POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SEXUAL[1]

Carla Cibele Figueiredo
Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal
Instituto de Educação – Universidade de Lisboa
carla.cibele@ese.ips.pt

Resumo: Analisam-se as políticas públicas nesta área, seguidas em Portugal no período compreendido entre 1984 e 2009, nomeadamente os referenciais de regulação e cognitivos, e o modo como uma diversidade de actores participaram na sua construção.

Palavras-chave: Educação Sexual; Políticas Públicas; Referencial.

Introdução

Esta comunicação inclui-se na temática *Administração escolar e políticas educativas*, uma vez que é nessa área de doutoramento do Instituto de Educação que a doutoranda se encontra inscrita, sendo, como tal, esse o enquadramento teórico e metodológico adoptado para a análise das políticas públicas de Educação Sexual.

A escolha das políticas de Educação Sexual teve essencialmente a ver com o seu potencial de controvérsia, permanente ao longo do período em estudo, e com o seu grau de abrangência social quer em termos de envolvimento de actores, quer em termos de níveis e lugares de decisão. Consideramos pertinente não só o tema que permanece actual, como o enfoque sobre as políticas, pouco comum nesta área de investigação, bem como a perspectiva teórica adoptada – a da Acção Pública (AP) – ainda pouco trabalhada enquanto modo específico de considerar as políticas públicas. Do ponto de vista metodológico, também nos parece interessante partilhar a metodologia adoptada, tanto por ser um estudo multi-nível, como pelo uso do conceito de *rede* na captação dos actores significativos, afigurando-se tal estratégia importante para compreender a participação de outros actores, para além dos políticos, na elaboração das políticas públicas.

Contextualização teórica

Como referem Pons e Van Zanten *"a maioria dos autores conclui que os Estados ou os governos não são mais actores centrais da regulação pública, capazes de imporem sozinhos a sua marca própria. Eles têm de ter em conta os interesses de muitos actores que intervêm no complexo e multipolar processo de decisão" (*2007, p.108). É esta arquitectura de construção de uma política pública que tem vindo a ser designada por múltiplos autores como Acção Pública, assentando nos seguintes pressupostos:

(1) deve romper-se com uma visão linear e hierárquica do processo político, devendo privilegiar-se uma visão horizontal e circular;
(2) deve-se estudar os actores públicos e privados, numa teia de interdependências complexas simultaneamente e a vários níveis;

[1] Projecto financiado pelo programa PROTEC (FCT/CCISP).

(3) deve-se ter em conta que os actores nacionais e supranacionais podem ser tão ou mais relevantes como o próprio Estado;
(4) é importante analisar o modo como o conhecimento é gerado e mobilizado pelos actores nos seus usos directos e indirectos no interior dos processos de consultoria, de tradução e de negociação.

Os actores – estatais e não estatais – são também protagonistas da Acção Pública, o que implica analisar a sua participação num dado sector das políticas públicas. Mas o actor não age sozinho, mas sim integrado numa malha complexa de interacções, e por isso é necessário mobilizar o conceito de rede, pela adequação que tem enquanto metáfora de um mundo conexionista, como é o actual. O conceito de rede designa os *"laços mais complexos que atravessam a organização social de grupos ou categorias institucionalizadas"* (Portugal, 2007, p.5), utilizamo-lo na análise da interacção e participação dos actores. E porque os actores constroem, nessa malha interactiva, marcado pelo longo tempo histórico, um conjunto de ideias, conceitos e categorias através das quais o sentido é atribuído aos fenómenos (Hajer, 2005), e esse pensamento comum é ele próprio uma influência sobre as políticas, é importante referir o conceito de referencial. O referencial pode ser definido como o conjunto de normas e/ou imagens de referência em função do qual são definidos os critérios de intervenção do Estado e os objectivos da política pública (Pollet, 1987; Muller, 2004).

Metodologia

Em primeiro lugar, e porque se pretendia perceber até que ponto os referenciais se tinham modificado e como é que os actores tinham sido co-construtores dessas mudanças, era importante efectuar uma análise extensiva e longitudinal, pelo que optámos por analisar o período de tempo compreendido entre 1984 a 2009 (datas da primeira e da última legislação sobre Educação Sexual). Em segundo lugar, e dada a opção pela análise do tipo e do papel dos actores presentes nesta AP, obteve-se a indicação a partir dos próprios actores de um conjunto de personalidades e organizações que, no período de tempo em estudo, foram por eles percebidos como tendo tido uma intervenção significativa. Esses actores (30) foram auscultados, considerando-se a técnica da entrevista semi-estruturada a mais adequada para recolher este tipo de dados (história, papel, opiniões…). As entrevistas foram integralmente registadas, transcritas e sujeitas a análise com base em categorias construídas em relação com as questões de estudo. Recolheram-se também e analisaram-se documentos considerados essenciais para compreender esta AP, tais como legislação, relatórios, boletins, pareceres, e notícias, todas elas referenciadas como importantes pelos actores, procedendo-se à respectiva análise de conteúdo. As entrevistas foram sujeitas a análise de conteúdo, tendo-se construído um bloco composto pela identificação e percurso dos entrevistados e um segundo de análise tendo por base as questões em estudo para a construção de um conjunto de categorias.

O estudo extensivo permitiu obter uma análise dos acontecimentos e episódios significativos ao longo dos anos e do papel que neles foram desempenhando os diversos actores, bem como das interacções que se estabeleceram no sector. No entanto, não nos permitia entender com maior profundidade como é que as dinâmicas interactivas se poderiam estabelecer num contexto em particular, pelo que sentimos necessidade de efectuar um estudo de caso local, tentando perceber se até que ponto aí se estabelecia uma rede de actores. Embora o contexto escolhido para o estudo de caso o tenha sido por

termos previamente uma referência de que se seria especialmente interessante pelo conjunto das práticas implementadas, não se podendo assim generalizar a nossa observação para outros lugares do país, ele permite-nos entender o desenvolvimento de uma acção pública a nível local.

Resultados esperados

Esperamos com este estudo conseguir evidenciar como num dado sector das políticas públicas, a acção pública se esboça incluindo um vasto conjunto de actores, desempenhando estes ao longo dos anos um papel na sua definição e no seu curso. Assim, é possível apresentar, neste momento, um mapeamento dos actores individuais e colectivos que estiveram ligados a esta área, a análise da sua interacção, mobilização de saberes e formas de participação ao longo do período em estudo, isto é a identificação de uma rede. Dos dados já trabalhados no que diz respeito aos referenciais cognitivos, há um conjunto de ideias associadas ao sentido da Educação Sexual, que permitem identificar crenças, valores e princípios de acção desta rede de actores, estes misturam-se e contribuem activamente na produção de sentidos, influenciando o que são as Políticas Públicas de Educação Sexual.

Podemos assim falar de uma visão sócio cognitiva produzida por uma diversidade de actores acerca de um determinado sector das políticas. A sua configuração como um referencial traduz uma certa unidade que reflecte uma interpretação do que é (ou deve ser) a Educação Sexual e, nesse sentido, todos eles se afiguram como verdades disponíveis e em uso. Assim, a mudança de referencial corresponde sobretudo à emergência de novos modos de interrogar as questões da sexualidade, esbatendo o que anteriormente parecia ser dominante, sem contudo o anular. Da análise combinada dos testemunhos dos actores e dos instrumentos analisados evidenciou-se essencialmente a existência de três referenciais: o *Biomédico,* o *Psico-social* e o *Político*. O primeiro claramente esbatido e criticado entre os nossos actores, o segundo claramente dominante e o terceiro em emergência. Assim, de facto a *"problematização e o processamento político de um problema social não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa"* (Schnneider, 2005, p.37), as instâncias governamentais são elas próprias recompostas com outros actores, nomeadamente os oriundos da academia. Admitimos nesta rede há posições de influência diferenciadas e elas *"não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais"* (Schneider, 2005, p.10), originando constelações de actores cuja interacção tem uma forte componente social, mas também cognitiva.

Os actores não possuem apenas uma ideia do que é a Educação Sexual enquanto conteúdo, mas também visões acerca dos modos de regulação do Estado em geral, e modos de regulação desta política em particular, pelo que procurámos entender ao longo do tempo como se estrutura e coordena esta área da política, e como é que os diferentes actores (nacionais e internacionais) se posicionaram nesse campo. Os dados já analisados permitem afirmar que entre 1984 e 2009 se verificou, no âmbito desta AP, uma tendência constante para *"um novo modo de governar que é distinto do modelo de controlo hierárquico, um modo mais cooperativo onde o Estado e os actores não estatais participam num misto público/privado"* (Mayntz, 2003, p.27). Contudo, esta mudança não tem sido fácil. Por um lado, a mudança não é fácil porque, como refere Van Zanten (2004), nem sempre *"ela responde a uma demanda da base, é apercebida como injunção de um Estado Central, com a vontade de descarregar as suas responsabilidades*

políticas e financeiras e de desmantelar as bases" (p.113). Vistas como mera transferência da responsabilidade do Estado para a Sociedade Civil, ou dos serviços centrais para os locais, tais mudanças suscitam desconfiança. As escolas e os professores, responsabilizados como actores na criação dos projectos de Educação Sexual, não deixam de se interrogar sobre se o devem fazer ou sobre como o vão fazer. Por outro lado, os procedimentos de tipo hierárquico, centralizado e burocrático estão integrados no sentido de missão que as instituições (sobretudo os serviços centrais) - como instâncias intermédias de regulação - construíram para si, pelo que o controle sobre tais processos não é total por parte do governo e/ou dos governantes ou mesmo pelos líderes dos projectos/programas. E há ainda que considerar que *"as tradições nacionais moldam padrões de governança. Se o New Public Management é um exemplo da globalização, ele é marcado pelo caminho que cada país faz sobre pressão internacional*" (Bevir & Rhodes, 2003, p.74).

Considerações finais

O estudo tem também algumas limitações, algumas que decorrem da metodologia adoptada, e outras de um enfoque teórico que sendo estritamente o da área de doutoramento, não permitiu aprofundar alguns aspectos de natureza mais sociológica que se prendem com o conteúdo da política em estudo, sob pena de se desvirtuar o quadro de análise. Dá contudo, um contributo diferente relativamente à Educação Sexual, uma área em que a investigação tem estado muito centrada sobre as práticas implementadas nas escolas.

Um dos contributos deste estudo é o facto de, adoptando um ponto de vista compreensivo, permitir entender o modo como as políticas se vão construindo no tempo, em parte fruto do modo como uma multiplicidade de actores nacionais e internacionais e do modo como nesta malha interactiva se produzem referenciais que vão influenciado as políticas em forma e conteúdo. Essa construção, antevemos pelos resultados já disponíveis, está longe de ser linear; ela é feita de continuidades, rupturas, ambiguidades, verificando-se que o contributo do conhecimento, essencialmente trazido por especialistas de diversas organizações, tem tido um papel de legitimação social das medidas tomadas pela Administração. Tal legitimidade, embora importante, não é suficiente para anular a controvérsia existente nesta área, muito atravessada pelos diferentes valores de quem se assume a favor e contra a Educação Sexual em Meio Escolar. Consideramos que, por outro lado, o estudo de caso local evidencia modos especialmente bem sucedidos de interacção entre os diferentes actores da comunidade, e uma visão claramente co-construída do que de é a Educação Sexual, o que não sendo contratante com o que se percebe a nível nacional, tem uma riqueza muito específica, que nos permite tecer algumas diferenças fundamentais.

Referências bibliográficas

Almeida, M. (2008). Percursos de pobreza em meio rural: as mulheres, a doença e o aborto. In Freire (Org.), *Sociedade Civil, Democracia Participativa e Poder Político.* Lisboa: Fundação Friedrich Ebert Stiftung

Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Bevir, M., & Rhodes, W (2003). *Decentring British governance: from bureaucracy to networks.* Governance as social and political communication. UK: Manchester University Press.

Carvalho, L. (2007). Acerca do papel do conhecimento nas políticas públicas de Educação: inquirindo instâncias e actores de mediação. *Revista Contemporânea de Educação*, *2*(4),1-15. Disponível em http://www.educacao.ufrj.br/revista/indice/numero4/.

Costa, E., & Afonso, N. (2009). A influência do Programme for International Student Assessment (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo Constitucional Português. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, *10*, 53-64. Disponível em http://sisifo.fpce.ul.pt/ ?r=25&p=53.

Delvaux, B., & Mangez, E. (2008). *Towards a sociology of the Knowledge-policy relation. KnowandPol, Literature synthesis*. Report. Disponível em http://www.knowandpol.eu/ index.php?id=98.

Ferreira, F. (2008). A questão social, o Estado e o mito redentor da acção local: lógicas e tensões presentes nas políticas e no trabalho social. *Sociedade e Estado, 23*(3), 555-589. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/se/v23n3/a03v23n3.pdf.

Hajer, M. (2005). Discurse Coalitions and the institutionalization of practice. In F. Fischer & J. Forester (Ed.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 43-76). Durham and London: Duke University Press.

Lascoumes, P., & Le Galés, P. (2004). *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Mazzoleni, G., & Shultz, W. (1999). Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication, 16*, 247‑261.

Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. In H. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 27-40). UK: Manchester University Press.

Muller, P. (2004). *Les Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.

Pollet, G. (1987). Analyse des Politiques Publiques et perspectives theóriques. In F. D´Alain, G. Pollet & P. Warin (Eds.), *La construction du sens dans les Politiques Publiques* (pp. 25-47). Paris: Éditions L´Harmattan.

Pons, X., & Van Zanten, A. (2007). Knowledge circulation, regulation and governance. *Report.* Disponível em http://www.knowandpol.eu/index.php?id=98.

Portugal, S. (2007). *Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica* (Documento policopiado). Coimbra: Oficina do CES.

Schneider, V. (2005). Redes de Políticas Públicas e a condução das sociedades complexas. *Civitas. Revista de Ciências Sociais, 5*(1), 29-58.

Van-Zanten, A (2004). *Les politiques d´Education.* Paris: Presses Universitaires de France.