

Nota de apresentação

PISA: movimentos e mudanças. Uma introdução a “PISA e as Políticas Públicas de Educação”

LUÍS MIGUEL CARVALHO

Este dossier inclui contribuições do projecto de investigação — “O papel do conhecimento na construção e na regulação das políticas da saúde e da educação na Europa” (KNOWandPOL) — desenvolvido com o objectivo de alargar o conhecimento existente sobre a relação conhecimento-política, num contexto social e cultural caracterizado por um aumento do volume, da pluralidade e da circulação dos conhecimentos na acção pública (AA.VV, 2006; Delvaux & Mangez, 2008)¹. Um dos eixos analíticos do projecto trata das questões da produção, difusão e apropriação dos instrumentos de regulação baseados no conhecimento (KRT — Knowledge-based Regulation Tools), isto é, dos instrumentos técnico-sociais que difundem um tipo particular de conhecimento com vista à modelação do comportamento dos actores num dado sector das políticas (Freeman *et al.*, 2007). De entre as diferentes versões de KRTs — dos dispositivos de auditoria aos de auto-avaliação, dos projectos de boas práticas aos de acreditação, dos programas de formação aos referenciais, aos rankings e comparações estatísticas — as equipas de investigação (do sector da educação) decidiram focalizar os seus estudos de caso na fabricação, circulação e uso do *Programme for International Student Assessment* (PISA) da OCDE².

PORQUÊ O PISA?

O PISA é um projecto internacional de avaliação comparada levado a cabo sob os auspícios da

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Foi oficialmente lançado nos anos de 1990 como resposta da agência à necessidade sentida pelos países membros de poderem regularmente disponibilizar dados fidedignos sobre os conhecimentos e competências dos alunos e sobre o desempenho dos seus sistemas educativos. O principal propósito do Programa é proporcionar “um ponto de referência estável que permita a monitorização da evolução dos sistemas educativos” (OECD, 2007, p. 17). Estrutura-se à volta de uma avaliação trienal e cada ciclo compreende um inquérito que inclui um módulo nuclear (obrigatório para todos os países participantes) que incide numa área da literacia (p. ex. literacia da leitura, da matemática, das ciências). Pretende responder à “necessidade que os países têm de retirarem ensinamentos para as políticas” (OECD, 2007, p. 1) e inclui práticas que geram conhecimentos específicos: “(...) representa um esforço colaborativo que junta os saberes científicos dos países participantes, com uma direcção conjunta dos governos, em função de interesses comuns nas políticas públicas” (OECD, 2007, p. 10). Em suma, o Programa tem uma orientação política aberta e desenvolve-se numa relação explícita de “política — conhecimento (especializado)”.

Para lá destes atributos, há outras razões que justificam esta “selecção de caso”: os aspectos que distinguem o PISA de outros programas, tais como a sua regularidade e flexibilidade na aplicação e a singularidade do próprio objecto — as competências de literacia (ver Bottani, 2006); o contínuo aumento

do número dos países participantes (32 no PISA 2000, 41 no PISA 2003, 57 no PISA 2006 e um total de 67 países que se espera que participem no quarto ciclo, 37 dos quais não são países da OCDE); o interesse crescente e diversificado da investigação no Programa, passando pela aceitação até à crítica³. Todavia, o que levou à sua escolha foi principalmente a percepção das equipas *sobre a presença conspícua do PISA na acção pública — embora não idêntica nas suas manifestações*. Assim, o interesse do nosso trabalho reside na ideia de acompanhar (e de entender) os movimentos e mudanças do PISA: é fabricado a nível supranacional juntando indivíduos e organizações de diferentes espaços sociais; muitas vezes toca a acção pública nacional; suscita o interesse de diferentes grupos sociais; contudo, é de forma diferente que com ele se relacionam e o usam — modificando-o até.

PISA — UM KRT

Os estudos do KNOWandPOL consideram o PISA um instrumento de regulação do conhecimento (KRT): um instrumento (que se baseia no conhecimento e que gera conhecimento) que promove e participa no processo de coordenação da acção pública na educação (Freeman *et al.*, 2007; Pons & van Zanten, 2007). Os instrumentos da política são dispositivos de / para a materialização de interpretações da "realidade" e são modelos para uma agência própria (ver Draelants & Maroy, 2007). As razões por que se descrevem, comparam e avaliam alunos, sociedades nacionais e sistemas educativos engendram certamente roteiros para a acção no sector da educação.

O PISA opera em várias categorias institucionais da escola: (re)definição dos alunos como aprendentes ao longo da vida em alinhamento com os objectivos da OCDE para a educação; (re)definição da relação ensino/aprendizagem em alinhamento com as teorias da aprendizagem cognitiva e da pós industrialização; redefinição do conhecimento escolar para um conhecimento útil e promotor de uma organização escolar pós-disciplinar; redefinição do locus da avaliação dos sistemas escolares — de critérios internos para critérios externos (Carvalho, 2009, ver também Mangez, 2008). Os referenciais, as questões e os indicadores usados na avaliação das

competências de literacia definem as características dos jovens e os modos de acção ou repertórios de atitudes e comportamentos "competentes". Este esquema de uma base comum expectável de desempenho e integração na vida social é também a imaginação de uma sociedade comum (transnacional). Além disso o PISA propõe um perfil actual dos políticos qualificados: aqueles que governam com base em diagnósticos objectivos, aqueles que procuram vantagens competitivas pela medição dos resultados do sistema escolar, aqueles que adoptam soluções baseadas no que funciona noutros países — portanto, os que aprendem acerca dos seus competidores e os copiam para progredir; os que aceitam a avaliação mútua como uma regra para governar (ver Carvalho, 2009).

As comparações do PISA situam os políticos e outros actores das políticas públicas numa linha do tempo imaginada que vai da sociedade industrializada à sociedade do conhecimento e, ao mesmo tempo, num espaço mundial competitivo-cooperativo. Por um lado, a avaliação comparativa internacional é um recurso para o exercício da governação e para o seu escrutínio a nível nacional. Por outro lado, o dispositivo tem um papel na estruturação de uma regulação transnacional em que se envolvem voluntariamente os Estados nacionais (com outras instâncias) na produção conjunta de regras. Em resumo, o PISA é uma *tecnologia política* (Grek, 2009; Grek & Ozga, 2007) que participa (a) na "fabricação" de pessoas para uma sociedade global imaginada e (b) na construção de formas específicas de a governar, através de dispositivos "baseados no conhecimento".

CONHECIMENTO PARA A POLÍTICA

Em avaliações comparativas internacionais como o PISA, o poder flui por entre a culpabilidade e a responsabilidade que elas geram nos espaços nacionais; mas também flui por entre a esperança, o optimismo e a confiança que depositam na possibilidade de reformas na educação, dirigidas por políticos competentes num conhecimento actualizado. O PISA pertence a um universo de conhecimento que "garante" que uma certa mudança educativa pode conduzir as nações ao chamado novo mundo global (ver Lindblad & Popkewitz, 2004, pp. xx-xxi).

Este “conhecimento para a política” é um tipo especial de conhecimento, nascido de práticas específicas e que obedece a critérios específicos — nomeadamente ser compatível com as práticas sociais com que procura relacionar-se (ver Nahessi, 2008). Este tipo de conhecimento submete-se não apenas a critérios de “credibilidade” científica, mas também à “contextualidade” — isto é, à qualidade ou condição de ser relevante e poder ser utilizado pelo público; consequentemente o conhecimento para a política tem que ser negociado e comunicado com eficácia (ver Lindquist, 1990, pp. 31-35). Se lermos os textos do PISA como narrativas sobre a produção do conhecimento para a política, podemos encontrar três elementos que ilustram aquela dupla exigência. Um relaciona-se com “o ponto de partida do inquérito” — as questões / os objectivos dos estudos são, pelo menos em teoria, parcialmente definidos por outros e o trabalho de inquérito está aberto ao escrutínio. O segundo, com a ideia de uma produção colectiva do conhecimento: envolve num esforço colectivo vários grupos de produtores de conhecimento especializado e várias instâncias de conhecimento especializado (p.ex. curriculum, didáctica e aprendizagem em ciência, leitura e matemática, estatística, psicométrica e avaliação comparada, psicologia social, avaliação e análise das políticas, eficácia da escola). Geram, assim, conhecimento heterogéneo para um público heterogéneo e, além disso, validam, colectivamente, a sua própria competência. O terceiro diz respeito à ausência de uma relação directa entre o problema e a solução (um problema político-uma solução de conhecimento ou uma solução de conhecimento para um problema político): dados/análise/conhecimento estão prontos a ser usados por decisores que têm que aceitar responsabilizar-se pelo rumo das suas acções (analisar, considerar, reflectir, retirar lições). O que interessa *não é só* pôr os textos em linguagem do público, é também comprometer os outros numa relação específica com os dados / a informação/ o conhecimento.

É importante notar que o PISA *não é apenas um inquérito trienal com um relatório trienal subsequente*. O Programa envolve múltiplas actividades e gera muitos recursos para a acção social em espaços sociais diferentes. Ao longo do inquérito, acontecem actividades presenciais relevantes (encontros, workshops, etc, envolvendo políticos, funcionários,

peritos, membros da OCDE) e produzem-se várias publicações — para lá dos relatórios do inquérito — que são difundidas a nível supranacional e nacional (p.ex. manuais, relatórios técnicos e teóricos, relatórios temáticos, relatórios nacionais, bases de dados, etc). Todas estas actividades envolvem uma larga variedade de mundos sociais⁴. Desta forma o PISA realiza-se no encontro e cooperação de vários actores numa corrente complexa de actividades que garantem a circulação e a legitimidade de um certo tipo de prática de conhecimento — “o conhecimento para a política” — aceite como adequado na regulação do sector da educação.

A realização do PISA compreende o entrelaçar de práticas cognitivas e sociais: a (re)definição de “realidade educativa”, de conduta apropriada do governo, até mesmo de meios apropriados de produzir conhecimento para a política vai de mãos dadas com o processo de criação ecológica do PISA e com conseguir a coordenação e cooperação dos actores envolvidos (ver Carvalho, 2009). O PISA tem que ser entendido como envolvendo uma complexa relação de actores, objectos e actividades, num processo em que os actores são, simultaneamente, “livres e interligados” “construindo e sendo construídos pela sua própria envolvência” (Lawn, 2006, p. 4).

PISA — FABRICAÇÃO, CIRCULAÇÃO E USO: EM BUSCA DE UMA “PERSPECTIVA MULTI-NÍVEL”

Os actuais estudos comparativos das políticas públicas enfrentam o desafio de captar, através das suas “interdependências”, os fenómenos que geram “convergência transnacional” e os processos nacionais de “apropriação de orientações e instrumentos disseminados transnacionalmente” (Hassenteufel, 2004, p. 113). Também no campo das políticas educativas e/ou da educação comparada, se reconhece que — apesar de uma maior penetração e de um maior ajustamento nacional às agências e discursos difundidos nas/pelas agências internacionais — há evidentes indicações de *divergência, bricolage, hibridização ou diversificação intra-nacional* (ver p.ex. Ball, 1998; Popkewitz, 2000; Steiner-Khamisi, 2004).

Os estudos do KNOWandPOL seguem estas sinalizações e adoptam o argumento de que há níveis

múltiplos de regulação (supranacional, nacional, regional/local) das políticas educativas, desempenhada por uma variedade de actores e que envolvem fontes e modos diferentes de regulação. Além disso, a multi-regulação supõe a interpenetração de tais níveis, agências e formas. Pensando em termos de instrumentos de regulação, significa que os instrumentos (como o PISA) “circulam” e podem “adquirir novos significados enquanto circulam” (Freeman *et al.*, 2007, p. xx). Uma tal análise convida-nos a expressar as muitas linhas de ideias e interesses e a olhar para os instrumentos das políticas do conhecimento como potencialmente mutáveis e como produtos multiusos deste entretecer de ideias e agências.

Deste ponto de vista, não há, *a priori*, qualquer relação hierárquica ou determinação do lugar pelo nacional e pelo supranacional, pelo que se pode admitir que o significado, a intensidade e os efeitos das relações entre as várias instâncias comportam prova empírica. Assim, todos os estudos de caso — supranacionais ou nacionais — expõem ou exploram os movimentos e mudanças do PISA: o PISA a viajar, o PISA a orientar as pessoas, (mas) também o PISA a modificar-se (enquanto transita por novos contextos e enquanto atrai diferentes mundos sociais).

UM INSTRUMENTO FEITO PARA VIAJAR E ATRAIR

A OCDE COMO PROVEDOR DE “CONHECIMENTO PARA A POLÍTICA”

A emergência do PISA deve inscrever-se no campo do trabalho político da OCDE, e, especificamente, na intervenção da agência no sector da educação⁵. Numa recente publicação sobre o papel da OCDE na governança transnacional, Mahon e McBride (2008, pp. 7-15) propuseram algumas ideias centrais: a sua principal contribuição para a “liberalização do comércio e do investimento pós guerra”; a sua “relativa” — e frequentemente questionada — “autonomia” em relação aos Estados membros, particularmente da UE; a sua intervenção através de “formas soft de governança” (com o foco na “fiscalização dos resultados” e na “avaliação das políticas”); o seu impacto nas políticas nacionais como “criadora, provedora e legitimadora de ideias”.

Ao longo dos anos, a educação conseguiu gradualmente uma maior centralidade na missão da OCDE e a agência tornou-se uma *eminência parda* na política educativa de muitos Estados (Henry *et al.*, 2001; Rubenson, 2008, p. 242). Desde os anos de 1990, a OCDE exerceu um papel de avaliador ou monitor da qualidade da educação numa agenda em que as questões educativas são equacionadas como requisitos de uma economia baseada no conhecimento (Rinne *et al.*, 2004).

O PISA “envolve” e assume os aspectos sociais e cognitivos da agenda e das formas de governança da OCDE: é um “instrumento-norma estandardizado” construído por um conjunto de práticas de “regulação soft”, combinando — segundo o dizer de Jacobson (2006) — actividades “de reflexão” e “de inquirição”. O PISA é um espaço de promoção de acordos sobre práticas e políticas educativas que os governos nacionais submetem com agrado a escrutínio externo. Ao mesmo tempo o instrumento fornece aos políticos dados e análises num formato regular que advém dos modelos que emergem das convenções estabelecidas entre os peritos.

É importante notar que o PISA funciona apoiado na autoridade da OCDE tida como “organização competente” (Noaksson & Jacobson, 2003). De facto as narrativas dos actores nacionais sobre a participação no PISA, analisadas pelas nossas seis equipas (ver nota 2), naturalizam esse estatuto: invocam a credibilidade técnica da OCDE, elogiam a sua “competência” e classificam-na como organização representativa do “mundo desenvolvido”. Além disso, os resultados do PISA tendem a obter o estatuto de conhecimento necessário e apropriado como referência em cenários nacionais ou locais de acção pública ou para servir medidas políticas (Carvalho *et al.*, 2009).

LIGANDO MUNDOS

O Secretariado do PISA da OCDE — estrutura responsável pela “gestão das actividades diárias do PISA” — leva a sério os regulamentos da agência, quer assumindo o papel de catalizador — actuando na mobilização, alargamento e selecção de outros actores colectivos (por vezes individuais), e trabalhando na definição dos seus papéis, nas regras e nos mecanismos da sua interacção — quer tendo o papel do provedor independente de dados e ideias

(ver Carvalho, 2009, pp. 73-76, 91-95, 110-113). O “monopólio da competência” (Latour, 1996 [1986]) concebido à volta do PISA assenta num processo social que inclui um núcleo de actores de organizações públicas e privadas, peritos de diferentes áreas e membros da OCDE. Todos eles participam na coordenação das várias actividades do PISA — inquérito, intercâmbio e publicação — e nestas actividades juntam muitos outros e diversos actores e agências (funcionários, políticos, jornalistas, investigadores). Além disso, este dispositivo é o resultado da reunião destes mundos sociais e do encontro da variedade de conhecimentos e interesses que trazem consigo. Por exemplo, a construção do conhecimento do PISA organiza-se no “quadro teórico da literacia” e por assunções, conceitos e métodos psicométricos, mas desenvolve-se conforme um consenso maior ou menor dos peritos, a permeabilidade destes aos factores e pressões políticos e culturais (nacionais), e o seu alinhamento com o discurso da OCDE.

Das diversas “formas de coordenação” (ver Delvaux, 2009) propostas pelo Secretariado do PISA para estabelecer interdependências entre peritos, políticos, funcionários, etc., queremos realçar uma que se relaciona com a competência das regras da OCDE na construção do “conhecimento para a política” (construção de consenso, colaboração, alta confiança na competência, receptividade). Esta forma de coordenação é particularmente evidente no uso de documentos como dispositivos de coordenação (ver Freeman, 2006). Os métodos adoptados na produção de uma enorme quantidade de documentos/textos de diferentes tipos e a constante mobilização de diferentes instâncias para trabalhar as suas versões provisórias (o acesso aos documentos é aberto mesmo antes da versão final) envolvem uma coordenação complexa normativa e funcional: por um lado, a participação nas formalidades pode gerar percepções de pertença e (pelo menos) de autoria parcial; por outro lado, leva à produção de decisões consensuais (p.ex. o enquadramento, a estrutura e o estilo da escrita dos relatórios) e/ou a procedimentos padronizados (p.ex. as normas técnicas que guiam a implementação dos inquéritos do PISA) que orientam os actores.

O PISA é um dispositivo que *liga mundos* (ver Barroso & Carvalho, 2008). Assim a convergência relevante produzida pelo instrumento leva a que

os políticos e outros mundos sociais tendam para a escolha do instrumento como um recurso pertinente na sua acção ou como espaço para o seu investimento social e cognitivo, permitindo assim que o PISA se torne um “ponto de passagem obrigatório” (Callon, 1986; Star & Griesemer, 1999 [1989]). O “poder de atracção” do PISA reside na capacidade de envolver os actores sociais nas práticas de produção de conhecimento que asseguram: vigilância-mútua como meio apropriado de governar e que fixam; e os dados do PISA como “conhecimento apropriado para a política” (e para a acção pública). Esta faculdade tem a ver com as qualidades que a seguir tratamos: a plasticidade e a adaptabilidade do instrumento.

MANTER VIVO O PISA — A PLASTICIDADE DO INSTRUMENTO

O PISA expandiu-se e expande-se por três diferentes formas: pelo alargamento do objecto de estudo; pela expansão do número e focagem dos inquéritos e pelo aumento da população alvo. O KRT expande-se à medida que se desloca para novas áreas de avaliação (as competências interpessoais dos alunos, as competências em TIC), à medida que se torna mais próximo das práticas dos professores e das salas de aula; à medida que se dirige a alunos mais novos e mais velhos. Esta expansão é um sinal da sua plasticidade; e esta plasticidade e estas mudanças podem ser interpretadas à luz de vários *mecanismos de tradução* (Callon, 1986; Latour, 1996 [1989]) relacionados com a construção da ecologia do PISA: a necessidade de definir fronteiras para assegurar o monopólio da competência; a necessidade permanente de persuasão, de manter os outros no Programa e mobilizar novos; ou garantir recursos e confiança públicos. As práticas de vigilância — quanto às percepções avaliativas do impacto do PISA, quanto às críticas, quanto aos desenvolvimentos metodológicos ou teóricos — vão a par das práticas de *interesement*. Criar a ecologia é criar o instrumento — e criar o instrumento é criar a ecologia.

A plasticidade do PISA pode também relacionar-se com as diferentes formas que o conhecimento assume nos relatórios do PISA, ao aproximar-se cada vez mais do público, passando da “revelação” (os resultados do inquérito) à “explicação” (a interpretação dos resultados na relação entre as

performances e as “variáveis de contexto”), e à “suma essência” (conclusões de que os políticos têm que estar cientes) (Carvalho, 2009, pp. 110-111; ver Delvaux, 2008, chap. 4, 2009, pp. 107-112). Mas este instrumento é também multiforme, se considerarmos a variedade de publicações produzidas com a chancela do PISA: enquadramento para o estudo da literacia, bases de dados, relatórios gerais e temáticos, guiões metodológicos para os utilizadores, relatórios técnicos, etc. O que é aqui talvez mais relevante é que a variedade de publicações e produtos supõe uma variedade de populações alvo e permite uma variedade de usos possíveis, quer para reproduzir conhecimento, recontextualizar, quer para produzir “novo” conhecimento. O PISA torna-se, assim, a base de um novo conhecimento informado pelos dados, produzido pelos investigadores nacionais, pelos *media*, pelos actores da política pública (para identificar e descrever os problemas dos sistemas educativos ou para usar os resultados do PISA de forma selectiva), por estruturas administrativas da educação nacionais ou regionais que usam o PISA para construir (ou, pelo menos se inspirarem para) os seus próprios instrumentos socio-técnicos. Dependem do instrumento, amplificam os efeitos do instrumento e refazem o instrumento.

A CIRCULAÇÃO DO PISA E AS N-MANEIRAS DE O USAR: OS ESTUDOS DE CASO

Quando analisamos o conjunto dos estudos sobre a fabricação supranacional do PISA e os seis estudos de caso nacionais, concluímos que o PISA surge como uma ferramenta com uma penetração em diferentes contextos, mas também como um instrumento que é capaz de assumir papéis diferentes — o modo como o PISA circula e é usado ocorre de forma diferente de acordo com “tradições e configurações específicas históricas, sociais, políticas ou científicas” (Carvalho *et al.*, 2009, s. p.). A conclusão reenvia-nos para as razões iniciais que orientam os nossos estudos sobre o PISA: *a presença conspícua — embora não idêntica — do PISA na acção pública*. Os textos apresentados neste *Dossier* oferecem um entendimento mais profundo de tais

fenómenos. Todos contribuem para clarificar as diferentes facetas do instrumento: que se *difunde*, que se *desloca*, e se *modifica*, que ajuda a *modificar* ou a *preservar* as relações de poder e os significados. Estes artigos comportam diferentes relatos sobre essas facetas e, — ao longo deles — o que deve ser sublinhado — uma rica diversidade de recursos teóricos e metodológicos, que as equipas evidenciam, para enfrentar a fabricação, circulação e uso do KRT nos múltiplos cenários da acção pública. Desta forma neste Dossier o leitor acompanha seis ilustrações e seis modos de ver a circulação e o uso do PISA em seis espaços europeus: Bélgica (comunidade francófona), França, Hungria, Portugal, Roménia e Escócia.

O “AVALIADOR — AVALIADO”

O artigo de Eric Mangez e Branka Cattonar trata da recepção e uso do PISA na Comunidade francesa da Bélgica (FCB — French Community of Belgium). Os autores questionam a natureza do programa da OCDE e interrogam a função regulatória do instrumento quando colocado a par com as especificidades políticas e culturais da FCB. Refutam os discursos comuns e oficiais que retratam o PISA como “um instrumento de suporte à decisão” — um instrumento que aumenta a racionalidade no exercício da política ou o desenvolvimento de “políticas baseadas na evidência”; e apresentam um entendimento alternativo: o PISA opera principalmente como um instrumento de “supervisão” na medida em que pressiona os reguladores institucionais do sector educativo. Assim no contexto da FCB o instrumento de monitorização opera (e é operado) de uma forma que faz com que os reguladores se tornem regulados. O “Estado avaliador” é — como escreveram os autores — também um “Estado avaliado”. Neste cenário, a OCDE (e o seu conhecimento especializado) emerge, segundo eles, entre a sociedade civil e o Estado, como um “terceiro avaliador”.

OS “ARGUMENTÁRIOS” EM COMPETIÇÃO: TRADUZIR O CONHECIMENTO ESPECIALIZADO EM CONHECIMENTO COMUM

A contribuição de Nathalie Mons e Xavier Pons investiga a recepção multiforme — aceitação, recusa, negociação — do PISA no debate político francês

entre 2001 e 2008. Assente numa visão sinóptica de 10 anos de debates sobre o PISA, os autores desenvolvem uma perspectiva analítica que coloca o leitor face a “um conjunto de argumentos (científicos, técnicos e políticos) mais ou menos estáveis e coerentes que ajudam a explicar publicamente os principais resultados alcançados pelos alunos franceses nos testes do PISA” — a que eles chamam “*argumentário*”. São caracterizados dois conjuntos de argumentos: o *Argumentário do Enviesamento* e o *Argumentário da Governança Ideal*, produzidos, respectivamente, por dois conjuntos de actores políticos relevantes: as equipas do ministério da educação e os membros da OCDE. Além disso, os autores mostram que os *argumentários* evoluem quer por competição entre eles, quer quando surgem novas circunstâncias ou se envolvem novos actores e novos interesses, etc. Mons e Pons demonstram que o que é mais significativo é que estas políticas cognitivas reformulam sempre o conhecimento produzido pelo PISA, transformando-o num “conhecimento comum politicamente legítimo sobre o funcionamento da educação francesa”.

PERSONALIZAR O PISA

E INCLUIR-EXCLUIR VOZES

O artigo de Eszter Berényi e Eszter Neumann — com Iván Bajomi e Júlia Vida — focaliza as formas como os actores nacionais lidam com o diagnóstico do sistema educativo húngaro produzido pelo inquérito PISA. O texto refere como os discursos nacionais foram enquadrados pelos “resultados chocantes” da Hungria quanto às questões da qualidade e da equidade e identificam numerosas soluções políticas tomadas com referência no PISA. As operações socio-cognitivas de tradução do conhecimento são, como no artigo anterior, um elemento central da análise. Contudo aqui o leitor é conduzido a uma configuração diferente, em que é visível um alinhamento nacional no vocabulário e dados do PISA e no “rationale” das “reformas baseadas na evidência”. Como os autores disseram: “o discurso do PISA tornou-se mais tarde uma narrativa fundamental para a política de educação nacional abrangendo e neutralizando várias vozes e resultando num discurso político unívoco. (...) para se ser ouvido e tido em conta é preciso que primeiro se domine o vocabulário da narrativa do PISA que

tudo abarca”. Assim a recontextualização do KRT — o trabalho de personalizar o PISA — não só age sobre as interpretações e formas de acção em educação como se estende a uma separação de águas que gera inclusões-exclusões entre quem pretende falar publicamente de educação.

DESPOLITIZAÇÃO DA POLÍTICA

E REPOLITIZAÇÃO DO INSTRUMENTO

O artigo escrito por Natércio Afonso e Estela Costa examina a mobilização dos resultados do inquérito nos processos de legitimação das políticas educativas e na construção da “retórica governamental”. Os autores focam a sua análise no período do 17º Governo Constitucional Português e discutem a hipótese de que é possível identificar o que designam por “novas configurações nos processos de decisão”. O artigo aponta diferentes medidas políticas justificadas pelos resultados do PISA, invocados com uma frequência sem precedentes em relação aos anteriores governos. Contudo a análise mais aprofundada é feita aos discursos da Ministra da Educação desse governo, nos quais os autores reconhecem uma mudança na “concepção dos processos de decisão” e uma “renovação dos fundamentos da legitimação política” ao colocar uma ênfase maior nas “razões científicas” e na “posse da evidência” como condições para exercer as escolhas. Esta despolitização da política vai, contudo, de mãos dadas com a “repolitização do instrumento” que deriva dos ajustamentos entre as agendas dos políticos e os valores, visões e direcções incorporados no instrumento.

O PISA SILENCIOSO

A contribuição de Adéle Kiss, Ildikó Fejes e Zoltan Biró começa com a descrição da política educativa e da investigação educacional na Roménia e, subsequentemente, analisa os participantes, as actividades, os produtos do PISA a nível nacional e os raros debates sobre ele (com uma amorfa opinião pública). O artigo desenha o cenário de um país “pós-socialista” que, desde o final dos anos de 1990, vive os processos instáveis (políticos, económicos e culturais) da transição, bem como o processo controverso de “aproximação” à UE. Os autores sugerem que o PISA, como instrumento que favorece comparações com outros países, é um objecto com potencial para amplificar contradições inerentes

aos processos de transição-aproximação. O resultado é, sugerem os autores, a coexistência de duas atitudes (simultâneas): os esforços para a “concordância”, “que também reforça as características formais e periféricas da adaptação”; e o “desconforto e frustração” causados pela percepção dos “hiatos e deficits” gerados pelos resultados. Estes factores ajudam a entender as conclusões várias do estudo: não há uma reflexão significativa sobre o PISA nos meios académicos; as questões da participação no inquérito PISA são basicamente assunto do Governo e do Ministério e não se encontram relações entre os resultados do PISA e as reformas nacionais.

POLÍTICOS E PISA: FOGOS DE ARTIFÍCIO, CONFIANÇA E STATUS

Pelo contrário, o estudo do PISA na *Escócia da pós-desconcentração* (1999-2007) fala-nos da estadia do PISA como um “espectáculo”, mesmo que um espectáculo trienal efémero. Os autores associam tal rotina ao “perfil bastante positivo” do sistema educativo da Escócia garantido pelos resultados do PISA. Baseada numa análise das entrevistas aos actores políticos, a contribuição de Grek, Lawn e Ozga desloca o PISA para um território simbólico. É um espaço de confiança e status. Confiança: (a) na educação escocesa, já que os resultados (bons)

do PISA introduzem renovação de confiança num sistema que não utiliza dispositivos de testagem massiva; (b) no conhecimento comparado como uma ferramenta fundamental na monitorização do sistema; (c) no avaliador externo (OCDE & PISA) visto como um “referencial de ouro” da investigação internacional em educação ou como capaz de conduzir ou disponibilizar uma avaliação imparcial baseada na competência. É também uma questão de status porque a participação no PISA confere à Escócia a condição de parceiro visível no competitivo mundo das nações com uma presença nacional própria na arena internacional.

A colecção de textos agrupados neste Dossier compreende apenas uma das faces visíveis do trabalho levado a cabo pelas seis equipas de investigadores sobre a produção, circulação e uso de um KRT — neste caso um dispositivo produzido à escala supranacional — em políticas e acção públicas. Há mais trabalho a realizar-se, quer no estudo das políticas e acção públicas através de instrumentos baseados no conhecimento gerado em contextos nacionais, quer no exame das relações “conhecimento — política” em cenários específicos (nacionais, regionais, locais) de acção e políticas públicas (ver Barroso *et al.*, 2007). Aguardamos as novas comunicações.

1. Ver www.knowandpol.eu (11.2009)

2. No sector da educação foram produzidos, desde então, um total de nove relatórios: um Relatório de Revisão de Literatura (Carvalho, 2008), um estudo de caso sobre a fabricação do PISA a nível supranacional (Carvalho, 2009), foram realizados seis estudos de caso relativos à circulação e uso do PISA no espaço europeu (Afonso & Costa, 2009; Bajomi, Berényi, Neumann & Vida, 2009; Catonnar, Mangez, Delvaux, Mangez & Maroy, 2009; Mons & Pons, 2009; Grek, Lawn & Ozga, 2009, Rostás, Kósa, Bodó, Kiss & Fejes, 2009); e finalmente um “relatório de integração”, construído a partir de materiais da investigação prévia (Carvalho, Afonso & Costa, 2009).

3. Os usos do PISA vão desde a utilização dos dados na realização de novas investigações à colocação de reservas e críticas, desde o reflexo nos sistemas educativos em função dos resultados no PISA, à análise do impacto dos resultados do PISA nas políticas educativas (ver Carvalho, 2008). Ao longo do seu tempo de existência o PISA tem estado envolvido em controvérsias, que nalguns casos puseram em causa a sua própria credibilidade. A crítica pode ser distribuída pelos seguintes itens: o projecto de comparabilidade; as metodologias (desde a pretensão da comparabilidade até aos processos de construção, recolha, tratamento e análise); a recepção e uso dos resultados pelos actores políticos e pelos *media*; a pertinência do investimento financeiro face aos resultados e aos efeitos provocados pelo PISA (ver Carvalho, 2009, pp. 34-37; Mons, 2007).

4. De acordo com a sua estrutura formal, o PISA junta Estados, organizações públicas e privadas, profissionais, políticos, administrativos da OCDE ou os seus representantes e técnicos de vários países. Mas há muitos actores e agências ligados a múltiplas actividades e produções do PISA: dos políticos aos jornalistas em diferentes cenários da acção pública, dos funcionários públicos que usam o PISA para produzirem os seus próprios instrumentos aos investigadores que usam os dados do PISA, nos vários campos (da economia, da educação, da sociologia, etc.).

5. É também necessário entender o PISA à luz da trajectória deste tipo de inquéritos. Por razões de economia deste texto não podemos aprofundar esta questão. Numa perspectiva histórica mais

abrangente, o PISA resulta de uma linha de estudos internacionais sobre avaliação comparada dos resultados dos alunos, que se inclui na International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), desde os anos de 1960 (ver Bottani, 2006; Morgan, 2007). Além disso, o PISA deve ser entendido como um Programa que codifica um projecto pragmático de educação comparada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2006). *The Role of Knowledge in the Construction and Regulation of Health and Education Policy in Europe: Convergences and specificities among nations and sectors — KNOWandPOL*. Unpub. document.
- AFONSO, N. (coord.) & COSTA, E. (2009). *Use and Circulation of OECD's "Programme for International Student Assessment" (PISA) in Portugal*. Report on Orientation 3 — WP 12, Project KNOWandPOL. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- BAJOMI, I.; BERÉNYI, E.; NEUMANN, E. & VIDA, J. (2009). *The Reception of PISA in Hungary*. Report on Orientation 3 — WP 12, Project KNOWandPOL, March. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- BALL, S. J. (1998). Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34, 2, pp. 119-30.
- BARROSO, J. & CARVALHO, L. M. (2008). PISA: un instrument de régulation pour relier des mondes. *Revue Française de Pédagogie*, 164, pp. 77-80.
- BARROSO, J.; CARVALHO, L. M.; FONTOURA, M. & AFONSO, N. (2007). Educational Policies as an object of study and training in Educational Administration. *Sísifo. Educational Sciences Journal*, 4, pp. 5-20. Consultado em Novembro de 2009 em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- BOTTANI, N. (2006). La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador. *Revista de Educación*, extraordinario, pp. 75-90.
- CALLON, M. (1986). Some elements of a sociology of translation. In J. LAW (ed.), *Power, Action, and Belief*. London: Routledge and Keegan Paul, pp. 196-233.

- CATTONAR, B.; MANGEZ, E.; DELVAUX, B.; MANGEZ, C. & MAROY, C. (2009). *Usage et Circulation des enquêtes PISA en Communauté française de Belgique*. Report on Orientation 3 — WP 12, Project KNOWandPOL, March. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- CARVALHO, L. M. — with COSTA, E. (2008). *Production of OCDE's PISA — Literature Review Report*. Intercalary report. Orientation 3 — WP 11, Project KNOWandPOL, September. Unpublished document.
- CARVALHO, L. M. — with COSTA, E. (2009). *Production of OCDE's "Programme for International Student Assessment" (PISA)*. Final report. Orientation 3 — WP 11, Project KNOWandPOL. March. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- CARVALHO, L. M.; AFONSO, N. & COSTA, E. (2009). *PISA — Fabrication, Circulation and Use in 6 European Countries*. Integrative Report — Orientation 3, Project KNOWandPOL, August. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- DELVAUX, B. (2008). On the role of knowledge in the course of public action. In B. DELVAUX & E. MANGEZ, *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*. KNOWandPOL Literature Review — Integrative Report, September, pp. 3-97. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- DELVAUX, B. (2009). Transformation des données en connaissances et en arguments. In B. CATTONAR *et al.*, *Usage et Circulation des enquêtes PISA en Communauté française de Belgique*. Report on Orientation 3 — WP 12, Project KNOWandPOL, March, pp. 100-150. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- DELVAUX, B. & MANGEZ, E. (2008). *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*: KNOWandPOL literature review — integrative report. September, 2008. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- DRAELANTS, H. & MAROY, C. (2007). A survey of public policy analysis. In B. DELVAUX & E. MANGEZ (coord.), *KNOWandPOL Literature Review Report* (Part 1), June. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- FREEMAN, R. (2006). The work the document does: research, policy and equity in Health. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 31, 1, pp. 51-70.
- FREEMAN, R.; BARROSO, J.; RAMSDAL, H. & VAN ZANTEN, A. (2007). *KNOWandPOL Orientation 3: regulation: specifications*. September. Unpublished paper.
- GREK, S. (2009). Governing by numbers: the Pisa effects in Europe. *Journal of Education Policy*, 24, 1, pp. 23-37.
- GREK, S. & OZGA, J. (2007). Governing by numbers. Paper presented to the *European Sociological Association Annual Conference, Network 10, Sociology of Education*, Glasgow, September.
- GREK, S.; LAWN, M. & OZGA, J. (2009). *Study on the Use and Circulation of PISA in Scotland*. Report on Orientation 3 — WP 12, Project KNOWandPOL, March.. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- HASSENTEUFEL, P. (2004). Comparaison. In L. BOUS-SAGUET; S. JACQUOT & P. RAVINET (dirs.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 109-116.
- HENRY, M.; LINGARD, B.; RIZVI, F. & TAYLOR, S. (2001). *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Oxford: Pergamon Press.
- JACOBSON, B. (2006). Regulated regulators. In M.-L. DJELIC & K. SAHLIN-ANDERSON (eds.), *Transnational Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 205-224.
- LATOUR, B. (1996 [1989]). Joliot: a história e a física misturadas. In M. SÈRRES (dir.), *Elementos para uma História das Ciências*. III Volume. Lisboa: Terramar, pp. 131-155 [ed. orig., *Éléments pour une Histoire des Sciences*, Paris: Bordas, 1989].
- LAWN, M. (2006). Soft governance and the learning spaces of Europe. *Comparative European Politics*, 4, pp. 272-88.
- LINDBLAD, S. & POPKEWITZ, T. S. (2004). Educational Restructuring: (Re) Thinking the Problematic of Reform. In S. LINDBLAD & T. S. POPKEWITZ (eds.), *Educational Restructuring: perspectives on Traveling Policies*, IAP, pp. vii-xxxii.
- LINDQUIST, E. A. (1990). The third community, policy inquiry, and social scientists. In S. BROOKS & A.-G. GAGNON (eds.), *Social Scientists, Policy, and the State*. New York. Praeger, pp. 21-51.

- MAHON, R. & MCBRIDE, S. (2008). Introduction. In R. MAHON & S. MCBRIDE (eds.), *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press.
- MANGEZ, E. (2008). Knowledge economy, knowledge policy and knowledge regimes. In B. DELVAUX & E. MANGEZ, *Towards a sociology of the knowledge-policy relation — KNOWandPOL Literature Review — Integrative Report*. September, pp. 98-118. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- MONS, N. (2007). L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves. *Revue internationale de politique comparée*, 14, 3, pp. 409-423.
- MONS, N. & PONS, X. (2009). *The reception of PISA in France. Knowledge and Regulation of the Educational System*. Report on Orientation 3 — WP 12, Project KNOWandPOL, March. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- MORGAN, C. (2007). *The OECD Programme for International Student Assessment: Unraveling a Knowledge Network*. Doctoral Thesis. School of Public Policy and Administration. Carleton University. Ottawa, Ontario.
- NAHESSI, A. (2008). *Making knowledge observable. Short considerations about the practice of 'doing knowledge'*. Note for KNOWandPOL, non published paper.
- NOAKSSON, N. & JACOBSSON, K. (2003). *The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy*. Stockholm: SCORE (Rapportserie, 7).
- NÓVOA, A. (1998). Modèles d'analyse en éducation comparée: le cham et la carte. In A. NÓVOA, *Histoire & Comparaison (Essays sur l'Éducation)*. Lisboa: Educa, pp. 51-84.
- OECD (2007). PISA — The OECD Programme for International Student assessment [PISA Brochure]. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/51/27/37474503.pdf>.
- PONS, X. & VAN ZANTEN, A. (2007). Knowledge circulation, regulation and governance. In B. DELVAUX & E. MANGEZ (eds.), *KNOWandPOL Literature Review Report (Part 6)*. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- POPKEWITZ, T. S. (2000). Preface [and] Globalisation, Regionalisation, Knowledge, and the Educational Practices. In T. S. POPKEWITZ (ed.), *Educational Knowledge*. New York: State University of New York Press, pp. vii-x, 3-27.
- RINNE, R.; KALLO, J. & HOKKA, S. (2004). Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response. *European Educational Research Journal*, 3, 2, pp. 454-86.
- ROSTÁS, Z.; KÓSA, I.; BODÓ, J.; KISS, A. & FEJES, I. (2009). *Use and Circulation of PISA in a Romanian Context*. Report on Orientation 3 — WP 12, Project KNOWandPOL, March. Consultado em Novembro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- RUBENSON, K. (2008). OECD education policy and world hegemony. In R. MAHON & S. MCBRIDE (eds.), *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, pp. 242-259.
- SCHRIEWER, J. (2000). World-system and interrelationship-networks. In T. S. POPKEWITZ (ed.), *Educational Knowledge*. Albany: State University of New York, pp. 305-342.
- STAR, S.-L. & GRIESEMER, J. (1999 [1989]). Institutional ecology, 'translation' and 'boundary objects'. In M. BIAGIOLI (ed.), *The Science Studies Reader*. Routledge: New York, pp. 505-524.
- STEINER-KHAMSI, G. (2004). Blazing a trail for policy theory and practice. In *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press, pp. 201-220.

Tradução de Graça Aníbal

