

22 - POLÍTICAS DE CONSTRUÇÕES ESCOLARES: CONHECIMENTO, DECISÃO POLÍTICA E ACÇÃO PÚBLICA

Ana Patrícia Almeida

UCP Ciências da Educação, do Instituto Superior de Educação e Ciências, Lisboa

anapatricia@isec.universitas.pt

Resumo

Esta comunicação pretende dar conta de um projecto de investigação sobre as *Políticas de Construções Escolares*, que se insere no âmbito de um curso de doutoramento em Ciências da Educação, sob o tema aglutinador “Conhecimento, decisão política e acção pública”. É no interior deste espaço que o objecto de estudo é construído, mobilizando para tal contributos teóricos oriundos de diversos campos disciplinares, tais como a sociologia, a ciência política, a análise das políticas públicas. Animado, assim, por um debate acerca das transformações do papel e das formas de intervenção do Estado no governo da educação, este projecto procura constituir um compromisso com a compreensão das relações entre conhecimento, decisão política e acção pública (Carvalho, 2007).

É neste campo que o projecto é elaborado e é à luz do modelo teórico da sociologia da acção pública que o tema de investigação é problematizado e que é definida a inquirição. Pretende-se, assim, desenvolver uma análise destas políticas, que consiga centrar num único debate um conjunto de aspectos muitas vezes dissociados (Derouet-Besson, 1998) e que, simultaneamente procure apreender “*a heterogeneidade de interesses em presença, a complexidade de estratégias dos actores envolvidos, os meandros da tomada de decisão política, as reinterpretações no momento da implementação, os efeitos e os reajustamentos regulares dos dispositivos iniciais*” (Lascoumes citado por van Zanten, 2004, p. 26).

1. Análise das políticas públicas

O estudo aqui proposto parte de um conjunto de modelos teóricos e de conceitos no âmbito da análise das políticas públicas e segue uma perspectiva construtivista¹, que aplicada à análise das políticas públicas, se situa num quadro teórico que sublinha a natureza socialmente construída da realidade e que entende a política como um processo sócio-cognitivo construído.

¹ Nesta perspectiva construtivista Ball (1994) sublinha que a análise das políticas públicas deve se interessar por dois tipos de contexto: o contexto da formulação e produção das políticas e o contexto da sua aplicação/implementação, que compreende um trabalho de reinterpretação, adaptação e transformação das políticas no qual se envolvem continuamente os actores locais.

Tradicionalmente, a ciência política, conceptualiza as políticas públicas de uma forma redutora, “*apenas em torno dos dispositivos formais de governação (produção legislativa e normativa, actividade executiva das autoridades públicas) numa perspectiva predominantemente jurídica e administrativa*” (Afonso, 2007, p. 1), dando primazia ao impulso governamental e à acção do Estado.

Assistimos actualmente ao alargamento da visão tradicional de política pública e consequente adopção de uma abordagem da acção pública. No âmbito desta abordagem, “*são consideradas as acções das instituições públicas e de uma multiplicidade de actores, públicos e privados, oriundos quer da sociedade civil quer da esfera estatal, que agem em conjunto, em interdependências múltiplas, ao nível nacional mas também local e supranacional, para produzir formas de regulação das actividades colectivas.*” (Commaille, 2006, p.. 415).

Nesta perspectiva, as políticas públicas apresentam múltiplas escalas de acção espacial que se multiplicam a partir de vários lados, onde proliferam fontes diversas de influência, podendo ultrapassar a esfera nacional e integrar fenómenos de mundialização, (Lascoumes e Le Galès, 2007). As políticas públicas não se confinam a um só espaço de decisão, nem a uma sequencialidade, em que uma etapa é mais importante que outra, e fundamentalmente induzem acção apresentando três características fundamentais: 1) veiculam conteúdos; 2) mobilizam actividades; 3) desenvolvem-se através das interrelações dos actores. No espaço da política pública o actor é alguém que age comprometido com um projecto no âmbito de uma acção, que tenha repercussões tangíveis sobre um dado processo dessa mesma política (Grossman, 2004, p. 23), recobrando, ainda, duas dimensões importantes: 1) a da contribuição para um processo político; 2) o do impacto desta contribuição para um resultado final. As novas configurações que o Estado tem vindo a assumir, como novas formas de governo, originam a desmultiplicação do número de actores, variando estes durante o processo político e de sector para sector

Assim sendo, e como refere Commailles (2006), faz todo o sentido falar numa sociologia da acção pública, na medida em que deixam de ser considerados unicamente os objectos tradicionais da ciência política (poder, instâncias governamentais, instituições estatais, etc) para passar a considerar “*o que se passa no seio da sociedade, nas interacções múltiplas, diversas e complexas que a estruturam*” (p. 416).

Com efeito, uma abordagem de análise das políticas públicas que assenta nesta aceção mais ampla de *acção pública*, permite:

- uma ruptura com a ideia de *voluntarismo político* – vários trabalhos demonstram que não é porque as leis se sucedem que as políticas se transformam. “*Os efeitos de voluntarismo político variam grandemente em função da implementação que revela sempre actores inesperados, processos caóticos e consequências (também elas) inesperadas*” (Lascoumes e Le Galès, 2007, p. 16);

- uma ruptura com a ideia de *unicidade do Estado* – é posta em causa aqui a ‘reificação’ do Estado. Os trabalhos da sociologia das organizações tiveram aqui uma influência importante, na medida em que revelaram a diversidade de grupos e estratégias no seio do Estado;

- uma ruptura com o *fetichismo da decisão* – as políticas públicas analisadas em termos de escolha. Vários trabalhos têm demonstrado a importância do que se passa a montante e a jusante da definição das políticas públicas: desde os processos contraditórios, à não-decisão, às cenas invisíveis, aos actores ‘escondidos’, tão importantes para a acção pública quanto os processos mais visíveis. (Lascombes e LE Galès, 2007);

- uma ruptura com *visões hieráticas e estatais* – é mais policêntrica. Há vários centros. A acção pública é definida como a acção de diferentes actores, da esfera pública ou privada, que trabalham a vários níveis, relativizando o papel do Estado.

- revelar a *coexistência de uma regulação política e regulação social* – Não é só a política que ‘constrói’ a sociedade, é também a sociedade que ‘constrói’ a política. Como sublinha Jobert “*a regulação política tem um desafio permanente, conciliar a construção de uma ordem política legítima e contribuir para uma ordem social ... forçosamente complexa e contraditória*” (citado por Lascombes e Le Galès, 2007, p. 18).

Numa óptica de análise política pelo ângulo da acção pública, os novos modelos de análise distanciam-se dos modelos clássicos da ciência administrativa e passam a integrar outras abordagens, subtraídas à ciência política, à sociologia das organizações, à antropologia, perspectivando a política como um processo complexo, interactivo e multi-etapas, que rejeita a ideia de um conhecimento neutro, aceitando que as teorias e os valores influenciam a observação. Palier e Surel sublinham que a análise das políticas públicas se constitui por empréstimos sucessivo de outras áreas do saber e pela preparação de um vocabulário próprio, o que lhes confere um maior grau de abrangência.

É neste campo que o projecto é elaborado e é à luz do modelo teórico da sociologia da acção pública que o tema de investigação é problematizado e que é definida a inquirição.

2. As políticas de construções escolares em Portugal

“A escola, o edifício escolar ... Espaço de significados, presença pública na comunidade, alguém lhe chamou já «monumento cívico», por ser o rosto visível da instituição escolar”

(Maria José Martins)²

A explosão dos efectivos escolares resultado quer do crescimento demográfico quer da democratização do ensino; as reformas educativas que sublinham a vontade de juntar num mesmo espaço os alunos da Educação Pré-escolar ao final da Educação Básica; a alteração das relações entre a administração central e a administração local e comunidade local; a evolução dos conceitos arquitectónicos; a evolução da pedagogia e o desenvolvimento de equipamentos especializados, constituem aspectos relevantes no traçar da evolução das políticas de construções escolares em Portugal. Não se procura, aqui, empreender uma

² *In Escolas, espaços de educação*, publicação conjunta da Escola Superior de Educação de Lisboa e Câmara Municipal de Lisboa, em 1995.

genealogia aprofundada das políticas de construções escolares em Portugal, mas fazer uma breve passagem por momentos-chave na evolução destas mesmas políticas.

Nos últimos anos de vigência do Estado Novo, é definido na Reforma Educativa o objectivo de “*democratização do ensino*”. Resultado desta proposta, nesta fase final do regime, é feito um esforço de desenvolvimento ao nível das construções escolares e formação de professores no sentido de dar cumprimento ao objectivo de levar a escola ao maior número de pessoas. Com a mudança de regime em Abril de 1974 à democratização do ensino juntamos o regresso de meio milhão de portugueses das ex-colónias que viriam sobre ocupar o já lotado parque escolar.

No seguimento desta sobre ocupação do parque escolar em 1979 é feito um estudo sobre *Explosão escolar e carências de instalações*, pelo arquitecto João Reis Machado da Direcção Geral de Construções Escolares, na altura parte integrante do Ministério da Habitação e das Obras Públicas que identificava já como fundamental a participação de outros níveis da administração.

“Perante a complexidade das exigências da sociedade moderna e do número elevado de operações detalhadas a desenvolver no campo das necessidades básicas, só a desmultiplicação das funções exercidas até agora a nível central, poderá permitir encontrar soluções para essas necessidades. (...)

É pelas razões apontadas que o processo através do qual são escolhidas as melhores localizações para os novos equipamentos escolares se encontra em vias de ser descentralizado. Operar-se-á assim uma transferência de poderes, atribuições e responsabilidades que irá aumentar a capacidade das populações em resolver os seus próprios problemas.

Os campos de responsabilidade terão que ser claramente definidos, bem como os circuitos e níveis de colaboração a estabelecer entre administração central e autarquias locais.” (pp. 38-39)

Também em 1984, o arquitecto José Afonso refere que “*será através de formas de autoridade descentralizada, que naturalmente melhor conhecerão as necessidades e anseios do meio local, que tais iniciativas poderão ser concretizadas*” (p. 3). Acrescenta, “*não queríamos deixar de assinalar a importância que atribuímos à participação³ das populações interessadas na definição dos equipamentos que importa realizar e estabelecimento do seu grau de prioridade*” (p. 4).

Em 1986, a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86) define um novo quadro geral do sistema educativo e estabelece grandes princípios gerais e organizativos que vêm a ter uma influência decisiva na concepção dos edifícios escolares e na configuração de uma nova rede educativa.

³ Sublinhado no original

Entre esses princípios gerais que directamente influem na concepção dos edifícios escolares e no planeamento da rede escolar, sublinham-se:

“É da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares (art. 2º, nº 2);

O planeamento da rede escolar de estabelecimentos escolares deve contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens (art. 37º, nº 2);

O planeamento e reorganização da rede escolar, assim como a construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento, devem assentar numa política de regionalização efectiva, com definição clara das competências dos intervenientes, que, para o efeito devem contar com os recursos necessários (art. 38º);

Os edifícios escolares devem ser planeados na óptica de um equipamento integrado e ter suficiente flexibilidade para permitir, sempre que possível a sua utilização em diferentes actividades da comunidade e a sua adaptação em função das alterações dos diferentes níveis de ensino, dos currículos e métodos educativos. (art. 39º, nº 1)”

A necessidade de se tomarem medidas no sentido de se proceder quer à reconversão e adaptação do parque escolar às exigências da Reforma Educativa, quer à construção de novos edifícios, levou à redefinição de critérios de planeamento.

São definidos quatro princípios estratégicos para o planeamento da rede escolar:

a) Princípio de *diversidade* que se traduz na aceitação de todas as variedades possíveis de estrutura curricular, no ensino básico e escolas pluricurriculares, no ensino secundário;

b) Princípio de *flexibilidade* que se traduz na necessidade de planificar, conceber, construir e gerir os equipamentos, de uma forma dinâmica, adaptados à evolução da procura e das alterações dos diferentes níveis de ensino, dos currículos e métodos de ensino;

c) Princípio de *complementaridade* que alarga as tradicionais fronteiras que definem o espaço afectado a uma escola e possibilita a racionalização na utilização e gestão dos recursos físicos necessários ao cumprimento dos diferentes graus de escolaridade, nomeadamente através do que na Lei de Bases é designado de ‘*grupo de estabelecimentos*’;

d) Princípio de *integração* que fomenta soluções no que respeita à construção e utilização de edifícios escolares, no âmbito de uma “*visão integrada e integradora da escola*” (Fazendeiro, 1991, p. 75) indicando a necessidade dos edifícios escolares serem planeados de modo a poderem ser utilizados em diferentes actividades, entendendo-se a escola como um dos elementos de um sistema mais vasto de equipamentos sociais.

A carta escolar (agora carta educativa) surge, então, como metodologia de planeamento, “*entendida não como documento acabado mas como uma (re) configuração da rede educativa, expressão de uma política educativa projectada num determinado horizonte*

temporal, permanentemente reavaliada e actualizada, no quadro de uma prática de planeamento educativo, desenvolvida de uma forma sistemática e continuada aos diversos níveis da administração” (DAPP, 2000, p. 4).

Nos anos 80, a carta escolar é justificada num momento de expansão da escola pública, como forma de o Estado garantir uma oferta educativa homogénea e com igualdade de oportunidades de acesso.

Constitui, acima de tudo, uma metodologia que visa “*introduzir a racionalidade na planificação da educação, estudando as condições concretas da realização dos objectivos do plano e pondo em evidência as condições prévias à introdução das reformas escolares*” (Hallak, citado por Barroso, 1990, p. 85). Procura, neste contexto: a) organizar a oferta de forma a responder às necessidades e exigências do desenvolvimento educativo e socio-económico; b) promover a igualdade em termos de condições de oferta nos diferentes pontos do país bem como a igualdade de acesso à escola; c) aumentar a eficácia dos sistemas educativos, através de uma aplicação mais eficaz dos recursos e uma utilização mais adequada dos equipamentos, nomeadamente através da integração numa rede de serviços comunitários e de desenvolvimento regional.

No âmbito dos primeiros estudos sobre carta escolar que têm lugar nos anos 80, o trabalho da carta escolar começa por ser realizado por um serviço central do Ministério da Educação, que elabora as primeiras cartas escolares. São deste trabalho exemplo, os Seminários de Évora e de Albufeira, que estão na origem, respectivamente, da Carta Escolar da Região do Alentejo e da Carta Escolar do Algarve.

Apesar de durante alguns anos este trabalho não ter tido continuidade, fruto da falta de clarificação das competências da elaboração da carta educativa (Macedo e Afonso, 2002), neste momento, o número de cartas educativas por homologar ou em elaboração é baixo⁴.

Algumas limitações estão associadas, no entanto, a este dispositivo, situando-se, nomeadamente na “*falta de actualização*” dos critérios definidos inicialmente para o desenvolvimento e gestão da rede escolar, bem como na falta de “*reconhecimento*” (Macedo e Afonso, 2002, p. 46) destes critérios como guias de acção. Com efeito, o processo de decisão situa-se, essencialmente, ao nível central/regional (com a participação do Secretário de Estado da Administração Educativa, Directores regionais e dois serviços centrais responsáveis, respectivamente, pela função de planeamento do sistema educativo e pela colocação do pessoal docente), prevalecendo, na decisão, a “*lógica do Secretário de Estado da Administração em exercício, no momento, com ajuda fundamental da informação fornecida pelos Directores Regionais da Educação*” (Macedo e Afonso, 2002, p. 46).

Esta actuação resulta no desenvolvimento de um terreno propício à emergência de diferentes interesses de diferente natureza que vão desde,

⁴ Segundo dados do Gabinete de estatística e planeamento da educação em 23-05.2008 existiam: 258 cartas educativas homologadas; 11 cartas educativas em avaliação e 9 em processo de elaboração.

“o poder dos autarcas na defesa dos seus concelhos (...) aos objectivos imobiliários de entidades particulares que ‘oferecem’ ao Estado terrenos e/ou edifícios, ao sentido de oportunidade e interesse exercido pelo ensino particular e cooperativo, até ao receio perante o aumento do poder reivindicativo dos pais, alunos e até professores, relativamente a escolas que, por falta de condições ou por subocupação tudo indicava que deviam ser encerradas” (Macedo e Afonso, 2002, p. 47)

Desta forma, ao se desenhar e construir a oferta escolar com base, essencialmente, em decisões que são *“fruto de compromissos entre lógicas e interesses de diferente origem”* (Macedo e Afonso, 2002, p. 41) a carta escolar afasta-se dos benefícios que podiam estar na base da sua elaboração. A saber:

“- Assegurar a coerência nacional do sistema de ensino, favorecendo a igualização das condições da oferta escolar e assumindo uma função correctora de desequilíbrios inter e intra regionais, nomeadamente através de critérios de ‘discriminação positiva, em relação às populações e regiões mais desfavorecidas;

- Garantir a continuidade entre os diferentes ciclos e graus de ensino no quadro de ‘unidades geo-educativas’ que integram os diferentes tipos de escolas necessários para garantir o acesso a todos os níveis de escolaridade;

- Coordenar a utilização dos equipamentos escolares com outros equipamentos comunitários, no quadro do que se poderia chamar de uma ‘carta cultural, educativa e social’;

- Racionalizar o planeamento e a gestão da rede escolar, numa perspectiva de rentabilização do parque existente, e de preocupação pelos aspectos qualitativos;

- Ajustar as condições espaciais da oferta escolar ..., à evolução pedagógica e às características dos projectos educativos das populações a que se destinam;

- Reforçar o controlo da colectividade sobre a escola através da sua participação no processo de planeamento local (Barroso, 1991, p. 90)”

Outro aspecto importante a realçar na evolução das políticas de construções escolares diz respeito à transferência de competências ao nível da educação para as autarquias, entre as quais a elaboração da já referida carta educativa. Genericamente podemos distinguir quatro fases na evolução das competências e papel das autarquias na área da educação:

- De 1974 a 1986, o município é considerado apenas um contribuinte líquido para as despesas públicas com a educação escolar;

- Entre 1986 e 1996 ao município são reconhecidas competências educativas de natureza privada em igualdade de circunstâncias com as restantes instituições privadas e cooperativas e, como a estas, também lhe é atribuído o estatuto de parceiro social;

- A partir de 1996 inicia-se uma fase de reconhecimento da natureza pública da intervenção municipal na educação. Entre 1974 e 1986 a intervenção legislativa, que se verifica apenas em 1984, destina-se a regular exclusivamente a distribuição de competências entre administração central, regional e local em matéria de investimentos, entre os quais figura a educação, matéria que trata o Decreto-Lei 77/84. Aí se referem como competências

autárquicas responsabilidades na construção, manutenção e suporte de despesas correntes na educação pré-escolar e básica, nos transportes escolares para os alunos do ensino básico e vários outros financiamentos no domínio da acção social escolar para os mesmos níveis. Trata-se não tanto de definição de competências educativas mas de encargos financeiros atribuídos às autarquias locais.

- A partir de 1998, o regime jurídico da direcção e administração das escolas de educação pré-escolar, básicas e secundárias (Decreto-Lei 115-A/98) e a nova Lei das Atribuições e Competências Autárquicas (Lei 159/99) vieram alargar o âmbito dessa alocação devolvendo aos municípios competências na elaboração da carta escolar, na constituição dos conselhos locais de educação e na gestão de pessoal não docente da educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico. *“Mais do que tecer considerações sobre a extensão e relevância concreta de cada uma destas competências importa salientar a mudança de perspectiva que está implícita nestas normas. De facto elas indicam que o município deixa de ser considerado apenas um contribuinte do sistema educativo ou um gestor de interesses privados no domínio da educação para ser entendido como uma instituição que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado e com o mesmo estatuto de instituição pública. É a partir deste momento que se inicia, embora de uma forma incipiente, um processo de devolução de competências que pode conduzir a uma territorialização e construção de uma política educativa local.”* (Fernandes, 2000, p. 36)

Ainda com o intuito de identificar momentos-chave na evolução das políticas de construções escolares importa fazer referência a duas medidas lançadas recentemente: a criação de uma entidade público-privada para planeamento e gestão do parque escolar ao nível do ensino secundário; e o lançamento do programa nacional de requalificação da rede escolar do 1º ciclo e da educação pré-escolar.

Assim, no âmbito do Programa de Modernização das Escolas do Ensino Secundário que tem como objectivos recuperar e modernizar os edifícios escolares, foi criada pelo Decreto-Lei nº 41/2007 de 14 de Fevereiro, a Parque Escolar E.P.E., de natureza empresarial, *“que tem por objecto o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização e manutenção da rede pública de escolas secundárias e outras afectas ao Ministério da Educação.”* (artigo 4º).

E já no final de 2007 é anunciado o Programa Nacional de Requalificação da Rede Escolar do 1º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar. Este programa assume como principais objectivos:

- Requalificar o parque escolar do Ensino Básico e da Educação Pré-escolar, tendo em vista o reordenamento da rede escolar;
- Promover a construção/ampliação/requalificação dos estabelecimentos de ensino do 1º Ciclo, na perspectiva de criação de centros escolares que integrem, sempre que possível, mais do que um nível de ensino;
- Construir/requalificar as escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico, na perspectiva do “Centro escolar”, dotado de espaços multifuncionais;

- Reordenar a rede de escolas do 1º ciclo do Ensino Básico, fomentando a suspensão do funcionamento de estabelecimentos de ensino de pequenas dimensões;

- Incentivar a construção/ampliação de Escolas do 1º Ciclo, de forma a eliminar o regime de funcionamento duplo, possibilitando que todas as turmas do 1º Ciclo possam funcionar em regime normal.⁵

Paralelamente, identifica referenciais técnicos que devem orientar a acção dos Municípios no que respeita à construção, ampliação e requalificação das escolas e cria a equipa de projecto para o reordenamento e requalificação da rede escolar⁶. Esta equipa é criada com o objectivo de: apoiar e monitorizar o processo de requalificação do parque escolar; promover o reordenamento da rede escolar, visando a criação de centros escolares; apoiar a construção, a ampliação e/ou a requalificação de escolas básicas, tendo em vista a criação de centros escolares.

Em 2008, em comunicado do Conselho de Ministros, o Governo anuncia a transferência para as autarquias de novas competências, consubstanciadas no Decreto-Lei nº 144/2008 publicado em Julho de 2008. A partir do ano lectivo de 2008/2009, as competências a transferir para os municípios em matéria de educação, abrangem, entre outras áreas: a gestão do pessoal não docente; a acção social escolar; as actividades de enriquecimento curricular e, de interesse para o estudo, a construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino do 2º e 3º ciclo do Ensino Básico.

Como é visível, o domínio das construções escolares caracteriza-se por uma circulação incessante de elementos pedagógicos, urbanísticos, administrativos, estéticos, económicos, de mobiliário, científicos, de planeamento, onde as mudanças ao nível da missão das escolas, das práticas pedagógicas, dos processos de decisão, dos modos de produção das construções escolares jogam um papel preponderante.

Assim sendo, a análise (das políticas) de construções escolares tem-se centrado, alternadamente em debates no domínio da arquitectura, da pedagogia, da história da educação, do planeamento, da gestão de recursos educativos.

Neste contexto é importante desenvolver uma análise destas políticas, que consiga centrar num único debate um conjunto de aspectos muitas vezes dissociados (Derouet-Besson, 1998) e que, simultaneamente procure apreender “*a heterogeneidade de interesses em presença, a complexidade de estratégias dos actores envolvidos, os meandros da tomada de decisão política, as reinterpretações no momento da implementação, os efeitos e os reajustamentos regulares dos dispositivos iniciais*” (Lascoumes citado por van Zanten, 2004, p. 26).

Um segundo motivo que move o interesse pelo estudo das políticas de construções, está associado ao facto de este domínio ter vindo a constituir, de alguma forma, um ‘balão de ensaio’, de várias medidas políticas ao nível do sistema educativo.

⁵ Pressupostos de Enquadramento do Programa Nacional de Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar

⁶ Equipa criada pelo Despacho 14759/2008

Concretizando, o campo das construções escolares tem, ao longo dos anos, ‘inaugurado’ a implementação de várias medidas políticas, como são exemplo:

A transferência de competências para as autarquias – em 1999, no seguimento de políticas de descentralização, com a Lei nº 159/99 de 14 de Setembro, que define as atribuições e transferência de competências para as autarquias, o planeamento e gestão dos equipamentos educativos da educação pré-escolar e ensino básico passam para a administração local. No momento em que se ensaia a transferência de novas competências neste domínio, ao nível do 2º e 3º ciclo do ensino básico, pode-se afirmar que este constitui um domínio onde a autarquia detém algum espaço para estruturação e definição das políticas ao nível local, nomeadamente ao nível do desenho e definição da carta educativa ou mesmo das intervenções (escolha local implementação edifício, construção e manutenção).

Ao nível do planeamento educativo – por intermédio do dispositivo *Carta Educativa*, o planeamento da rede educativa deixa de ser realizado apenas ao nível da administração central, para passar a ser realizado ao nível da administração local; e

Criação de entidade pública com natureza empresarial – foi no domínio das construções escolares que foi constituída, pela administração central, a primeira entidade pública com natureza empresarial, do Sistema Educativo.

3. A problemática. As políticas de construções escolares: conhecimento, decisão política e acção pública.

O estudo parte de um conjunto de pressupostos e recorre a conceitos específicos que importa esclarecer pois são eles que configuram a problemática e situam o campo de questionamento.

Neste momento da investigação, tomam-se como conceitos centrais, isto é, como aqueles que constituem as ferramentas operatórias para a pesquisa, os seguintes: Referencial e Redes.

Referencial

O conceito de referencial inscreve-se numa perspectiva de análise cognitiva das políticas públicas. Segundo esta perspectiva, as políticas públicas constituem não só os espaços onde se confrontam os actores, em função dos seus interesses, mas também o lugar onde dada sociedade constrói a sua relação com o mundo, logo, das representações que lhes permitem compreender e agir sobre o real (Muller, 2006).

O conceito de referencial é entendido, assim como “*o conjunto de normas ou imagens de referência em função das quais são definidos os critérios de intervenção do Estado, bem como os objectivos da política em questão*” (Muller citado por Pollet, 1995, p. 44).

O referencial de uma política pública, como sistema coerente de valores, princípios de acção e de imagens permite compreender, por exemplo, o conjunto de processos e dinâmicas pelas quais os actores públicos ou privados, interpretam a sua relação com o mundo e circunscrevem um espaço de sentidos que é também um espaço de troca e de definição de uma política pública (Muller e Surel, 1996)

Construído por um conjunto de prescrições que dá sentido a um determinado programa de acção pública, definindo os critérios de escolha e os modos de designação de objectivos, o referencial de uma política é simultaneamente um *processo cognitivo* (fundado num diagnóstico e que permite compreender o real, limitando a sua complexidade) e um *processo prescritivo* (que permite agir sobre o real). Bruno Jobert (1992) considera que o referencial é construído a dois níveis: um primeiro constituído por um “conjunto de crenças, valores e de técnicas que estruturam o cenário das políticas públicas” e um segundo que é constituído por “um conjunto de receitas ensaiadas que são consideradas como podendo dar resposta aos problemas até à altura por resolver”.

Como estrutura de sentido, o *referencial* articula 4 níveis de percepção do mundo que devem ser distinguidas, mas cujos elos são evidentes: a) *valores* – representações mais fundamentais sobre o que é bem ou mal, desejável ou a rejeitar. Definem um quadro global de acção pública; b) *normas* – definem os desvios entre o real percebido e o real desejado. Definem princípios de acção, mais do que os valores; c) *algoritmos* – relações causais que exprimem uma *teoria da acção*; d) *imagens* – vectores implícitos de valores, de normas ou mesmo de algoritmos. Fazem sentido imediatamente sem passar por um longo processo discursivo. (Muller, 2006)

Muller refere que a noção de referencial permite combinar duas dimensões fundamentais na análise das políticas públicas:

“- a dimensão intelectual, isto é, o processo de construção de uma visão do mundo que vai determinar a percepção dos actores que intervêm nos processos de decisão;

- a dimensão do poder, ou seja, o processo pelo qual vai instaurar uma nova hierarquia entre os actores, havendo um grupo em presença que imprime a sua liderança no sistema e um lugar central no processo político” (citado por FAURE, 1995, p. 70).

Sublinha, ainda, Smith (1995) que a entrada pelo conceito de *referencial* permite não só transformar a problemática dos *insiders*, mas também recordar a qualquer investigador que o estudo da acção pública deve esclarecer um dos temas principais da ciência política: a articulação entre as ideias e a acção, entre as representações e as configurações de actores que as detêm. Segundo este autor “partindo de um retorno aos instrumentos de análise dos espaços discursivos e sobre a mobilização das ideias, trazemos um olhar crítico sobre a noção de *policy network* como meio de estruturar a análise das ideias em acção” (p. 104). Com efeito, a análise das *policy network* permite uma melhor identificação dos pontos de passagem entre o social e o político e “a análise da transmissão das ideias, das representações, dos referenciais constitui uma parte central nesse desenvolvimento” (p. 124).

Assim sendo, a análise cognitiva das políticas propõe uma concepção global da mudança da acção pública que assenta em três hipóteses:

1ª. Na concepção da *mudança* das políticas públicas resultado de uma tensão entre uma dimensão estrutural, que expressa o peso das lógicas a longo termo, tal como se traduzem nas instituições, e uma dimensão da acção que expressa a margem do jogo de que dispõem os actores das políticas públicas em função da sua própria capacidade para mobilizar recursos e para executar estratégias específicas.

2ª. No conceito de *referencial* que permite dar conta desta tensão na medida em que expressa por sua vez os constrangimentos das estruturas – através de um conjunto de quadros cognitivos e normativos que pesam sobre a acção dos actores e limitam a sua margem de acção – e o trabalho de produção cognitiva e normativa destes mesmos actores, que lhes permite agir sobre as estruturas. O referencial constitui uma ferramenta intermediária para pensar a autonomia dos actores (porque esta se exprime pelo facto que eles trabalham o quadro cognitivo e normativo em que agem, contribuindo para tornar o real por sua vez mais inteligível) e os constrangimentos que enquadram a sua acção (passando pelo “sentimento de inelutabilidade” da mudança deste quadro cognitivo e normativo, que, aparece pouco a pouco, como um dado irreduzível, incontornável).

3ª. Nos *agentes* que é possível identificar que segundo as modalidades podem ser diferentes, vão carregando com esta tensão entre o global e o sectorial inscrevendo no seu campo ou sector a acção das práticas que serão portadoras de sentido através da definição de um novo referencial.

O modelo de política pública defendido por P. Muller (2004, p. 371) “*repousa sobre a representação de uma realidade que constitui o referencial dessa política*”, e cada política passa pela definição de «objectivos», que vão ser estabelecidos a partir de uma «representação do problema», das suas «consequências» e das «soluções» para o resolver. O modelo de análise de acção pública pelo referencial defendido por P. Muller (2004) assenta na análise cognitiva das políticas públicas, em que estas não são apenas os espaços onde os actores confrontam os seus interesses, são igualmente o lugar onde uma determinada sociedade constrói a sua relação com o mundo e onde vai buscar as representações para compreender e agir sobre o real, tal como é percebido. Esta noção de referencial apresenta um conjunto de prescrições, que dão sentido a um programa de acção pública, trata-se de um «processo cognitivo» que fundamenta um diagnóstico e permite compreender o real e um «processo prescritivo» que permite agir sobre esse mesmo real.

Redes

A pluralidade do utensílio conceptual mobilizável, na perspectiva de acção pública apresentada por este estudo, não pode dispensar a corrente das redes de acção pública pela representação menos linear e estático-cêntrica que subjaz à abordagem com que se encara a implementação da política pública que é objecto de estudo nesta investigação.

A abordagem em termos de redes de acção pública é mobilizada no contexto deste estudo, pelo facto desta tomar em conta a multiplicidade e a diversidade dos actores. Desse ponto de vista, tal como sublinha Thatcher (2004) o contributo fundamental dos trabalhos sobre as redes de acção pública “é mostrar que o processo de «criação de condutas» é fragmentado e que os grupos de interesses participam de forma activa na tomada de decisão e na sua implementação, em «nós de relações» muito próximos com as elites político-administrativas” (p. 384).

O conceito de rede sublinha o carácter horizontal e não hierárquico das relações Estado-Sociedade, o cariz relativamente informal dos intercâmbios entre os actores da rede, sublinhando a ideia de que o Estado é apenas mais um elemento em interacção, no processo de produção das políticas públicas.

A abordagem por detrás do conceito de rede, compreende os actores sociais não apenas em função de uma hierarquia de posições institucionais ou de elos funcionais e estratégicos, mas também em função do “*sistema de acção do sujeito*” (Degenne citado por Warin, 1995, p. 94). Na óptica destes trabalhos, que consideram as redes como um sistema dinâmico, os actores estão inseridos num determinado meio social complexo sobre o qual podem agir ao mesmo tempo que esse mesmo meio os transforma. Os actores aparecem, aqui, como fazendo parte de diferentes círculos sociais:

“um círculo social é um conjunto de indivíduos entre os quais funcionam certos códigos, certas regras, símbolos, representações; geralmente um sistema de inter-reconhecimento. Os indivíduos que formam esse círculo social não se conhecem necessariamente, mas reconhecessem-se através dos comportamentos, das práticas que manifestam a sua pertença aquele círculo. (...) Cada círculo é um conjunto de indivíduos e um conjunto de regras, de códigos, de símbolos que lhe pertencem e que podemos chamar de força de acção (...) estes dois conjuntos definem-se mutuamente. (...)” (Degenne e Duplex citados por Warin, 1995, p. 95).

Como sublinha Warin, segundo esta definição de rede, “*toda a acção aparece como um arbítrio no seio do sistema de acção, uma escolha entre vários códigos ou representações. O actor é assim autónomo, tanto mais quando a sua rede é mais complexa e obriga a mais arbítrios. Dito de outra forma, a multiplicação de constrangimentos implica mais autonomia*” (1995, p. 95).

Na análise do conceito de rede é interessante o recurso que Massardier (2003) faz a um outro conceito desenvolvido por Crozier e Friedberg (1977), o de “*sistema de acção concreto*”. Para Massardier (2003) “*as redes de acção pública têm pontos em comum com os “sistemas de acção concreto, mas ao mesmo tempo a sua definição diferencia-se, nomeadamente pelo facto destas integrarem a dimensão propriamente política da troca*” (p. 130).

Para este autor constituem semelhanças entre estes dois conceitos:

1. As regras de funcionamento nas redes são informais e decididas na acção;
2. É a troca entre membros da rede que produz a sua interdependência. As redes são espaços onde se trocam recursos.
3. A definição do poder nas redes não é relacional. São as trocas e as interacções que dão aos recursos um poder maior ou menor aos seus detentores.
4. As redes colocam a tónica na estabilidade. Uma vez constituído, o sistema de interacções e de trocas acentua a interdependência dos actores no seio da rede.
5. A rede, como o sistema de acção concreto, é um espaço fechado, um sistema autónomo que subsiste por si mesmo.

Apesar destes encontros, estes dois conceitos distinguem-se de três formas:

1. A transcendência das redes em relação às organizações. Quer as organizações públicas (serviços, gabinetes...) como privadas (empresas, associações). As redes permitem a articulação entre múltiplas “ordens sociais locais”. Este aspecto permite que actores de proveniência diferente, cujos interesses são diferentes, e lógicas de acção também são diferentes, acabem por estabelecer relações de troca e de partilha e até representações do mundo para actuarem conjuntamente.
2. Tomada em consideração de recursos especificamente políticos (direito, legitimidade, financiamento...).
3. As redes privilegiam mais os acordos entre os actores do que os conflitos ou os aspectos estratégicos. Os actores que constituem as redes têm uma racionalidade de tipo “convencional”: participam nas redes com o sentido de partilhar um conjunto de recursos com os outros actores. Partilham também ideias sobre o mundo. Contrariamente aos sistemas de acção concretos, a interacção entre os membros das redes pode ser baseado em motivações de ordem ideal. (Massardier, 2003).

Para terminar, importa sublinhar, no âmbito deste estudo, que a imagem de rede permitirá dar conta de um conjunto de ideias, formas, pessoas ou objectos pertencentes a diversos domínios e que exercem influência sobre as políticas de construções escolares, nomeadamente ao nível local.

Explicados sumariamente os conceitos centrais, este é o momento de os pôr em acção, interrogando a realidade a partir deles. Assim, e num compromisso com a compreensão da relação entre conhecimento, decisão política e acção pública, este projecto propõe-se:

1. Compreender a relação entre o **conhecimento** e a arquitectura escolar (finais séc. XIX e séc. XX).

Através de uma interrogação sócio-histórica identificar os saberes que marcam as políticas de construções escolares ao longo do século XIX e XX.

2. Compreender e analisar como o conhecimento se cruza com a **decisão política** ao nível das construções escolares.

Implica ampliar o conhecimento existente acerca da relação activa entre decisores políticos e conhecimento, num contexto social e cultural caracterizado pelo aumento do volume, da pluralidade e da circulação de conhecimentos sobre os vários sectores das políticas públicas. É importante dispor de “*quadros globais que permitam integrar, ao mesmo tempo: o estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão; a autoridade e o poder dos actores implicados; as consequências das acções para os seus beneficiários e para a sociedade em geral*”(van Zanten, 2004, p. 24). Implica estudar o “poder político em exercício”, através de uma “análise compreensiva” do Estado em acção.

3. Analisar a **acção pública** nas políticas de construções escolares.

Importa, através da análise de exemplos concretos de projectos de construção escolar, compreender como ocorre o processo de decisão e que tipo de dinâmica se cria entre o conhecimento e a política, qual a relação que ambos constroem, bem como que actores fazem parte deste processo de decisão. Importa, igualmente, e no pressuposto de que o momento da aplicação da política é central⁷, apreender a forma como a apropriação do espaço escolar (acção pública) altera os pressupostos da decisão política, do projecto arquitectónico, etc?

4. Referências Bibliográficas

AFONSO, José (1984). *Escolas Primárias*. Lisboa: Centro Nacional de Cultura.

AFONSO, Natércio (2007). *As políticas públicas em educação*. Documento policopiado.

AUGUSTO, António (1997). *Espaço e comportamento em edifícios educacionais (2ª infância). Conforto ambiental*. Lisboa : Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa.

BALL, Stephen (1994). *Education Reform. A Critical and Post-Structural Approach*. Buckingham: Open University Press.

BARROSO, João (1990). “Factores educativos e pedagógicos da carta escolar” In *Carta Escolar do Algarve*, Lisboa: GEP, pp. 80-92.

⁷ LASCOUMES e Le GALÉS (2007) assinalam uma série de contributos para análise da aplicação de uma política (“*mise en oeuvre*”) como analisador dessa mesma política, que permitem, de alguma forma, esclarecer a definição desta hipótese:

- permite dissociar o esquema de acção pública das actividades de apropriação, no momento de aplicação da política. Segundo estes autores, são efectivamente “*duas actividades fundamentalmente diferentes, mesmo que interdependentes*”(p. 40).

- espaços de acção induzidos pela ambiguidade dos programas. O momento de aplicação de uma política abre um vasto jogo de interacções.

- a acção pública é uma prática de poder, indissociável das questões de dominação e resistência.

- BARROSO, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- BARROSO, João (1998). “O projecto educativo de escola enquanto eixo estratégico de desenvolvimento” In AAVV, *Pensar a escola, construir projectos*. Porto: Fundação para o desenvolvimento do Vale de Campanhã.
- BARROSO, João (2001). “Inovação e mudança na escola: desafios a educadores e arquitectos”, Comunicação proferida no XV Seminário Internacional UIA/UNESCO – «Aprender em lugares públicos», Porto, 10 a 14 de Setembro.
- BEJA, Filomena (1979). *Vamos falar de escolas*. Lisboa : DGCE/MOP.
- BEJA, Filomena ; SERRA, Júlia ; MACHÁS, Estella e SALDANHA, Isabel (1990). *Muitos anos de escolas. Ensino Primário-1941*. Volume I. Lisboa : DGAE/ME.
- BEJA, Filomena ; SERRA, Júlia ; MACHÁS, Estella e SALDANHA, Isabel (1996). *Muitos anos de escolas. Anos 40 - Anos 70*. Volume II. Lisboa : DGAE/ME.
- CARVALHO, Luís Miguel (2007). “Conhecimento, decisão política e acção pública. Nota de Apresentação”, *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 04, pp. 3-4. Consultado em Março de 2007 em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- COMMAILLE, Jacques (2006). “Sociologie de l’action publique”, Laurie Boussaguet; Sophie Jacquot e Pauline Ravinet, dir, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Sciences Po, pp. 415-423.
- DAPP (2000). *Critérios de reordenamento da rede educativa*. Lisboa : DAPP.
- DEROUET-BESSON, Marie-Claude (1998). *Les Murs de l’école. Éléments de réflexion sur l’espace scolaire*. Paris : Editions Métailié.
- DEROUET-BESSON, Marie-Claude (2000). “L’évolution des politiques publiques de constructions scolaires depuis trente ans: diversification des sources de légitimité et changement des lieux de decisão”, Jean-Louis Derouet, dir, *L’école dans plusieurs mondes*, Paris : De Boeck & Larcier, pp. 23-36.
- DGCE/MHOP (1979). *Normas sobre construções escolares. Critérios de planeamento, programação, dimensionamento e localização*. Lisboa: DGCE/MHOP.
- DIAS, José Maria Teixeira (1997). *Todos os Santos. Uma casa de assistência jesuíta em São Miguel*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores. Tese de Doutoramento.

- FAURE, Alain (1995). “*Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique*”, Alain Faure, Gilles Pollet e Philippe Warin, dir. , *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris: Éditions L’Harmattan, pp. 69-83.
- FAZENDEIRO, António (1991). “*Suporte metodológico dos trabalhos de carta escolar*” In *Carta Escolar da Região do Alentejo*, Évora: GEP/ME, pp. 72-82.
- FERNANDES, António Sousa (2000). “Municípios e escolas: normatização e contratualização da política educativa local”, Joaquim Machado, João Formosinho e António Sousa Fernandes, coord., *Autonomia, Contratualização e Município*, Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000 no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul, pp. 33-44.
- LASCOUMES, Pierre e Le GALÈS, Patrick (2007). *Sociologie de l’action publique*. Paris: Armand Colin.
- MACEDO, Berta e AFONSO, Natércio (2002). “*Desenvolvimento dos novos modos de regulação*”, In *João Barroso e tal*, Análise da evolução dos modos de regulação institucional do sistema educativo em Portugal, Lisboa: FPCE-UL, pp. 32-50.
- MACHADO, João Reis (1979). *Explosão escolar e carências de instalações*. Lisboa: DGCE/MHOP
- MASSARDIER, Gilles (2003). *Politiques et actions publiques*. Paris : Armand Colin.
- MULLER, Pierre (2006). “Référentiel”, Laurie Boussaguet; Sophie Jacquot e Pauline Ravinet, dir, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Sciences Po, pp. 372-378.
- POLLET, Gilles (1995). “*Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques*”, Alain Faure, Gilles Pollet e Philippe Warin, dir., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris: Éditions l’Harmattan, pp. 25-47.
- SMITH, Andy (1995). “Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de *policy network*”, Alain Faure, Gilles Pollet e Philippe Warin, dir., *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : Éditions L’Harmattan, pp. 103-124.
- VAN ZANTEN, Agnès (2004). *Les politiques d’éducation*. Paris: PUF.
- WARIN, Philippe (1995). “Les politiques publiques, multiplicité d’arbitrages et construction de l’ordre social”, Alain Faure, Gilles Pollet e Philippe Warin, dir., *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : Éditions L’Harmattan, pp. 85-101.