



Educação & Sociedade

ISSN: 0101-7330

revista@cedes.unicamp.br

Centro de Estudos Educação e Sociedade  
Brasil

Delvaux, Bernard

Qual é o papel do conhecimento na acção pública?

Educação & Sociedade, vol. 30, núm. 109, septiembre-diciembre, 2009, pp. 959-985

Centro de Estudos Educação e Sociedade

Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313699003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## QUAL É O PAPEL DO CONHECIMENTO NA ACÇÃO PÚBLICA?\*

BERNARD DELVAUX\*\*

*RESUMO:* Neste artigo, propomos analisar o papel do conhecimento na acção pública, adoptando uma perspectiva que se afasta quer da ideia que o conhecimento é um mero instrumento nas mãos dos actores mais poderosos, quer, ao contrário, que é uma maneira eficaz de evitar a predominância dos interesses e das ideologias. O nosso quadro conceptual começa com a análise do conhecimento usado para colocar problemas ou apresentar recomendações no topo da agenda. A circulação desse conhecimento é entendida como sendo estruturada por circuitos de conhecimento, mais ou menos estáveis. Esses circuitos são vistos como um dos quatro factores que estruturam o que acontece em cada uma das cenas, várias e interligadas, que estão envolvidas no processo de acção pública. Este quadro teórico ajuda a analisar não só os estudos de caso específicos, mas também as variações do lugar ocupado pelo conhecimento, em função do tempo, dos países e dos sectores em que se exerce a acção pública.

*Palavras-chave:* Acção pública. Circuito de conhecimento. Conhecimento. Interdependência. Paradigma.

WHAT IS THE ROLE OF THE KNOWLEDGE IN THE PUBLIC ACTION?

*ABSTRACT:* In this paper, we try to analyze the role of knowledge in public action without regarding knowledge as a simple instrument in the hands of the more powerful actors or, on the contrary,

\* Tradução de Júlia Lopes Ferreira, com revisão técnica de João Barroso.

\*\* Sociólogo, investigador do *Groupe Interfacultaire de Recherche sur les Systèmes d'Éducation et de Formation* (GIRSEF) da Université Catholique de Louvain (Bélgica) e coordenador-geral do Projecto *Knowandpol*. E-mail: [Bernard.Delvaux@uclouvain.be](mailto:Bernard.Delvaux@uclouvain.be)

as an efficient way to avoid the predominance of interests and ideologies. Our conceptual thought starts with an analysis of the knowledge used to put problems and recommendations at the front of the agenda. The circulation of this knowledge is believed as structured by more or less stable knowledge circuits of knowledge. Those circuits are seen as one of the four factors structuring what happens in each of the numerous and interlinked scenes involved in the public action process. This theoretical schema helps to analyze specific case studies, but also variations of the place of knowledge according to time, countries and sectors.

*Key words:* Public action. Circuit of knowledge. Knowledge. Interdependence. Paradigm.

**A**s relações entre conhecimento e política são estudadas cada vez com mais frequência. Este interesse decorre, em parte, das grandes transformações sociais. Entre outros factores, o aumento exponencial do acesso à informação e a subida do nível de certificação académica da população multiplicaram o número de actores que mobilizam o conhecimento para agirem no plano político. Pelo mesmo motivo, muito mais do que antigamente, os actores políticos são obrigados a justificar racionalmente as suas propostas e as suas opções. E, cada vez mais, as próprias políticas públicas põem em prática dispositivos de regulação baseados na difusão de conhecimentos. Estas evoluções foram resumidas em noções, hoje em dia muito popularizadas, tais como “sociedade do conhecimento”,<sup>1</sup> “new public management”<sup>2</sup> ou “pós-burocracia”,<sup>3</sup> conceitos de resto muito pobres no plano analítico, em que os dois últimos, por meio da utilização dos prefixos *new* ou *pós*, sublinham a existência de uma mudança sem, contudo, designarem claramente no que consiste a novidade.

Um modelo de análise que se afasta das correntes de investigação dominantes

Hoje em dia, as abordagens vulgarmente desenvolvidas nos estudos das relações entre conhecimento e política padecem, do nosso ponto de vista, de diversas limitações. Uma delas tem a ver com a definição demasiado restritiva da noção de conhecimento. Com efeito,

muitos investigadores ainda reservam esta etiqueta para os saberes, cuja formalização se aproxima da que está em vigor no campo científico. Os saberes menos formalizados são considerados como se não fizessem parte do objecto de investigação. Esta opção leva a uma outra, que consiste em distinguir com bastante clareza o mundo dos produtores de conhecimentos, dos quais os produtores científicos constituiriam a figura emblemática, e o dos utilizadores de conhecimentos, ao qual pertenceria a classe dos políticos. Deste tipo de abordagens decorre logicamente uma concepção linear das relações entre conhecimento e política, onde o conhecimento é entendido como um objecto que passa do primeiro mundo para o segundo mundo, do lugar de produção para o lugar de utilização. Os investigadores, ao partirem destas premissas, interessam-se prioritariamente pela forma como os conhecimentos produzidos no campo científico (entendido como relativamente autónomo) são seleccionados e transformados no momento em que emigram para a esfera política.

Para além disso, as abordagens mais correntes fazem muitas vezes uma opção clara quanto ao modo como são concebidas as relações que o conhecimento mantém com os interesses ou as crenças. Alguns investigadores partem do postulado de que os conhecimentos mobilizados no debate público não passam de um verniz que esconde os interesses e as relações de força em presença, elementos que consideram como os verdadeiros factores explicativos das políticas públicas. Estes autores pensam que “as variáveis ideacionais representam apenas a ponta do *iceberg* da “política pública”, isto é, o epifenómeno do processo de desenvolvimento de uma política pública, e que as ideias são determinadas pelos interesses, talvez dissimulados sob a ponta do *iceberg*, mas sempre muito fortes e sólidos na determinação das trajectórias de uma política” (Radaelli, 2004, p. 368). Outros investigadores põem a tónica nas crenças e quadros cognitivos, sublinhando quanto a definição dos problemas e das preconizações está dependente de paradigmas (Hall, 1993), de referenciais (Muller & Surel, 1998) ou de *core beliefs* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), isto é, de quadros cognitivos mais ou menos duráveis que fixam, muitas vezes de maneira inconsciente, as balizas do debate público e das políticas públicas. Um terceiro grupo de investigadores pensa que os conhecimentos podem libertar os actores e o processo político do domínio dos interesses e das crenças, ou, dito de outro modo, podem tornar a acção política mais racional.

O trabalho do primeiro grupo de investigadores consiste logicamente em desvendar o que se esconde por detrás dos discursos e, muitas vezes, em denunciar a instrumentalização dos conhecimentos científicos pelos actores políticos. O trabalho do segundo grupo é um pouco semelhante, empenhando-se em mostrar quanto os decisores são prisioneiros de quadros cognitivos, de que dificilmente conseguem tomar consciência e libertar-se. Em relação ao terceiro grupo, o que está em causa é, sobretudo, identificar e eventualmente promover dispositivos que permitam fazer triunfar o conhecimento sobre os interesses e as crenças. Trata-se também de denunciar o que, no campo científico ou no campo político, cerceia o “bom” uso dos conhecimentos em política.

Sem negarmos os contributos destas três correntes, julgamos que é pertinente propor uma outra abordagem,<sup>4</sup> começando, primeiro que tudo, por abandonar uma definição do conhecimento que, mais ou menos explicitamente, o reduz ao conhecimento científico. Esta posição parece indispensável quando se colocam no cerne da investigação as questões da competição, da selecção e da mistura dos diferentes tipos de saberes no processo político. Com efeito, estas questões convidam-nos a prestar atenção aos saberes aos quais dificilmente se reconhece o estatuto de conhecimento, embora atraiam – por vezes de maneira crescente – a atenção dos decisores. É o que acontece, por exemplo, com os saberes “laicos” (*lay knowledge*):

Muitas vezes formulados de maneira rudimentar e enraizados, essencialmente, em observações e análises subjectivas, parece fácil menosprezar e pôr de lado estes saberes “laicos”, embora isso não seja possível porque os próprios decisores têm cada vez mais tendência a considerá-los como elementos vitais do processo político.<sup>5</sup> (Sturdy, 2008, p. 4-5).

Apesar da nossa preocupação em não adoptar uma definição excessivamente restrita de conhecimento, também não adoptaremos uma definição tão abrangente como a de alguns autores, que consideram também como conhecimento qualquer saber incorporado e que muitas vezes se tornou inconsciente. Preferimos atribuir a este último grupo o nome de representações<sup>6</sup> e reservamos a designação de conhecimento para tudo o que pretende dizer o real e é transmitido por meio da linguagem oral, escrita (textos, quadros estatísticos...), ou iconográfica (gráficos, fotografias, desenhos, filmes...). As produções científicas inscrevem-se nos contornos deste tipo de definição, mas elas coabitam e

estão em competição com uma grande variedade de saberes profissionais, profanos, dos utilizadores, do governo, dos *media*... que também consideramos como conhecimentos.

Este alargamento da definição leva-nos a abandonar um modelo de análise linear que presume que, de um lado, estão produtores de conhecimento e, do outro, utilizadores de conhecimento. O conhecimento já não se apresenta então como um objecto que se desloca em sentido único dos “produtores” para os “utilizadores”, mas como um processo contínuo de circulação, de transformação, de junção, de divisão e de recomposição dos saberes. Em tal processo, no decurso do qual os diversos tipos de conhecimentos acabam sempre por se combinar, transformando-se e circulando, participam diferentes autores, simultaneamente produtores, tradutores e utilizadores.

A adopção deste ponto de vista permite também que não nos cinjamos às posturas críticas dos investigadores que revelam os interesses e as crenças, ou às que se poderiam qualificar de gerencialistas ou tecnocráticas, uma vez que promovem um processo de decisão mais racional. Esta nossa vontade de não nos limitarmos a uma leitura crítica ou tecnocrática permite compreender melhor o lugar, que não é marginal mas também não é preponderante, desempenhado pelo conhecimento nos processos de acção pública. Com efeito, a nossa abordagem permite questionar as relações de interdependência estabelecidas por vários modelos teóricos, entre, por um lado, os conhecimentos mobilizados no campo político e, por outro, as crenças ou os interesses. Assim, em vez de considerar que os conhecimentos mobilizados são necessariamente determinados pelos interesses, encaramos como mais verdadeiro o facto de “as ideias dos actores afectarem em primeiro lugar a maneira como definem os seus interesses”<sup>7</sup> (Campbell, 2002, p. 22), e combatemos “a tentação de considerar automaticamente como hipótese que as ideias só são importantes quando os interesses falham. (...). A forma como os actores concebem os seus interesses é afectada pelas ideias. (...). Há uma interacção interminável entre ideias e interesses. Nenhum destes dois elementos domina necessariamente o outro”<sup>8</sup> (John, 1998, p. 154).

É com base nestas referências teóricas e conceptuais que é actualmente conduzido o projecto de investigação europeu baptizado por *Knowandpol*, que trata do papel dos conhecimentos na construção

e regulação das políticas de saúde e de educação na Europa.<sup>9</sup> A ambição deste projecto, no qual estão implicadas doze equipas, é dupla: por um lado, pretende dar conta dos processos de interacção entre conhecimentos e políticas públicas, por meio da elaboração de um esquema conceptual coerente que permite dar sentido ao que observamos empiricamente nos estudos de caso; por outro lado, pretende dar conta da forma como as relações entre conhecimento e política evoluem no tempo e da maneira como elas se diferenciam, consoante os países, os sectores ou as políticas.

Este artigo apenas aborda sucintamente o segundo objectivo na última secção. No essencial, traça um resumo do estado de adiantamento em que o primeiro objectivo se encontra, apresentando o estado actual do modelo conceptual que visa dar sentido às interacções entre conhecimento e política pública. Este modelo é fruto de um processo iterativo ainda não terminado, mas que já passou por várias etapas: revisões da literatura (Delvaux & Mangez, 2007), primeiros trabalhos empíricos indutivos (Kosa et al., 2008), primeira síntese teórica (Delvaux & Mangez, 2008), estudos de caso sobre a fabricação e o uso dos instrumentos supranacionais de regulação pelo conhecimento,<sup>10</sup> estudos de caso de políticas públicas,<sup>11</sup> primeiras reescritas da síntese (Delvaux, 2009; Mangez, 2009; este texto).

Para expormos o nosso quadro conceptual e teórico, tomámos como ponto de partida os fenómenos de problematização e de preconização, porque têm a dupla característica de ocuparem um lugar central no processo de acção pública e a de serem intensivos em conhecimentos (secção 2). Em seguida, na secção 3, pormenorizamos como os conhecimentos servem de recursos aos actores que intervêm nestes dois processos. Isso permite-nos tratar, na secção 4, a questão do poder, encarando quais os actores que intervêm – e como – na direcção, na formatação e na circulação dos conhecimentos mobilizados para problematizar e preconizar. Estes processos, relacionados com os conhecimentos, são em seguida perspectivados num modelo mais abrangente que tenta mostrar como é que os circuitos de conhecimento, conjuntamente com três outros factores, estruturam a acção pública (secção 5). Na última secção, tratamos de maneira sucinta a questão da variação destes fenómenos no tempo e no espaço.

É importante explicitar que inscrevemos o nosso trabalho numa abordagem em termos de acção pública. Na continuidade do

que afirma Jacques Commaille, podemos definir esta abordagem como sendo aquela

(...) em que são tidas em conta, simultaneamente, as acções das instituições públicas e as de uma pluralidade de actores, públicos e privados, provenientes tanto da sociedade civil como da esfera estatal, agindo em conjunto, em múltiplas interdependências, não só ao nível nacional, mas também local e eventualmente supranacional, para produzirem formas de regulação das actividades colectivas. (Commaille, 2004, p. 413)

Este tipo de abordagem realça o carácter fragmentado, complexo e flexível da acção pública, que se joga simultaneamente em diversas cenas interdependentes. Isto implica: (1) ter em conta a multiplicidade e a diversidade dos actores (a acção pública não é conduzida linearmente por um Estado unificado; é uma acção que se desenvolve em múltiplos níveis e que implica também actores não-públicos); (2) ter em consideração que as relações entre estes actores devem ser interpretadas mais em termos de interdependência do que de uma simples hierarquia (abandono de uma perspectiva que concede ao Estado uma posição preponderante); (3) considerar a tomada de decisão política apenas como um dos elementos de um processo mais vasto, que integra nomeadamente o que tradicionalmente se designa por execução da acção (uma política nunca se limita à adopção de uma lei ou de um regulamento, e não pode ser encarada como uma acção de uma autoridade que edita regras); (4) conceber estes processos como sendo não-lineares (as interdependências complexas favorecem os processos de co-construção e os processos iterativos; o esquema deixa de ser o de um actor central que estrutura a agenda e toma decisões que, em seguida, são executadas e aplicadas por outros actores).

Problematização e preconização, dois processos no centro da acção pública

Neste processo de acção pública, o conhecimento é sobretudo mobilizado nos momentos da problematização e da preconização. O processo de problematização é aquele no decurso do qual emerge uma definição mais ou menos consensual do problema que deve ser estudado por um colectivo. É um processo que se pode comparar ao que ocorre quando alguém consegue chamar a atenção de um grupo para

uma estrela, e todos se passam a ajudar nomeadamente quanto à determinação do posicionamento dessa estrela em relação a outras mais luminosas ou mais conhecidas. Quanto ao processo de preconização, é aquele no decurso do qual esboços de planos de acção concorrentes são progressivamente seleccionados, combinados, afinados e retocados, um pouco à imagem de um processo de selecção de esboços de esculturas que vão dar origem a um modelo colectivo de uma escultura em argila. Estes dois processos verificam-se em qualquer tipo de cena da acção pública, quer se trate do poder central, de organizações locais, de grupos de interesses ou ainda de outros lugares.

A utilização destes dois conceitos de problematização e de preconização não significa que tenhamos definido a política como a busca de soluções para problemas previamente identificados com clareza. Com efeito, o que acontece com frequência é que uma pista de acção se refira a mais do que um problema, que os actores que partilham a mesma denominação de um problema lhe atribuam significações diferentes, ou, ainda, que a preconização preceda a problematização, visto que, como sublinha Kingdon (1984), os actores portadores de uma preconização têm muitas vezes de esperar o agendamento de um problema, para que a sua proposta, pensada por vezes em referência a outro problema, seja considerada como uma solução para o novo problema. É, pois, possível analisar os processos de problematização e de preconização sem que obrigatoriamente se esteja a pensar que o segundo decorre do primeiro, numa lógica sequencial. Estes dois processos devem ser pensados, sobretudo, como “debilmente acoplados” (*loosely coupled*) (Kingdon, 2003, p. 229), numa relação de dependência recíproca mas parcial: a problematização pode de facto tornar-se difícil se os actores não imaginarem nenhuma preconização credível ou ao alcance da acção do colectivo a que pertencem. Em sentido inverso, a denominação do problema tanto pode travar como facilitar o processo de preconização e, muitas vezes, prefigurar a “solução”.<sup>12</sup>

Se chamamos a atenção para estes processos de problematização e de preconização, não é apenas porque eles são cruciais na dinâmica da acção pública, mas também porque se trata de processos em que os conhecimentos, tal como os definimos mais acima, desempenham um papel crucial. Por um lado, eles são utilizados pelos actores para porem à prova as problematizações e preconizações dos adversários. Por

outro, servem também para justificarem as suas próprias problematizações ou preconizações e, assim, evitarem que estas sejam desfeitas pelas provas a que os seus adversários as submetem. Estas provas são muito variadas (umas dizem respeito às problematizações e outras às preconizações), mas é possível estabelecer a sua tipologia. É o que faremos de seguida.

*A prova de importância* toma como alvo as problematizações. Consiste em pôr em dúvida o carácter realmente problemático da situação e, portanto, em contestar que valha a pena modificar uma política pública em curso ou desenvolver uma política nova para “resolver o problema”. Como uma situação obtém, muitas vezes, o rótulo de problema pelo facto de ser reconhecida como uma das causas de um outro problema mais antigo ou mais amplamente reconhecido, submeter esta problematização à prova da sua importância consiste, muitas vezes, em contestar a relação de causalidade estabelecida entre a situação candidata ao estatuto de problema e o problema soci-almente reconhecido. *A prova de acessibilidade* consiste em contestar que as situações qualificadas de problemáticas sejam solúveis, quer dizer, que elas sejam “vistas como causadas por ações humanas e sensíveis à intervenção humana”<sup>13</sup> (Stone, 1989, p. 281). Pôr à prova visa assim contestar a sua origem humana ou a possibilidade de uma intervenção. *A prova de hierarquização* consiste, por sua vez, em contestar que determinado problema seja mais importante do que outros. Como os actores não podem agir em todas as frentes e sendo os recursos limitados, a prova da hierarquização é uma questão de medida: um problema arrisca-se sempre a ser considerado menos importante ou menos acessível do que outro, e a ver então contestado o seu carácter prioritário. Finalmente, *a prova de compatibilidade* consiste em desqualificar o agendamento de um problema, considerando-se que a sua discussão se arrisca a aumentar ou a gerar outros problemas, quer dizer, arrisca-se a provocar efeitos perversos.

As preconizações também são submetidas a diversas provas. *A prova de pertinência* consiste em contestar que a proposta permita verdadeiramente resolver o problema, oficialmente apresentado como sendo o alvo da proposta. A questão-tipo desta prova é a seguinte: “tem a certeza de que a ação que preconiza permite atingir os objectivos visados?”. *A prova de exequibilidade* é, do lado das preconizações, o

Qual é o papel do conhecimento na acção pública?

correspondente à prova de acessibilidade na vertente das problematizações. Ela consiste em demonstrar a impraticabilidade das propostas, devido à falta de disponibilidade dos recursos necessários ou a outros constrangimentos, nomeadamente jurídicos.<sup>14</sup> Rotuladas como realistas e concretizáveis, as preconizações são submetidas a esta prova, principalmente no momento em que estão a ser efectivamente transformadas em decisão e em acção. *A prova de aceitabilidade* corresponde, por sua vez, à prova de compatibilidade. A questão típica deste género de prova é a seguinte: “mesmo que a sua preconização resolva o problema que agendou, tem a certeza de que ela não irá gerar ou não irá agravar outros problemas ou, noutros termos, que não irá provocar efeitos perversos?”.

É importante sublinhar que estas provas não se referem a critérios de juízo universais e indiscutíveis, mas apenas àqueles que são incorporados pelos actores, não garantindo, portanto, a emergência das “melhores” políticas. Além disso, estas provas não têm nada de sistemático: nem todos os problemas ou preconizações são submetidos a cada uma destas provas e elas não surgem obrigatoriamente em momentos predeterminados do processo. Isto não invalida que, em quase todas as circunstâncias, os actores não tenham tendência a antecipar estas provas e a usá-las para combater os argumentos que lhe são adversos.

#### Os conhecimentos como recursos nos processos de problematização e de preconização

Para responderem a estas provas ou para as anteciparem, os actores forjam argumentos, procurando justificar as suas problematizações e preconizações, apoiando-se em conhecimentos que pretendem interpretar o real. Mais do que fazer mudar a opinião do adversário, estes argumentos visam, sobretudo, cativar a adesão ou, pelo menos, evitar a oposição daqueles que não têm ainda uma opinião pré-definida ou uma crença firmada sobre o assunto. Podem também servir para evitar que as problematizações ou preconizações sejam descredibilizadas e, assim, retiradas do debate público.

Os conhecimentos incorporados nos argumentos têm geralmente uma forma simplificada, porque a convicção não nasce tanto da completude e da solidez da argumentação racional, mas sim de uma

argumentação que dê resposta simultaneamente a uma exigência de racionalização e de simplificação do mundo. Face à complexidade do real e à incerteza da acção, os argumentos que têm impacte público são aqueles que parecem ao mesmo tempo racionais e simples, levando a acreditar que é possível dominar o real. A partir daqui, a incorporação dos conhecimentos nos argumentos é um processo de selecção, de simplificação, e também de dissimulação das falhas de raciocínio... Assim, é prática corrente não mencionar os conhecimentos que vêm pôr em dúvida aqueles que foram mobilizados, transformar em leis gerais evidências deduzidas da análise de um contexto particular, evitar sublinhar que determinada correlação foi estabelecida sem se controlar todos os factores.<sup>15</sup> Estes processos de dissimulação, de selecção e de simplificação geram, inevitavelmente, novas provas, em que os conhecimentos são utilizados para apontar as insuficiências da listagem de argumentos utilizados. Além disso, nestas trocas de argumentos, um mesmo conhecimento pode ser mobilizado em sentido contrário por diferentes actores.

Os conhecimentos incorporados nos argumentos não se caracterizam apenas pela sua forma simplificada, mas também pela sua natureza. Alguns conhecimentos são evidentemente mais vezes mobilizados do que outros. É o que acontece com as *comparações* no espaço e no tempo, sobretudo quando são de natureza estatística: as entidades confrontadas com indicadores piores do que antes ou do que em outros lugares têm tendência a considerar a situação como problemática. O impacte destas situações explica por que razão as comparações são prioritariamente mobilizadas no processo de problematização e, particularmente, nas provas de importância e de acessibilidade. Com efeito, confrontado com a prova de importância, um actor pode retirar argumentos de um indicador que é pior do que em outros lugares. Face à prova de acessibilidade, as comparações podem permitir, por exemplo, afirmar que a qualidade não é apenas uma questão de recursos, pondo em evidência o facto de uma entidade, que não investe muito em recursos, poder obter melhores resultados.

As *associações* também são mobilizadas em massa, particularmente aquelas que estabelecem relações de causalidade (A implica B). São também muito utilizadas tanto nas problematizações (porque podem associar um problema “novo” a situações identificadas de maneira

consensual como sendo problemáticas), como nas preconizações (porque podem associar uma preconização a um problema). As associações causais povoam assim o discurso político. Contudo, quando são vagas e contestáveis,<sup>16</sup> dão origem a contra-argumentos e a um trabalho intensivo de desmontagem ou de consolidação dos argumentos utilizados, o que só faz crescer o volume dos conhecimentos de tipo causal em circulação no debate público. Para estabelecer e fixar estas associações, a argumentação racional está longe de ser a única via ou mesmo a mais eficaz. Podem, bem entendido, justificar-se as associações por meio da indução (a partir de um caso considerado exemplar), da dedução (a partir de uma lei geral), ou da existência de uma co-variação. Mas outros procedimentos que correspondem mais ou menos aos cânones da racionalidade permitem validar e estabilizar associações que se revelaram precárias no plano racional. O primeiro é a analogia e o segundo, a narrativa. No primeiro caso, estabelecem-se, entre elementos do campo que é objecto do debate, associações semelhantes àquelas, mais solidamente estabelecidas, que existem entre elementos equivalentes num outro campo, se possível conhecido pelos públicos visados, ou melhor ainda, em que estes investiram afectivamente, de maneira a permitirem estabelecer uma conexão mais fácil com as representações. Quanto às narrativas, estas assumem muitas vezes a forma de histórias causais (Banerjee, 1998). “Menos encantatórias e normativas do que a ideologia, as narrativas de políticas públicas assentam em cenários que visam dizer mais o que vai acontecer do que o que deveria acontecer” (Roe, 1994, p. 36). “De facto, as narrativas colocam o presente numa série coerente de acontecimentos que começa no passado e termina no futuro. A dimensão temporal das narrativas confere significado ao presente e sugere o que se deveria fazer no futuro” (Radaelli, 2004, p. 365-366). Contudo, nem as narrativas nem as analogias são elementos de prova, mas formas de se fixarem associações para as quais faltam provas ou quando estas não são suficientemente convincentes.

Entre os outros conhecimentos que podem ser mobilizados, temos aqueles que cartografam o que existe ou as opiniões e aqueles que apresentam políticas realizadas noutras tempos ou lugares. *Cartografar o que existe* é acumular informações e dados. Trata-se de conhecimentos descritivos, que os diferenciam das associações (causais ou outras). Cartografar o que existe é, por exemplo, recensear uma população ou analisar minuciosamente a legislação em vigor... Estas

informações servem, sobretudo, para fazer passar as preconizações na prova de exequibilidade, mas também podem ser úteis às problematizações, quando estas são submetidas às provas de importância ou de acessibilidade. A *cartografia das opiniões* é igualmente um conhecimento crucial, tanto para a problematização como para a preconização: um problema parece mais urgente quando é possível demonstrar que a opinião pública está preocupada com ele. Do mesmo modo, uma preconização torna-se mais frágil quando é possível demonstrar que há actores que estão decididos a opor-se-lhe. O conhecimento das opiniões não se baseia apenas nas sondagens. Pode também fundamentar-se em inquéritos qualitativos, em contactos no terreno, em consulta de grupos de interesses ou de actores, ou ainda na leitura de fóruns, de correspondência, de cadernos reivindicativos, de programas. O conhecimento das *boas práticas*, ou, de uma forma mais geral, das políticas públicas realizadas noutro tempo ou noutro espaço, é mobilizado, por sua vez, no processo de preconizações, para justificar determinadas pistas e rejeitar outras. As medidas tomadas noutros tempos ou lugares tendem a ser consideradas mais pertinentes quando provêm de entidades que têm uma boa classificação nas comparações.

Estes diversos tipos de conhecimentos susceptíveis de sustentar os argumentos e as provas estão muitas vezes misturados nas listagens de argumentos. Por exemplo, é raro que seja a comparação por si só a permitir tornar uma situação em problema. Assim, se se afirmar que os americanos são, em média, mais pequenos do que os europeus, raros são aqueles que encaram isso como um problema. Pelo contrário, afirmar que são mais gordos será considerado alarmante, mas isso só acontecerá se, para além disso, tiverem estabelecido relações causais entre o excesso de peso e os riscos para a saúde. O efeito das comparações depende pois, muitas vezes, do prévio estabelecimento de relações de causalidade entre os problemas amplamente reconhecidos como tais (neste caso, os riscos para a saúde) e situações candidatas ao estatuto de problemáticas (neste caso, o excesso de peso). Por conseguinte, muitas vezes as comparações desenvolvem-se e adquirem uma legitimidade depois de um longo trabalho prévio de associação de diferentes fenómenos entre si, mas contribuem largamente para tornar populares e estabilizar as problematizações. Esta estabilização depende principalmente da colocação de instrumentos permanentes de vigia, que permitam dar o alarme quando, em relação a indicadores solidamente estabelecidos, as evoluções diacrónicas ou

Qual é o papel do conhecimento na acção pública?

os desvios entre entidades ou grupos humanos parecem ultrapassar o limite do tolerável.

### Circulação dos conhecimentos: a questão do poder

Estes processos de problematização e de preconização não se desenrolam apenas na cena central da decisão política, onde interagem os actores governamentais e parlamentares, bem como os grupos de interesse mais importantes. Decorrem também em múltiplas cenas que se costumam designar por locais (organizações, entidades que as compõem...), mas cuja abordagem em termos de acção pública nos leva a considerar como não totalmente dependentes das cenas ditas centrais, nem como simples lugares de execução das decisões que aí se tomam.

Em todas estas cenas, incluindo as que são qualificadas como centrais, os conhecimentos mobilizados são por vezes muito locais, quer dizer, só partilhados pelos actores desta cena. Mas há numerosos conhecimentos que circulam para lá da cena em que foram mobilizados e muitos que provêm de outras cenas. Para além disso, uma parte significativa das acções realizadas pelos actores de uma determinada cena consiste na difusão de conhecimentos destinados a outras cenas, com a finalidade de influenciar as acções que aí são urdididas. Assim, as autoridades que se preocupam em orientar as acções que ganham corpo em cenas locais recorrem, cada vez com mais frequência, a instrumentos de regulação baseados no conhecimento<sup>17</sup> (Pons & van Zanten, 2007), cujas formas são muito variadas (indicadores de resultados, comparações estatísticas, planos, recolhas de boas práticas, manuais metodológicos...). Em compensação, os actores submetidos às autoridades difundem também a informação que lhes é destinada. Com efeito, a sua capacidade de intervenção sobre o processo de decisão central depende, em parte, da capacidade que demonstram em fazer reconhecer as suas problematizações e preconizações, apoiando-as, por exemplo, em saberes quotidianos sistematizados, cartografias do que existe ou cartografias das opiniões “locais”.

A carta dos fluxos de conhecimentos é, pois, um elemento importante a ter em conta quando se pretende compreender as problematizações e preconizações que se corporizam numa determinada cena de acção pública. Traçar uma carta dos fluxos de conhecimentos

que circulam numa cena consiste em observar o tipo e o volume de conhecimentos que aí circulam, mas também a observar de que cenas falam estes conhecimentos e por quem é que são encomendados, formatados e difundidos. Não é indiferente que o que circula, por exemplo, na cena central a propósito de um determinado tipo de cenas locais sejam dados estatísticos, testemunhos (em bruto ou analisados) de profissionais ou de utentes, estudos de caso ou reportagens mediáticas..., nem que a fabricação e a circulação destes conhecimentos sejam dominadas por actores das cenas locais ou por actores externos (as próprias autoridades, por exemplo).

O poder que um actor detém na circulação dos conhecimentos mede-se, principalmente, pelo seu grau de domínio do conhecimento difundido a seu propósito (incluindo a capacidade para esconder uma parte), pelo grau de conhecimento que revela dos outros actores ou cenas (e, eventualmente, a sua capacidade para lhes enviar alguns desses conhecimentos sobre eles próprios) e a capacidade que demonstra em formatar e difundir na cena-alvo conhecimentos que serão reutilizados pelos actores desta cena, para problematizarem ou preconizarem. Esta última capacidade implica não apenas um conhecimento desta cena ou deste tipo de cena, mas também de uma forma mais generalizada, de um conhecimento dos processos que aqui temos estado a descrever. Além disso, essa capacidade implica que o actor seja competente (ou possa aceder à competência de especialistas) nas técnicas de formatação e de difusão de conhecimentos.

Existem três tipos de actores, por vezes reunidos num só, que intervêm nestes processos: os que encomendam (mandam produzir, desbloqueiam os recursos necessários); os que fabricam; os que põem a circular esses conhecimentos. Os primeiros são principalmente as instâncias de gestão, mas também os grupos de interesses solidamente constituídos e as instâncias dirigentes dos *media*, que pretendem participar na definição dos conhecimentos que convém produzir e divulgar. Na categoria dos actores que fazem circular o conhecimento, há um pouco de tudo, desde o ouvir dizer, ao correio postal e ao correio eletrónico. Os actores que dominam estes processos de circulação são, por um lado, aqueles profissionais da informação que, de maneira genérica, denominamos de “*circulators*” e, por outro, os “*brokers*” (intermediários) que, ao contrário dos primeiros, estão necessariamente implicados na cena à qual se refere o conhecimento ou na qual ele circula, e

que desempenham, portanto, o papel de importadores-exportadores e de tradutores, estabelecendo assim conexões entre modos heterogéneos. Na terceira categoria, a dos actores que “fabricam” o conhecimento, o poder pertence àqueles que dispõem não apenas de competências, mas também da legitimidade que os habilita a validar ou a desqualificar determinados conhecimentos, ou seja, a atestar quais são os que descrevem o real. A cada tipo de conhecimento definido na secção 3, corresponde pois uma ou várias categorias de actores reconhecidas como legítimas. Contudo, a sua legitimidade nunca é estabelecida de modo definitivo. Está sujeita à contestação e à avaliação, não só por actores externos, mas também por actores concorrentes que pertencem ao mesmo universo.

Clarifiquemos um pouco esta análise do poder associado à fabricação do conhecimento, fixando-nos nos dois tipos de conhecimento que considerámos essenciais quando falámos nos processos de problematização e de preconização, a saber: as associações causais e as comparações. Para a fabricação dos primeiros, os *cientistas* parecem ser os actores mais legítimos, mas têm de fazer frente a alguns concorrentes. Com efeito, a forma científica não pára de se difundir, de fazer parte da cultura de um número crescente de actores e de ser apropriada por actores externos ao mundo académico. Observemos, por exemplo, “a crescente natureza científica do conhecimento administrativo”<sup>18</sup> (Pons & van Zanten, 2007, p. 116), assim como a expansão das produções de natureza científica por grupos de interesses ou por firmas privadas de consultoria. Contudo, esta expansão do recurso ao discurso científico manifesta-se ao mesmo tempo que, cada vez mais, se põe em causa a fiabilidade do enunciado científico, a imagem de independência dos cientistas e a pertinência do enunciado científico para a acção pública. Paradoxalmente, o uso crescente da abordagem científica multiplica as controvérsias e torna assim mais visível a falta de conhecimentos (Weingart, 2001, p. 123). “Através da observação científica, não é a segurança que cresce, mas sim a insegurança”<sup>19</sup> (Luhman, 1990, p. 325).

No domínio das comparações estatísticas, os actores principais são as *estruturas de gestão*, termo que utilizamos de maneira genérica para designar as instâncias encarregadas da gestão de uma entidade, independentemente da sua pequena ou grande dimensão (um ministério, a administração central de um hospital, a direcção de uma escola...). O lugar central que estas estruturas de gestão

ocupam na fabricação das comparações estatísticas leva-nos a assimilar estes conhecimentos àquilo que alguns autores designam por ciências da governação (Ihl, Kaluszynski & Pollet, 2003). Estas estruturas de gestão são, na maior parte dos casos, incontornáveis para elaborar e institucionalizar as comparações, porque a realização e a actualização das bases de dados exigem uma infra-estrutura e uma legitimidade que estas instâncias são muitas vezes as únicas a possuir. E isso porque são estruturas perenes, dispõem de meios materiais e humanos, recolhem já para a gestão quotidiana do seu sector ou organização uma parte dos dados necessários e dispõem da legitimidade e da autoridade para recolher informações e fazer uso delas, mesmo quando não exercem uma autoridade hierarquicamente superior sobre as entidades que avaliam e compararam.<sup>20</sup> Se, na maioria das vezes, as estruturas de gestão intervêm em todos os estádios do processo (concepção, realização, interpretação, difusão), determinadas etapas, tais como a concepção, são raramente conduzidas unicamente pela estrutura de gestão. Esta está geralmente associada a actores políticos e a especialistas (académicos ou outros), implicados num processo geralmente longo de estabilização dos indicadores. Com efeito, este processo pressupõe uma estandardização dos métodos de recolha e de tratamento dos dados, assim como a existência de um consenso sobre os critérios que permitem classificar os factos ou os indivíduos, e a identificação dos conjuntos aos quais a análise é aplicada (país, estabelecimentos de ensino, regiões...).<sup>21</sup> Estas operações, que estão na base da fabricação de sistemas de indicadores, são muitas vezes objecto de controvérsias, na sua grande maioria cingidas a grupos restritos de especialistas, que se podem desvanecer com o tempo, mas que também se podem reanimar pontual ou periodicamente, como testemunha o exemplo dos debates recorrentes sobre o modo de calcular a taxa de desemprego, o índice de preços ou o produto nacional bruto. “A história dos índices e da sua transformação testemunha, para lá dos debates técnicos, a existência de diferentes posicionamentos face à questão que é preciso resolver” (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 33).

#### O papel dos conhecimentos: nem preponderante, nem marginal

A direcção e a intensidade dos fluxos de conhecimento nem sempre são previsíveis com segurança, numa sociedade onde as técnicas da informação aceleram a velocidade de circulação e reduzem as distâncias.

A qualquer momento, pode surgir, numa determinada cena, um conhecimento imprevisto, com uma importância que não é de menos-prezar para o assunto em discussão. Contudo, a grande maioria dos conhecimentos em circulação segue circuitos de conhecimentos pré-estabelecidos. Embora não sejam imutáveis, estes circuitos apresentam uma estabilidade relativa e a sua estrutura contribui para que determinado tipo de conhecimentos, mais do que outros, surja em cena e seja utilizado. Assim, se as comparações internacionais incitam os países a se interessar pelas políticas daqueles que têm os melhores resultados, isso não impede que cada entidade continue a dirigir o seu olhar para os países com os quais está associada há muito tempo, em termos de vizinhança, de proximidade cultural...

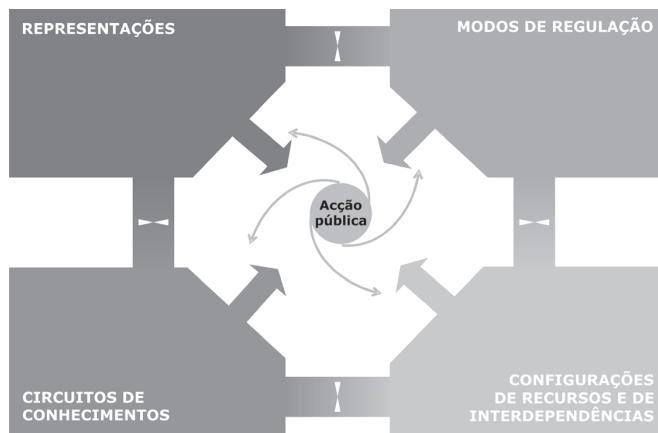
Consideramos, pois, que os circuitos de conhecimento, e o lugar que uma determinada cena ou um dado actor nele ocupam, são um dos elementos que estrutura o que se desenrola numa cena e, particularmente, os processos de problematização e de preconização. Estes circuitos podem adquirir, assim, o estatuto de factor estruturante. Mas há pelo menos três outros factores que participam também no enquadramento do que se desenrola na cena. (1) As *representações* e, mais precisamente, o que Abric (1994) designa como o núcleo central das representações sociais. Estas representações são quadros normativos e cognitivos a que os actores se referem para interpretar o mundo, justificar as suas acções ou guiar os seus comportamentos e práticas. Uma parte destas representações é partilhada pelos membros de um grupo, dum sector, de uma nação. No campo das políticas públicas, estas representações partilhadas são denominadas paradigmas (Hall, 1993), referenciais (Muller & Surel, 1998) ou *core beliefs* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). (2) Os *modos de regulação* referem-se aos dispositivos e regras formais e informais que enquadram os comportamentos dos actores e as interacções entre actores ou entre cenas. Eles definem o que é autorizado, proibido, recomendado ou obrigatório. Os modos de coordenação, que constituem uma parte das regulações, são muitas vezes dispositivos híbridos combinando o ajustamento (os múltiplos actores ajustam-se uns aos outros, de maneira muitas vezes bilateral e implícita), a autoridade (a coordenação depende das decisões tomadas pelos níveis hierárquicos superiores) e a deliberação (a coordenação das acções efectua-se por meio da concertação e da decisão negociada) (Delvaux, 2007, p. 78-79). (3) As *configurações dos recursos e das*

*interdependências* definem as relações de força entre actores ou entre cenas. Estas relações de forças decorrem do facto de que os actores e as cenas não dispõem dos mesmos recursos, mas também do facto de não ocuparem as mesmas posições na rede complexa das interdependências (Elias, 1981; Pfeffer & Salancik, 1978). Esta rede, tão mais extensa quanto maior for a divisão do trabalho, liga os actores que consideram ter necessidade dos contributos de outros actores (face aos quais se encontram numa dependência processual), ou que ambicionam ter recursos que são igualmente procurados por outros (face aos quais se encontram numa dependência competitiva).

Os quatro factores estruturantes assim definidos podem ser associados dois a dois. Enquanto os modos de regulação e as configurações dos recursos e das interdependências estruturaram essencialmente as interacções sociais, as representações e os circuitos de conhecimentos estruturaram prioritariamente os processos cognitivos. Estes dois últimos factores estão associados. As representações partilhadas (paradigmas, referenciais) circunscrevem o espaço do debate e delimitam (muitas vezes sem que os actores estejam conscientes disso) o que parece indiscutível, evidente, natural. Interiorizados, profundamente enraizados e relativamente estáveis, os referenciais e paradigmas, mistura de valores e de algoritmos que definem uma espécie de teoria da acção, participam, entre outras coisas, na selecção dos conhecimentos incorporáveis e compatíveis. Este processo contribui para estabilizar os circuitos de conhecimento. Mas também é verdade que algumas evoluções dos circuitos de conhecimento são capazes de modificar as representações partilhadas. Estas mudanças são, muitas vezes, mais de natureza incremental do que radical, porque a estabilidade do núcleo central das representações é considerada vital pelos indivíduos e pelos grupos, devido ao facto de preencherem funções identitárias. Além disso, as representações são organizadas de tal modo que são capazes de reinterpretar os conhecimentos *a priori* adversos, a fim de os integrarem numa forma inofensiva para o núcleo central. Esta capacidade de resistência leva alguns autores a pensar que uma mudança do núcleo central das representações (e do paradigma ou referencial) não se pode operar apenas por meio da circulação dos conhecimentos, e é mais provável que ocorra quando os actores estão envolvidos em situações e práticas que são contrárias ao que lhes ditariam as suas representações (Flament, 1987).

Qual é o papel do conhecimento na acção pública?

**Figura 1**  
Os quatro factores estruturantes e as suas relações com a acção pública



As interacções entre os factores não se limita a este par, mas também se referem a todos os outros pares de factores. Como ilustra a Figura 1, os quatro elementos estruturais estão todos associados uns aos outros.<sup>22</sup> Contudo, a representação destas relações, através de faixas onduladas e descontínuas, ilustra a possibilidade de surgirem desajustamentos dos factores. Estes desajustamentos modificam marginalmente a configuração dos factores estruturais que enquadram a cena e nesta podem gerar acções até então impossíveis ou impensáveis. Estas acções, por seu turno, são susceptíveis de alterar um outro factor. Assim, pouco a pouco, por um processo iterativo entre factores e acções, pode vir a configurar-se uma mudança mais profunda. Estas relações recíprocas entre ação e factores estruturantes estão simbolizadas na figura por flechas de espessura diferente para sublinhar que os factores estruturais pesam mais sobre a ação (pública) do que o inverso. A figura indica também que estes quatro factores agem simultaneamente. É, pois, a combinação destes factores que é preciso analisar quando se tenta explicar uma ação pública. Quanto à figuração da ação (pública) sob a forma de círculo, girando sobre si próprio, testemunha a incessante

evolução da acção, que contribui muitas vezes para reproduzir as estruturas, mas pode também, como indicam as flechas centrífugas, modificar um ou outro dos factores estruturantes.

Este modelo de análise, pensado à escala de uma cena, pode ser aplicado num modelo onde múltiplas cenas participam na acção pública. Neste modelo mais complexo, os circuitos de conhecimento e as configurações dos recursos e das interdependências são comuns aos diferentes actores e cenas, mas os lugares que estes ocupam não são os mesmos. No plano dos dois outros factores, as diferentes cenas podem partilhar algumas características em matéria de representações e de modos de regulação, mas também se podem distinguir, pelo menos, parcialmente. Assim, no que se refere às representações, há referenciais e paradigmas que podem ser transversais às cenas, mas acontece frequentemente que sejam específicos ou que só algumas características destes referenciais e paradigmas sejam comuns a todas as cenas e actores implicados na acção pública.

A respeito das interdependências e das interacções entre cenas, as mudanças que se operam numa cena podem ter repercussões em cascata. Os processos de mudança são complexos e difícilmente previsíveis e controláveis pelos actores, por mais poderosos que sejam. Quando os actores desenvolvem um acção destinada a uma outra cena, é-lhes tanto mais difícil antecipar e controlar as reacções da cena “alvo” quanto esta última não desenvolve nunca a sua acção apenas em referência à iniciativa tomada na cena “iniciadora”. Ela tem de ter em conta, também, as iniciativas que foram tomadas ou que poderiam ser tomadas noutras cenas. O controlo do decurso da acção pública complica-se ainda mais, a partir do momento em que estes actores e cenas não se limitam a adaptarem-se, mas podem reenviar o processo para a cena inicial ou transpô-lo para qualquer outro lugar. Há, pois, mais do que uma razão que explica a dificuldade de controlar as reacções de uma cena a uma iniciativa que a visa modificar. Podemos citar quatro dessas razões: (1) a cena “alvo” está submetida a mais influências que as oriundas da cena iniciadora; (2) a cena “alvo” pode, em vez de se adaptar, transferir o assunto para novas cenas; (3) a presença, em cada uma das cenas, de actores com representações e interesses diversos acentua a incerteza quanto ao resultado das suas interacções; (4) as acções desenvolvidas pela cena “alvo” e pelos diversos actores que a compõem estão

estruturadas por factores de que a cena inicial só tem um conhecimento parcial e sobre os quais não lhe é fácil agir.

#### Tendências evolutivas globais e especificidades nacionais ou sectoriais

Apesar da existência de leis gerais que acabamos de explicar, nem tudo se passa em toda a parte do mesmo modo. Já salientámos que os conteúdos dos factores estruturais diferiam parcialmente em função das cenas implicadas na mesma acção política. Mas eles também evoluem com o tempo, à escala sectorial, nacional ou supranacional e variam, além disso, conforme os países e os sectores. O carácter transnacional e trans-sectorial de certas evoluções conjuga-se assim com as especificidades nacionais e sectoriais.

As evoluções transnacionais e trans-sectoriais afectam, nomeadamente, a circulação dos conhecimentos, em que um dos maiores avanços é a acumulação de conhecimentos arquiváveis e arquivados. Os *stocks* de conhecimento escritos, orais ou iconográficos crescem exponencialmente e são, além disso, cada vez mais acessíveis, devido à evolução da informática e à disseminação do inglês como língua de intercâmbio. Estas evoluções contribuem para a expansão e para a permeabilidade dos espaços de circulação dos conhecimentos. Para tal, também contribui a multiplicação das trajectórias individuais que não se confinam aos limites de um país ou de um sector. Mas nem todos os conhecimentos estão igualmente adaptados para circularem com facilidade nessas áreas alargadas. Assim, os conhecimentos circulam muito melhor quando estão apresentados na língua mundial de comunicação, que é o inglês, quer provenham de sociedades de grande prestígio ou de lugares com reputação de funcionarem bem, quer se apresentem descontextualizados, o que aumenta a sua portabilidade e as suas possibilidades de transposição.

O aumento da circulação do conhecimento está igualmente associado a um aumento da divisão do trabalho e à extensão da rede de interdependências, juntamente com a globalização da economia e a competitividade das sociedades nacionais. Estas evoluções não estão relacionadas com o desenvolvimento de mecanismos de regulação flexível (*soft regulation*). As autoridades hierárquicas, de qualquer nível que sejam, tendem a entrar em processos variados de descentralização,

e esse movimento, favorecendo uma certa forma de autonomia, é acompanhado por uma reinvenção dos modos de controlo e de regulação. Assim, assistimos ao desenvolvimento da exigência de prestação de contas (*accountability*) e dos instrumentos de regulação baseados no conhecimento (*knowledge-based regulation tools*). Estas evoluções participam no desenvolvimento da circulação de conhecimentos e esta é, desde logo, mais do que no passado, uma aposta essencial das relações de poder. No terreno do conhecimento, confrontam-se nomeadamente cada vez mais profissionais que, tal como os especialistas, os responsáveis pela imprensa ou os fazedores de *lobbies*, desempenham um papel central na selecção, circulação e tradução dos conhecimentos. Mas, ao mesmo tempo, actores outrora “sem voz” são agora capazes de estruturar conhecimentos em formas que os tornam audíveis, a uma escala maior do que a cena em que exercem a sua actividade.

Estas evoluções gerais não impedem que, de país para país e de sector para sector, os circuitos de conhecimento, assim como as configurações de recursos e das interdependências, os modos de regulação e as representações continuem a apresentar características específicas, heranças de histórias singulares dos países ou particularidades dos sectores. O papel desempenhado pelo conhecimento na construção das políticas públicas não é, pois, igual em toda em parte, o que dá sentido ao conceito de regime de conhecimento (*knowledge regime*) (Mangez, 2008).

Mudanças no tempo e variações no espaço estão articuladas segundo uma dinâmica que não é diferente da descrita neste artigo. Uma cena nacional ou sectorial, que se caracteriza num dado momento por uma configuração específica de factores estruturais (ou por um *knowledge regime*), pode ser afectada por certas mudanças que ocorrem noutras cenas nacionais ou supranacionais, com as quais mantém relações de interdependência, ou por acções levadas a cabo intencionalmente por essas cenas externas, visando obter efeitos sobre ela. Mas essas mudanças ou essas acções externas ajustam-se, necessariamente, à configuração específica dos factores que, neste período, estruturam a cena nacional e sectorial. Portanto, qualquer que seja a força da influência externa, verifica-se que perduram sempre vestígios da antiga configuração, e estas marcas, misturadas com os novos traços, continuam a dar,

Qual é o papel do conhecimento na acção pública?

ao país ou ao sector, características singulares, especialmente no que diz respeito ao papel desempenhado pelo conhecimento na acção pública.

*Recebido e aprovado em outubro de 2009.*

## Notas

1. Conceito preconizado por Robert Lane, desde 1966, sob a forma de “knowledgeable society” (Lane, 1966).
2. Ver, especialmente, Christensen & Lægreid, 2001.
3. Para conhecer uma abordagem deste conceito no âmbito da investigação *Knowandpol*, ver Mahon (2008).
4. Este artigo foi redigido no quadro do projecto de investigação integrado n. 028848-2, financiado pelo 6º programa-quadro europeu: *Knowandpol*. A análise que se segue é ao mesmo tempo uma síntese e uma transformação parcial de um texto mais longo, publicado no âmbito da referida investigação europeia (Delvaux, 2008).
5. Texto original: “Poorly formulated as it often is, and rooted more in subjective observation and analysis, it would be easy to overlook and dismiss such lay knowledge, were it not for the fact that policy makers themselves are increasingly inclined to regard it as a vital element in the policy process” (Sturdy, 2008, 4-5).
6. Para uma definição deste termo, ver, mais abaixo, o “papel do conhecimento”.
7. Texto original: “the ideas that actors hold affect how they define their interests in the first place” (Campbell (2002, 22).
8. Texto original: “the automatic assumption that ideas are only important when interests fail. (...) The way in which actors conceive of their interests is affected by ideas. (...) There is an everlasting interplay between ideas and interests. Neither necessarily dominates” (John, 1998, 154).
9. Para mais informação sobre o projecto, consultar a apresentação do dossier em que se integra este artigo.
10. Foram publicados relatórios a propósito da fabricação do PISA e da Declaração da OMS sobre a saúde mental na Europa, assim como sobre a recepção de cada um destes instrumentos em seis países. Estes relatórios estão disponíveis em: <<http://knowandpol.eu>>.
11. Foram publicados relatórios a respeito de seis políticas de saúde e seis políticas de educação. Estes relatórios estão disponíveis em: <<http://knowandpol.eu>>.
12. Assim, por exemplo, qualquer denominação que designe mais o resultado positivo a atingir do que o processo negativo favorece o consenso em torno da definição do problema, mas enquadra menos o processo de preconização.
13. Texto original: “seen as caused by human actions and amenable to human intervention” (Stone, 1989, 281).
14. Trata-se, por exemplo, de pôr em dúvida a conformidade com o *corpus* legal de uma ordem superior ou da sua compatibilidade com outras normas do mesmo nível, dificilmente modificáveis. O recurso aos tribunais pode ser considerado como uma prova *ex post*. Em

alguns países, as provas *ex ante* estão institucionalizadas, e qualquer projecto normativo deve ser submetido, antes da sua adopção, a um conselho de juristas habilitados a verificarem a compatibilidade das novas normas com as normas já existentes.

15. Notemos de passagem que estes processos de selecção, simplificação e dissimulação se observam também no campo científico.
16. No caso das associações causais, esta fragilidade, propícia à multiplicação dos debates, tem a ver com o facto de haver, muitas vezes, entre dois fenómenos, diversas variáveis intermédias, e de cada uma destas variáveis ser ela própria o resultado de múltiplas variáveis, e de as relações estabelecidas entre variáveis poderem evoluir no tempo.
17. *Knowledge Regulation Tools* (KRT), em inglês.
18. Texto original: "The growing scientific nature of the administrative knowledge" (Pons & van Zanten, 2007, 116).
19. Texto original: "Through scientific observation not security but insecurity increases" (Luhman, 1990, 325).
20. Com efeito, muitas comparações, tais como as que são produzidas pela OCDE, são o resultado de organismos de federações de entidades nacionais que, em conjunto, decidiram comparar-se entre si.
21. Por exemplo, não é inocente estabelecer comparações entre países, entre regiões ou entre organizações. Isso tende a pré-formatar a escala com base na qual se vão desenvolver as preconizações, ou a legitimar mais uma proposta do que outra.
22. Se as relações entre modos de regulação e circuitos de conhecimento, assim como as ligações entre representações e configurações dos recursos e das interdependências, não aparecem na figura, isso deve-se à preocupação de não a sobrecarregar.

## Referências

- BANERJEE, S. Narratives and interaction: a constitutive theory of interaction and the case of the all-india muslim league. *European Journal of International Relations*, London, v. 4, n. 2, p. 178-203, 1998.
- CAMPBELL, J.L. Ideas, politics and public policy. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 28, p. 21-38, 2002.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Ed.). *New public management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate, 2001.
- COMMALLE, J. Sociologie de l'action publique. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences-Po, 2004. p. 413-421.
- DELVAUX, B.; MANGEZ, E. *Literature reviews on knowledge and policy*. Rapport de Recherche, 2007. Disponível em: <[www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)>

Qual é o papel do conhecimento na ação pública?

DELVAUX, B. Pour un autre regard sur le couple connaissance-politique. *La Revue Nouvelle*, Bruxelles, v. 64, n.7/8, p. 50-57, 2007.

DELVAUX, B. Public action, or studying complexity. In: DELVAUX, B.; MANGEZ, E. *Literature review on knowledge and policy*. 2007. p. 60-87. Disponível em: <[www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)>

DELVAUX, B. On the role of knowledge in the course of public action. In: DELVAUX, B.; MANGEZ, E. *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*. Rapport de Recherche, 2008. Disponível em: <[www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)>

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

ELIAS, N. *Qu'est-ce que la sociologie*. Pandor: Des sociétés, 1981. (Was ist soziologie ? 1970).

FLAMENT, C. Pratiques et représentations sociales. In: BEAUVOIS, J.-L.; JOULE, R.-V.; MONTEIL, J.-M. (Ed.). *Perspectives cognitives et conduites sociales: théories implicites et conflits cognitifs*. Cousset: DelVal, 1987. v. 1, p. 143-150.

HALL, P.A. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

JOHN, P. *Analysing public policy*. London: Continuum, 2006. [1<sup>st</sup> ed. 1998].

KINGDON J. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman, 2003. [1<sup>st</sup> ed. 1984].

KOSA, I. et al. *Knowledge and policy in education and health. Challenging State legitimacy in 8 European countries: facts and artefacts*. Report, 2008. Disponível em: <[www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)>

LANE, R.E. The decline of politics and ideology in a knowledgeable society. *American Sociological Review*, Aliso Viejo, n. 31, p. 649-662, 1966

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. (Dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Sciences-Po, 2004.

LUHMANN, N. *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt-am-Main: Suhrkamp, 1990.

MAHON, R. *The post-bureaucracy shift: between path dependency, bricolage and translation; commentary on the orientation 1 of the Know-andpol project*. Report, 2008. Disponível em: <[www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)>

MANGEZ, E. Knowledge economy, knowledge policy and knowledge regimes. In: DELVAUX, B.; MANGEZ, E. *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*. Rapport de Recherche, 2008. Disponível em: <[www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)>

MANGEZ, E. De la nécessité de discréption à l'Etat évaluateur. *La Revue Nouvelle*, Bruxelles, v. 64, n. 7/8, p. 37-42, 2009.

MULLER, P.; SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G.R. *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper, 1978.

PONS, X.; VAN ZANTEN, A. Knowledge circulation, regulation and governance. In: DELVAUX, B.; MANGEZ, E. *Literature review on knowledge and policy*. 2007. p. 104-137. Disponível em: <[www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)>

RADAELLI, C.M. Récits (policy narratives). In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences-Po, 2004. p. 364-370.

ROE, E.M. *Narrative policy analysis*. Durham: Duke University, 1994.

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H. *Policy change and learning: an advocacy coalition framework*. Boulder: Westview, 1993.

STONE, D.A. Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, New York, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.

STURDY, S. *Response to Armin Nassehi: "Making knowledge observable"*. Note for *Knowandpol*, 2008. (não publicado).

WEINGART, P. *Die Stunde der Wahrheit: Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Velbrück Wissenschaft: Weilerswist, 2001.