, as palavras do professor Luís Capucha que frisa que além de privilegiar o trabalho com equipas heterogéneas, esta decisão decorre das entidades e tipos de peritos que é necessário envolver no processo político, como foi o caso da comissão ligada a generalização do ensino do inglês e das AEC, que envolveu representantes de associações nacionais de professores e de parceiros sociais do Estado:

A implementação das atividades extracurriculares – as AEC - implicava o envolvimento de um conjunto alargado de parceiros com funções diversas. O primeiro eram os municípios de quem se esperava que dessem apoio aos agrupamentos, embora fosse um apoio mais organizacional. Depois havia o facto de se tratar de uma atividade nova, para a qual não havia docentes preparados, nem havia programas nem orientações curriculares, razão pela qual foi necessário incluir as associações de professores nas diversas áreas – Música, Inglês e Educação Física. Integrou-se ainda a CONFAP porque a política tinha uma componente de apoio à família e, as direções regionais de educação.”, “Tentava sempre convidar primeiro as pessoas das áreas, dentro da estrutura do Ministério da Educação e de outros ministérios também; tentava envolver sempre parceiros sociais e outras entidades interessadas nas matérias. Fiz isto sempre, até mesmo quando estive na ANQ e dei-me sempre bem.

(C17)

Este coordenador justifica ainda que a opção por constituir equipas de composição mista está relacionada com a sua vertente mais negocial ou orientada para a construção de compromissos entre diferentes categorias de intervenientes:

Para assuntos difíceis é preciso ter cuidado com os grupos que se constitui. É preciso ter cuidado de ir buscar vários elementos que representam domínios diferentes, incluindo pessoas com relevância no mundo académico.

(C17)

Em parte, será também um reflexo da sua posição intermediária, tendo em conta a ubiquidade da sua carreira entre a academia e a administração. Aliás, curiosamente, como o próprio afirmou, este é um aspeto que vê como “uma vantagem” em pessoas que têm um perfil idêntico ao seu. Como acrescenta, considera que esta estratégia de mobilizar diferentes representantes da ação pública também se aplica à seleção dos peritos académicos, a fim de “gerir sensibilidades e expectativas”:

É uma vantagem para quem vem do meio académico, de saber quem é quem e se gerem as sensibilidades, pois se forem buscar alguém da Sociologia e da Ciência de Coimbra e não forem

buscar a Ciência Neopositivista do Porto ou do ISCTE, pode trazer problemas. Gerir sensibilidades e expectativas. Mas no caso da convocação da Ciência, a gestão das sensibilidades é muito importante. Quem vem do meio académico tem obrigação de não provocar mais estragos que benefícios com a sua escolha.

(C17)

Contudo, não deixa de ser curioso constatar que esta sua afirmação é contrária à decisão que tomou no âmbito do grupo de trabalho que conduziu o estudo de avaliação da Reforma do Ensino Secundário (GT2), que não o dirime de um potencial conflito de interesses dada a sua dupla ligação direta à DGIDC e ao ISCTE. O inquirido justifica que fazia sentido ser ele o coordenador porque era académico (embora estivesse no cargo de diretor-geral da DGIDC) e que convidou para a sua equipa investigadores em quem confiava do centro de investigação da instituição de ensino superior, à qual se filiava (CIES-ISCTE).

Neste caso, desde o princípio achei que devia integrar não apenas pessoas do CIES, mas também pessoas que conhecessem o sistema por dentro, isto por decisão minha e da ministra. Portanto pessoas da DGFV, na Estatística e na DGIDC par nos permitir entrar naquele labirinto da educação e dos problemas todos que se colocam à implementação.

(C17)

No caso particular do Programa Mais Sucesso Escolar o seu coordenador enfatiza a importância do *conhecimento de causa*, na medida em que foi feito um esforço para aproveitar algumas sinergias que já estavam a emergir localmente – Projeto Fenix e TurmaMais - e que estavam a ser acompanhadas por universidades, no sentido de fazer chegar esses conhecimentos e experiências junto de um número mais alargado de escolas. *“No caso das híbridas ficou o Instituto de Educação a fazer o acompanhamento científico, por questões geográficas e, como ainda não havia autores nos projetos Híbridas, ficou a Administração Central a fazer o acompanhamento operacional. (C19).*

1.4. Acerca dos métodos e estratégias de trabalho

Neste ponto analisa-se o processo de circulação de conhecimento. Os métodos e estratégias de trabalho que foram mencionados pelos inquiridos permitem dar conta, por um lado, do modo como as equipas se organizaram e trabalharam internamente (circulação interna de

conhecimento) e, por outro lado, da forma como interagiram com outros interlocutores, facilitando a regulação através da intermediação (circulação externa).

Relativamente ao trabalho interno, a generalidade dos inquiridos enfatiza a realização de reuniões e/ou o trabalho mais informal em rede de forma presencial ou a distância, recorrendo a telefonemas ou com o apoio de ferramentas digitais (Skype e emails). Estes métodos permitiram planificar o trabalho, distribuir responsabilidades, estabelecer metas, partilhar perspetivas e refletir conjuntamente entre si, tendo a sua periodicidade sido ajustada caso a caso. Relativamente à circulação externa, no caso das comissões cuja intervenção exigia um contacto direto mais alargado com outros interlocutores, os inquiridos sublinham a importância dos seminários, encontros de âmbito nacional e local, bem como reuniões periódicas, visando a coordenação, acompanhamento e monitorização. Embora considerem que estes processos tenham decorrido de forma bastante positiva e fluida, como demonstrarei a seguir, os inquiridos apontam também alguns obstáculos ou fatores que consideram ter afetado o processo de circulação de conhecimento.

Elementos empíricos que dão conta do modo como o conhecimento se coproduz

As reuniões internas são mencionadas como uma forma de trabalho natural, sem “rigidez nem formalismos” (CE18), com “delegação de competências” (CE13), “Não havia aqui uma pessoa que falava e destinava o trabalho dos outros, eu considero isso fundamental. Uma comissão de pares e não de um que se subordinava aos outros” (CE5). O conhecimento é partilhado entre todos numa lógica de aprendizagem recíproca, “todos tinham uma vontade própria, poder de discutir e direito a pensar” (CE13), “toda a gente é corresponsável pelos guiões” (CE2), “os relatórios circulavam entre todos” (CE7).

No caso das comissões de natureza científico-pedagógica, os seus coordenadores realçam o facto de se tratar de um método que é usual no âmbito da vida académica, estando implícitas atividades de planificação, definição de metodologias, distribuição de tarefas e momentos de reflexão.

Foi muito fácil porque nós na faculdade – apesar de muita gente pensar contrário – trabalhamos muito em equipa, às vezes por áreas científicas, mas trabalhamos muito em equipa (...). Por interesse científico distribuimos os manuais dos diferentes anos de escolaridade – 7º, 8º e 9º - entre nós e fomos produzindo relatórios intercalares.

(CE7)

Eu coordenava a comissão e depois tinha as subequipas diferenciadas em função das disciplinas. (...). O trabalho dessas subequipas era muito diferenciado. Posso dizer-lhe, por exemplo, que com a equipa da Física reuníamos quase todas as semanas, porque todos preferiam trabalhar presencialmente (...), noutra das subequipas o trabalho era feito essencialmente com recurso às tecnologias, ou seja íamos trocando relatórios e impressões por email e reuníamos pontualmente quando era preciso.

(CE11)

Tivemos que definir metodologias de funcionamento interno que viabilizassem a escrita e a conceção dos guiões em tempo útil. (...). A intenção da comissão sempre foi rentabilizar os recursos e saberes de cada um, sabendo que o saber de cada um se refletiria no saber do grupo.

(CE2)

Ficamos com a perceção de que o trabalho interno se desenrolou em espaços de natureza fluida, natural e pouco hierarquizada, prevalecendo o diálogo e a crítica construtiva entre pares.

Nas comissões de composição mista e híbrida, as reuniões parecem ter assumido um carácter diferente, uma vez que também serviram de espaços para gerir eventuais conflitos e construir consenso entre os interlocutores. Como dá conta Luís Capucha, relativamente ao programa relativo à Generalização do Ensino do Inglês e Atividades de Enriquecimento Curricular: *“como se sabe as AEC deram muita discussão inicialmente, nomeadamente com os sindicatos (...), a comissão também servia para lidar com essas coisas todas e se surgiam polémicas nós tentávamos discutir com os responsáveis do setor mesmo que tivessem posições contrárias às nossas, pois a ideia era melhorar a política e o desempenho”* (C17).

Elementos empíricos sobre a circulação externa de conhecimento

Nas comissões que requeriam a implicação direta de um conjunto mais alargado de interlocutores no processo de preparação e implementação, o trabalho em rede foi referido como a estratégia de eleição. Este permitia coordenar as ações, bem como efetuar o acompanhamento e monitorização no terreno, imprimindo maior dinâmica aos processos, de modo a que a estes resultassem de formas de trabalho mais abertas, espontâneas e colaborativas. Por exemplo, no caso particular das comissões responsáveis pelos programas

de formação contínua de professores, as suas coordenadoras reportam a sua preocupação e do Ministério da Educação, na montagem de dispositivos de monitorização mais construtivos, de modo a que os programas resultassem do consenso entre todos os coordenadores responsáveis de cada uma das instituições do ensino superior abrangidas. Deixo aqui duas passagens das suas entrevistas que, inadvertidamente, deixam transparecer o seu papel na mediação de um processo de regulação dissimulado.

Não era para controlar, mas sim para esclarecer dúvidas, para conversar e refletir sobre o que estava a ser feito. Esse também era um papel da comissão, monitorizar de forma construtiva.

(CE15)

A comissão, além de definir o Programa, teve que arranjar instrumentos para trabalhar com todas as instituições. Isso foi possível através das reuniões gerais de coordenação com os 18 responsáveis indicados pelas instituições.

(CE2)

Maria Isabel Martins recorda que havia a obrigação de colaborar por parte das instituições envolvidas, tendo em conta que tinham assinado protocolos com o Ministério da Educação para assegurar a concretização do Programa. A implementação exigiu um esforço elevado por parte destas instituições, dos formadores e dos formandos, que nem sempre era bem aceite por todos, devido aos constrangimentos que causava nas suas rotinas:

É preciso lembrar que havia pré-requisitos para quem podia ser formador deste programa, isto é, o perfil do formador que entra neste programa; as escolas que quiseram aderir a este Programa e os professores dentro de cada escola. Houve muitos diretores que não quiseram libertar os professores para fazerem a formação a não ser depois das 17h30m da tarde, havia instituições em que a formação dos professores ia até às 22h da noite, era muito violento...

(CE2)

Tal como as reuniões, os inquiridos fazem referência a outras modalidades e estratégias de trabalho em rede, dando a perceber os modelos *soft* de regulação e múltiplas regulações que se operam através das interações formais e informais entre atores que se situam a vários níveis, com diversos poderes, legitimidades e conhecimentos. Alícia-se à participação,

motiva-se, quer seja através da divulgação de resultados ou pela troca de olhares e reflexões em redor de um mesmo programa governamental. Os inquiridos registam o recurso às tecnologias digitais, a realização de seminários, encontros e sessões de formação, a produção e disseminação de relatórios e também ações de sensibilização e propaganda.

Maria de Lurdes Serrazina enfatiza o papel que os *websites* das escolas superiores de educação tiveram na divulgação das ações e na disseminação dos relatórios parcelares que estas iam produzindo, bem como as sessões de formação, as reuniões nacionais “*para ver se toda a gente estava entrosada com o Programa*” e o os seminários desenvolvidos localmente, que permitiram angariar mais formandos:

Esses encontros eram muito importantes sobretudo na província porque como não havia tantos formandos como aqui em Lisboa (...). Portanto, de alguma maneira, isso foi muito importante quer para captar outros formandos, quer para divulgar aquilo que estava a ser feito ao nível do Programa.

(CE15)

Estas estratégias que foram levadas a acabo com a finalidade de assegurar a execução também foram reportadas por Maria Isabel Martins. Nas palavras desta inquirida, “*de outra forma não teria sido possível*” implementar o Programa que coordenou:

Esta comissão, além dos trabalhos internos de que falaremos a seguir tinha também reuniões de coordenação com os 18 responsáveis indicados pelas instituições. Cada um deles arranhou a sua equipa de formadores a quem teve que fazer formação e esses formadores é que então se deslocavam às escolas que aderiram ao projeto de formação. Portanto, este Programa só pode estender-se a todo o território porque foi concebido para ser desenvolvido através de uma rede.

(CE2)

O professor José Lopes Verdasca menciona a importância da ocorrência de “*uma série de reuniões de trabalho prévias que decorreram um pouco por todo o país e que envolveram os diretores das escolas e outras pessoas que eram indicadas por eles*”. Refere também a realização de seminários que se destinavam a promover o debate entre académicos e as

comunidades de prática, este suscitado pelas experiências que tinham lugar no âmbito do Programa mais Sucesso Escolar:

Houve também um famoso seminário internacional Turma Mais que trouxe algumas personalidades internacionais, em novembro de 2014. Este seminário foi organizado pela Universidade de Évora no âmbito desta experiência e talvez seja o referencial científico mais importante para o projeto.

(C19)

Isabel Alçada (CE18) menciona que o sucesso do Plano Nacional de leitura se deveu precisamente ao forte investimento que foi feito logo desde o princípio, no sentido de articular e envolver uma grande variedade de recursos e entidades. Enfatizou, nomeadamente, o apoio que o PNL recebeu de um número alargado de peritos académicos que aderiram à iniciativa para se pronunciarem sobre as ações do Plano (O conselho científico do PNL), das instituições académicas públicas e privadas a quem o Gabinete de Avaliação Educacional (Atual Instituto de Avaliação Educativa, I.P. do Ministério da Educação) encomendou estudos, e ainda o facto do Ministério da Educação ter conseguido assinar protocolos com todas as câmaras municipais. Esta amplitude de atores, dinâmicas e conhecimentos, que configuram a matriz do PNL, permitiu assim alargar e fortalecer compromissos, bem como fazer “*o acompanhamento dos resultados dos estudos e a forma como estes iam influenciar a ação*” (CE18). Frisou também a gigante estratégia de propaganda que foi feita a nível nacional, através de um esforço de articulação entre ministérios e com os media. A este nível refere os *outdoors*, campanhas televisivas e na rádio, ações de mecenato, criação de uma comissão de honra com figuras públicas e ainda de um *website* que permitiu a disponibilização de listas de obras literárias recomendadas, “boas práticas”, relatórios e estudos científicos destinados a informar sobre os hábitos de leitura dos portugueses. Na sua opinião, o PNL logrou um consenso alargado, devido à estratégia que foi engendrada e ao esforço empreendido para lhe dar continuidade:

O PNL foi visto quer pela opinião pública, quer pelos jornalistas, como uma coisa de necessidade imperiosa. Os jornalistas pela própria natureza da sua profissão, trataram muito bem o PNL, com muito apreço e apoio. Portanto não houve propriamente debate pelo facto de ter tido uma aceitação fantástica.

(CE18)

Pedro Guedes de Oliveira sublinha a forma positiva como decorreram as várias apresentações públicas que foram feitas ao Conselho Nacional da Educação, às escolas, entre outras, que permitiram provocar e ampliar a discussão e recolher contributos para o referencial de avaliação das escolas (CE5).

Ainda relativamente ao modo como o conhecimento fluiu através das comissões e de como este processo interceta regulações, vale a pena mencionar o caso emblemático do Projeto de Avaliação Internacional dos Alunos, tendo em conta que é o único que envolveu explicitamente a transação de instrumentos de regulação transnacional, os testes do PISA. Como nos conta a sua coordenadora, numa primeira fase, teve lugar um processo de aprendizagem muito intenso pelo qual a sua equipa teve que passar a fim de se familiarizar com as ferramentas e orientações internacionais e, numa segunda fase, toda essa aprendizagem se reverteu na preparação das provas e da amostragem e na realização de traduções, sempre sob a supervisão rigorosa das entidades internacionais criadoras deste instrumento:

As reuniões tinham um carácter longo, quase semanal pois uma grande parte que incidia sobre o treino na utilização do software e pressupunha o contacto com equipas internacionais diferentes, umas ligadas à amostragem, outras ligadas às provas” (...). Depois havia a atividade de traduzir e havia também um trabalho por trás disso que consistia em preparar a prova, ou seja, por um lado, preparar a amostragem segundo todas as regras internacionais e, por outro lado, produzir as provas em si. Os itens originais das provas são produzidos no PISA inglês e francês e depois cada país tem que fazer a sua respetiva adaptação. Isto é um processo duro e longo pois tem que ser acompanhado pelas equipas internacionais ao pormenor.

(CE13)

Posteriormente, numa terceira fase, a equipa operou no sentido de passar esse conhecimento às escolas, informando-as e apelando à sua participação:

Também fizemos reuniões com as escolas que tinham por objetivo explicar-lhes o que era o estudo em questão, o que é que precisávamos que as escolas fizessem e qual poderia ser o interesse das escolas e dos seus colaboradores em participarem nos estudos internacionais.

Digamos que era um apelo à participação, mostrando o que era possível mostrar para que percebessem qual era a ideia da prova.

(idem)

Esta inquirida menciona ainda a ocorrência de um seminário nacional organizado pelo Ministério da Educação que permitiu “*uma troca de olhares científicos*” e de uma “*comunicação à imprensa*”. Um aspeto curioso prende-se com a maneira como esta inquirida fez questão de se colocar à margem de uma intervenção que pressupostamente tinha uma conotação mais política: “*(...) uma conferência de imprensa, que eu nunca aceitei como tal, achei sempre que tinha um carácter científico. Todas as questões que eram mais políticas, fui encaminhando para o Secretário de Estado, que também estava presente*”.

Constrangimentos à circulação externa de conhecimento e ao debate público

Quando descrevem as suas práticas e refletem acerca do modo como o conhecimento fluiu, os inquiridos apontam também aspetos que contribuíram para limitar o seu trabalho ou impedir um debate mais alargado e proveitoso: a carga burocrática, a mudança de governo, a prevalência de interesses e agendas políticas, a ausência de conhecimentos adequados dentro da elite política, o carácter provisório das medidas.

No caso particular das comissões de avaliação e certificação dos manuais escolares, os três coordenadores inquiridos salientam que, apesar das reuniões e trabalhos internos terem decorrido de forma positiva, sentiram muitos constrangimentos externos causados pela excessiva regulação de controlo: o facto de ser um trabalho muito “*by the book*”, de obedecer a regras estritas e procedimentos burocráticos e legais emanados do Ministério da Educação (CE7, CE11, CE19). Fazem alusão à circulação intensa, e num curto espaço de tempo, de relatórios e contraditórios entre o Ministério da Educação e as editoras. Os relatórios eram produzidos “*com base em grelhas e critérios muito específicos*” (CE7), “*muito organizado para responder às questões legais*” (C11). Uma das coordenadoras inquiridas confessa o esforço, por vezes absurdo, devido a tantos constrangimentos e pressões, embora considere que “*tem que ser mesmo assim*”:

Aquilo estava muito organizado para responder às questões legais e sempre que era necessário procedíamos a retificações, mas, do ponto de vista científico, era nossa total responsabilidade. (...) O relatório final era uma coisa absurda por causa dos contraditórios, era a adenda da

adenda e menções a legislação que nunca mais acabava, mas compreendo que tem que ser mesmo assim.

(CE11)

Como referem, o seu trabalho decorreu de forma discreta e a mediação entre as comissões e as editoras era feita pelo Ministério da Educação. Os relatórios apenas se trocaram entre as partes envolvidas e por isso reconhecem que o seu trabalho decorreu à margem do debate político e público, apesar de considerarem que as políticas relativas aos manuais escolares constituem um tema que tem gerado muita contestação pública ao longo dos anos. Efetivamente a sua nomeação foi posterior à decisão do governo e teve em vista o cumprimento da lei, de acordo com as ‘novas’ diretrizes políticas dirigidas à regulação dos manuais escolares⁶². Luís Alberto Lopes recorda algumas mudanças que marcaram as políticas de regulação dos manuais escolares e que justificaram o início de um novo processo no qual se insere a comissão que coordenou. Deu-se uma mudança no papel que era desempenhado pelo Ministério da Educação, que inicialmente era mais interventivo e depois passou a ser mais regulador - deixou ser ele a escolher as equipas que faziam a avaliação dos manuais e passou a negociar essa decisão com as próprias editoras, disponibilizando-lhes uma lista de instituições do ensino superior que este organismo certificou para o efeito:

Este processo foi um ponto de partida para o que está agora em marcha. (...) agora, nem as pessoas, nem as equipas, são escolhidas pelo ME. O Ministério apenas certifica entidades que considera idóneas para fazer a avaliação dos manuais e depois são as editoras que escolhem quem quiser. (...). À direção-geral do ME tem cabido apenas o processo de regulação, ou seja, de verificar se este processo decorre de forma correta e adequada. Foi este o modelo negociado entre o ME e a própria APEL (Associação Portuguesa de Editoras e Livreiros). Esse processo não era exatamente aquilo que se queria, mas é o que está a decorrer neste momento, fruto desse consenso.

(CE7)

⁶² É apropriado referir neste contexto, o Grupo de Trabalho dos Manuais Escolares (GT1). Como mostrei no capítulo 3, este grupo de trabalho de composição político-administrativa serviu para legitimar a introdução de alterações na legislação em vigor acerca da regulação dos manuais escolares. Foi em virtude dos resultados que este grupo de trabalho apresentou – um trabalho que ficou circunscrito à esfera política - que foi tomada a decisão de iniciar um processo com novas regras, destinado à avaliação e certificação dos manuais adotados ou por adotar no ensino básico e secundário.

Na opinião destes coordenadores, a ausência de debates sérios acerca da polémica dos manuais escolares, deve-se principalmente ao facto destas questões permanecerem à mercê de dois protagonistas - as editoras e o Ministério da Educação:

Não houve debate porque as editoras não queriam e por isso é que eu digo que elas têm uma força incrível. Os professores talvez se apercebam um pouco pelo 'show' que é feito na altura da divulgação, porque são aliciados pelas editoras. (...). Eu diria que este processo teve efeitos extremamente positivos pois, pela primeira vez neste país, olhou-se para a qualidade dos materiais didáticos e houve critérios de qualidade para que a escolha dos professores fosse feita com uma segurança maior. Mas o debate político que eu gostaria que tivesse havido até para desvendar um pouco desse marketing não aconteceu, porque as editoras manobraram... negociaram com o Ministério e logo, esse aspeto ficou escondido

(CE11)

As mudanças de governo e o caráter provisório das iniciativas são outros dois fatores que, na percepção de alguns inquiridos, contribuíram para mitigar ou desprezar os resultados dos trabalhos das comissões em debates de caráter público ou político. Maria de Lurdes Serrazina considera que o trabalho que a sua equipa realizou acabou por ser esquecido com a mudança de governo: *“entregámos os nossos relatórios e nunca mais tivemos um feedback nem mais nada. Desaparecemos. (...) Tenho pena que depois as políticas seguintes tenham estragado esse trabalho, na minha perspetiva”* (CE15). Isabel Alçada atribui o caráter provisório das iniciativas à falta de oportunidade para o debate e reflexão política sobre o trabalho que vai sendo desenvolvido: *“(...) muitas vezes o que acontece num país em que há determinado tipo de grupos que desenvolvem projetos e têm bom resultado, é que estes acabam por funcionar apenas como projetos-piloto e depois o follow-up do estudo que seria a generalização daquele projeto não se faz.”* (CE18)

Ainda a respeito deste fator, as duas investigadoras que coordenaram os programas de formação contínua de professores, dão como exemplo outras experiências pelas quais passaram no âmbito de programas de iniciativa ministerial, que acabaram por não ter continuidade:

Também participei nas metas de aprendizagem que também foram para o lixo. Eu era a responsável pela área das ciências, a convite do coordenador, o professor Natércio Afonso.

Portanto este trabalho acabou porque veio outro ministro que lhe pôs fim e apareceu com as metas curriculares. No fundo, as políticas educativas têm sido aquilo que mata o pensamento e o trabalho dos professores e investigadores.”

(CE2)

Eu estive depois envolvida num outro grupo de trabalho que não sei se saiu no Diário da República, foi o novo programa do ensino básico em 2007 e que veio na sequência do atual. Aqui nós, por exemplo, elaborámos um programa, pusemo-lo à discussão para tentar criar condições para a sua implementação, mas depois foi revogado em 2011 pelo novo ministro, e o trabalho acabou.

(CE15)

Ana Ferreira refere que o facto de o grupo que coordenou ter sido criado “à pressa”, no período de transição para o novo governo, imprimiu alguma pressão na equipa e gerou alguma confusão na compreensão das tarefas que tinham entre mãos:

Na parte inicial, o que fizemos foi perceber aquilo que tínhamos que fazer, porque na verdade nunca ninguém nos disse objetivamente o que era realmente urgente fazer. Tudo era dito de uma forma geral, embora tenha havido formalmente uma passagem de pasta entre a anterior equipa e esta. Essa passagem resumiu-se a uma reunião numa tarde em estava eu e outra pessoa que depois integrou a equipa e em que fomos bombardeadas com uma série de informação, inclusive uma série de siglas... como deve imaginar, para quem está a entrar, isto serviu de muito pouco. Portanto, tudo aconteceu rapidamente, tentando perceber o que era para fazer e o que era mais urgente. Eu disse que esse momento foi muito rápido porque começámos logo a ser bombardeados pelas equipas internacionais que estavam muito preocupadas porque Portugal tinha mudado a equipa num ano de aplicação, o que não é muito habitual, normalmente é por ciclos e não em cima de uma aplicação. Estavam preocupados se a equipa ia saber cumprir as tarefas propostas em tão pouco tempo e se conseguiria fazer a aplicação da prova nos calendários previstos, com todo o rigor e qualidade que era necessário cumprir.

(CE13)

Esta coordenadora chama também a atenção para os efeitos que a pressão internacional, em torno dos resultados do PISA, exerce sobre os políticos e os obriga a redefinir as suas agendas. Por outro lado, critica o facto dos próprios governantes nacionais usarem e

descartarem os resultados do PISA em função dos seus objetivos políticos. A este propósito comenta o modo apressado como o grupo foi criado dada a “urgência que havia para começar a trabalhar (...) porque era preciso pôr as provas de pé” e logo depois a mitigação dos “bons resultados do PISA” de Portugal, tendo em conta que eram inesperados e retiravam o protagonismo que aquela nova equipa governativa tinha projetado para si:

Do meu ponto de vista, considero que estes documentos poderiam dar bastante suporte à decisão política em educação. Mas a minha experiência diz-me que, por mais credível que seja o perfil das pessoas que entram numa carreira política, do ponto de vista científico e dos seus objetivos, é muito fácil modificarem o seu percurso por causa das pressões que vêm de todos os lados. (...). Por exemplo, há uma dificuldade enorme, que se sente ao nível das estruturas quando os resultados de um estudo são anunciados, em conseguirem desligar-se do facto dos resultados lhes serem favoráveis ou não (Por exemplo, com o TIMSS e o PIRLS foi muito curioso). O ProjAVI já iniciou funções na fase final do ciclo de 2011 destes estudos, tendo-nos cabido a parte de divulgação dos resultados (e Portugal melhorou muito sobretudo ao nível do quarto ano de escolaridade). Ora, eu pensava que toda a gente ia ficar muito contente com esses resultados e para mim foi um choque o modo como os resultados foram recebidos pelas equipas do Ministério. Dado que a tónica da equipa ministerial era a exigência, vários técnicos e assessores mostraram-se muito preocupados porque se os resultados eram bons a opinião pública poderia considerar que então não era necessária mais exigência. Há, pois, uma certa dificuldade de relacionamento com as equipas que se posicionam de forma muito política e que se distanciam da análise de dados que fazemos enquanto técnicos.

(Idem)

Também a propósito da influência dos resultados do PISA na decisão política e no debate público, Maria Isabel Martins comenta o seu impacto na questão do ensino das Ciências. Lamenta que a questão venha sendo subestimada ao longo dos anos, pois o debate sobre o ensino das ciências apenas tem lugar quando saem os resultados do PISA e também há uma tendência para privilegiar o ensino do Português e da Matemática:

Qual debate público? Não há debate público! O debate está centrado nas aprendizagens em língua portuguesa e matemática. Não há debate público sobre nada! O resto é irrelevante. (...). Quando há os testes do PISA de três em três anos, lá se fala no desempenho dos alunos nas

Ciências, mas é um assunto que rapidamente esmorece pois em boa verdade, aquilo que ocupa a opinião pública é o Português e a Matemática.

(CE2)

Na sua opinião, a descredibilização ou falta de sensibilidade para a importância de debater o ensino das Ciências no 1º CEB também se deve à ausência de informação e formação adequados dentro da elite política:

Quando se quer investir na Educação em ciências tem que se ter um ideal de Educação em Ciências para algum fim, saber porquê que é importante. E é essa perspectiva que ainda não é reconhecida por toda a gente. Só responsáveis políticos muito bem informados e formados é que poderão perceber a importância das outras áreas além do Português e da Matemática- Portanto, o que prevalece são perspectivas de instrução e não de educação.

(Idem)

Isabel Alçada argumenta também, pela sua experiência, que a produção de estudos é um aspeto que tende a ser descurado pelos responsáveis políticos: *“muitas vezes o que acontece nos novos projetos e planos é que se lança numa base para fazer x ações e x estudos e depois a primeira coisa onde se corta são os estudos e não se desenvolve investigação.”* (CE18)

Alguns inquiridos reconhecem ainda que o envolvimento de peritos académicos e profissionais da educação na elaboração e implementação das iniciativas do governo, é um aspeto que lhes dá uma forte sustentação científica, acabando por reduzir as chances de serem apresentadas outras iniciativas ou críticas no debate político em torno da sua pertinência. Reportando-se à sua experiência no âmbito da Avaliação Externa das Escolas, Pedro Guedes de Oliveira recorda que num debate em que participou na comissão parlamentar da educação, a sua presença e a sustentabilidade técnica e científica do modelo terão intimidado os deputados, dirimindo-os de avançarem com uma discussão “mais politiqueria”:

Fomos apresentar à Comissão da Educação na Assembleia da República. A ministra fez uma apresentação mais política, explicando as razões da iniciativa e depois eu fiz uma apresentação mais técnica. (...). Eu acho que o facto de eu estar ali na posição de técnico do ensino superior com treino em fazer avaliação e de ser sujeito à avaliação e de me defender nessa ótica o

modelo, isso dificulta uma discussão de cariz mais politiqueria porque os argumentos eram de outra natureza.

(CE5)

Por outro lado, quando apresentou o piloto do modelo de avaliação externa no Conselho Nacional da Educação refere que houve algumas críticas, sobretudo quanto ao facto do modelo sair dos “cânones habituais”. Mas apesar destas críticas considera que em geral a proposta foi bem recebida.

Uma foi ao CNE e que foi, em geral, bem aceite, em geral. Foi uma discussão baseada nos documentos, do modelo e do piloto que tinha sido concluído. Houve algumas críticas que vinham de setores mais tradicionais no fundo, a achar que que aquilo não seguia os cânones habituais, nomeadamente, os setores da educação que tem as suas próprias maneiras de funcionar e que diziam que isto saia muito dos seus modelos. Não é que as críticas fossem malévolas, mas sim um pouco surpreendidas... questionando a que propósito é que se estava a entregar a avaliação das escolas assim...

(CE5)

José Lopes Verdasca frisa a fundamentação teórica e os bons resultados que validaram aquelas experiências inovadoras que estavam a ser levadas a cabo em algumas escolas, “construídas de baixo para cima” e um pouco “à margem da legalidade”. Considera que essas experiências “estavam a criar uma certa mobilização natural ao nível das escolas” e julga que, como é “muito importante para um político estar na crista da onda”, o sucesso dessas experiências terá chamado a atenção da atenção da Ministra. Não interpreta como um aspeto negativo, antes pelo contrário, considera que é importante que essa contaminação aconteça:

Foi muito incomodativo para quem governa saber que andavam pessoas nas escolas a fazer coisas que os ultrapassavam em termos das medidas que eles queriam alcançar. Uma ministra lança um despacho para melhorar o sucesso escolar e de repente dá-se conta que há uma escola que faz coisas muito mais à frente e que até não estão em conformidade com o despacho, mas cujos resultados superam isso. De algum modo, quando se reconhece e há essa perceção de que o conhecimento produzido tem de facto uma utilidade e tem um nível de aplicabilidade tal que aparece a visibilidade disso, os políticos são recetivos à aplicação desse conhecimento e devem introduzi-lo para não perderem uma espécie de jogo e de comboio.

(C19)

Reporto-me ainda às palavras de Luís Capucha, para dar conta do modo subliminar e até perverso, de como as comissões e grupos de trabalho podem exercer o seu poder regulador através do recurso a estratégias que visam a neutralização do debate, designadamente através do comprometimento de diversos atores, como acontece com os parceiros sociais que tendem a contestar e colocar entraves à intervenção do governo:

No caso das AEC não aconteceu (debate público), as entidades apareciam a apoiar as decisões do Governo porque estavam comprometidas. Isso teve grande influência (...) estas comissões eram muito uteis do ponto de vista da gestão da política e também eram muito uteis do ponto de vista da sustentação política das políticas. Porque ninguém podia dizer que tinha sido uma coisa feita nos gabinetes, às escondidas.

(C17)

1.5. Acerca do conhecimento produzido

As comissões e grupos de trabalho são contextos de produção de conhecimento para e sobre práticas concretas, além de que potenciam a sua interpretação e reinterpretação noutros contextos, contribuindo para intensificar a sua circulação. Os coordenadores foram inquiridos acerca dos produtos que conceberam no contexto das suas intervenções. Não houve a pretensão de fazer um levantamento exaustivo de materiais durante as entrevistas, mas sim de aferir a qualidade dos produtos concebidos, a sua feitura, os atores envolvidos, a sua finalidade e espaços por onde circularam. Encontramos aqui evidências sobre a produção e coprodução de uma pluralidade de documentos - de natureza técnica, científica, pedagógica ou híbrida - com diversos fins - consubstanciar decisões políticas, validar, orientar, monitorizar, avaliar programas de ação, apresentar evidências e resultados ao Ministério da Educação. Esses documentos que são enunciados materializaram-se objetivamente em relatórios de atividade, guiões de orientação para a ação, estudos de suporte científico e recursos didáticos. A referência a esta diversidade de materiais, bem como a sua tessitura e o seu uso, comprovam as múltiplas interações que ocorrem no contexto das comissões e grupos de trabalho, acoplando diversos saberes e práticas. São documentos que dão forma e sentido às suas ações e, ao mesmo tempo, retroalimentam os processos políticos a que se remetem, tornando-os mais robustos e “evidentes”.

Começo pelos relatórios de atividade, uma vez que são documentos cuja produção é de caráter obrigatório. Apenas a coordenadora do ProjAVI refere que “não houve propriamente uma elaboração formal daquilo que é um relatório de atividades do grupo de projeto, até porque nós não tínhamos propriamente essa obrigação” (CE13).

Os relatórios de atividade são documentos que são entregues às tutelas e na maioria dos casos são de escrutínio público, embora tendam a circular de forma mais fluida entre os interlocutores envolvidos, através da publicitação nos *websites* institucionais das entidades envolvidas. Nomeadamente, os relatórios de avaliação dos manuais escolares foram apenas consultados pelas editoras, e pelas comissões de avaliação constituídas para o efeito⁶³.

No caso das comissões que acompanharam e monitorizaram a implementação de programas, os relatórios de atividade constituem o seu principal instrumento de acompanhamento e o fruto do seu trabalho. São documentos que vão sendo produzidos de acordo com uma perspetiva interativa pelas diversas equipas de peritos e que circulam intensamente entre si. Por exemplo, as inquiridas que coordenaram os programas de formação contínua de professores referem que no decurso da sua intervenção foi produzido um número considerável de *relatórios de acompanhamento* que consideram ter sido muito importantes, não só porque permitiram devolver resultados de execução ao Ministério, mas sobretudo porque tinham uma forte dimensão formativa (CE2, CE15, CE18): os relatórios parcelares de acompanhamento, elaborados por cada uma das entidades formadoras em função das orientações e instrumentos que a comissão lhes enviava; e os relatórios intercalares e finais elaborados pela própria comissão, que resultaram da análise daqueles relatórios parcelares e de outros dados que iam sendo recolhidos nas visitas às escolas.

Luís Capucha menciona também a importância de um conjunto significativo de relatórios que foram produzidos pelos diferentes coletivos representados no âmbito da comissão de generalização do ensino do inglês e outras atividades de enriquecimento curricular, salientando que “*não eram documentos burocráticos. Espelhavam o que se tinha passado*” e permitiam fazer previsões e planificar a ação. Estes documentos permitiam a troca de olhares entre os representantes de associações de professores, parceiros sociais e o Ministério da Educação, e tinham um papel fundamental no processo de monitorização:

⁶³ Atualmente já existe uma plataforma para o efeito, mas quando foram realizadas estas entrevistas a partilha de relatórios era feita de forma mais sigilosa.

Havia relatórios de acompanhamento que eram produzidos por nós, a equipa da DGIDC, que depois eram discutidos com eles. Basicamente eram feitos com a colaboração das direções regionais e pelas câmaras. Havia vários relatórios que eram produzidos com base nos diferentes relatórios que eram apresentados pelos diferentes parceiros. Isso era tudo discutido previamente. Os relatórios destinavam-se sobretudo à monitorização, para se dar conta daquilo que estava a acontecer.

(C17)

José Lopes Verdasca enfatiza o carácter compósito dos relatórios de atividade da comissão do PMSE pelas fontes e natureza dos dados que lhes dão corpo, uma vez que beneficiaram dos contributos das equipas de acompanhamento pedagógico e dos relatórios elaborados pelas equipas responsáveis pelo acompanhamento científico de cada uma das tipologias, contendo descrições, relatos, recomendações, constrangimentos, pontos fracos e pontos fortes:

Digamos que havia três fontes mediadas que eram: as escolas, através dos 2 elementos que integravam as equipas operacionais; as comissões científicas e as direções regionais. Tudo isto era reunido na DGIDC para a elaboração do relatório final que integrava ainda mais um contributo de fonte direta que eram os relatórios das próprias escolas relativamente aos resultados que elas inseriam na plataforma. As escolas não faziam relatório propriamente dito, mas inseriam numa plataforma todo o seu historial do ano letivo. Isto tudo permitia reunir elementos mais factuais e outros mais processuais, que davam corpo ao relatório final.

(C19)

Outra categoria de documentos são os *guiões de orientação para a ação*, designadamente: o Referencial de Avaliação Externa das Escolas (CE5); as linhas orientadoras dos programas de formação contínua para professores e guiões para formadores (CE2, CE8); as orientações programáticas para o ensino do Inglês e outras atividades de enriquecimento curricular (C17). Estes são documentos de grande envergadura pela sua dimensão técnica e científica, destinados a suportar e orientar a ação dos atores. Contêm os princípios, referenciais teóricos, objetivos, linhas orientadoras, estratégias, conteúdos e recursos.

No caso concreto do referencial de Avaliação Externa das Escolas, corresponde a um instrumento de regulação que “foi sendo construído com várias progressões”, suportado

teoricamente pelos principais referenciais internacionais de avaliação e incorporando também conhecimento de experiências institucionais anteriores e dados resultantes dos relatórios elaborados por cada uma das escolas que participaram no teste-piloto, no sentido de afinar o instrumento:

De janeiro até maio fizemos todo o sistema de referência e depois montámos um piloto em que avaliámos 24 escolas. Esse piloto foi montado nessa altura e quando chegámos às férias grandes, tínhamos um piloto testado nas 24 escolas, estabelecemos regras muito claras sobre aquilo que havia de ser um relatório, era um relatório com uma estrutura muito simples, curto, não devia ter mais que 10, 12 páginas... o relatório final para cada uma das escolas.

(CE5)

Um aspeto interessante diz respeito ao modo como este instrumento foi pensado e construído, no sentido de ser acessível a todos. Houve uma preocupação em construir um referencial que evitasse uma linguagem hermética, acautelando dúvidas causadas por uma excessiva codificação: *“a visão que eu trazia era a de que o processo tinha que ser compreensível numa língua comum, não podia ser uma linguagem decifrada de Ciências da Educação, não me fazia sentido. (...) não pode ser codificado em palavras que ninguém entende, nem ser reduzido a aspetos excessivamente triviais (...)”* (CE5)

Uma terceira categoria de produtos são os *estudos de suporte científico*, que complementam os relatórios de atividade e validam as intervenções. A coordenadora do PNL enfatiza a produção de documentos desta natureza. Como já fiz alusão no ponto anterior, no âmbito do Plano Nacional de Leitura, foram encomendados estudos que visavam dar-lhe solidez do ponto vista científico. O PNL foi, desde o seu início, entendido como uma instância privilegiada para a produção de conhecimento para e sobre os hábitos de leitura em Portugal. Nas palavras desta inquirida era imprescindível arrancar com base em estudos que pudessem informar sobre os hábitos de leitura dos portugueses e, ao mesmo tempo, ir realizando outros estudos que permitissem ir avaliando e comparando os efeitos das ações implementadas. Entre 2005 e 2013 foram encomendados estudos a nove instituições académicas - Instituto das Ciências do Trabalho e da Empresa; Observatório das Atividades Culturais; Universidade Nova de Lisboa; Universidade Católica; Universidade de Évora; Universidade do Minho; escolas superiores de educação de Lisboa, Castelo Branco e

Santarém – que contemplaram quatro domínios: estudos linguísticos, sociológicos, pedagógicos e de avaliação do PNL⁶⁴:

Nós propúnhamos os estudos e depois a indicação dos centros de investigação a quem estes estudos iriam ser pedidos e a própria organização da encomenda eram da responsabilidade do GEPE. Havia um estudo sobre os hábitos de leitura dos portugueses, sobre os hábitos de leitura dos jovens portugueses. Portanto, foram estudos que pensámos serem indispensáveis para ter logo no início, como ponto de partida, para depois à medida que o Plano fosse avançando nós pudéssemos fazer estudos comparativos que permitissem verificar em que medida é que os resultados estavam a ser afetados pela ação. Portanto, houve estudos feitos inicialmente e depois a avaliação (...).

(CE18)

Para além destes estudos de âmbito nacional, a inquirida faz referência a um estudo que foi solicitado a uma agência internacional – *Data Angel*⁶⁵ - para estudar o impacto da literacia na economia, no sentido de demonstrar a pertinência do PNL e aumentar a sua mobilização na sociedade:

Isto foi assim, o PNL fazia uma conferência científica anual e foi-nos recomendado pelo professor Firmino da Costa, coordenador da avaliação do PNL, que convidássemos o Scott Mary, responsável dessa agência, que tinha um modelo que permitia ver qual era o impacto da literacia no desenvolvimento económico, um modelo que já tinha aplicado noutros países, noutros contextos. Ele veio cá e apresentou uma comunicação sobre esse modelo na conferência anual do PNL. E aí nós pensámos que tinha muito interesse ter um estudo semelhante àquele feito aqui no nosso país. Isto porque nós achávamos que tinha sido feito um grande investimento e que era importante que a sociedade ficasse mobilizada para esse aspeto.

(idem)

⁶⁴ Informação fornecida pela inquirida e complementada com um levantamento sobre os relatórios de execução do Plano Nacional de Leitura.

⁶⁵ Data Angel é uma agência de investigação privada canadense, não partidária, que fornece apoio no desenvolvimento de políticas e conceção de programas focados na melhoria dos padrões de vida dos países e de seus cidadãos. Presta serviços de pesquisa, análise e consultoria aos governos municipal, estadual e federal, agências internacionais e ao setor privado. <http://www.dataangel.ca/>

A coordenadora do ProjAVI realça também que apesar de não terem produzido relatórios de atividade, foram elaborados relatórios de estudos sobre os instrumentos de avaliação, a partir da revisão da literatura e com base nos resultados de Portugal nos testes do PISA: “nomeadamente, para o TIMSS e PEARLS, pequenos relatórios que foram sendo alargados ao longo do tempo e PISA 2012, com os principais resultados para Portugal. Esses estudos eram elaborados com o intuito de divulgação, em primeiro lugar, junto dos organismos do Ministério da Educação, das direções gerais e do Conselho nacional da Educação e depois, obviamente, para consulta pública” (idem).

Por fim, salienta-se também a produção de *recursos didáticos de apoio ao ensino*, como aconteceu no âmbito do Programa de Formação Contínua de professores de Ciências:

São guiões temáticos com atividades que podem ser realizadas pelas crianças e com a explicação para o professor saber como se faz e para quê. Portanto, estes guiões foram no total 8 mais 1 (que tem a parte teórica digamos assim). Os fundamentos deste modelo de ensino de ciências, todo ele era experimental. Dois destes guiões foram produzidos depois do Programa cessar. No total isto perfaz cerca de 900 páginas e está tudo disponível na internet.

(CE2)

Alguns inquiridos fizeram ainda menção a outros produtos que, embora não tenham resultado diretamente do trabalho das comissões, sinalizam a maneira como este conhecimento contextualizado pode fomentar a reflexão e reinterpretação no campo académico ou por outras comunidades de prática (CE2, CE15, CE18, CI11):

- A elaboração de teses de mestrado e de doutoramento no âmbito dos programas
- Atas de comunicações apresentadas em congressos
- Produção de artigos científicos
- Apropriação ou citação de exercícios didáticos do ensino das Ciências, por parte das editoras escolares
- Utilização dos guiões didáticos do ensino das Ciências por escolas do Brasil e de Espanha
- Interpenetração de dados e léxico do PMSE no Programa TEIP

- Coprodução de livros (entre académicos e profissionais do ensino básico e secundário) acerca das experiências desenvolvidas no âmbito do PMSE

1.6. Acerca das funções específicas dos coordenadores

Nesta secção pretendia-se conhecer a ação concreta dos peritos enquanto coordenadores, levando-os a relatar os papéis e funções que desempenharam no contexto das comissões e grupos de trabalho que tiveram a seu cargo. Foram identificadas algumas funções que permitem, de alguma forma, pôr em evidência a multidimensionalidade da ação do perito e a maneira como este exerce, incita ou facilita múltiplas regulações. Contudo, é importante referir que nenhum dos inquiridos se revê, pelo menos de forma explícita, no papel de reguladores. O esquema que se apresenta de seguida ilustra diferentes dimensões da ação dos inquiridos que resultam de uma análise indutiva-dedutiva em função das orientações do estudo e das reflexões dos inquiridos:

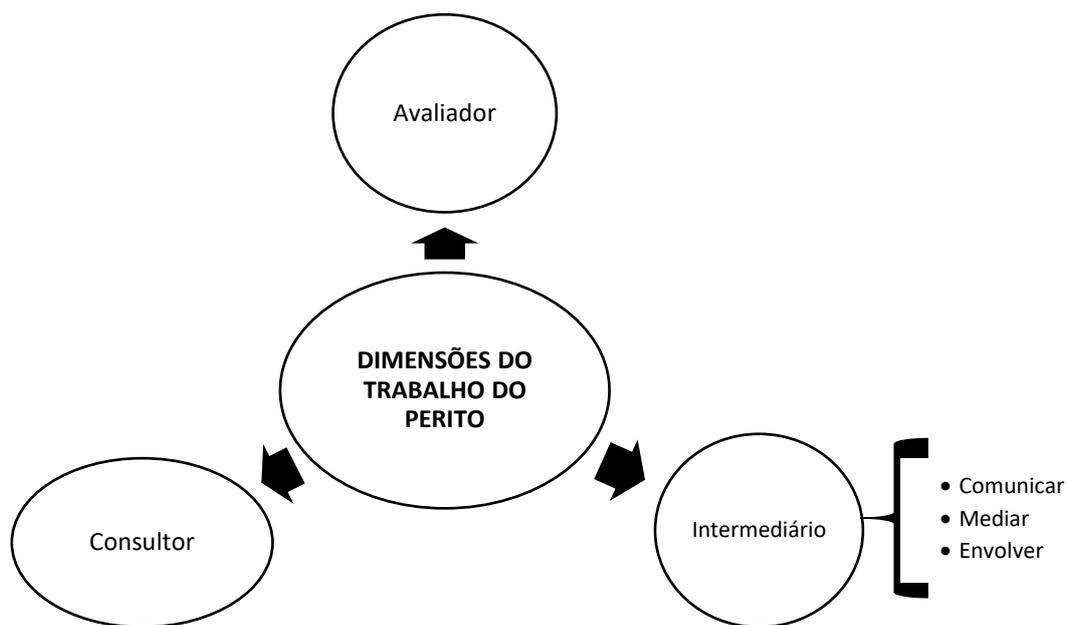


Figura 4 - Dimensões da ação dos coordenadores

Uma das dimensões que está subjacente às funções que alguns coordenadores desempenharam parece estar associada ao papel do **avaliador**. Esta função sobressai no modo como se autodescrevem os peritos que coordenaram as comissões de avaliação e

certificação dos manuais escolares. Uma ação distanciada da prática, que consistia essencialmente em analisar, detetar erros, corrigir e apresentar alternativas a fim de melhorar a qualidade dos manuais e de os validar. Ao validarem os manuais eles são certificados pelo Ministério da Educação e começam assim a circular publicamente. Como sublinham, trata-se de uma intervenção distanciada da decisão e orientada por parâmetros que o Ministério da Educação tinha pré-definido:

Havia uma grelha muito específica que nos foi fornecida pela DGIDC. Essa grelha tinha essencialmente a ver com três coisas: 1) o aspeto, a consistência, o arranjo gráfico e o grau de agradabilidade do material, mas também tinha a ver com o peso, o número de páginas, eram aspetos técnicos... digamos assim; 2) outro grande eixo que era pedagógico-didático, isto é, se os recursos eram adequados para a faixa etária a que se destinava o manual, se havia diversidade desses recursos, se todas as competências da História estavam contempladas na diversidade dos recursos, porque como é evidente isto tinha que interagir em termos de análise com aquilo que eram as determinações a nível superior, quer em relação aos programas, quer em relação aos objetivos, quer em relação às competências que um aluno de História, no final do 3º ciclo, tinha que ter (por exemplo era importante que houvesse recursos que fossem além do caráter informativo, que houvesse recursos do ponto de vista analítico que permitissem ao aluno emitir opiniões em relação aos acontecimentos); o terceiro grande eixo, é claramente a natureza científica, isto é, se a bibliografia era atualizada, se os dados eram corretos ou não, e aí, a minha equipa tinha sempre o cuidado de suportar cientificamente através de bibliografia que referenciávamos, porque quando dizíamos que algo estava incorreto citávamos uma outra fonte e às vezes até exteriorizávamos um pequeno excerto para demonstrar a razão pela qual aquilo estava incorreto, até porque um dos aspetos que nós identificámos foi alguma desatualização do conhecimento científico”

(CE7)

Cecília Galvão menciona a importância destas comissões para aferir a qualidade dos manuais, no caso das ciências chama a atenção para a sua desatualização que considera resultar do facto de os manuais serem concebidos por *“professores das escolas básicas e secundárias que nunca passaram por mestrado nem doutoramento e por isso não conhecem esta terminologia ou dinâmica que se criou nos últimos anos com o desenvolvimento curricular”* (C11).

Outro inquirido que salienta o seu papel de avaliador é o coordenador do grupo de avaliação e acompanhamento da implementação da Reforma do Ensino Secundário (C11):

Portanto, no âmbito do GAAIRES era preciso avaliar como estavam a decorrer as alterações ao nível do ensino secundário, foi isso que me foi transmitido. Houve uma encomenda do trabalho ao CIES para constituir uma equipa para ver o que se estava a passar com a Reforma do Ensino Secundário e para fazer propostas relativas a essa reforma e foi isso que eu fiz. (CI7)

Uma segunda dimensão do trabalho do perito académico aproxima-se da figura do **consultor**. Aqui, o papel do consultor é interpretado como o de alguém que apresenta soluções e ajuda a consolidar a decisão política e a planificar a ação. Este papel destaca-se nas funções que foram desempenhadas por vários inquiridos.

Com base na experiência que teve, Pedro Guedes de Oliveira comenta que foi um trabalho que obrigou a um esforço e dedicação a tempo inteiro “*eu mantive esquematicamente as iniciativas, eu é que trazia as agendas, eu é que trazia os documentos de base e que propunha o pontapé de saída pois, de facto, eu é que estava mergulhado a tempo inteiro. Mesmo todas as contribuições técnicas, a Cláudia Sarrico também tem uma longa experiência na área da avaliação e, portanto, todas essas experiências me eram transmitidas e eu depois mastigava, coordenava e tirava ilações, trazia para as reuniões com sugestões*” (CE5).

No recorte que exponho de seguida este coordenador relata alguns aspetos que ajudam a enfatizar o seu papel decisivo e estrutural na definição do modelo de Avaliação Externa das Escolas:

A princípio houve uma discussão... a Maria de Lurdes Rodrigues achava que talvez fosse bom que as escolas tivessem uma classificação, eu sempre me recusei a isso, acho que tentar reduzir as pessoas ou instituições a um número é a maneira mais errada de fazer o que quer que seja e, portanto, propus e foi aceite a ideia de que a avaliação ia ser feita em várias dimensões, desde da gestão, ao ensino, aos resultados, etc. e para cada uma dessas dimensões havia quatro classificações possíveis. (...). Outra coisa que eu propus, é que achava que além de ser necessário ter gente experiente do ensino secundário, gente experiente nas questões da administração pública, particularmente ligadas ao ensino, também devia haver um elemento que fosse completamente externo a isto tudo. Esta ideia tinha como racional o seguinte - eu não acredito que a escola não seja capaz de se mostrar a qualquer pessoa. Toda a minha vida vi no estrangeiro que quando os pais escolhem as escolas fazem-no com base naquilo que lhes contam e na observação. Portanto, a existência de um elemento externo que não tenha experiência nem do secundário, nem do ambiente da escola, mas que seja um observador

atento e capaz de pensar autonomamente. Portanto as equipas de avaliação externa tiveram sempre um elemento externo que, frequentemente, era um professor do ensino superior ou alguém reformado, alguém que não estivesse na máquina.

(CE5)

O papel de consultora também parece próximo das funções que Ana Ferreira descreve. Aceitou o desafio do Ministério da Educação para acompanhar o processo relativo às avaliações internacionais de alunos - nomeadamente, o Programme for International Student Assessment (PISA), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) e European Indicator of Language Competence (EICL) – no sentido de ajudar a assegurar o rigor na preparação, tradução e aplicação dos testes e questionários dos diversos estudos em Portugal:

A criação deste grupo teve a ver, provavelmente, com a perceção por parte desta equipa ministerial que algumas coisas não estavam a correr da melhor forma e que, sobretudo, embora Portugal participasse, não eram retiradas conclusões dos estudos que servissem de suporte às decisões políticas que era preciso tomar, ou que contribuíssem para que as escolas pudessem resolver e refletir sobre o trabalho que faziam. Digamos que o sentimento era de que quando Portugal participava, depois saiam os resultados e havia alguma publicidade em torno disso, mas ficava-se muito por aí. A tentativa foi, portanto, criar um grupo que aplicasse as provas com rigor e que tentasse responder a questões que se tinham levantadas pelo PISA 2009.

(CE13)

As funções descritas por José Lopes Verdasca também deixam transparecer funções mais próximas de um consultor científico, na medida em que considera que o seu papel lhe permitiu “validar as experiências” e “*mobilizar conhecimento científico na elaboração e concretização de políticas públicas*”. Na entrevista concedida fez mesmo questão de frisar que o seu papel se demarca de um mero “executor de políticas”, preferindo assumir-se como um “*construtor de políticas*”. Considera que apesar da sua dupla ligação à academia e à administração, foi a vertente da investigação que prevaleceu sempre no seu trabalho:

Portanto, no meio disto tudo há coisas que foram muito positivas e que permitiram mobilizar conhecimento científico na elaboração e na concretização das políticas públicas. Aliás, penso

que é mais fácil desenhá-las do que concretizá-las, transformá-las em processos que são concretizáveis e que não são absurdas ou rígidas. Talvez porque vivi as duas coisas em simultâneo, senti que as coisas foram um pouco naturais e nem sequer dei por isso.

(C19)

Isabel Alçada também considera que a sua intervenção vai para além de uma executora ou coordenadora de políticas. Aliás, enfatiza que foi convidada para comissariar o PNL (foi assim que ficou designada em despacho). Argumenta que o seu papel foi crucial na génese do Plano Nacional de Leitura, porque a proposta foi apresentada por si, embora tenha acompanhado a condução do Plano a vários níveis:

Ora bem eu coordenei a comissão, mas antes disso fui eu que propus o Plano Nacional de Leitura à Ministra. Só depois é que foi constituída uma equipa para conceber as linhas gerais do PNL. Portanto, houve aqui duas fases. Uma primeira que correspondeu a elaboração da estratégia nacional do PNL, que é prévia à comissão. Nessa altura eu propus, à então Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues, a ideia do PNL em conjunto com a Teresa Calçada. Propusemos o lançamento de um plano nacional de leitura e ela nomeou então um grupo, uma comissão para fazer a orientação estratégica do Plano e fui eu que fui designada para coordenar esse grupo.

(CE18)

Maria de Lurdes Serrazina também considera que a sua intervenção não se circunscreveu apenas à execução, uma vez que foi chamada a colaborar na própria definição das linhas orientadoras do programa de formação, bem como na construção do dispositivo de monitorização. Um papel mais próximo de uma consultora. Sublinha que procurou que a sua intervenção fosse o mais horizontal possível, por exemplo, no caso das sessões com os formandos, preferia chamar “acompanhamento” em vez de “supervisão”, evitando que essa conotação causasse algum desconforto:

(...) tínhamos grupos de formandos muito pequenos e assumíamos isso logo desde o início, para podermos fazer a supervisão, ou seja, o mesmo formador que dava a formação fazia a supervisão. Nós nunca lhe chamámos ‘supervisão’, mas sim ‘acompanhamento em sala de aula’,

até porque inicialmente tínhamos receio deste acompanhamento pois as pessoas podiam sentir-se mal, mas correu bem, as pessoas perceberam rapidamente que nós estávamos lá mesmo para fazer o acompanhamento e não outra coisa.

(CE15)

Maria Isabel Martins enfatiza o papel que teve como investigadora, juntamente com a equipa que coordenou, no desenho do programa de formação e na construção dos guiões didáticos de apoio ao ensino das Ciências. Reconhece que teve um papel na coordenação e que esta decorreu essencialmente de “*um despacho e um contrato de prestação de serviços*” com o Ministério da Educação. A parte organizacional e o esquema de implementação e monitorização já vinham traçados de cima e, sobre esse aspeto, comenta ainda que havia pré-requisitos que condicionavam a seleção dos formadores e os horários da formação, mas sobre os quais nada podia fazer (CE2).

Por fim, foi ainda possível detetar alguns elementos empíricos que considero como traços ou vestígios da sua ação enquanto **intermediários**, além daqueles que foram evidenciados pela análise dos seus *curricula vitae*. Esta dimensão, pouco delimitada, incorpora algumas funções que podemos associar a capacidades ou competências para comunicar, mediar e envolver. Apesar de reunir poucos dados, no contexto da investigação, estes elementos empíricos são importantes porque mostram como os peritos académicos, ao serviço das autoridades públicas, podem sustentar a formação de espaços e redes de aprendizagem que se destinam a regular a ação de múltiplos atores através de ações mais informais.

No papel do intermediário interpreta-se o **comunicar** como a função de transmitir ou informar diversas audiências, sendo este um aspeto central no papel de quem coordena, uma vez que opera no triângulo entre os seus pares, os seus mandatários e os demais interlocutores envolvidos. No contexto das comissões e grupos de trabalho, o papel de perito externo e coordenador pressupõem um processo comunicacional dinâmico que vai desde a receção, compreensão e aceitação de um conjunto regras e orientações emanadas das tutelas, a interpretação, tradução e transmissão dessas mesmas regras e orientações àqueles a quem se dirige para levar a cabo a sua missão, até à devolução dos resultados às tutelas e a sua disseminação no espaço público mais alargado. Nas entrevistas, todos os inquiridos se reportam ao seu papel de interlocutores entre o Ministério e aqueles a quem a sua missão se dirigia, considerando que nesse aspeto a sua função foi bem-sucedida. Citam-se alguns exemplos:

Eu despachava diretamente com a ministra da educação. Eu trabalhava com ela, na verdade ela tinha muita confiança no nosso trabalho. Nós fazíamos e entregávamos relatórios anuais e ela dava-nos recursos.

(CE18)

Nós tivemos que fazer o Programa entre julho e outubro, pois tínhamos que iniciar em outubro. (...). Por isso esboçámos o Programa e fizemos várias reuniões com colegas das outras ESE e de outras universidades para discutir este esboço inicial. Portanto, achámos que não íamos entregar um Programa sem ter uma discussão mais ampla que a comissão. Fizemos uma reunião no Porto e outra em Lisboa para discutir o esboço do Programa e a partir daí entregámos o Programa e a Ministra aceitou sem fazer nenhuma alteração

(CE15)

A escola submete a proposta Turma Mais à direção regional da época, em 2002, e a diretora regional, perante aquela situação desconforme pediu um parecer aos seus serviços técnicos e o parecer foi negativo, o que é normal na administração pública. Na sequência disso solicitou à Universidade de Évora um parecer científico (...). Portanto, digamos que eu tive um papel muito ativo na validação e argumentação do projeto.

(CI9)

Havia a preocupação de, por um lado, fazer um trabalho de retaguarda que consistia na análise dos resultados e que pudesse dar suporte às decisões políticas e, por outro lado, de aproximação às escolas para que elas pudessem olhar para os seus resultados e refletir sobre as suas práticas pedagógicas.

(CE13)

Uma outra dimensão diz respeito às funções de intermediação que é transversal à generalidade dos inquiridos, uma vez que lhes competia a articulação com o Ministério da Educação. Em alguns casos esta função surge associada à do mediador; o perito procura mobilizar recursos e recorre a estratégias que visam a negociação e construção de consenso entre diferentes representantes da ação pública e entre estes e os funcionários e políticos, como refere um dos inquiridos: *“Acho que quem vai para lá (para a política) deve ser capaz de*

fazer bem a mediação entre o nível política e os funcionários, pois isso beneficia a produção de políticas” (C17).

Por fim, alguns recortes extraídos das entrevistas permitem-me elencar exemplos do modo como os peritos, enquanto intermediários, ajudam a **envolver** múltiplos atores nos processos de regulação. Envolver pressupõe a capacidade de atrair e convencer, através de contactos pessoais e da organização e participação ativa em eventos, tais como encontros, seminários, sessões de sensibilização locais e de âmbito nacional, que esclarecem, cativam e estimulam a troca de experiências e “boas práticas”. Esta sua ação empreendedora parece decorrer também de capacidades de liderança, como aliás refere Isabel Alçada, a “*capacidade para mobilizar uma equipa, para conseguir escolher pessoas que corresponderam inteiramente e se dedicaram àquela causa (...) foi aliás uma das razões que me levaram a aceitar, posteriormente, o cargo de ministra da educação*”.

No caso particular de um outro inquirido essa facilidade em envolver parece beneficiar do facto de ir coabitando vários mundos (C19). Como nos conta, para a adesão das escolas terá sido importante a sua maneira de agir mais informal e próxima:

Eu era conhecido como o “poeta da planície”, ao contrário de outros colegas meus como o ‘terror da ministra’, etc... a minha alcunha até nalguns blogs mais a Norte do país era essa. Acho que isso tinha a ver com um certo discurso que eu conseguia fazer sempre muito próximo dos professores e de uma certa proximidade e informalidade junto deles, porque eu tinha sido professor do secundário em matemática. Isto para explicar a ideia da capacidade de envolvimento das pessoas.

(C19)

1.7. Balanço pessoal sobre a sua intervenção

A primeira parte da análise das entrevistas culmina neste ponto, com uma reflexão mais pessoal com base na experiência que tiveram. Os inquiridos sinalizam os principais desafios e contrapartidas, bem como alguns constrangimentos e adversidades com que pontualmente se depararam.

Desafios e contrapartidas

A maioria dos peritos inquiridos entende que a sua experiência foi globalmente positiva e útil, na medida em que lhes trouxe novos desafios profissionais, tais como: a possibilidade de mobilizar os seus saberes e experiência além da academia; a oportunidade para aprender mais e de contribuir para a melhoria do sistema de ensino. Esta percepção otimista comprova a sua motivação, o envolvimento deliberado e a crença de estarem a contribuir para a melhoria do funcionamento do sistema educativo.

Relativamente ao primeiro aspeto - *possibilidade de mobilizar os seus saberes e experiência* – duas inquiridas mencionam o desafio que foi pôr em prática ideias que já perfilhavam, mas que sabiam que só era possível concretizar com mais recursos. No fundo, as suas ideias iam na linha daquilo que a ministra da educação também defendia:

Na altura, quando fui convidada pensei ‘não posso dizer que não’, pois no fundo era uma oportunidade para fazer uma coisa que eu já tinha feito muito, mas que ali parecia haver melhores condições para o fazer e sobretudo o facto de ser de âmbito nacional, que era um aspeto que me entusiasmava

(CE15)

Fez-me crescer muito em termos profissionais, sobretudo por ver um modelo em que eu acreditava que era esta coisa da investigação, a intervenção, a reflexão, a ação política, a ação cívica, tudo conjugado e a funcionar em conjunto com esta força positiva.

(CE18)

No caso dos dois inquiridos que atuaram a partir da Administração, a mistura de saberes, experiências e racionalidades são aspetos que consideram muito positivos e naturais, porque permitiram ampliar o campo de visão e cruzar diferentes racionais no contexto da sua ação (CI7, CI9):

Isso deu-me a possibilidade de, por um lado, perceber a importância da fundamentação científica na decisão política e, por outro lado, perceber que a decisão política envolve outras dimensões que nem sempre apenas e exclusivamente a dimensão académica. Há aqui racionais que se cruzam e eu acho que isso terá contribuído sempre para uma certa relativização das coisas e para uma capacidade de envolvimento das pessoas, de se fazer acreditar.

(C19)

Além deste aspeto, outros inquiridos salientam *a oportunidade para aprender mais*, interpretando-a como um processo que permitiu a construção e redefinição dos seus saberes profissionais. Esta é, aliás, uma das principais contrapartidas que retiram da sua experiência: *“uma experiência completamente fora do que eu tinha feito até ali”* (CE5); permitiu *“crescer em termos profissionais”* (CE18); obter *“um conhecimento do país que eu não tinha (...) foi uma aprendizagem no domínio das políticas públicas”* (CE11). Mencionam ainda que essa experiência teve impacto a nível profissional, especialmente nas suas aulas e na forma como estavam habituados a refletir sobre determinadas problemáticas. Houve sem dúvida uma contaminação, não afirmam que tenha contribuído para um olhar mais crítico, mas sim benéfico, positivo, diferente, abrangente: *“(...) foi benéfica para a academia. Hoje leciono muito melhor do que lecionava e sei muito mais do que sabia, porque não me inscrevo somente na componente académica ou somente na componente de investigação.”* (C11); *“olhar para outras coisas, (...) refletir sobre outras coisas”* (CE13).

O terceiro aspeto focado por alguns inquiridos diz respeito ao facto de acreditarem que poderão *ter contribuído para a melhoria do sistema de ensino*, uma avaliação pessoal que atribuem aos resultados que alcançaram no terreno:

O balanço que faço é que foi muito gratificante e faço-o a partir do que sei hoje. Nós produzimos muitas coisas boas e demos muitos contributos para uma grande melhoria no sistema de ensino. Conseguimos concretizar uma série de políticas que estiveram durante anos por fazer.

(C19)

Também, porque nós víamos os professores entusiasmadíssimos e sobretudo as crianças que queriam sempre fazer mais. Nós mostrámos com evidências que era possível ensinar assim. O que havia antigamente era ‘experiências com’, era uma espécie de recompensa se os meninos se portassem bem.”

(CE2)

Outro dos inquiridos considera ter contribuído para a melhoria das decisões políticas, devido aos laços e pontes que promoveu entre a academia e a administração:

E eu acho que foi este contágio, esta relação de afetividade e de persistência que, no meio de muitas turbulências, foi contaminando a questão académica, a questão política, a questão da governação do território, do levar autarcas do PCP, do PS, PSD, etc., a assinar contratos de transferência de competências, numa lógica completamente convicta de que era melhor para todos.

(C19)

Constrangimentos e adversidades

Apesar de considerarem ter sido uma experiência globalmente positiva, os inquiridos recordam alguns constrangimentos e adversidades pontuais com que se depararam no decurso do seu trabalho: a divergência de perspetivas; a dificuldade em compatibilizar a atividade de perito com o trabalho na academia; e a falta de reconhecimento pelos seus pares.

A perceção de que houve *divergência de perspetivas* decorre essencialmente de um reconhecimento por parte de alguns inquiridos de que a racionalidade política nem sempre combina ou acompanha a racionalidade científica. Embora tenham essa perceção, admitem que em certas circunstâncias concretas optaram por aceitar ou tentar negociar o seu espaço de manobra, sem que isso atropelasse ou desvirtuasse o seu trabalho. A coordenadora do ProjAvi, refere ter tido a clara perceção de que a sua forma de olhar para as escolas era muito diferente daquela que era assumida pelo Secretário de Estado da Educação. Considera que o facto de estar mais próxima do terreno lhe permitia ter uma visão mais realista e humana das escolas e das variáveis que interferiam com as decisões destes atores e no desempenho dos alunos nas provas:

Portanto, há outras razões que são de ordem política que levam muitas vezes às decisões (...). São olhares diferentes. Eu posso dizer-lhe que quando se fazia trabalho nas escolas, o meu olhar e o do Secretário de Estado eram quase sempre divergentes. Há escolas que sentimos que são muito dinâmicas, que estão interessadas em saber mais e conhecer outras coisas para poderem melhorar o seu trabalho e ter melhores resultados, mas também há outras muito interessadas que acham que aquilo está muito bem e não precisam de nada. (...) Esses contactos que fui tendo, imensos contactos para agendar e resolver problemas, de cariz muito pessoal deram-me uma perspetiva real da situação e o Secretário de Estado tinha uma argumentação muito política, baseada nas características da escola, características sociodemográficas que, por vezes, nos dão um olhar muito falseado, pois há escolas que estão inseridas em situações

sociodemográficas muito adversas mas que fazem um trabalho extraordinário e há muitos decisores políticos que não têm essa noção.

(CE13)

Lamenta também a mitigação, má interpretação ou uso inapropriado dos resultados para fins de legitimação do discurso político:

Portanto, há uma certa dificuldade de relacionamento com as equipas que se posicionam de uma forma muito política e que se distancia da nossa análise enquanto técnicos. Isto para mim foi uma grande surpresa, daí a ideia de que há uns que olham para o copo como estando quase cheio e os outros queriam olhar para ele como um copo quase vazio. Esta insatisfação, a ideia de copo vazio foi, aliás, aquilo que se viu, que depois saiu como comunicado oficial, ou seja, uma insatisfação com os resultados embora eles tivessem melhorado muito.

(CE13)

A coordenadora do Programa de Formação de Professores em Ciências, recorda uma pequena divergência numa decisão, tendo prevalecido o lado político devido ao peso das questões financeiras que esta envolvia:

Foi pré-definido pelo Ministério da Educação que as regiões autónomas não tinham envolvimento, aspeto com o qual discordámos, mas não havia nada a fazer pois tinha custos alargados (...).

(CE2)

O perito responsável pela elaboração do Referencial de Avaliação Externa das Escolas refere que no princípio teve algumas divergências com a Ministra da Educação. Contudo, não interpreta como um constrangimento, tendo em conta que estas acabaram por cair por terra, pois a ministra valorizou e aceitou a contra-argumentação que lhe foi apresentada:

A princípio houve uma discussão. A Maria de Lurdes Rodrigues achava que talvez fosse bom que as escolas tivessem uma classificação, eu sempre me recusei a isso, acho que tentar reduzir as pessoas ou instituições a um número é a maneira mais errada de fazer o que quer que seja e,

portanto, propus e foi aceite a ideia de que a avaliação ia ser feita em várias dimensões, desde da gestão, ao ensino, aos resultados, etc. e para cada uma dessas dimensões havia quatro classificações possíveis.

(CE5)

Outro dos constrangimentos que é focado por alguns inquiridos diz respeito à dificuldade em compatibilizar a atividade de perito com o seu trabalho na academia – “Não foi fácil, até porque todos nós acumulámos isto com todo o resto que já fazíamos, mas eu continuo a achar que foi bom” (CE15); “Do ponto de vista do trabalho e do interesse do trabalho foi sedutor embora seja extraordinariamente trabalhoso” (CE13). Como adianta em particular uma das inquiridas, a grande dificuldade deve-se à sobreposição de atividades, uma vez que era preciso prestar contas à sua instituição académica onde desempenhava múltiplas tarefas e, simultaneamente, cumprir com o compromisso que tinha assumido com o Ministério da Educação:

Temos aulas, temos investigação, temos que publicar, temos que participar nos órgãos e eu sempre participei muito nos órgãos todos. Portanto, eu tenho muita carga e isto exige muitos relatórios, estar presente em muitas reuniões e compatibilizar isto com o trabalho que tem que ser feito doutra natureza é complicado, gera um stress muito grande em termos de tempos. Repare, esta participação nas políticas públicas nestas funções traz-nos a obrigatoriedade de trabalhar em prazos muito apertados e portanto, se tenho que prestar contas à academia do trabalho que eu faço e prestar contas na função que aceitei como especialista para o Ministério é extremamente cansativo e menos gratificante. A academia autoriza, acha bem e publicamente também é bom porque traz contrapartidas financeiras e prestígio, mas não liberta para o desempenho destas funções. É trabalho a dobrar.

(CE11)

É importante sublinhar que à exceção de um dos inquiridos que se encontrava em licença sabática (CE5), os restantes nunca deixaram de exercer as suas atividades de docência e investigação em regime total ou parcial (CI7, CI9).

Um último aspeto identificado por um único inquirido diz respeito à *falta de reconhecimento por parte dos colegas* da academia. Na sua opinião, o facto da sua vida profissional oscilar entre os cargos da Administração e a docência na instituição de ensino a que estava

vinculado, trouxe consequências na relação com os seus pares. A sua legitimidade enquanto investigador e docente foi abalada:

Outro aspeto é o regresso à universidade, isto não é fácil, principalmente para alguns colegas. Eu tive duas experiências, da primeira vez foi fácil e positivo, as pessoas acharam que eu vinha enriquecido. Da segunda vez já não foi assim, a competição já era muito grande e eu sou mais um que venho competir com aqueles que lá estavam sossegados a achar que tinham aguentado com isto tudo enquanto eu tinha estado fora.

(C17)

2. Representações sobre a figura do perito e seu papel no processo político

Na segunda parte das entrevistas os inquiridos foram convidados a refletir em torno da relação entre conhecimento e política, em particular sobre a intervenção do perito na construção e regulação das políticas públicas de educação, atendendo à sua relevância exponencial. Tentando que se descolassem da sua intervenção contextualizada, procurou-se captar o seu pensamento mais abstrato e crítico em torno da condição do perito nos processos políticos. Talvez por se tratar de um tema pouco estudado e debatido no meio académico, as reflexões dos inquiridos não se revelaram tão aprofundadas ou críticas quanto se antecipava e tendem com frequência a remeter-se à sua experiência individual no contexto das comissões e grupos de trabalho em que participaram. Embora haja a perceção, relativamente unânime, de que é um tema sensível que pode ser interpretado de diversas maneiras e de que não existe uma definição “certa” de perito, a grande maioria dos inquiridos resume o perito como a combinação dos seguintes fatores: a maestria de saberes, o alinhamento de perspetivas com o poder político, a oportunidade para intervir, o interesse pelas questões públicas, a representação que o perito tem de si próprio e do impacto que a sua ação pode ter. Para analisar o argumentário dos inquiridos, especificamente as suas conjeturas acerca das características e do papel do perito nas políticas públicas da educação, centrei-me em dois tópicos que resultam da análise das reflexões que os peritos elaboraram: a prestação do perito no processo político (uma postura pragmática); a afirmação do perito na ação pública (uma postura crítica). Os argumentos aqui reunidos permitem dar conta de algumas representações e críticas pontuais acerca da intervenção do perito nas políticas públicas de educação.

2.1. A prestação do perito (uma representação pragmática)

A primeira interpretação, e aquela que está mais presente de maneira explícita ou implícita nas reflexões dos inquiridos diz respeito à prestação do perito no âmbito de convites que lhe são endereçados pelo Ministério da Educação para apoiar o processo político, ou seja, o papel do perito decorre de uma visão pragmática, em que há um encontro entre um saber pericial e uma situação problemática. A grande maioria dos inquiridos define o perito desta forma, embora não interprete o seu papel como um instrumento de regulação. Antes pelo contrário, consideram que é natural e pode ser benéfico para as políticas e práticas, desde que os critérios de escolha dos peritos não resultem de opções puramente políticas e que quem assuma este papel reúna alguns requisitos que consideram essenciais.

De acordo com a sua perspetiva, a primeira condição do perito está relacionada com a existência prévia de um convite, como sublinha uma das inquiridas *“não há nenhum concurso para especialistas. Portanto, não havendo nenhum concurso, só há convites. A pessoa só se torna um perito em alguma coisa, em alguma comissão que é resultante de um despacho, se o ministro o quiser lá”* (CE2). A segunda condição, situa-se no plano dos saberes, é preciso ser-se detentor de conhecimento especializado, sendo que este não se limita ao campo teórico. É preciso estar informado e atualizado ao nível da investigação produzida, do trabalho realizado pelos seus pares, das diferentes perspetivas e práticas existentes, da cultura profissional dos professores, do funcionamento das escolas e dos interesses e necessidades dos alunos e suas famílias. Como diz Luís Alberto Lopes é preciso ter *“um know-how que me permite saber o que se passa no terreno e nesse sentido, quando eu emito um parecer eu sei para onde é que ele vai e quais são as repercussões que esse parecer pode ter no terreno”*. Luís Lopes Verdasca também é da opinião que o perito tem que ser alguém que *“perceba minimamente do assunto e domine absolutamente as técnicas e o conhecimento da área em que vai trabalhar”*.

Os inquiridos não consideram condição *sine qua non* que o perito seja um elemento externo à administração, isto é, que tem de haver uma clara distinção entre aquele que produz conhecimento e aquele que o aplica, embora salientem que deva ser alguém que esteja atualizado do ponto de vista científico e que tenha familiaridade com o campo de ação onde se pretende intervir. Nesse sentido, não havendo pessoas com esse perfil no interior do Ministério da Educação, defendem que é fundamental delegar essa responsabilidade às universidades e centros de investigação, uma vez que lhes compete esse papel de desenvolver conhecimento especializado e atualizado. Reforçando a importância da ligação à academia, Ana Ferreira diz que os académicos têm *“a obrigação de estar mais atualizados*

que as outras pessoas que estão no sistema, há muito conhecimento que não chega lá, o que é normal. Hoje a Ciência avança muito rapidamente e existem muitas formas de fazer e de olhar que não chegam a quem executa. Portanto, acho que há uma postura científica que pode dar um enorme contributo às instituições e aos decisores políticos” (CE13). Isabel Alçada considera que é importante o distanciamento da esfera política, sendo que “quem está na política nunca sabe muito bem se a ação vai ter um efeito positivo, neutro ou negativo, porque quando se lança uma medida, mesmo que esta seja aparentemente positiva, uma decisão em educação pode ter efeitos colaterais perversos e nisso os cientistas podem ajudar bastante” (CE18). Luís Capucha enfatiza o papel dos peritos académicos na elaboração de diagnósticos, bem como “a imaginar soluções e a trazer conhecimento sobre o que se faz no país ou noutros países, pois é algo que, muitas vezes, não existe dentro dos ministérios” (C17). A generalidade dos inquiridos concorda que o perito tem que ser alguém “isento”, que se mantenha fiel aos seus referencias teóricos e aos diagnósticos que elaboram, sem “subverter os seus princípios” (CE11) ou “deixar-se influenciar por ideologias políticas” (CE18).

Concordam que estes aspetos constituem as premissas gerais para a intervenção do perito no âmbito de uma circunstância identificada pelo poder político, embora a sua prestação seja dependente da natureza dos convites, na medida em que esta pode ser altamente condicionada pelo tipo de racionalidades inerentes.

Luís Alberto Alves (CE7) considera que é crucial que o poder político e público consulte peritos para poderem tomar decisões da forma mais correta - “aumenta o rigor, aumenta a sustentabilidade das decisões, aumenta a atualidade da própria decisão (...) e transforma decisões políticas em atos que podem ter uma duração mais longa e, nesse sentido, dá também uma certa estabilidade ao processo” -, mas esses peritos têm que estar “sintonizados com a realidade”. Na sua opinião, a escolha dos peritos nem sempre é a mais acertada:

Muitas vezes as pessoas são indicadas porque escreveram ‘aquilo’ ou porque fizeram uma conferência bem-feita, porque tem um nome de referência, mas muitas vezes não se tem bem a perceção se esse perito pode realmente ser útil tendo em conta aquilo que se pretende. Aquilo que eu às vezes sinto é que os decisores, escolhem muitas vezes as pessoas em função dos nomes; esses nomes podem ser nomes conceituados do ponto de vista científico, mas muitas vezes quando se pedem esses pareceres não é para uma decisão científica, mas para uma decisão pragmática, de implementação no terreno.

(C7)

Do seu ponto de vista, este aspeto contribui para que haja, por vezes, um distanciamento muito grande entre a produção de conhecimento e o espaço a quem se destina esse conhecimento, nomeadamente o facto de haver decisões que são tomadas com base em argumentos científicos, mas que depois não são compatíveis com os contextos de prática onde vão ser aplicadas:

Eu tenho uma ideia de ciência prática e não metafísica ou especulativa e, portanto, ao nível das ciências sociais e humanas, que é a área onde eu trabalho mais, tenho a percepção da necessidade desses produtos, desses outputs e da verificação da forma como eles funcionam. Por exemplo, no nosso centro de investigação, temos várias pessoas a trabalhar no terreno, seja a fazer mestrado ou doutoramento ou pós-doutoramento, que vão testando algumas das realidades que nós cientificamente percecionamos. (...). É certo de cada caso é singular, e podemos ter o mesmo estudo de caso que noutra escola não funciona, mas em algum momento aquilo já funcionou ou deixou de funcionar, porque também há investigações que depois no terreno não resultam embora tivéssemos a percepção que sim. Nesse sentido eu acho que tem que haver uma ligação muito forte entre uma coisa e outra.

(CE7)

Isabel Alçada (CE18) defende que os processos de decisão devem decorrer de acordo com uma lógica de confiança e delegação de poderes, sendo que os professores e diretores, pela sua proximidade da realidade, deveriam ter mais poder de decisão:

Eu quando estava no PNL tinha um grande poder de decisão, porque a ministra me deu esse poder de decisão. Da mesma forma, eu penso que um responsável político deve entregar uma enorme parte da decisão aos professores e diretores pois só com a decisão próxima da realidade é que é possível evitar efeitos funestos. Mas isto já é uma filosofia da ação. Eu acho que nós podemos ter uma filosofia da ação que é do centro para a periferia, eu sou absolutamente contra essa linha, acho que o que é preciso é dar condições para que ao nível das competências próprias de cada instância, as pessoas possam tomar as melhores decisões. Numa base de confiança. Eu acho que a confiança é apanágio dos civilizados, nas sociedades primitivas as pessoas nem podiam andar porque não sabiam se podiam ser mortas por pessoas que não as conheciam.

(CE18)

Partindo da análise da sua própria experiência, Maria Isabel Martins (CE2) acha que, embora partilhasse da mesma ideia que a ministra da educação em relação ao défice que existia no campo do ensino experimental das ciências ao nível do primeiro ciclo, a sua escolha não foi “política”. A inquirida procura clarificar o seu ponto de vista em relação ao modo como os peritos podem e tendem a ser escolhidos pelas autoridades públicas para apoiar os processos políticos, apontando dois caminhos que considera que remetem para lógicas opostas e que, na sua opinião, justificam as escolhas:

E o ministro pode escolher dois caminhos para chegar ao especialista a b ou c: ou faz uma consulta a várias pessoas para saber quem é que podia ser convidado para determinado fim, e julgo que foi isto que aconteceu no meu caso, ou então faz convites a pessoas que já conhece e que julga terem ideias concordantes com as suas. E as políticas atuais orientam-se por esta segunda perspetiva, isto é, de chamar para coordenar e constituir comissões, pessoas que se sabe que seguem a sua orientação política sobre os problemas em apreço. Se a pessoa for realmente um político e quiser por o conhecimento científico ao serviço das políticas aí tem a primeira perspetiva, mas se, ao contrário, quer fazer política para as suas ideologias e convicções então segue o segundo caminho.

(CE2)

Maria de Lurdes Serrazina (CE15), entende que é preciso a academia se comprometer, aceitando o desafio de colaborar com as autoridades públicas sempre que existe um alinhamento de perspetivas, evitando permanecer numa postura demasiado crítica e distanciada das decisões públicas:

Eu tinha uma perspetiva sobre aquilo que devia ser a formação de professores e vi ali alguma oportunidade de influenciar a política em termos de estabelecer no terreno um programa de formação que tivesse muitas das características daquilo que eu achava que deveria ser a formação contínua de professores nestes níveis de ensino. Neste sentido, eu acho que o especialista tem obrigação de responder positivamente. Depois, a minha experiência neste processo é que nós tivemos bastante liberdade. Apesar de algumas vezes eu ter que fazer alguma pressão aos políticos por causa de alguns aspetos que interferiam com o nosso trabalho. Mas tirando alguns aspetos foi-nos dada liberdade e capacidade para conduzir o processo e acho que sendo assim a academia tem a obrigação de responder. O investigador não pode estar só a fazer investigação e nós na educação acho que temos que pensar que

trabalhamos para o sistema educativo. E se temos oportunidade de intervir para a sua melhoria acho que temos que dar o corpo ao manifesto para isso.

(CE15)

José Lopes Verdasca (CI9) julga que ser perito é “mais uma questão de oportunidade do que capacidade” e, desse ponto de vista, considera ser benéfica a mistura de papéis, entre quem analisa as políticas e quem prescreve. Traz à memória debates que tinha com o seu orientador de mestrado e doutoramento, a propósito da distinção entre um analista e um prescritor de políticas, no campo da Sociologia:

Essa escola de onde eu vim era muito analítica. Eu nunca me esqueço das discussões enormes que tinha com o meu orientador de mestrado e doutoramento, o professor Licínio Lima, relativamente à componente prescritiva da política e à componente analítica da Sociologia. E, portanto, nessa ótica, nós académicos ficaríamos sempre com a função analítica, da produção do conhecimento, da análise das situações e não com a função de fornecer informação aos políticos para que eles decidissem e prescrevessem. Eu nunca me situei nesta perspetiva, talvez por ter sido professor na escola secundária, eu não consigo separar estes dois lados da questão. Não consigo ver-me a produzir conhecimento, a não ser para que seja para me implicar e responsabilizar na sua prescrição, mesmo correndo o risco de a receita estar errada. Procuo ser seriamente analítico e seriamente prescritivo. Não me vejo como ator produtor do conhecimento sem me ver também como utilizador desse conhecimento, de estar comprometido com ele. Estas duas dimensões e a experiência pela qual passei reforçam esta convicção.

(CI9)

Considera que o conhecimento que é mobilizado nas decisões políticas deve ter origem no terreno e ser reconhecido pelos agentes que já o desenvolvem, utilizam e praticam:

As políticas públicas incorporarão tanto mais o conhecimento científico de forma até natural, quanto mais esse conhecimento tiver um reconhecimento na ação pública por via dos agentes que já o desenvolvem, utilizam e praticam. Este modo de fazer política é mais inovador e menos autocrático, mais horizontal e humilde.

(idem)

Já António Lopes Bernardo (CE19) admite e critica o facto de a escolha do perito ser eminentemente política, na medida em que este tende a “ser mentalizado” pelo poder político no sentido de ajudar a fazer passar alguma medida que seja mais controversa. Na sua opinião, há também um risco de se sobrevalorizar o papel do perito, sublinhando que as decisões devem ter por base, tanto quanto possível, uma pluralidade de perspetivas, nomeadamente as escolas. A este propósito, argumenta que o facto de se escolher um perito académico é sempre arriscado pois este “pode ficar muito centrado no seu conhecimento e ter dificuldade em estabelecer outras pontes”. Para explicitar esta sua posição recorre a uma discussão que teve com um colega no contexto de um debate académico, durante o qual procuraram refletir em torno dos conceitos de *scholar* e *intelectual*:

Por exemplo, numa conferência em que estive nos EUA debatemos qual seria a diferença entre o *scholar* e o *intelectual* e isto porque na nossa área em particular, por vezes, não há diferença entre estes dois conceitos (...) há os professores que são aqueles que estão no topo da carreira que se aproximam mais da ideia do intelectual. A produção deles é mais virada para questões de natureza estética, social, política e aliás, tendo sempre uma visão mais orgânica da sociedade. Enquanto que o académico ou *scholar* é muito mais centrado num domínio que não lhe permite estabelecer pontes para os outros lados. Esse é um problema dos especialistas. O especialista pode ficar muito centrado no seu conhecimento e pode ter dificuldade em estabelecer outras pontes.

(CE19)

Seguindo o seu raciocínio, este inquirido parece defender uma perspetiva do perito mais próxima de um generalista, partindo do pressuposto que este precisa de ter um conhecimento e perceção mais abrangentes no campo das políticas públicas de educação:

Eu posso dizer que sou especialista em algumas coisas, mas enquanto docente do ensino superior na área das humanidades, a excessiva valorização do especialista pode ser uma forma de miopia na apreciação dos desafios sociais...a pessoa só consegue focar-se num certo sentido. (...). O Ministério da Educação pode estar a ser dirigido por um especialista em Educação, mas a Educação não é o feudo do especialista em Educação, a Educação é um fenómeno social que envolve pais, crianças, adultos em formação, o ensino do trompete às práticas laboratoriais. Ou seja, o especialista em Educação não tem que ser só aquele que

domina as questões didáticas e do ensino, pois isso não garante que estejam a ser tomadas as melhores decisões políticas.

(idem)

Apesar de reconhecer que “a natureza dos convites pode ser muito diferente”, Pedro Guedes de Oliveira (CE5) defende uma perspetiva mais técnica e funcionalista do perito. Considera natural que o caminho seja condicionado por razões políticas pois é preciso imprimir uma visão pragmática orientada para a resolução de problemas concretos - *Eu não faço investigação científica abstrata, eu faço investigação em problemas que são possíveis de resolver e, de alguma maneira, eu estou condicionado e na minha perspetiva isso não é muito difícil. O modo como mobilizo o conhecimento para resolver problemas, isso é o que eu faço todos os dias na minha profissão de engenheiro”*

Mas distingue o seu papel daqueles que estão vinculados à máquina político-partidária, os “*compagnon de route*”. Dando como exemplo a sua prestação, realça que havia concordância acerca da importância da avaliação externa, realçando que foi na base desse sincronismo que terá sido procurado pelo Ministério da Educação e que o levou a aceitar o convite. Desta forma, fez o seu trabalho dando o seu melhor contributo técnico e científico na consolidação daquela orientação política:

O trabalho que eu fiz para a Maria de Lurdes não faria para outros com certeza porque eu achava que o que ela estava a fazer politicamente no Ministério da Educação era extremamente importante e havia um claro alinhamento de perspetivas. Não há coisas asséticas, isto tudo é um caminho condicionado, mas uma vez posto isso, não há uma avaliação de escolas de esquerda e outra de direita, nem uma matemática de esquerda ou de direita, acho que as divisões aí se fazem mais noutros planos que é, achar que estas coisas devem ser tratadas por pessoas como nós, vindas do ambiente de ciência ou das pessoas que vêm do domínio da educação. Nestas condições eu penso que é possível uma intervenção técnica no sentido de fundamentar adequadamente os pressupostos sobre os quais se podem fazer as decisões políticas.

(CE5)

Ana Ferreira parece também posicionar-se de acordo com esta perspetiva, “o carácter técnico é fundamental”, acrescentando ainda que simultaneamente é preciso “ser afirmativo” e

“sedutor”. Acrescenta que o perito que aceita colaborar em circunstâncias políticas, tem que estar preparado “para cooperar” e saber conviver com as diferenças entre os dois mundos, de forma a conseguir “adaptar-se (...) sem perder o seu caráter técnico”:

Temos que ser, por um lado, afirmativos e, por outro lado, sedutores, se me permite a expressão, sedutor no sentido de não dizer sempre que não a tudo, só porque não, mas sim “eu percebo qual é o problema, mas a minha experiência técnica, o que eu vejo, diz-me que o caminho não é este...”. Portanto, o tentar cooperar é muito importante e tem sido assim que eu entendo o meu papel. Embora, por vezes, existam coisas que nos chocam enquanto técnicos, se aceitarmos colaborar temos que tentar perceber o outro lado, pois quer queiramos quer não, temos um papel institucional e isso eu acho que é um papel muito distinto do mundo académico... toda uma carga administrativa que tem estas funções às quais os professores universitários não estão de todo habituados a esse nível, apenas alguns que já estiveram nas direções, porque a administração pública tem um conjunto de regras difíceis de apreender e de aceitar.

(CE13)

Luís Capucha, alegando a sua própria experiência dentro da administração do Ministério da Educação, valoriza a perícia interna. Realça que é importante que o Ministério rentabilize os recursos humanos que tem, salientando que estes tendem a ser menosprezados. Na sua opinião, o seu *background* académico ajudou-o a ganhar alguma autoridade para coordenar a ação dos funcionários com quem trabalhava, no sentido de beneficiar as políticas:

O meu background académico ajudou-me neste sentido, ou seja, a entender o que as pessoas diziam, ajudou-me a dar um contributo e para ganhar alguma autoridade em relação às pessoas, mas não para as dispensar. Permitia-me também perceber as limitações do nosso próprio conhecimento, quer dizer, quem pensa que sabe tudo não consegue construir nada. Ou seja, a capacidade de ouvir e de por gente a trabalhar sem ser só para as aparências, ou melhor, sem ser a produzir documentos que eram para ficar na prateleira. Portanto eu acho que foi útil o conhecimento que eu tinha, mas, claro, longe de ser o conhecimento suficiente para o conjunto de assuntos com que lidasse, portanto, acho que quem vai para lá deve ser capaz de fazer bem a mediação entre o nível político e os funcionários, pois isso beneficia a produção das políticas.

(CI7)

Por outro lado, afirma valorizar também o conhecimento académico, mas quando se tomam decisões considera que é necessário acautelar as escolhas dos peritos. Assumindo uma postura ‘decisionista’, a sua interpretação é a de que se devem seleccionar aqueles que acreditam no sistema e no sentido das missões que lhes são endereçadas:

Os conhecimentos mais relevantes são de ordem científica, portanto, o domínio das matérias. Depois, pode ser importante e as vezes isso influi na escolha, por exemplo, quando se fazem encomendas de programas e avaliações, a sensibilidade que os cientistas têm às matérias políticas. Porque a gente encomenda um trabalho e depois vem um cientista arrogante que diz que os políticos são todos corruptos e que a administração pública é só uma despesa para o país e não faz nada, então isso é problemático, tem que ser alguém que acredita no sistema, no trabalho que está a fazer e no seu contributo.

(idem)

2.2. A afirmação do perito (uma representação crítica)

Uma segunda dimensão que é assomada por alguns inquiridos é alusiva à afirmação pública do perito, sem estar comprometido com o governo, ainda que esta não tenha que ser necessariamente uma posição exclusiva. Neste contexto, a legitimidade do perito advém, para além da maestria de saberes, das capacidades interpessoais, da oportunidade para intervir e do seu interessamento social e científico pelas questões públicas.

Cecília Galvão reconhece que, embora a sua prestação no contexto da avaliação dos manuais escolares tenha sido mais direccionada para uma intervenção pragmática enquanto especialista na sua área de investigação da didáctica das ciências, é importante que o perito participe no debate político e público, tendo em conta que o processo é mais importante que o produto: “Isto falhou nos manuais escolares. Portanto, o especialista também tem que aparecer publicamente para reivindicar o seu olhar” (CE11).

Já Luís Alberto Alves, admite ser essa percepção, da dimensão da sua responsabilidade e do impacto da sua ação no espaço público, que o leva a recusar alguns convites do Ministério da Educação: “Muitas vezes fui convidado para dar pareceres e, eventualmente, intervir em relatórios sobre isto ou aquilo. Mas não sentindo esta vertente do conhecimento do terreno eu não me remeto à minha bibliografia para justificar este ou outro parecer, não tenho esse sentido de distanciamento entre a realidade e a prática” (CE7).

Isabel Alçada, sublinha que é essencial que o perito participe no debate público porque “a decisão final política não é só do ministro, mas sim de uma confluência de opiniões (...), mas para que haja essa decisão é indispensável que as pessoas possam ponderar quais são as hipóteses que estão na sua frente” (CE18).

Maria Isabel Martins (CE2) considera, por um lado, que é importante não partir “com as coisas desenhadas”, “uma pessoa que aceita um desafio destes tem que ter consciência que é preciso mobilizar muitos saberes, mas, sobretudo, tem que ter uma consciência de que o seu conhecimento nas diferentes áreas é sempre incompleto e que, portanto, tem que ser humilde e em permanente abertura”. Ao nível do conhecimento defende que é preciso estar informada “ao nível de práticas de formação; ao nível da investigação publicada e de investigação produzida; com conhecimento dos seus pares; com conhecimento das instituições; com conhecimento de boas práticas que existem noutros países; com conhecimento de outros currículos; com conhecimento, sobretudo, do país em que está, do nível de desenvolvimento, da cultura profissional, do que fazem os professores, como funcionam as escolas, no nível cultural e social das famílias dos alunos; dos interesses das crianças de hoje”.

Por outro lado, considera que “os especialistas devem fazer-se ouvir, mas é preciso que haja abertura dos outros para querer ouvir”. Procurando ilustrar o seu ponto de vista, dá como exemplo a sua tentativa de divulgação de conhecimento académico junto de uma instância oficial, afirmando que este terá sido ignorado:

Por exemplo, uma tese de doutoramento muito interessante que eu orientei, concluída em 2013. É uma tese sobre a perfil do professor de ciências, excepcional, com recomendações muito interessantes sobre a política educativa para a formação de professores. Quando a tese foi defendida no fim de setembro de 2013 e dada a natureza das recomendações e considerações apresentadas e da importância do próprio conhecimento científico, eu, na semana seguinte, embrulhei a tese e fiz uma carta para a senhora coordenadora do conselho científico das ciências sociais e humanidades da FCT e remeti-lhe a tese, registada com aviso de receção, dizendo que encaminhasse para quem entendesse para aquela área científica porque havia ali questões e recomendações que poderiam fundamentar intervenções políticas na formação de professores. O documento foi recebido, mas nunca foi acusado. Esta minha atitude foi um pouco agressiva no sentido em que eu não me limitei a dizer o site em que estava disponível, eu enviei o documento completo, não sei o que lhe fizeram.

(CE2)

António Lopes Bernardo enfatiza que a contribuição do perito depende da representação que este tem de si próprio, sendo fundamental que compreenda que a sua intervenção possa vir a ter implicações políticas e levar à mudança de práticas sociais:

Quando é chamado a mobilizar esse conhecimento para uma função de natureza mais política, mais pública e mais exposta, aí o especialista apercebe-se que a função que vai ter que exercer e o modo como vai mobilizar o conhecimento implica uma outra visão de si próprio. No fundo, é pensar como a pessoa se representa a si próprio, ou como rato de biblioteca, vai publicar em revistas indexadas e vive enclausurado nesse mundo e, portanto, se tem essa visão de si próprio e não quer sair daí, fica no seu mundo. Agora, se é chamado, por exemplo, a pronunciar-se sobre questões mais frágeis - tomemos como exemplo o aquecimento global - e tem que tomar uma posição, essa posição deixa de ser meramente científica no sentido em que ela pode ter implicações do ponto de vista político e pode levar à mudança de práticas sociais. Aí a pessoa está com outra visão, representação de si própria, o seu papel social muda, ou seja, tem uma responsabilidade acrescida.

(CE19)

Enfatiza ainda que o perito deve ser ouvido antes do processo e não no fim e que as políticas devem expressar o resultado de um processo de auscultação de uma pluralidade de intervenientes:

Antes de se tomarem as decisões procure-se saber o que está em causa e quais são as opiniões das pessoas. Mas, eu gostava de sublinhar este aspeto, é bom que haja pluralidade do processo, ou seja, que não seja apenas o especialista a b ou c, mas que além dos especialistas, tanto quanto possível, devem ser ouvidos outros atores importantes, tais como as escolas

(idem)

Já Pedro Guedes de Oliveira argumenta que há algumas competências interpessoais que podem ser úteis para quem pretende intervir na qualidade de perito nos processos de decisão política, nomeadamente, *“o mesmo género de pessoas que, em geral, vai encontrar disponíveis para liderar, ou seja, com capacidade para liderar grupos, para tomar iniciativas e*

candidatar-se a isto ou aquilo. Eu acho que isto exige que as pessoas nutram algum gosto por olhar para coisas diferentes e novas (...)”. Considera que esta é uma condição importante e é por isso que nem todos os investigadores conseguem desempenhar este papel, precisamente por essa charneira de terem que ser capazes de se descolar da sua vertente puramente académica:

“Os melhores investigadores que eu tenho conhecido ao longo da vida, alguns impressionantes no estrangeiro, muitas vezes não são as pessoas para este tipo de trabalho porque são tão focados, tão determinados; aliás não é possível hoje ser um expoente máximo internacional sem uma capacidade de focagem excepcional. Neste trabalho é preciso pessoas capazes de olharem para os lados.”

(CE5)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta investigação as políticas foram analisadas sob o prisma da ação pública e os peritos como intermediários dos processos de regulação. Para isso, ao longo do presente estudo, caracterizamos as comissões e grupos de trabalho criadas entre 2005 e 2015, identificamos e tipificamos os peritos que nelas participaram e, por fim, analisamos, em particular, o trabalho dos coordenadores e as representações que tinham sobre a sua ação. A pesquisa realizada centrou-se, portanto, na análise do trabalho dos peritos no seio das comissões e grupos de trabalho de iniciativa ministerial, tendo em consideração que esta modalidade de intervenção política encaixa nos novos padrões de regulação *soft*, intermediando as relações que se estabelecem entre os campos do conhecimento e da política. Retomando a inquirição de partida, o estudo teve por objetivo *descrever, analisar e interpretar a ação dos peritos no âmbito das comissões e grupos de trabalho que são nomeadas para apoiar a intervenção do governo português no domínio da educação e formação, atendendo ao seu papel na interface entre conhecimento, decisão política e ação pública.*

Embora não seja possível afirmar que haja uma tendência crescente para o recurso a esta modalidade de intervenção em Portugal, o levantamento efetuado permitiu observar um período particular em que o número de comissões e grupos de trabalho foi bastante significativo, podendo ser considerado como um indicador da importância que esta tem vindo a ganhar e da sua forte instrumentalização pelo poder político. Efetivamente, foram nomeadas quarenta e duas comissões e grupos de trabalho durante um arco temporal de dez anos (2005-2015) que serviram para legitimar, reparar, preparar e regular as políticas e ação públicas no campo da educação e formação. Os resultados obtidos trazem à luz dados empíricos que realçam o seu polimorfismo e poder regulador. Quanto aos peritos que intervieram destacam-se três categorias: atores governamentais, peritos académicos e profissionais de ensino. Contudo, é de notar que os peritos externos, especialmente peritos académicos, ocupam um lugar de relevo do ponto de vista da produção e circulação de conhecimento orientado para o processo político e da mobilização pública dos interlocutores visados pelas políticas. A sua forte presença ao nível das funções de coordenação e em comissões que tinham em vista o desenho, implementação e acompanhamento de iniciativas governativas de âmbito nacional, assim como, as interações que desencadeiam e algumas características inerentes à sua trajetória socioprofissional, são evidências que apontam nesse

sentido, mostrando o seu potencial enquanto intermediários nos processos de regulação. Os peritos equacionam a sua experiência de acordo com uma visão relativamente otimista e confortável, valorizando pouco os diversos efeitos sentidos pelos constrangimentos e condicionantes que decorrem das regulações que consentem, veiculam e incitam. Esta sublimação, bem como a orientação mais pragmática com que perspetivam o papel do perito, são evidências que ajudam a demonstrar a maneira como a regulação opera subtilmente e como a problemática da tese carece de ser aprofundada em estudos e debates académicos.

Em sincronia com a questão de partida, os resultados obtidos e o quadro teórico que foi mobilizado, apresentarei seguidamente algumas linhas interpretativas que reforçam estas conclusões sumariamente apresentadas.

A agenda das comissões e grupos de trabalho resulta da combinação de diversas regulações de controlo e estas são essencialmente veículos para a difusão de ideias dominantes, normas e políticas públicas (tecnocratas e epistocratas)

Um dos aspetos a ser destacado neste estudo relaciona-se com a construção das agendas das comissões e grupos de trabalho, nas quais os temas e os problemas entram invariavelmente de cima para baixo, do centro para a periferia, em função de decisões e soluções tomadas pelos órgãos de soberania. A sua agenda alinha-se com as metas e objetivos inscritos nos programas dos governos, em particular do Ministério da Educação (e deste em conjunto com outros: finanças, emprego, ambiente cultura, desporto). Agendas estas que, por sua vez, são moldadas em função de situações concretas diagnosticadas no âmbito de iniciativas em curso (com o objetivo de dar continuidade, melhorar ou alterar) ou das agendas de outros macrorreguladores, como a Comissão Europeia e a OCDE (resultados do PISA, referenciais europeus para educação e formação), reafirmando as comissões como potenciais veículos para a difusão de representações e orientações políticas.

A área da educação na União Europeia é geralmente vista como uma questão e responsabilidade nacional, uma área subsidiária, mas ao longo do tempo tem havido uma convergência de políticas das nações, que resulta das pressões e condicionamentos que este organismo vai exercendo (Ozga, 2019). Já as organizações peritas, como a OCDE, têm conseguido exercer a sua pressão através da construção de uma imagem credível junto dos decisores políticos que, de modo crescente, mobilizam e incorporam nas políticas públicas o conhecimento pericial que estas difundem, tomando-o como legítimo e fortalecendo o

estatuto destas instâncias enquanto “autoridades epistémicas”. No contexto das comissões e grupos de trabalho identificados, esta forte influência de outros reguladores é evidenciada pela análise da argumentação que é apresentada nos despachos normativos, no sentido de enquadrar as iniciativas governamentais que deram aso à criação das comissões e grupos de trabalho (aumentar as qualificações da população portuguesa, melhorar os resultados escolares, reduzir as taxas de abandono, em prol da construção da “economia” ou “europa do conhecimento” e da comparabilidade), e para justificar a necessidade de recorrer a esta modalidade de intervenção política alternativa. Prevaecem os argumentos associados ao aumento da eficácia e eficiência do processo político em consonância com a legislação, as diretrizes políticas supranacionais e orientações internacionais, em detrimento de estudos de natureza investigativa, enfatizando o carácter eminentemente político, estratégico e regulador que este conjunto de comissões e grupos de trabalho desempenharam durante o período estudado. Estes resultados reforçam também aquilo que outros estudos já demonstraram relativamente à mobilização de conhecimento por parte da elite política no domínio das políticas educativas em Portugal, e que se caracteriza pelo facto de a argumentação conter frequentemente referências “muito genéricas, com funções retóricas, para reforçar ou legitimar uma suposta racionalidade das decisões tomadas ou das posições defendidas” (Barroso, 2010; ver também Menitra, 2011).

Um dispositivo de intervenção multiusos que combina modos de regulação burocráticos e pós burocráticos

A emergência de formas de regulação pós-burocráticas e híbridas é especialmente marcada pela invocação de conhecimento e pela convocação de peritos que são envolvidos em práticas de difusão, mediação e de produção de conhecimento (Carvalho & Figueiredo, 2012). A análise dos mandatos e da composição das comissões e grupos de trabalho identificadas põe em relevo a sua plasticidade, que é uma característica emblemática dos novos modos de coordenação, orientação e controlo da ação coletiva. Trata-se de um recurso de utilidade muito variável, de carácter temporário e incerto, que se tem prestado aos mais variados fins. Isto significa que a sua ação reguladora é exercida de diferentes formas e em vários sentidos, implicando diferentes categorias de peritos que são escolhidos pelo contributo que podem dar para aumentar a credibilidade das decisões políticas e para facilitar o exercício de regulação no espaço público.

Como se demonstrou empiricamente, as missões das comissões e grupos de trabalho não se limitam à consultoria científica, pedagógica, jurídica, técnica ou política (apoio geral, revisão de quadros normativos, avaliação e certificação de manuais escolares, elaboração de diagnósticos e estudos técnicos, apresentação de propostas e modelos de intervenção). Em alguns casos combinam-se algumas destas valências, revelando a interpenetração de diferentes fontes de legitimação. Considerando o número significativo de comissões e grupos de trabalho que tiveram um papel mais interventivo (monitorização e acompanhamento, coordenação de programas de âmbito nacional) e a amplitude de tarefas que estas tinham entre mãos (elaborar linhas orientadoras de programas, realizar ou encomendar estudos, produzir recursos didáticos, construir capacidade, poder de interlocução, recolher dados, produzir, analisar e disseminar relatórios), conseguimos ficar com uma perceção mais clara acerca do duplo papel legitimador e regulador que subjaz a esta modalidade de intervenção política.

A análise sobre as características gerais da sua composição põe também em evidência a coexistência de diferentes fontes e modos de regulação, bem como a verticalidade e horizontalidade das relações que intercetam. O seu caráter heterogéneo, no fundo, é um reflexo das próprias lógicas e objetivos que decorrem da escolha dos ambientes, atores e ações que as autoridades públicas pretendem regular. Cruzam-se diferentes tipos de conhecimentos e legitimidades que acionam diferentes fluxos e modos de regulação. Por um lado, o facto de haver um número significativo de comissões e grupos de trabalho que envolvem peritos externos (académicos, profissionais de ensino, parceiros sociais do Estado), incluindo as de configuração mistas e híbridas (71,4%), constitui uma evidência incontornável acerca de uma eventual mudança nos modos de regulação, com tendência para a externalização ou recurso a modalidades híbridas que espelham formas de regulação mais pós-burocráticas (Zanten, 2008). A ter em conta, também, que estas evidências revelam um forte comprometimento, sobretudo de peritos académicos e profissionais de ensino, uma vez que aceitam voluntariamente colaborar e a estabelecer laços com outros atores, contribuindo assim para a construção das “regras do jogo” que definem a ação pública. Por outro lado, o facto de cerca de metade da população de peritos identificados serem atores governamentais (especialmente, chefes de gabinetes e assessores de ministros e secretários de Estado, altos e médios quadros da administração), e de ter sido identificado um conjunto importante de comissões e grupos de trabalho de composição mais homogénea que decorrem de uma lógica estritamente interna - intra ou interministeriais (28,7%), são aspetos que não deixam de sinalizar uma certa persistência de uma regulação burocrática e pode ser

interpretada como um indicador de um sistema pericial governamental ainda muito centralizado.

No contexto das comissões e grupos de trabalho, os peritos académicos dominam vários papéis sociais e por isso podem ser considerados como intermediários (*brokers*). A sua ação não se limita à produção de conhecimento nem se traduz na mera condução de políticas, eles realizam a mediação entre diversos grupos sociais e são aliados importantes para estabelecer acordos e consensos ideacionais.

Os atores são designados intermediários por atuarem de maneira transversal nas fronteiras de diversos espaços institucionais e serem capazes de produzir argumentos aceitáveis para os diferentes grupos sociais (Nay & Smith, 2002, p. 11). No contexto das comissões e grupos de trabalho analisadas, este papel é particularmente visível no caso dos peritos académicos, tendo em conta a sua pluralidade de papéis, conhecimentos e atendendo ao facto de estarem permanentemente conectados, do ponto de vista cognitivo e social, a uma multiplicidade de atores da ação pública. Em primeiro lugar, note-se o facto de serem a categoria mais representativa entre a população de peritos externos, estando presentes em mais de metade das comissões e grupos de trabalho identificados (C/GT=25; 59,52%). Em segundo lugar, destaca-se a diversidade de poderes que lhes foram confiados pelas autoridades públicas, designadamente, as funções de coordenação e comissários (45,23% das C/GT), com relativa margem de liberdade para comporem as suas próprias equipas, assim como autonomia para planificar e adaptar, seleccionar os conteúdos, os estudos, peritos e outros instrumentos que deveriam suportar as decisões emanadas do Ministério da Educação. A multiplicidade de papéis e poderes revela-se também nos mandatos que lhes foram delegados e que abarcam tanto a consubstanciação de instrumentos de regulação - como acontece nas comissões que tinham uma função mais consultiva (e.g. os grupos de trabalho envolvidos na construção, testagem e reconstrução do modelo de avaliação externa das escolas, sendo que este tinha como objetivo o controlo e padronização das práticas de avaliação institucionais levadas a cabo pelas escolas e agrupamentos) - como a coordenação, acompanhamento e monitorização de iniciativas governamentais de grande envergadura - que é o caso das comissões e grupos de trabalho de carácter mais interventivo (e.g. o Plano Nacional de Leitura, os programas de formação de professores e o Programa Mais Sucesso Escolar, correspondem a soluções que iam ao encontro dos objetivos do Ministério da Educação, mas cuja conceção, coordenação, acompanhamento e avaliação só se tornaram possíveis devido ao facto de terem sido coordenadas por peritos que tinham uma elevada capacidade para

mobilizar conhecimento, e outros peritos, e para atrair e envolver uma multiplicidade interlocutores da ação pública).

Os resultados empíricos obtidos com a análise das trajetórias socioprofissionais dos peritos coordenadores permitem também pôr em evidência particularidades que mostram a sua circulação (e por vezes omnipresença) entre diferentes cenas da esfera política e da ação pública, realçando um certo hibridismo de funções que é um traço característico dos intermediários (Massardier, 2021). No caso dos peritos que representam o aparelho político-administrativo encontramos indivíduos cuja trajetória é sobretudo marcada por algum grau de mobilidade profissional interna (entre departamentos da administração e gabinetes de assessoria política), bem como conexões a partidos políticos, ao setor empresarial, ao ensino privado e também a representação política no estrangeiro, pelo que a sua capacidade de intermediação é reduzida, apesar de alguns reivindicarem uma ligação antiga ao mundo da educação. Já no caso dos peritos-coordenadores provenientes de instituições académicas a capacidade de intermediação é mais extensível, pois reúnem um conjunto mais amplo de experiências que lhes conferem competências transversais e legitimidade, sendo estes dois indicadores da sua vocação para persuadir e consolidar mudanças na ação pública. Além da sua proximidade aos agentes e instituições educativas (seja pela via da formação de profissionais de ensino e investigadores em universidades e institutos politécnicos, da pertença a redes de investigação e comunidades de prática, da participação em debates, da produção e disseminação de conhecimento científico), na sua trajetória socioprofissional destacam-se ainda outras atividades paralelas favoráveis ao estreitamento da relação entre os campos do saber e da política (terem exercido cargos em órgãos de soberania e altos quadros em agências governamentais e organismos ministeriais, terem desempenhado altos cargos em órgãos de gestão de instituições do ensino superior e fundações, experiência acumulada como peritos externos no contexto de outros grupos e comissões de peritos ministeriais ou de natureza híbrida, consultoria a governos de outros países). O caso do Programa Mais Sucesso Escolar (PMSE) é particularmente emblemático para explicar os efeitos da ação do intermediário na construção e regulação das políticas e ação públicas devido ao multiposicionamento do seu coordenador – havia um conjunto de práticas pedagógicas que estavam a ser desenvolvidas em algumas escolas por sua livre iniciativa, como resposta às taxas de insucesso escolar das suas comunidades escolares; da parte do governo havia a procura de soluções para melhorar o sucesso escolar face aos resultados dos estudos internacionais; essas práticas estavam a ser acompanhadas de perto por um investigador da Universidade de Évora que naquela época ocupava paralelamente o cargo de

diretor regional da educação; esta sua posição e emancipação foram favoráveis à circulação de conhecimento sobre estas práticas e à aproximação ao poder político, que justificou a sua nomeação como coordenador, sendo nestes termos que é possível apreender o seu potencial intermediário. Por fim, também se nota que em alguns casos o estatuto de peritos/intermediários e capital social parecem também beneficiar do facto de serem figuras com alguma visibilidade pública ou eventualmente pela sua postura mais descomprometida com a política (serem autores de obras literárias, terem programas de rádio, escreverem artigos de opinião para a imprensa, participarem em debates televisivos).

Os estudos sobre a ação dos intermediários (coletivos ou individuais), associados aos modos de regulação *soft*, chamam também particular atenção para os processos de aprendizagem que estes induzem. Sobre este tópico é interessante realçar a maneira como os peritos inquiridos descrevem a sua própria experiência. Apesar de admitirem que em alguns momentos foram confrontados com constrangimentos no âmbito da sua intervenção (visões divergentes, utilização oportunista ou mitigação dos resultados do seu trabalho, ausência de espaço para um debate mais alargado, descontinuidade das medidas e programas, sobreposição de trabalho relativamente às suas atividades académicas, falta de reconhecimento entre os seus pares, destabilização gerada pelas pressões exercidas sobre os atores visados pelas iniciativas políticas), a maioria dos inquiridos tende a valorizar a sua experiência de acordo com uma lógica de socialização de saberes e de aprendizagem mútua. Relatam os encontros, reuniões, seminários, que permitiram consolidar conhecimento e levar adiante as iniciativas políticas. No plano das aprendizagens, o intermediário opera como um interprete e tradutor de políticas, como comunicador e mediador na resolução de conflitos entre as diversas partes envolvidas, e como facilitador de aprendizagens induzidas ou guiadas pelas políticas.

De realçar também os efeitos colaterais ou de contaminação que resultam destes processos de aprendizagem e da acumulação de conhecimento que é produzido no contexto de práticas instigadas por políticas. Nomeadamente, o facto de os intermediários eventualmente privilegiarem a circulação do conhecimento que é coproduzido no âmbito destas comissões e grupos de trabalho, através de perspetivas mais descritivas que críticas e da indução de temáticas na investigação (nomeadamente através da produção de artigos em revistas científicas, edições do Ministério da Educação, orientação de trabalhos académicos, lecionação, partilha de “boas práticas” em seminários e conferências). Deste modo, embora a crença na construção de um sentido partilhado seja alimentada pela ideia de poderem contribuir de forma útil e empreendedora para a melhoria das políticas e práticas, na

realidade, a sua intervenção acaba por se traduzir num mecanismo de intermediação política, tendo em consideração que os referenciais que orientam a sua ação resultam do consenso entre um número reduzido de atores e decorrem de uma lógica iminentemente política (mandatos políticos, resposta a imperativos económicos, *standards*, comparabilidade, “boas práticas”).

Em síntese

O estudo levado a cabo permite realçar, efetivamente, que em Portugal, as comissões e grupos de trabalho que têm vindo a ser nomeadas para apoiar o governo da educação, não funcionam, como propõem algumas teorias e estudos, como fóruns ou espaços abertos que se destinam ao levantamento de questões ou preocupações que emanam do espaço público, nem visam incentivar o debate de ideias que permitiria construir caminhos possíveis em conjunto com um número alargado e diversificado de representantes da ação pública. Apesar de podermos ter a tentação de olhar para esta modalidade de intervenção política como uma nova forma de governar mais contemporânea, aberta e plural, os resultados obtidos não deixam margem de dúvidas de que ela tem correspondido essencialmente a um modo de justificar, consolidar e regular as políticas públicas dirigidas ao setor da educação e formação, através de métodos menos convencionais e mais informais que funcionam como “nós de redes” entre diversos reguladores (Barroso, 2003: p.40).

Sobre o papel dos peritos recordo que nesta tese não estive em causa a identificação de uma forma “certa” ou “única” (*one best way*) de ser perito ou sobre se, quando e como os académicos devem envolver-se nos processos de decisão política. As representações que os inquiridos possuem acerca da figura do perito e o seu papel no processo de decisão política parecem ser muito condicionadas pela sua própria experiência no contexto das comissões e grupos de trabalho. Pelo menos à data da realização das entrevistas, considero que não havia uma reflexão muito aprofundada acerca da problemática dos peritos na regulação. Por um lado, parece prevalecer uma ideia funcionalista, otimista e tradicional do perito – aquele que sabe (pela investigação que realiza e pelo contacto direto com as comunidades educativas), que tem o dever de colaborar com o poder político na concretização da sua agenda. Ao mesmo tempo, a crença na mudança, numa colaboração a longo prazo, em fazer “o que está certo” ou o que consideram melhor em função da sua perceção do real, leva os investigadores a colaborar com o poder político, empenhando-se, envolvendo outros, produzindo conhecimento, de modo a modificar o comportamento dos atores e o

funcionamento do sistema educativo. Por outro lado, a mitigação dos constrangimentos gerados no contexto da sua intervenção pode ser interpretada como um reflexo da regulação soft, isto é, os investigadores aceitam participar, raramente se colocam em causa ou percebem que o seu papel é puramente instrumental (ou entendem que é natural que assim seja).

A maneira como os inquiridos retratam o perito parece estar muito vinculada a uma perspetiva pragmática que reforça a necessidade de dar continuidade a este debate. Embora algumas destas tensões (questões éticas, profissionais e práticas), bem como eventuais efeitos positivos e negativos desencadeados pelo seu envolvimento (prestígio ou desmérito pessoal, contrapartidas ou constrangimentos financeiros, condicionamento da ação pública) tenham sido experienciadas pela generalidade dos peritos inquiridos, nas suas reflexões pessoais estes aspetos raramente são interpretados como um problema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, K. W., GENSCHEL, P., SNIDAL, D., & ZANGL, B. (2012, August 6). *Orchestration: Global Governance through Intermediaries*. Available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2125452>
- AFONSO, A.J. (2001). Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional, *Educação & Sociedade*, 22(75), 15-32. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003>
- AFONSO, N. (2005). *Investigação naturalista em Educação: um guia prático e crítico*. Porto: Asa.
- AFONSO, N. (2004). A globalização, o Estado e a escola pública. *Revista do Fórum Português da Administração Educacional*, 4, 32-42.
- AFONSO, N. & COSTA, E. (2011). A avaliação externa das escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento. In J. BARROSO & N. AFONSO (Eds.), *Políticas educativas* (pp. 155-189). Vila Nova de Gaia. Fundação Manuel Leão.
- BACKOUCHE, I. (2008). Devenir expert. *Genèses (número especial)*, 70, 2-3. <https://doi.org/10.3917/gen.070.0002>
- BARATA, M., CALHEIROS, M., PATRÍCIO, J., GRAÇA, J., & LIMA, M. (2012). *Avaliação do Programa Mais Sucesso Escolar*. Lisboa: DGEEC.
- BARBIER, M., CAUCHARD, L., JOLY, P., PARADEISE, C. & VINCK, D. (2013). Towards pragmatic, ecological and political approaches to expertise. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 7(1), a-v. <https://doi.org/10.3917/rac.018.a>
- BARDIN, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- BARROSO, J. & AFONSO, N. (Org.) (2011). *Políticas educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Fundação Manuel Leão. Vila Nova de Gaia.
- BARROSO, J. (2000). De l'analyse des politiques aux recherches sur les pratiques: le rôle de l'expertise dans l'évaluation des mesures de renforcement de l'autonomie des établissements scolaires, au Portugal. *Revue de l'Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles*, 133-156.
- BARROSO, J. (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
- BARROSO, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 49-83. [fecha de Consulta 9 de Outubro de 2021]. ISSN: 0871-9187. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37417203>
- BARROSO, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, 26 (92), 725-751. [Consultado em outubro de 2020] em <http://www.cedes.unicamp.br>
- BARROSO, J. (2006). O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. BARROSO (2006), *A regulação das políticas públicas de educação - espaços, dinâmicas e atores* (pp. 43-70). Lisboa: Educa e Unidade I&D em Ciências da Educação.

- BARROSO, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação e Sociedade, Campinas*, 30(109), 987-1007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400004>
- BARROSO, J. (2010). Conhecimento, atores e política. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 12, pp. 37-50. https://www.researchgate.net/publication/317068330_BARROSO_Joao_2010_Conhecimento_atores_e_politica_In_Sisifo_Revista_de_Ciencias_da_Educacao_n_12_p_p_37-50
- BARROSO, J. & CARVALHO, L. M. (2011). Apontamentos sobre os «novos modos de regulação» à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política. *Propuesta Educativa*, (36), 9-24. [Consulta 9 de outubro de 2020]. ISSN: Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403041707003>
- BARROSO, J. & CARVALHO, L.M. (Ed.) (2012). *Knowledge and regulatory processes in health and education policies*. Educa. Lisboa.
- BARTHE, Y. & GILBERT, C. (2005). Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. À propos des risques collectifs et des situations d'incertitude. In L. Dumoulin, S. LaBranche, C. Robert & P. Warin (Eds.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques* (p. 43-62). Presses Universitaires de Grenoble.
- BECK, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres. Sage.
- BENNETT, C.J., HOWLETT, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sci*, 25, 275-294. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>
- BÉRARD, Y. & CRESPIAN, R. (2010). Introduction: objet flou, frontières vives: L'expertise entre savoirs et pouvoirs. In Bérard, Y., & Crespin, R. (Eds.), *Aux frontières de l'expertise : Dialogues entre savoirs et pouvoirs* (pp.15-31). Presses Universitaires de Rennes. <https://doi.org/10.4000/books.pur.9920>.
- BÉRARD, Y. & CRESPIAN, R. (2015). Situation d'expertise. Dans: Emmanuel Henry (EDs.), *Dictionnaire critique de l'expertise: Santé, travail, environnement* (pp. 294-299). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.henry.2015.01.0294>
- BERREBI-HOFFMANN, I. & GRÉMION, P. (2009). Élités intellectuelles et réforme de l'État: Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise. *Cahiers internationaux de sociologie*, 126, 39-59. <https://doi.org/10.3917/cis.126.0039>
- BERREBI-HOFFMANN, I. & LALLEMENT, M. (2009). À quoi servent les experts? *Cahiers internationaux de sociologie*, 126(1), 5-12. <https://doi.org/10.3917/cis.126.0005>
- BIESTA, G. (2010). Why “What Works” Still Won't Work: From evidence-based education to value-based education. *Studies in Philosophy and Education*, 29, 471-503. <https://doi.org/10.1007/s11217-010-9191-x>
- BOAZ, A., DAVIES, H., FRASER, A., & NUTLEY, S. (Eds.). (2019). *What works now? Evidence-informed policy and practice*. Bristol. Policy Press.
- BOGDAN, R. & BIKLEN, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora
- BORRAZ, O. (2015). Commande. In E. HENRY (Ed.), *Dictionnaire critique de l'expertise: Santé, travail, environnement* (pp. 64-71). Paris. Presses de Sciences Po.
- BOSWELL, C. (2007, may, 17-20). *The European Commission's Use of Research in Immigration Policy: Expert Knowledge as a Source of Legitimation?* (Paper presentation). EUSA Conference. Montreal. <http://aei-dev.library.pitt.edu/7709/1/boswell-c-ogc.pdf>

- BOSWELL, C. (2008). The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 471-488, DOI: 10.1080/13501760801996634
- BRÉCHET, J. (2008). Le regard de la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. *Revue française de gestion*, 184, 13-34. <https://doi.org/10.3166/rfg.184.13-34>
- BROOKS, S. (1990). The market for social scientific knowledge: the case of free trade in Canada. In Brooks, S. & Gagnon, A-G. (Ed.) *Social scientists, policy and the state* (pp.79-94). New York. Praeger Publishers.
- CADIOU, S. (2006). Savoir et action publique: un mariage de raison? L'expertise en chantier. *Horizons stratégiques*, 1, 112-124. <https://doi.org/10.3917/hori.001.0112>
- CALLON, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année Sociologique* (1940/1948-), 36 (3^a edição), 169-208. <http://www.jstor.org/stable/27889913>
- CALLON, M. & BARTHE, Y. (2005). Décider sans trancher: Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique. *Négociations*, 4(2), 115-129. <https://doi.org/10.3917/neg.004.115>
- CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris. Le Seuil (collection "La couleur des idées").
- CALLON, M. & LATOUR, B. (1981). Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. In: K. KNORR-CETINA; A.V. CICOUREL (eds.). *Advances in social theory and methodology: toward and integration of micro- and macro-Sociologies* (pp.277-303). Boston: Routledge; Kegan Paul.
- CALLON, M. & RIP, A. (1991). Forums hybrides et négociations des normes sociotechniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise. In J. Theys, Véronique L., & M.-P. Palacios (eds), *Environnement, science et politique. Les experts sont formels*, 13 (pp. 227-238). Paris. Germes.
- CAMPBELL, J. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton. Princeton University Press.
- CAMPBELL, J. & PEDERSEN, O. (2008). Knowledge regimes and comparative political economy (working paper nr.48). International Center for Business and Politics. Copenhagen Business School. https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/59064785/wp_cbp_2008_48.pdf
- CAMPBELL, J. & PEDERSEN, O. (2015). Policy Ideas, Knowledge Regimes and Comparative Political Economy. *Socio-Economic Review*, 13(4), 679-701. <https://doi.org/10.1093/ser/mwv004>
- CANÁRIO, R. (2010). Editorial. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 12, pp. 1-2.
- CAPELLA, A. C. & BRASIL, F. G. (2015). Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos - CEBRAP* 00(101), 57-76. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>.
- CAPLAN, N. (1979). The two-communities theory and knowledge utilization. *American Behavioral Scientist*, 22(3), 459-470. <https://doi.org/10.1177/000276427902200308>
- CARVALHO, L. M. (2007). Acerca do papel do conhecimento nas políticas públicas de Educação: inquirindo instâncias e atores de mediação. *Revista Contemporânea da Educação*, 2 (4), 1-15.

- CARVALHO, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito. *Educação & Sociedade*, 30(109), 1007-1032. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400005>.
- CARVALHO, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação, *Educação e Sociedade*, Campinas, 30(109), 1009-1036. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400005>
- CARVALHO, L. M. (2015). Estudos analíticos sobre políticas educativas: um ensaio a partir da investigação doutoral realizada em Portugal (2000-2012). *Educação & Sociedade*, 36 (133), 1023-1040. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015137223>.
- CARVALHO, L. M. & COSTA, E. (2009). Production of OECD's PISA Final report. Project KNOWandPOL. (Unpublished)
- CARVALHO, L. M., & COSTA, E. (2011). Fabricando o espelho do perito: A construção de conhecimento pericial no mundo PISA. In L. M. Carvalho (Coord.), *O espelho do perito* (pp. 41-76). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- CARVALHO, L. M. e FIGUEIREDO, C. (2012), Configurações de conhecimento e política na regulação da educação sexual em meio escolar, *Educação, Sociedade & Culturas*, 34, 67-88.
- CARVALHO, L. M., VISEU, S., & GONÇALVES, C. (2018). Novos atores intermediários na regulação da educação da Portugal. *Revista da FAEEBA - Educação e Contemporaneidade*, 27(53), 30-42. <http://dx.doi.org/10.21879/faeeba2358-0194.2018.v27.n53.p30-42> .
- CAUCHARD, L. (2013). L'organisation de l'expertise dans les espaces de normalisation technique: Le cas de la haute qualité environnementale (HQE) des bâtiments en France. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 7(1), 173-193. <https://doi.org/10.3917/rac.018.0173> .
- CHALMERS, A.W. (2014). Getting a seat at the table: Capital, capture and expert groups in the European Union. *West European Politics*, 37(5), 976–992. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.852832>
- CHRISTENSEN, J. & HOLST, C. (2017). Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: the case of Norway, *Science and Public Policy*, 44(6), 821–833, <https://doi.org/10.1093/scipol/scx016>
- COELHO, C. (2016). *Avaliação, expertise e processos de decisão política: o programa avaliação externa de escolas em Portugal* [Tese de doutoramento. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <https://hdl.handle.net/10216/83764>
- COLLINS, H.M. & EVANS, T. (2002). The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience, *Social Studies of Science*, 32(2), 235–296. <https://doi.org/10.1177/0306312702032002003>
- COMMAILLE, J. (2019). Sociologie de l'action publique. In: Laurie Boussaguet (ed.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e edição) (pp. 576-584). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0576>"
- COMMAILLE, J. & JOBERT, B. (Dir.) (1998). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ.
- COOPER, A., & SHEWCHUK, S. (2015). Knowledge brokers in education: How intermediary organizations are bridging the gap between research, policy and practice

- internationally. *Education Policy Analysis Archives*, 23(118), 1-8. <https://doi.org/10.14507/epaa.v23.2355>
- COSTA, E. (2011). *O PISA como instrumento de regulação das políticas educativas* [Doctoral dissertation, Universidade de Lisboa, Instituto de Educação]. Repositório da Universidade de Lisboa. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/3002>
- COSTA, E. & KISS, A. (2011). Dealing with Opposition: Uncomfortable Moments in Research. *European Educational Research Journal*, 10(2), 242-251. <https://doi.org/10.2304/eerj.2011.10.2.242>
- COUTINHO, C. (2008). A qualidade da investigação educativa de natureza qualitativa: questões relativas à fidelidade e validade. *Educação Unisinos*, 12(1), 5-15. [fecha de Consulta 9 de Outubro de 2021]. ISSN: Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=449644445002>
- CRAFT, J. & HALLIGAN, J. (2015, June, 1-4). *Looking back and thinking ahead: 30 years of policy advisory system scholarship* (Paper presentation). Second International Conference on Public Policy. Milan. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433946881.pdf>
- CRAFT, J. & HOWLETT, M. (2013). The dual dynamics of policy advisory systems: the impact of externalization and politicization on policy advice, *Policy and Society*, 32(3), 187-197. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001>
- DALE, R. (2009). Studying Globalization and Europeanisation in Education: Lisbon, the open method of coordination and beyond. In Dale, R. & Robertson, S. (Eds) *Globalisation and Europeanisation in Education* (pp.121-139). Oxford: Symposium Books.
- DAMAY, L., DUEZ, D., & DENIS, B. (2011). Introduction. In DAMAY, L., BENJAMIN, D., & DUEZ, D. (Eds.), *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*. Presses de l'Université Saint-Louis. <https://doi.org/10.4000/books.puosl.3801>
- DAVIES, H., NUTLEY, S., & SMITH, P. (eds) (2000). *What works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Policy Press.
- DAVIES, P. (1999) What is Evidence-based Education?, *British Journal of Educational Studies*, 47(2), 108-121. <https://doi.org/10.1111/1467-8527.00106>
- DELMAS, C. (2001). Pour une définition non positiviste de l'expertise (note de travail). In DAMAMME D. & RIBÉMONT T. (dir.), *Expertise et engagement politique* (pp. 11-43). Paris. L'Harmattan.
- DELPEUCH, T. (2008). L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. *Questions de Recherche / Research in Question*, 27. Centre d'études et de recherches internationales. Sciences Po. <https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/qdr27.pdf>
- DELVAUX, B. (2009). Qual é o papel do conhecimento na ação pública? *Educação & Sociedade*, 30(109), 959-985. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400003>
- DELVAUX, B. & SCHOENAERS, F. (2012). Knowledge, local actors and public action, *Policy and Society*, 31(2), 105-117. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2012.04.001>
- DE MAILLARD, J. & ROBERT, C. (2008). Gouvernement par comités. *Science politique de l'Union européenne, Economica*, pp.313-334. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00342658>
- DENZIN, N. & LINCOLN, S. Y. (1998). *The landscape of qualitative research: theories and Issues*. London: Sage.

- DOLOWITZ, D., & MARCH, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5-24. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- DOUILLET, A. & DE MAILLARD, J. (2010). Les comités d'experts: une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée: le cas de la DG justice, liberté, sécurité. *Politique européenne*, 32(3), 77-98. <https://doi.org/10.3917/poeu.032.0077>
- DUMOULIN, L. (2005). Présentation. Des modes de socialisation des savoirs académiques. *Droit et société*, 60(2), 295-307. <https://doi.org/10.3917/drs.060.0295>
- DUMOULIN, LA BRANCHE, S., ROBERT, C., & WARIN, P. (eds) (2005). *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG.
- DUNLOP, C. (2009). Policy transfer as learning: capturing variation in what decision makers learn from epistemic communities. *Policy studies*, 30(3), 289-311. <http://hdl.handle.net/10871/16860>
- DUNLOP, C. & RADAELLI, C. (2018). The lessons of policy learning: types, triggers, hindrances and pathologies. *Policy & Politics*, 46(2), 255-72. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230059735521>
- EDWARDS, A (1999). Public sphere: scientific expertise and policy-making: the intermediary role of the public sphere. *Science and Public Policy*, 26(3), 163-170, <https://doi.org/10.3152/147154399781782473>
- EUROPEAN COMMISSION (2001). *European Governance: a White Paper*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10
- EUROPEAN COMMISSION (2010). Communication from the President to the Commission. Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register. https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PDF/C_2010_EN.pdf
- EUROPEAN COMMISSION (2016). Commission decision: establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups. Brussels. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2016\)3301&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2016)3301&lang=en)
- EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE (2017). *Support mechanisms for evidence-based policy-making in education*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the EU. https://eige.europa.eu/resources/206_EN_Evidence_based_policy_making.pdf
- EVANS, J. & FISCHER, F. (2004). Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 17, 204-216. <https://doi.org/10.1023/B:JAGE.0000017399.54990.e0>
- EWALD, F. (1992). L'expertise, une illusion nécessaire in THEYS, J. & KALAORA, B. (eds.), *La terre outragée. Les experts sont formels* (pp. 204-209). Paris: Autrement.
- FAGET, J. (2006). Médiation et post-modernité: Légitimation ou transformation de l'action publique ?, *Négociations*, 2(2), 51-62. <https://doi.org/10.3917/neg.006.62>
- FAZEKAS, M. & BURNS, T. (2012). *Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education* (OECD Education Working Papers, 67] Paris: OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/5k9f1cx2l340-en>.
- FENWICK, T., MANGEZ, E. & OZGA, J. (2014). Governing knowledge. Comparison, knowledge-based technologies and expertise in the regulation of education. In: Fenwick T., Mangez E., Ozga J., *Governing Knowledge: Comparison, Knowledge-Based*

- Technologies and Expertise in the Regulation of Education*, (pp. 3-10). London and New York: Routledge.
- FIGUEIREDO, C. (2011). *Redes sociais e políticas genealogia das políticas públicas de educação sexual* [Tese de doutoramento. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa <http://hdl.handle.net/10451/4669>
- FISCHER, F. (2000). *Citizens, experts, and the environment: The Politics of Local Knowledge*. Duke University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv11smwd9>
- FISHER, C. & VOGEL, I. (2008). *Locating the power of in-between: how research brokers and intermediaries support evidence-based pro-poor policy and practice* (background paper). Locating the power of in-between conference. Pretoria, Institute of Development Studies. <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/intconfpaper28Novwebsiteedit.pdf>
- FOUILLEUX, E. (2011). Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança, *Estudos, Sociedade e Agricultura*, 19, 88-125. <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/337/333>
- FOUILLEUX, E., J. DE MAILLARD AND A. SMITH (2005). Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers, *Journal of European Public Policy*, 12(4), 609-623. <https://doi.org/10.1080/13501760500160102>
- FREEMAN, R. (2007). Epistemological bricolage: how practitioners make sense of learning. *Administration & Society*, 39(4), 476-496. <https://doi.org/10.1177/0095399707301857>
- FREEMAN, R., & STURDY, S. (2014). Introduction: knowledge in policy – embodied, inscribed, enacted. In R. FREEMAN & S. STURDY, *Knowledge in policy: Embodied, inscribed, enacted* (pp. 1-18). Bristol: Bristol University Press.
- FRITSCH, F. (1985, 14 e 14 march). *Situations d'expertise et expert-systeme*. Colóquio do CRESAL, situações d'expertises et socialization des saviors (actes de la table ronde). Saint-Étienne. <https://science-societe.fr/situation-d%E2%80%99expertise-et-socialisation-des-savoirs-cresal-saint-etienne-1985/>
- FUNTOWICZ, S. & RAVETZ, J. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739-755. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)
- GAGNON, A-G. (1990). The influence of social scientists on public policy. In Brooks, S. & Gagnon, A-G. (eds.). *Social scientists, policy and the state*. Praeger Publishers. New York.
- GAMA, A. (2017). *Peritos, conhecimento e regulação da educação: estudo da ação dos peritos externos no programa territórios educativos de intervenção prioritária, entre 2006 e 2012*. [Tese de doutoramento. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/29861>
- GAUDIN, J. (2008). Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie. In OLIVIER G. (ed.), *Politiques publiques et démocratie* (pp. 263-280). Paris: La Découverte.
- GIBBONS, M. (2000). Mode 2 society and the emergence of context-sensitive science. *Science and Public Policy*, 27(3), 159–163, <https://doi.org/10.3152/147154300781782011>
- GIBBONS, M., LIMOGES, C, NOWOTNY, H., SCHWARTZMAN, S., SCOTT, P., & TROW, M. (1994). *The new production of knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage Publications.

- GIDDENS, A. (1999). *Runaway World. How globalization is reshaping our lives*. Profile Books, London.
- GLYNN, S. M., CUNNINGHAM, P. N., & FLANAGAN, K. (2003). *Typifying scientific advisory structures and scientific advice production methodologies (TSAS)*. (Report to the European Commission). PREST, University of Manchester. http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/advice_final_report_en.pdf
- GORNITZKA, Å., & SVERDRUP, U. (2008). Who consults? The configuration of Expert Groups in the European Union. *West European Politics*, 31(4), 725-750. <https://doi.org/10.1080/01402380801905991>
- GORNITZKA, Å & SVERDRUP, U. (2010). Enlightened decision-making. The role of scientists in EU governance, *Politique européenne*, 32(3), 125-149. <https://doi.org/10.3917/poeu.032.0125>
- GORNITZKA, Å & SVERDRUP, U. (2011). Access of experts: information and EU Decision-making, *West European Politics*, 34(1), 48-70. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.523544>
- GORNITZKA, Å. & HOLST, C. eds. (2015). The role of expert knowledge in EU executive institutions. *Politics and Governance*, 3 (1) (Edição especial). Portugal: Cogitatio Press (Open access journal). <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/issue/view/22>
- GORNITZKA, Å. & SVERDRUP, U. (2015). Societal inclusion in expert venues: participation of interest groups and business in the European Commission expert groups. *Politics and Governance*, 3(1), 151-165. <https://doi.org/10.17645/pag.v3i1.130>
- GOUGH, D., & ELBOURNE, D. (2002). Systematic research synthesis to inform policy, practice and democratic debate. *Social Policy and Society*, 1(3), 225-236. <https://doi.org/10.1017/S147474640200307X>
- GRANJOU, C. (2003). L'expertise scientifique à destination politique. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 114, 175-183. <https://doi.org/10.3917/cis.114.0175>
- GRANJOU, C., & BARBIER, M. (2010). *Métamorphoses de l'expertise: Précaution et maladies à prions*. Versailles, France: Éditions Quæ.
- GREK, S. (2013). Expert moves: international comparative testing and the rise of expertocracy, *Journal of Education Policy*, 28(5), 695-709, <https://doi.org/10.1080/02680939.2012.758825>
- GREK, S. (2014). OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of 'policy mobilization', *Critical Policy Studies*, 8(3), 266-281, <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.862503>
- GREK, S., LAWN, M., LINGARD, B., OZGA, J., RINNE, R., SEGERHOLM, C. & SIMOLA, H. (2009). National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland, *Comparative Education*, 45(1), 5-21, <https://doi.org/10.1080/03050060802661378>
- GROSSMANN, E. & SAURUGGER, S. (2012). *Les groupes d'intérêt: Action collective et stratégies de représentation*. Armand Colin.
- GUSTON D.H. (2001). Boundary organizations in environmental policy and science: An Introduction, *Science, Technology, & Human Values*, 26(4), 399-408. <https://doi.org/10.1177/016224390102600401>

- HAAS, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35. <http://www.jstor.org/stable/2706951>
- HAMMERSLEY, M. (2001). Some questions about evidence-based in education (Paper presentation). British Educational Research Association Annual Conference, Leeds University <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00001819.htm>
- HAMMERSLEY M. (2005). Is the evidence-based practice movement doing more good than harm?: Reflections on Iain Chalmers' case for research-based policy making and practice, *Evidence & Policy*, 1(1), 85-100. <https://doi.org/10.1332/1744264052703203>
- HASSENTEUFEL, P. (2008). *Sociologie Politique: l'action publique*. Paris. Armand Colin.
- HAUCK, J. (2017). What are Think Tanks? Revisiting the dilemma of the definition, *Brasiliian Political Scientific Review*, 11 (2), 1-30 <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020006>
- HEAD, B. (2015). Toward more 'evidence-informed' policymaking?, *Public Administration Review*, 73(3), 472-484. <https://doi.org/10.1111/puar.12475>
- HONIG, M.I. (2004). The New Middle Management: Intermediary Organizations in Education Policy Implementation, *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 26(1), 65-87. <https://doi.org/10.3102/01623737026001065>
- HOPPE, R. (1999). Argumentative turn. Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'. *Science and Public Policy*, 26(3), 201-210. <https://doi.org/10.3152/147154399781782482>
- HOPPE, R. (2009). Scientific advice and public policy: expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work. *Poiesis Prax* 6, 235-263. <https://doi.org/10.1007/s10202-008-0053-3>
- HOPPE, R. (2010). Lost in translation? A boundary work perspective on making climate change governable. In P. DRIESSEN, P. LEROY, & W. VAN VIERSEN (Eds.), *From climate change to social change: perspectives on science-policy interactions* (pp. 109-130). Utrecht, Netherlands: International Books.
- HOWLETT, A. & MIGONE, A (2013). Policy advice through the market: The role of external consultants in contemporary policy advisory systems, *Policy and Society*, 32(3), 241-254. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.005>
- JACOB, M. & HELLSTRÖM, T. (2018). Epistemic governance and the conditions for knowledge production in HER institutions, *Studies in Higher Education*, 43, 1711-1717. <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1520413>
- JACOB, S. & GENARD, J-L. (Ed.) (2004). *Expertise et action publique*. Belgique: Editions de l'Universite de Bruxelles. Institut de Sociologie.
- JACOBSSON, B., & SAHLIN-ANDERSSON, K. (2006). Dynamics of soft regulations. In M. Djelic, & K. Sahilin-Andersson, *Transnational Governance* (pp. 247-265). Cambridge: Cambridge University Press.
- JASANOFF, S. (2003). Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science. *Minerva*, 41, 223-244. <https://doi.org/10.1023/A:1025557512320>
- JASANOFF, S. (2004). The idiom of co-production, in S. Jasanoff (ed.), *States of Knowledge. The co-production of Science and Social Order* (pp.1-12). London: Routledge.
- JERÓNIMO, H. M. (2006). A peritagem científica perante o risco e as incertezas, *Análise Social*, 41(181), 1143-1165. <http://www.jstor.org/stable/41012443>

- JOBERT, B. (2004). Une approche dialectique des politiques publiques: L'héritage de l'État en action. *Pôle Sud*, 21(2), 43-54. <https://doi.org/10.3917/psud.021.0043>
- JOBERT, B. et MULLER, P. (1987). *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- JOERGES, C & VOS, E. (Ed.) (1999). *EU Committees: social regulation law and politics*. Oxford-Portland: Hart Publishing.
- JOLY, P.-B. (2005). La sociologie de l'expertise scientifique: les recherches françaises au milieu du gué. *Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, 3, 117-174.
- JONES, H.J., SHAXSON, L., & WALKER, D. (2012). *Knowledge, policy and power in international development: a practical guide (1st ed.)*. Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t898vh>
- JONES, K. & IRWIN, A. (2013). Un espace d'engagement citoyen : La participation profane et le changement institutionnel dans la gouvernance contemporaine des risques. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 7 (1), 145-171. <https://doi.org/10.3917/rac.018.0145>
- JONES, N., DATTA, A. & JONES, H. (2009). *Knowledge, policy and power: Six dimensions of the knowledge-development policy interface*. UK: Overseas Development Institute. https://www.researchgate.net/publication/230557623_Knowledge_policy_and_power_Six_dimensions_of_the_knowledge-development_policy_interface
- KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies (2nd ed.)*. Harper Collins College.
- KNORR-CETINA, K. (1981). *The manufacture of knowledge - an essay on the constructivist and contextual nature of science*. Oxford: Pergamon Press.
- KRICK, E. (2015). Negotiated expertise in policy-making: How governments use hybrid advisory committees, *Science and Public Policy*, 42 (4), 487-500. <https://doi.org/10.1093/scipol/scu069>
- KRICK, E., CHRISTENSEN, J. & HOLST, C. (2019). Between 'Scientization' and a 'Participatory Turn'. Tracing shifts in the governance of policy advice. *Science and Public Policy*, 46(6), 927-939. <https://doi.org/10.1093/scipol/scz040>
- LAMONT, M. (2009). *How professors think. Inside the curious world of academic judgment*. Harvard University Press.
- LAMY, J. (2019). Gouverner par l'expertise scientifique et technique – Note critique, *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 8, 149-165. <https://doi.org/10.4000/cdst.789>
- LANGE, B., & ALEXIADOU, N. (2007). New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination. *European Educational Research Journal*, 6(4), 321-335. <https://doi.org/10.2304/eej.2007.6.4.321>
- LARSSON, T. (2003) *Precooking in the European Union — The World of Expert Groups*. A report to the Expert Group on Public Finances (ESO). Stockholm, Ministry of Finance. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/2003_16-Precooking-in-the-European-Union.pdf
- LARSSON, T., & MURK, J. (2007). The Commission's Relations with Expert Advisory Groups. In T. Christiansen and T. Larsson (eds.). *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*. Cheltenham (pp.64-95). UK: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781845429966.00010>

- LASCOUMES, P. (2002). L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix. *Revue française d'administration publique*, 103(3), 369-377. <https://doi.org/10.3917/rfap.103.0369>
- LASCOUMES, P. (Dir.) (2005). Expertise et action publique, *Problèmes politiques et sociaux*, 912 (may, 2005). Paris: La Documentation Française.
- LASCOUMES, P. (2007). Les instruments d'action publique, traceurs de changement: l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et Sociétés*, 26(2-3), 73-89. <https://doi.org/10.7202/017664ar>
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (2006). Instrument. In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, & P. RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 267-274). Paris: Science Po.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- LAWN, M. (2006). Soft governance and learning spaces of Europe, *Comparative European Politics*. 4, 272-288. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110081>
- LAWN, M. (2013). The Understories of European Education: The Contemporary Life of Experts and Professionals. *Sisyphus. Journal of Education*, 1(1), 18-35. <https://doi.org/10.25749/sis.2828>
- LAWN, M. & GREK, S. (2012). *Europeanizing education: governing a new policy space*. Providence, RI: Symposium Books.
- LAWN, M. & NORMAND, R. (2015). Introduction. In M. LAWN & R. NORMAND (eds.). *Shaping of European education: interdisciplinary approaches* (pp. 1-12). London, New York: Routledge.
- LAWN, M. & LINGARD, B. (2002). Constructing a European policy space in educational governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal*, 1(2), 290-307. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2002.1.2.6>
- LENIHAN, A. (2013). *Lessons from abroad. International approaches to promoting evidence-based social policy*. London: Alliance for useful evidence.
- LIMA, L. (2010). Investigação e investigadores em educação. Anotações críticas. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 12, 63-72. <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/193/341>
- LIMA-PEREIRA, R. (2019). O papel do Espelho de Príncipes na educação dos soberanos portugueses: O caso do rei Dom Sebastião de Avis. *Historia Antiga e Medieval. Conflitos sociais, guerras e relações de gênero: representações e violência*, VII, UEMA. hal-02338265
- LINDQUIST, E. A. (1990). Third community, policy inquiry, and social scientists in Brooks, S. & Gagnon, A-G. (eds.). *Social scientists, policy and the state* (pp. 22-51). New York: Praeger Publishers.
- LINDQUIST, E. A. (2001, march, 24-25). *Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC in Meeting: Cases, Concepts and Connections: the Influence of Research on Public Policy* (Evaluation Workshop). IDRC Auditorium, Ottawa, ON, CA. <http://hdl.handle.net/10625/29252>
- LINGARD, B. (2013). The impact of research on education policy in an era of evidence-based policy, *Critical Studies in Education*, 54(2), pp.113-131. DOI:10.1080/17508487.2013.781515

- LOPES, J. (2012). *A contratualização da autonomia das escolas: a regulação da ação pública em educação* [Tese de doutoramento. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/6291>
- MAASEN, S. & WEINGART, P. (2005). What's new in scientific advice to politics? In S. MAASEN P. WEINGART (eds.) *Democratization of expertise? Exploring novel forms of scientific advice in political decision making-sociology of the sciences*, 24, 1-19. Dordrecht: Springer.
- MAJONE, G. (1999). Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança, *Revista do Serviço Público*, 50(1), 5-36. <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i1.339>
- MANGEZ, E. (2011). Economia, política e regimes de conhecimento in J. Barroso & N. Afonso (eds.). *Políticas educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 191-222). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- MANGEZ, E., BOUHON, M., CATTONAR, B., DELVAUX, B., DREALANTS, H., DUMAY, X., DUPRIEZ, V., & VERHOEVEN, M (2017). Living together in an uncertain world. What role for the school? *Les Cahiers de recherche du Girsef*, 111. Belgique: Université Catholique de Louvain.
- MANGEZ, E. (2018). *Between semantic and structure: making sense of Europe's governance of education (Lecture)*. Summer School in European Education Studies. Università degli Studi di Napoli Federico II. <http://www.susees.eu/2018-lecture-3-semantic-structure-making-sense-europes-governance-education-eric-mangez/>
- MAROY, C. (2009). Introduction to the sub-issue 'New modes of regulation of education systems', *Compare*, 39(1), 67-70. <https://doi.org/10.1080/03057920802559885>
- MAROY, C. (2010). Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: D. A. OLIVEIRA & A. DUARTE (org.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento* (pp. 19-46). Fino Traço Editora.
- MARSTON, G. & WATTS, R. (2003). Tampering with the Evidence: A Critical Appraisal of Evidence Based Policy, *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, 3 (3), 143-163. School of Economics and Political Science, University of Sydney. file:///C:/Users/ThinkCM/AppData/Local/Temp/Tampering_With_the_Evidence_A_Critical_Appraisal_o.pdf
- MASSARDIER, G. (1996). Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire. *Politix*, 36(4), 163-180. <https://doi.org/10.3406/polix.1996.1984>
- MASSARDIER, G. (2003). *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin.
- MASSARDIER, G. (2011). Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. BONNAL, P., & PEREIRA LEITE, S. (eds). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação* (pp.69-91). Rio de Janeiro: Mauad. <hal-03056456>
- MASSARDIER, G. (2021). As figuras da mediação na política e na ação pública: os brokers, facilitadores e organizadores vistos e reinterpretados pela ciência política francesa. In PORTO DE OLIVEIRA, O., & HASSENTEUFEL, P. (org.) *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos* (pp. 431-456). Brasília: ENAP. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6338/1/1_Osmany%20Porto%20de%20Oliveira_Sociologia%20pol%C3%ADtica_9969.pdf

- MAXIM, L. & ARNOLD, G. (2012). Entre recherche académique et expertise scientifique: des mondes de chercheurs. *Hermès, La Revue*, 64(3), 9-13. <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2012-3-page-9.htm>
- MEDVETZ, T. (2007). Hybrid intellectuals: Toward a social praxeology of U.S. think tank expert (paper). Berkeley: Digital Library of University of California. <https://escholarship.org/uc/item/3z94p953>
- MEDVETZ, T. (2009). Les think tanks aux États-Unis: L'émergence d'un sous-espace de production des saviors. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 176-177, 82-93. <http://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2009-1-page-82.htm>
- MEDVETZ, T. (2012). Murky Power: 'Think Tanks' as Boundary Organizations. In D. Courpasson, D. Golsorkhi, J.J. Sallaz (ed.). *Rethinking Power in Organizations, Institutions, and Markets* (pp. 113 – 133). Research in the Sociology of Organizations, 34. Emerald Group Publishing Limited. [http://dx.doi.org/10.1108/S0733-558X\(2012\)0000034007](http://dx.doi.org/10.1108/S0733-558X(2012)0000034007)
- MENITRA, C, CARVALHO, L.M. & COSTA, E. (2012, setembro, 18). *The role of intermediary actors in the fabrication of education policies in Europe* (Comunicação). European Conference on Educational Research (ECER/EERA). Cadiz.
- MENITRA, C. (2009). *Autonomia e gestão das escolas no debate parlamentar português (1986-2008)* [Dissertação de mestrado. Instituto de Educação. Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/827>
- METZ, J. (2013). Expert groups in the European Union: A sui generis phenomenon? *Policy and Society*, 32(3), 267-278. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.007>
- METZ, J. (2014). *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process Demystifying Technocratic Governance*. European Administrative Governance. Palmgrave McMillan.
- MEYER, M. (2010). The Rise of the Knowledge Broker. *Science Communication*, 32(1), 118–127. <https://doi.org/10.1177/1075547009359797>
- MICHAELS, S. (2009). Matching Knowledge Brokering strategies to environmental policy problems and settings, *Environmental Science & Policy*, 12, 994-1011. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2009.05.002>
- MULLER, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. Faure, G. Pollter, & P. Warin, *La construction du sens des politiques publiques - débats autour de la notion de référentiel* (pp. 153-179). Paris: L'Harmattan.
- MULLER, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique* (50^e année), 2, 189-208. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>
- MULLER, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 55, 155-187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>
- MULLER, P. (2009). *Les politiques publiques*. France: Presses Universitaires de France.
- MULLER, P. (2010). Référentiel. Dans: L. Boussaguet (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques: 3e édition actualisée et augmentée* (pp. 555-562). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0555>
- MULLER, P., & SUREL, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.

- NASSEHI, A., DEMSZKY, A. & MAYR, K (2007). *The Structures of Knowledge and of Knowledge Production* (Literature Review). KnowandPol Project. (não publicado)
- NAY, O. & SMITH, A. (dir) (2002). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica.
- NEILSON, S. (2001). *Knowledge Utilization and Public Policy Processes*. A Literature Review. Evaluation UNIT-IDRC. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/31356/117145.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- NIEMANN D. & MARTENS K. (2018). Soft governance by hard fact? The OECD as a knowledge broker in education policy, *Global Social Policy*, 18(3), 267-283. doi:10.1177/1468018118794076
- NORMAND, R. (2010). Expertise, Networks and Indicators: The Construction of the European Strategy in Education, *European Educational Research Journal*, 9(3), 407-421. <https://doi.org/10.2304/eej.2010.9.3.407>
- NORMAND, R. (2016). *The Changing Epistemic Governance of European Education. The Fabrication of the Homo Academicus Europeanus?*. Springer International Publishing.
- NORMAND, R. (2017). The Global Travelling of Evidence-Based Technologies in Public Education Programs and Management, *Revue française d'administration publique*, 161(1), 19-30. <https://doi.org/10.3917/rfap.161.0019>
- NORMAND, R. (2018). *Governing Education in Europe-the changing role of knowledge*. Disponível em: <http://www.susees.eu/2018-lecture-2-governing-education-europe-changing-role-knowledge-romuald-normand/>
- NÓVOA, A. & YARIV-MARSHAL, T. (2005). *Vers un comparatisme critique: regards sur l'éducation*. Portugal: Cadernos Prestige 24. Educa.
- NÓVOA, A. (2011). Travelling, not arriving: a intelectual journey In R. Sultana (Ed.), *Educators of the Mediterran: up close and personal* (pp. 197-207). Rotterdam: Sense Publishers.
- NÓVOA, A. (2018). A modernização das universidades: Memórias contra o tempo, *Revista Portuguesa de Educação*, 31 (Especial), 10-25. <https://doi.org/10.21814/rpe.15076>
- NOWOTNY, H., SCOTT, P., & GIBBONS, M. (2001). *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge, UK: Polity.
- NUTLEY, S. M. & DAVIES, O. (2000). Making a Reality of Evidence-based Practice: Some Lessons from the Diffusion of Innovations, *Public Money and Management* 20(4), 35-42. DOI: [10.1111/1467-9302.00234](https://doi.org/10.1111/1467-9302.00234)
- NUTLEY, S., WALTER, I., & DAVIES, H. T. O. (2003). From Knowing to Doing: A Framework for Understanding the Evidence-into-Practice Agenda, *Evaluation*, 9(2), 125-148. <https://doi.org/10.1177/1356389003009002002>
- Ó, J. R. (2014). Governamentalidade, tecnologias do eu e a história da escola, *Análise Social*, 49(212), 738-741. <http://www.jstor.org/stable/43152841>
- OCDE (2007), *Evidence in Education: Linking Research and Policy*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264033672-en>.
- OCDE (2017, junho, 26-27). *Governing better through evidence-informed policy making*. Conference summary. <https://www.oecd.org/gov/governing-better-through-evidence-informed-policy-making-proceedings.pdf>

- OSBORNE, T. (2004). On mediators: Intellectuals and the ideas trade in the knowledge society, *Economy and Society*, 33:4, 430-447, <https://doi.org/10.1080/0308514042000285224>
- OZGA, J. (2000). Resources for policy research. In OZGA, J. *Policy Research in Educational Settings* (pp.68-113), Buckingham: Open University Press.
- OZGA, J. (2008). Governing Knowledge: Research Steering and Research Quality, *European Educational Research Journal*, 7(3), 261–272. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2008.7.3.261>
- OZGA, J. (2009). Governing knowledge? Globalisation, Europeanisation and the research imagination, *British Journal of Sociology of Education*, 30, 511-517. <http://www.jstor.org/stable/40375448>
- OZGA, J., & ARNOTT, M. A. (2019). Governing beyond PISA: knowledge, networks and narratives, *Roteiro*, 44(3), ISSN: Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351964717016>
- OZGA, J. & LINGARD, B. (2006). Globalization, Education Policy and Politics, in LINGARD, B. & OZGA, J. (Eds). *The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics* (pp.65-82). London: Routledge.
- OZGA, J., SEDDON, T. & POPKEWITZ, T.S. (2006). *World Yearbook of Education 2006. Education Research and Policy: Steering the knowledge-based economy*. London and New York: Routledge.
- PAPADOPOULOS, I. (2015). Chapitre 4 / Référentiel, médiateurs et démocratie. In L. Boussaguet (ed.). *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques* (pp. 103-124). Paris: Presses de Sciences Po.
- PIELKE, R. A. (2007). *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge: University Press.
- PIRES, C. (2012). A "escola a tempo inteiro": operacionalização de uma política para o 1º ciclo do ensino básico: uma abordagem pela "análise das políticas públicas" [Tese de doutoramento. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa <http://hdl.handle.net/10451/6519>
- PITSEYS, J. (2010). Le concept de gouvernance. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65, 207-228. <https://doi.org/10.3917/riej.065.0207>
- PONS, X. & VAN ZANTEN, A. (2007). *Knowledge circulation, regulation and governance* (Literature review). Projeto Know&POL (não publicado). http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.pons_vanzanten.eng.pdf
- PORTO DE OLIVEIRA, O. & DE FARIA, C. A. (2017). Policy Transfer, Diffusion and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil, *Novos Estudos - CEBRAP*. <http://dx.doi.org/10.25091/S0101-3300201700010001>
- QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- RABIER, C. (2007) Introduction: expertise in historical perspectives. In C. RABIER, (ed.) *Fields of Expertise: a Comparative History of Expert Procedures in Paris and London, 1600 to Present* (pp. 1-15). Newcastle, UK: Cambridge Scholars Publishing. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/43413/>
- RADAELLI, C. M. (1999) The public policy of the European Union: whither politics of expertise?, *Journal of European Public Policy*, 6(5), 757-774. <https://doi.org/10.1080/135017699343360>

- RAVETZ, j. (1999). What is post-normal Science, *Futures*, 31, 647–653. <http://www.andreasaltelli.eu/file/repository/Editorials2.pdf>
- RESTIER-MELLERAY, C. (1990). Experts et expertise scientifique. Le cas de la France, *Revue française de science politique* (40^e année), 4, 546-585. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1990.394498>https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1990_num_40_4_394498
- REYNAUD, J.-D. (1997). *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*. (3. ed.) Paris: A. Colin.
- REYNAUD, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjoint. In G. Terssac, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 103-113). Paris: Éditions La Découverte.
- RHINARD, M. (2003). "Committees in the European Union: An Empirical and Normative Assessment". Paper presented in EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, Tennessee, March 27-29, 2003. (Unpublished) <http://aei.pitt.edu/id/eprint/2910>
- RHODES, R. (2006). Policy Network Analysis In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (eds) *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 423-45). Oxford: Oxford University Press.
- RICH, A. (2004), *Think tanks, public policies and politics of expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RIMKUTÉ, D., HAVERLAND, M. (2015). How does the European Commission use scientific expertise? Results from a survey of scientific members of the Commission's expert committees. *Comp Eur Polit*, 13, 430–449. <https://doi.org/10.1057/cep.2013.32>
- RHODES, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- ROBERT, C. (2003). L'expertise comme mode d'administration communautaire. Entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance, *Politique européenne*, 11, 57-78. <https://doi.org/10.3917/poeu.011.0057>
- ROBERT C. (2005). Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure. In L. DUMOULIN, S. LA BRANCHE, C. ROBERT & P. WARIN (eds.). *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. Grenoble: PUG.
- ROBERT, C. (2010). Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne: Bilans et perspectives de recherché, *Politique européenne*, 32, 7-38. <https://doi.org/10.3917/poeu.032.0007>
- ROBERT, C. (2012): Expert groups in the building of European public policy, *Globalisation, Societies and Education*, 10(4), 425-438. <https://doi.org/10.1080/14767724.2012.735147>
- ROBERTSON, S.L. (2005) Re-imagining and rescripting the future of education: global knowledge economy discourses and the challenge to education systems, *Comparative Education*, 41(2), 151-170. <https://doi.org/10.1080/03050060500150922>
- ROQUEPLO, P. (1997). *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Versailles, France: Éditions Quæ.
- ROSE, N. (1993). Government, Authority and Expertise in Advanced Liberalism. *Economy and Society*, 22, 327-399. <https://doi.org/10.1080/03085149300000019>

- ROSE, N. & MILLER, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government, *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173–205. <https://doi.org/10.2307/591464>
- ROSE, R. (1991). What is Lesson-Drawing?, *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
- SABATIER, P.A. & JENKINS-SMITH, H.C. (eds) (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P.A. (1998) The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130, <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- SAINT-MARTIN, D. (2014). Expertise. In L. BOUSSAGUET (ed.) *Dictionnaire des politiques publiques: 4^e édition précédée d'un nouvel avant-propos* (pp. 266-274). Paris: Presses de Sciences Po.
- SANDERSON, I. (2002). Making Sense of ‘What Works’: Evidence Based Policy Making as Instrumental Rationality?, *Public Policy and Administration*, 17(3), 61-75. <https://doi.org/10.1177/095207670201700305>
- SAURUGGER, S. (2002). L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. *Revue Française de Science Politique* (52e année), 4, 375-401. <https://doi.org/10.3917/rfsp.524.0375>
- SCHULLER, T., JOCHEMS, W., Moos, L., & VAN ZANTEN, A. (2006). Evidence and Policy Research. *European Educational Research Journal*, 5(1), pp. 57–70. <https://doi.org/10.2304/eej.2006.5.1.57>
- SILVA, A. S. (2017). Sociologia e política pública: sobre avanços recentes em Portugal. *Análise Social*, 225, Lii (4.º), 782-803. Consultado online em março de 2020. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/n225a03.pdf>
- SIN, C. H. (2008). The role of intermediaries in getting evidence into policy and practice: Some useful lessons from examining consultancy client relationships. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 4(1), 85-103. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/174426408783477828>
- STAR, S. L. (2010). This is not a boundary object: Reflections on the origin of a concept. *Science, Technology, & Human Values* 35(5), 601-617. <https://doi.org/10.1177/0162243910377624>
- STEHR, N. & GRUNDMANN, R. (2003). Knowledge policy. Social control and knowledge. *Science and Public Policy*, 30(3), 183-188. <https://doi.org/10.3152/147154303781780524>
- STEHR, N. & GRUNDMANN, R. (2012): How does knowledge relate to political action? *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25(1), 29-44. <http://dx.doi.org/10.1080/13511610.2012.65557>
- STONE, D. (2001). *Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas* (working paper nr.69/1). Coventry: University of Warwick. <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/csg/papers/papers/workingpapers/2001/wp6901.pdf>
- STONE, D. (2002). Using Knowledge: The Dilemmas of ‘Bridging Research and Policy’. *Compare*, 32(3), 286-296. British Association for International and Comparative Education. <http://dx.doi.org/10.1080/0305792022000007454>

- STONE, D. (2007). Recycling bins, garbage cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institutes. *Public Administration*, 85(2), 259-278. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00649.x>
- STONE, D. (2008). Global public policy, transnational policy communities, and their networks. *Policy Studies Journal*, 36, 19 - 38. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00251.x>
- STONE, D. (2013). *Knowledge Actors and Transnational Governance*. Non-Governmental Public Action. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137022912_2
- STONE, D. & LADI, S. (2015). Global Public Policy and Transnational Administration. *Public Administration*, 93(4), 2-17. <https://doi.org/10.1111/PADM.12207>
- STONE, D., PORTO DE OLIVEIRA, O. & PAL, L. (2020). Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. *Policy and Society*, 39(1), 1-18. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1619325>
- SULTANA, R.G. (2011). On being a 'boundary person': mediating between the local and the global in career guidance policy learning. *Globalisation, Societies and Education*, 9(2), pp. 265-283, DOI: [10.1080/14767724.2011.577326](https://doi.org/10.1080/14767724.2011.577326)
- SUTCLIFFE, S. & COURT, J. (2006). *Toolkit for Progressive Policymakers in Developing Countries: Research and Policy in Development Programme*. UK: Overseas Development Institute. <http://www.pointk.org/resources/files/tools-policy-makers.pdf>
- THÉRY, I. (2005). Expertises de service, de consensus, d'engagement: essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales. *Droit et société*, 60(2), 311-327. <https://doi.org/10.3917/drs.060.0311>
- THOMPSON, G., SAVAGE, G. C. & LINGARD, B. (2016). Think tanks, edu-businesses and education policy: issues of evidence, expertise and influence. *The Australian Educational Researcher*, 43 (1), 1-13. <https://doi.org/10.1007/s13384-015-0195-y>.
- TRÉPOS, J.-Y. (1996). *Sociologie de l'expertise*. Paris: PUF.
- TRÉPOS, J.-Y. (2002). L'expertise comme équipement politique de la société civile. *Questions de communication*, (2), 7-18. URL: <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/7064>
- TURNER, S. (2001). What is the Problem with Experts?, *Social Studies of Science*, 31(1), pp. 123-149. <https://doi.org/10.1177/030631201031001007>
- VAN BUUREN, A. & EDELENBOS, J. (2004). Why Is Joint Knowledge Production Such a Problem?, *Science & Public Policy*, 31(4), 289-299. <https://doi.org/10.3152/147154304781779967>
- VAN ZANTEN, A. (2006) Competition and Interaction between Research Knowledge and State Knowledge in Policy Steering in France: national trends and recent effects of decentralization and globalization, in D. COULBY, J. OZGA, T. POPKEWITZ & T. SEDDON (Eds.). *World Yearbook of Education 2006. Education research and policy: steering the knowledge-based economy* (pp. 259-279). London & New York. Routledge.
- VAN ZANTEN, A. (2008). Régulation et rôle de la connaissance dans le champ éducatif en France: du monopole à l'externalisation de l'expertise? *Sociologie et sociétés*, 40 (1), 69-92. <https://doi.org/10.7202/019473ar>
- WISEU, S. (2012). *Políticas públicas de ciência e a regulação da investigação educacional: estruturas e redes de investigadores*. (Tese de doutoramento. Instituto da Educação, Universidade de Lisboa). Repositório da Universidade de Lisboa.

- WISEU, S., & CARVALHO, L. M. (2018). Think tanks, policy networks and education governance: The rising of new intra-national spaces of policy in Portugal. *Education, Policy Analysis Archives*, 26(108). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3664>
- WEILER, H. (1983). Legalization, Expertise, and Participation: Strategies of Compensatory Legitimation in Educational Policy. *Comparative Education Review*, 27(2), 259-277. <https://doi.org/10.1086/446371>
- WEISS, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431. <https://doi.org/10.2307/3109916>
- WOLLSCHIED, S. & OPHEIM, V. (2016). Knowledge brokering initiatives in education – a systematic map of the Nordic countries. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1. <https://doi.org/10.3402/nstep.v2.31111>
- WOOLGAR, S. (2000). Social Basis of Interactive Social Science. *Science and Public Policy*, 27, pp. 165-173. <https://doi.org/10.3152/147154300781782039>
- YOUNG, K., ASHBY, D., BOAZ, A. & GRAYSON, L. (2002). Social Science and the Evidence-Based Policy Movement. *Social Policy and Society*, 1, 215 - 224. DOI:[10.1017/S1474746402003068](https://doi.org/10.1017/S1474746402003068)

FONTES

Programas do governo

Programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015)

Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011)

Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)

Legislação

Despacho n.º 25995/2005 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 240

Despacho n.º 11224/2005 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 96

Despacho n.º 14753/2005 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 127

Despacho n.º 25994/2005 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 240

Despacho n.º 17388/2005 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 155

Despacho n.º 19737/2005 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 176

Despacho n.º 2109/2006 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 19

Despacho n.º 12 591/2006 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 115

Despacho n.º 18892/2006 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 180

Despacho n.º 7503/2006 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 67

Despacho n.º 3032/2006 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, n.º 28

- Despacho nº 2143/2007 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº29
- Despacho nº 546/2007 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº8
- Despacho n.º 29398/2008 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº222
- Despacho nº 13841/2008 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 96
- Despacho nº 14460/2008 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 100
- Despacho nº 16693/2008 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 117
- Despacho nº 15770/2009 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 132
- Despacho nº 701/2009 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº6
- Despacho nº 100/2010 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº2
- Despacho nº 11917/2010 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº142
- Despacho nº 6955/2010 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº76
- Despacho nº 16731-A/2011 do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 236
- Despacho nº 5306/2011 do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº77
- Despacho nº 8683/2011 do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº 122
- Despacho nº4150/2011 do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº45
- Decreto-Lei n.º 139/2012 do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº 129
- Despacho nº 135/2012 do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº 5
- Despacho nº 12223/2013 do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº185
- Despacho nº 4910/2013 do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº 70
- Despacho nº 5262/2014. Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº 73
- Despacho nº 14170/2014. Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº 227
- Despacho nº 6144/2014 do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº 90
- Despacho nº 11069/2015 Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série nº 194
- Despacho Conjunto nº 1081/2005 da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério da Educação e Ministério da Cultura. Diário da República: II Série, nº 244
- Despacho Conjunto nº 812/2005 do Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Diário da República: II Série, nº 204
- Despacho Conjunto nº 19426/2006 da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério da Educação e Ministério da Cultura. Diário da República: II Série, nº 184

Despacho Conjunto nº 269/2006 da Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação Diário da República: II Série, nº 58

Despacho Conjunto nº 20650/2009 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 178

Despacho Conjunto nº 370/2006 do Ministério das Finanças, Ministério da Administração Pública e Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 85

Despacho Conjunto nº 19191/2009 do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 160

Despacho Conjunto nº 7306/2010 do Ministério das Finanças e da Administração Pública e do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 81

Despacho Conjunto nº 12499/2010 do Ministério das Finanças e da Administração Pública e do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 149

Despacho Conjunto nº 17786/2010 do Ministério das Finanças e da Administração Pública e do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 231

Despacho Conjunto nº 4150/2011 do Ministério das Finanças e da Administração Pública e do Ministério da Educação. Diário da República: II Série, nº 45

Despacho Conjunto nº 5305/2012 do Ministério das Finanças e Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº 77

Despacho Conjunto nº 4818/2013 do Ministério da Educação e Ciência e Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Diário da República: II Série, nº 68

Despacho Conjunto nº 15377/2013 da Presidência do Conselho de Ministros, Ministério das Finanças e Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: II Série, nº 229,

Despacho Conjunto nº 706-C/2014 Ministérios da Educação e Ciência e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Diário da República: II Série, nº 10

Portaria nº 73/2010 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e Ministério da Educação. Diário da República: I Série, nº 24

Portaria nº 1497/2008 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e Ministério da Educação. Diário da República: I Série, nº 245

Portaria nº 292-A/2012 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e Ministério da Educação. Diário da República: I Série, nº 187

Outros documentos referenciados no texto

CACHAPUZ, A., COSTA, N., ANJO, A. & e MATOS J. (2007). Relatório de avaliação externa da 1ª fase de implementação do Programa de Formação Contínua de Matemática para professores do 1º Ciclo. Universidade de Aveiro.

CARNEIRO, R., VALENTE, A., LIZ, C., LOPES, H., CEROL, J., MENDONÇA, M., CARNEIRO, M. & MELO, R. (2010). Iniciativa Novas Oportunidades: resultados da avaliação externa (2009-2010).

COSTA, A. F. (coord.), PEGADO, E. & ÁVILA, P. (2008). Avaliação do Plano Nacional de Leitura, Lisboa, GEPE/Ministério da Educação.

COSTA, A. F. (coord.), PEGADO, E., ÁVILA, P., COELHO, A. R. & ALVES, T. (2009), Avaliação do 2º e 3º Anos do Plano Nacional de Leitura. GEPE. Lisboa: Ministério da Educação.

COSTA, A. F. (coord.), PEGADO, E., ÁVILA, P., COELHO, A. R. (2010). Avaliação Externa do Plano Nacional de Leitura - 4º Ano. GEPE. Lisboa: Ministério da Educação.

COSTA, A. F. (coord.) (2011). Avaliação do Plano nacional de Leitura: os primeiros 5 anos. GEPE. Lisboa: Ministério da Educação.

DUARTE, I., CALADO, A, JORDÃO, A. P., GONÇALVES, C., CARVALHO, J.M., ÁLVARES & ESTÉVÃO, P (coord.) (outubro 2006). Estudo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário. Segundo Relatório. ISCTE/Ministério da Educação/PRODEP

DUARTE, I., CALADO, A, JORDÃO, A. P., GONÇALVES, C., CARVALHO, J.M., ÁLVARES & ESTÉVÃO, P. (2007). Estudo de Acompanhamento e Avaliação da Reforma do Ensino Secundário: Relatório Final. Lisboa: ISCTE/Ministério da Educação/PRODEP

DUARTE, I., CALADO, A, JORDÃO, A. P., GONÇALVES, C., CARVALHO, J.M., ÁLVARES & ESTÉVÃO, P. (abril 2007). Análise do Processo Elaboração, Avaliação e Implementação dos Programas do Ensino Secundário. . ISCTE/Ministério da Educação/PRODEP

DUARTE, I., CALADO, A, JORDÃO, A. P., GONÇALVES, C., CARVALHO, J.M., ÁLVARES & ESTÉVÃO, P. (dezembro 2008). Estudo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário. Quarto Relatório. ISCTE/Ministério da Educação/PRODEP

GALVÃO, C., SANTOS, L., PINTO, J. & SIMÕES, H. (2008); Relatório de avaliação externa do Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências. Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa. DGIDC

OLIVEIRA, P., CLÍMACO, M., CARRAVILLA, M., SARRICO, C., AZEVEDO, J. & OLIVEIRA, J. (2006). Relatório final da atividade do Grupo de Trabalho para Avaliação das Escolas. Ministério da Educação.

Relatório final do grupo de trabalho para a Avaliação Externa das Escolas (2011). Propostas para um novo ciclo de avaliação externa das escolas. IGE/Ministério da Educação.

Relatório final do grupo de trabalho de educação sexual (2007). DGDIC/ME.

Relatório final do grupo de trabalho dos manuais escolares (junho de 2005). Linhas diretrizes para uma política integrada de manuais escolares. Ministério da Educação

Relatório Preliminar do grupo de trabalho para a organização e distribuição do trabalho docente (janeiro, 2006);

Relatório Preliminar do grupo de trabalho para a organização e distribuição do trabalho docente (julho, 2006).

Relatório do 1º ano de execução do Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE 2005/2008). (outubro 2008). Presidência do Conselho de Ministros. Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico.