

# A posição do PISA na relação entre a sociedade civil e o sector educativo na Bélgica francófona

**ERIC MANGEZ**

eric.mangez@uclouvain.be

**BRANKA CATTONAR**

branka.cattomar@uclouvain.be

Universidade Católica de Louvain, Bélgica

## RESUMO:

Este artigo examina a recepção e aplicação dos inquéritos PISA na Bélgica francófona. A nossa análise tem uma estrutura simples: implica o estudo da aplicação de um instrumento altamente específico a um contexto cujas características especiais foram forjadas ao longo dos tempos. Após indicar os atributos especificamente históricos da política consociacional na Bélgica e o lugar tradicionalmente modesto do conhecimento na construção de decisões políticas (Mangez, 2009, s/d), centrar-nos-emos no PISA. Que tipo de instrumento é o PISA? Assemelha-se a um mecanismo do Estado Avaliador, ou seja, é um instrumento útil para a tomada de decisões? Ou, em alternativa, será talvez um instrumento necessário à vigilância na acepção dada ao termo por Rosanvallon (2006)? Deveríamos talvez encará-lo como instrumento facilitador de uma regulação ligeira? Procederemos à comparação destas proposições com as nossas próprias observações empíricas. Ao contrário da posição oficial, que encara o PISA como um instrumento de suporte da tomada de decisões, as nossas conclusões indicam que o PISA — pelo menos no contexto da Bélgica francófona — tende em vez disso a funcionar como instrumento de monitorização que aumenta a pressão do quase-mercado sobre os actores (públicos e privados) no sector educativo. Nesta perspectiva, o Estado não deveria ser encarado apenas como um Estado Avaliador; o Estado tem também de ser objecto de avaliação, classificação e comparação com os outros prestadores de serviços educativos, tanto belgas como estrangeiros. A análise feita leva-nos a propor um novo conceito, o de “terceiro avaliador”, algo que poderia enriquecer e aperfeiçoar a análise do papel desempenhado pelo conhecimento na política pública.

## PALAVRAS-CHAVE:

Terceiro avaliador, Consociação, Vigilância, PISA.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo explora o papel da instrução formal na formulação da política pública no sector educativo. O nosso enfoque empírico centra-se no programa da Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Económico (OCDE) dedicado à avaliação dos alunos na faixa etária dos 15 anos em países membros da OCDE e certos países associados, programa conhecido pelo acrónimo PISA (Programme for International Student Assessment/ Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes).

O referido programa foi objecto de estudo por vários investigadores que comentaram as conclusões apresentadas, levaram a cabo análises secundárias ou apontaram ideias preconcebidas culturais ou metodológicas. Pelo contrário, nós procedemos à análise do papel desempenhado por este mecanismo na esfera da política educativa da Comunidade Francófona da Bélgica (CFB). A estrutura da nossa análise é simples e implica estudar a aplicação de um instrumento altamente específico a um contexto cujas características especiais foram forjadas ao longo dos tempos.

Os instrumentos (neste caso, os instrumentos de política pública) encorajam uma determinada forma de organizar as relações entre os actores ou intervenientes (os cidadãos e seus governantes, os intervenientes organizados, os utilizadores...) e uma actuação interactiva dos intervenientes (Lascoumes & Le Galès, 2005). A forma do instrumento, os seus funcionamento e racionalidade distintivos são,

simultaneamente, a força motora que subjaz — e que deriva das — relações sociais: os instrumentos promovem, às vezes implicitamente, uma maneira especial de organizar as acções e interacções de determinado interveniente. A relação entre o Estado e a sociedade civil não constitui excepção.

Não deveria atribuir-se demasiado poder (hipotético) a estes instrumentos. Apesar de nunca serem neutros e de encorajarem a adopção de uma determinada visão do mundo, estes instrumentos representam apenas uma influência potencial. Na prática, os instrumentos pertencem sempre a um ambiente historicamente determinado. Por consequência, os ambientes políticos e institucionais merecem que lhes seja prestada uma atenção especial. Não se consegue compreender a aplicação dos inquéritos PISA — e sua adopção — por um certo ambiente sem entender os actores institucionais nele inseridos e as história e estrutura das suas relações. A relevância socio-política de um instrumento como o PISA é específica do contexto e determinada historicamente. Acresce ainda que o contexto histórico pode evoluir.

O quadro analítico concebido para analisar o papel e a posição do PISA consiste em encarar esse papel como interacção entre um contexto (determinado historicamente e em que existe um sistema de relações entre os actores, os valores, os costumes, etc.) e como instrumento que transmite uma racionalidade específica e que é ele próprio afectado por um sistema de relações entre os actores, os valores e as formas de actuação.

## O CONTEXTO: OS INQUÉRITOS PISA E A POLÍTICA EDUCATIVA NA COMUNIDADE FRANCÓFONA DA BÉLGICA

Para compreender o modo como um instrumento como o PISA adquire ou não relevância num dado contexto, é fundamental levar em linha de conta a cultura política específica do contexto em questão. É óbvio que a política pública não se constrói da mesma maneira em todos os países europeus. Demonstraremos, por exemplo, que em diversos aspectos a construção de uma política pública na Bélgica é diametralmente oposta ao que acontece em França. As formas e métodos diversos de construção de política pública têm de ser plenamente integrados na análise de instrumentos e do papel que desempenham nos diferentes contextos nacionais.

### A HISTORICIDADE DAS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

O objectivo desta primeira parte é o de documentar as características distintivas do ambiente e cultura política belgas, em primeiro lugar, tal como revelados pela longa história do país e, em segundo lugar, identificar as alterações recentes. Isto não implica embarcar numa descrição sistemática de instituições políticas no contexto da Bélgica francófona (BF) mas antes revelar a sua política cultural que inclui as abordagens, costumes e até mesmo o *habitus* político que se desenvolve dentro dessa comunidade. Tradicionalmente, como se formou a política pública na Bélgica?

Para responder a esta questão é necessário recuar no tempo. A cultura política belga tem uma longa história. Sabemos que um dos pré-requisitos essenciais para a existência da Bélgica como Estado-Nação implicou a celebração de um acordo fundamental, em 1830-1831, entre duas comunidades (uma Católica, a outra anti-clerical) que haviam recusado a coexistência a não ser que lhes fossem concedidas determinadas liberdades (especialmente no que respeita às formas de organização das suas respectivas comunidades) (Mabille, 2000). Esta constituição estabeleceu a base para uma relação específica entre, por um lado, o Estado e a “sociedade civil organizada” (Reman, 2002) e, por outro, as comunidades diferentes que viviam no seu seio.

Em muitos sectores, por consequência, a Bélgica estruturou-se gradualmente em torno de diversos “pilares” (Seiler, 1997). Contudo, aconteceu que os sectores de serviços (educação<sup>1</sup>, saúde e lazer...) foram mais bem sucedidos do que os sectores menos personalizados (as finanças, a energia...) (Vanderaeten, 2002). Se é certo que os pilares perderam claramente alguma da sua solidez institucional, e se é igualmente visível hoje em dia uma forma de dissociação entre as próprias organizações e as suas bases sociológicas (De Munck, 2002), o facto é que os referidos pilares emprestaram alguma substância e consistência à cultura política belga.

Historicamente, esta cultura baseava-se no princípio de que era necessário descobrir abordagens que permitissem a coexistência dos diferentes grupos e simultaneamente preservassem a respectiva autonomia, pelo menos parcial. Exemplos de abordagens que facilitaram a coexistência numa sociedade fragmentada incluíram a representação proporcional (em vez de representação maioritária), a concessão e apoio de uma medida de autonomia para os actores organizados de forma colectiva (especialmente através de liberdades constitucionais), o financiamento público das actividades estruturadas destes actores colectivos quando reputadas de interesse público (por exemplo, baseado no princípio da liberdade subsidiada *liberté subsidiée*<sup>2</sup>), a negociação de tipos diferentes de “pactos” (educativos, culturais, associativos) que pretendiam garantir uma partilha social e simbólica do poder. Neste sentido, o governo belga definiu como “complementar” a sua relação com a sociedade civil organizada. Esta forma de encarar as relações entre o Estado e a sociedade, que é diametralmente oposta à do modelo francês, tem de ser levada em linha de conta ao analisar a relação estabelecida entre o conhecimento e a política.

A coabitação democrática das diferentes comunidades no mesmo território só pode ser alcançada em determinadas condições, nomeadamente as que estão associadas à democracia consociacional (Bakvis, 1985; Lijphart, 1979). A criação de políticas públicas neste tipo de democracia tem diversas características que foram identificadas claramente por vários analistas socio-políticos belgas.

Em primeiro lugar, de um modo geral, o Estado — ou, de forma mais ampla, as autoridades públicas — é comparativamente fraco e “situa-se numa posição de

subordinação relativamente à sociedade civil organizada” (De Munck, 2002, p. 102). Em segundo lugar, o conhecimento relevante associado à maioria das áreas de política pública não se encontra nas administrações governamentais oficiais (De Munck, 2002). Em terceiro lugar, a autonomia dos diversos actores organizados é significativa; de facto, é a força dominante quando não se consegue alcançar um acordo inter-segmental (Seiler, 1997). Por último, as políticas públicas são construídas “de baixo para cima” através de compromissos inter-segmentais entre os actores estabelecidos (Dumont & Delgrange, 2008).

Num artigo recente, Dumont and Delgrange (2008) apresentam um bom resumo de algumas das características do modelo democrático na Bélgica, indicando, entre outras coisas, as diferenças relativamente ao modelo francês. O modelo da República Francesa é “monocultural”: “baseia-se num movimento de decisão de cima para baixo, do Estado para a sociedade, da política para a cultura” (p. 82). Na Bélgica, por outro lado, “em vez de o movimento ser descendente, do Estado para a sociedade, a cultura política forja-se ao nível das bases, a partir de uma multiplicidade de tradições religiosas, ideológicas e regionais, depois ascende à política e ao Estado. [...] As] realidades socio-políticas do sistema belga de tomada de decisão pública baseiam-se avassaladoramente na lógica de negociação e compromisso” (pp. 82-83). Dumont e Delgrange explicam muito do que se passa com a política cultural na Bélgica ao sublinharem que tem origem “nas bases”. No entanto, reveste-se de importância fundamental explicar aqui que “as bases” em questão são os grupos quase-institucionalizados, ou seja, uma esfera da sociedade civil organizada que tem de ser diferenciada dos próprios cidadãos. A característica chave deste tipo de modelo democrático advém da posição atribuída aos actores organizados que se situam “entre” o governo e os cidadãos encarados individualmente. Neste modelo, os cidadãos são *representados* pelas suas elites, que são os líderes das organizações (os hospitais, os sindicatos, as universidades, as escolas...); os cidadãos *confiam* nessas organizações, do berço à tumba; *pertencem* a um “mundo” a que são fiéis. Excluindo o poder eleitoral, a capacidade dos cidadãos individuais para avaliar, controlar ou disciplinar as entidades e actores organizados (ou seja, as elites) é extremamente

diminuta, sendo quase inexistentes os instrumentos que fornecem algum apoio neste sentido.

#### A NECESSIDADE DE DISCRIÇÃO

A abordagem belga à criação de uma coexistência pacífica entre os grupos inclui o princípio da discricção. A necessidade de discricção não deveria ser encarada como uma forma de precaução exagerada no que respeita à “disseminação” de conhecimento que poderia pôr alguém em risco. Pelo contrário, é uma filosofia de vida; pode até dizer-se que no contexto consocial combina, tanto na realidade como potencialmente, uma forma de senso comum ou diplomacia com utilidade política primária: faz funcionar a autonomia segmental ao mesmo tempo que estabelece o potencial para um compromisso inter-segmental. Assim, o conceito de discricção reveste-se para os actores aqui de um duplo significado. Implica (a) deixar um certo número de escolhas à discricção dos actores organizados (assegurando assim a sua autonomia na prática) e (b) a não ingerência nos assuntos dos vizinhos (tornando assim possível um potencial compromisso). A necessidade de discricção também invade a relação entre os indivíduos e as elites que os representam.

Numa perspectiva socio-histórica, as características da política e instituições da Bélgica francófona, moldadas ao longo de um período de tempo muito alargado, não revelaram a tendência para criar mecanismos de avaliação, nem para fornecer resultados das avaliações, independentemente do modo como estas são feitas. Vários factores ajudam a entender a relação específica entre as esferas política e cognitiva. Em primeiro lugar, até há bem pouco tempo nenhum actor institucional tinha realmente estado em posição legítima de avaliar todo o sistema ou de implementar outros tipos de instrumentos conjuntos que abrangessem todo o território (programas dos cursos, unidades de inspecção, etc.). Além disso, num contexto consocial, em que a criação da norma exige negociações, compromissos e equilíbrios complexos, o conhecimento “objectificado” não facilita necessariamente o processo político de tomada de decisão. Por outras palavras, num contexto consocial pode colocar-se a hipótese de que o conhecimento apresentado de forma objectificada não reveste utilidade política forte ou *a priori*. Pelo contrário, parece que os contextos consocionais

não favorecem o recurso a modelos de política baseados na evidência. Para além disso, e uma vez que nos contextos consocionais todos os actores estão envolvidos em negociações entre si próprios, é difícil determinar quais os actores a quem se deveria confiar o processo de objectificação (a não ser que se constituam comissões em que estejam representados os diversos interesses). Toda a produção de conhecimento pelos actores envolvidos no processo político é quase automaticamente “situada” e específica de um determinado contexto (ou seja, específica do contexto de uma universidade, de um modelo, de um pilar, de um partido, etc.).

Estes vários factores permitem compreender a razão por que os actores políticos belgas (utilizando “políticos” aqui em sentido lato) só fazem tradicionalmente uso restrito de dados estatísticos. De facto, o domínio específico e total de dados estatísticos não constitui elemento essencial de construção de uma política. Esta é, de forma geral, o resultado de negociações, compromissos e acordos que não se baseia em racionalidade objectiva mas antes na capacidade de gerar compromissos que não serão necessariamente melhorados pela “evidência” dos dados objectivos. Pode revelar-se necessário sacrificar a consistência para satisfazer interesses diferentes e potencialmente divergentes.

De forma semelhante, Varone e Jacob (2004, p. 288) referem que a “avaliação tende a ser mais institucionalizada nas democracias de maioria (baseadas no modelo inglês ou no sistema presidencial) e não nas democracias baseadas nos chamados consenso, negociação ou acordo”. O desenvolvimento da avaliação de política pública leva mais tempo e consegue-se com maior dificuldade nas democracias consocionais, especialmente porque este desenvolvimento pode afectar de forma negativa a autonomia dos diversos actores e não é entendido como algo necessário para forjar compromissos. Nas democracias consocionais, a tomada de decisões públicas implica “juntar” e conciliar ideias — e, por vezes, interesses contraditórios — mais do que “decidir” entre alternativas. Se a mobilização do conhecimento objectificado não tem de colidir necessariamente com a cultura política, também não parece ser obrigatório que a integre.

#### ALTERAÇÕES RECENTES

Historicamente, o modelo consocional revelou-se mais forte no sector educativo onde a autonomia de rede (pública ou privada) raramente favoreceu a recolha de dados relativos a todo o sistema. Além disso, a partir do início da década de 90 do século XX, vários actores, incluindo a OCDE, assinalaram a existência de um défice do sistema de avaliação e gestão.

A partir de finais da mesma década, o sistema educativo sofreu alterações significativas. A autonomia dos diferentes sectores diminuiu, os compromissos inter-segmentais aumentaram e tornou-se mais forte o papel do Estado. Estas transformações culminaram, ou de certa forma deixaram transparecer, uma alteração do paradigma que definia a política educativa em termos de resultados mensuráveis (e não em termos de valores) e que atribuía o papel de gestão e avaliação ao Estado.

Foi neste contexto de transformação que ocorreu a aplicação dos primeiros inquéritos PISA na Bélgica francófona. Devido a uma série de circunstâncias e factores específicos, o mecanismo do PISA — bem como outros tipos de inquéritos internacionais — conseguiu implantar-se no sistema. Em primeiro lugar, certos actores acharam que a inexistência de avaliação e, de uma forma mais genérica, de dados coligidos na Bélgica, criava problemas, especialmente no início da década de 90 do século XX. A própria OCDE formulara esta crítica: o relatório sobre a Bélgica publicado na altura pela OCDE teve um impacto duradouro nas opiniões das pessoas e ainda hoje é citado pelos actores quando se discute a história recente do sistema educativo. No início da referida década, começou a ganhar terreno a ideia de que escasseavam os dados sobre a gestão e resultados do sistema educativo belga.

Aquando do primeiro inquérito PISA, já existiam instrumentos de avaliação externa apesar de serem de confiança duvidosa. Eram apoiados por um diminuto número de actores e não eram, de facto, aceites pelas autoridades políticas. Nessa altura, não foi possível identificar um actor com legitimidade suficiente para estabelecer um mecanismo de avaliação abrangente de todo o território da CFB. A implantação deste tipo de mecanismo não foi posta nos mesmos termos a nível internacional e, assim, a sua introdução foi possível sem que os actores belgas se

vissem obrigados a negociar entre si. Por outras palavras, a criação do mecanismo a nível internacional, a sua gestão por um consórcio internacional e a utilização internacional dos dados, foram provavelmente os factores que levaram a ultrapassar com rapidez as dificuldades específicas do caso belga. O tratamento internacional desta questão tinha uma vantagem importante: não se “situava” na Bélgica.

## CARACTERÍSTICAS DO INSTRUMENTO E A FORMA COMO FUNCIONOU NA BÉLGICA FRANCÓFONA

Após termos referido as características históricas específicas do modelo consociacional belga e o lugar tradicionalmente modesto ocupado pelo conhecimento objectificado na formulação da política pública, iremos examinar o local e o significado — no presente contexto — de mecanismos de avaliação externa como o PISA.

O PISA é um mecanismo de aferição gerido por uma instituição intergovernamental, a OCDE. É utilizado principalmente para standardizar e comparar diversos sistemas educativos de diferentes dimensões. Ao definir as dimensões, o instrumento facilita a criação de uma esfera onde os sistemas educativos ocupam uma posição relativa. Não é, assim, um instrumento concebido para prestar serviços mas antes para avaliar e comparar a qualidade dos serviços fornecidos. Como tal, não pertence à família dos instrumentos do Estado Providência (como a legislação sobre financiamento). Então, que tipo de instrumento é o PISA? É um mecanismo do Estado Avaliador: é um instrumento de apoio e gestão para tomada de decisões? É um dos instrumentos concebidos no âmbito da responsabilização na acepção dada ao termo por Rosanvallon (2006)? Podemos analisá-lo como um instrumento de regulação ligeira? Passaremos agora à análise e discussão destas diversas questões, comparando-as com as observações por nós formuladas relativamente ao contexto belga (Cattonar *et al.*, 2009)<sup>3</sup>.

### UM INSTRUMENTO DE APOIO À DECISÃO QUE PROMOVE O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA BASEADA NA EVIDÊNCIA?

À luz das nossas observações empíricas, será adequado encarar o PISA como instrumento de suporte das

decisões? Este instrumento pertencerá à dinâmica da política baseada na evidência?

Os autores do PISA conceberam-no como um instrumento de suporte de decisões. Foi introduzido como mecanismo de avaliação externa dos sistemas educativos, gerando conhecimento destinado a facilitar as decisões de política educativa. Definido pela OCDE como instrumento para “ajudar os governos a aprender lições de base política e baseadas em resultados” (OECD, s/d, p. 7), pretende “ajudar os países a melhor compreender os processos que determinam a qualidade e a justiça dos resultados da aprendizagem nos contextos educativo e socio-cultural dos sistemas educativos” (OECD, s/d, p. 10): “o PISA fornece uma vasta avaliação (...) e guia para decisões de política e alocação de recursos” (OECD, 2001, p. 29). Assim, existe um discurso subjacente ao PISA sobre a forma como deve ser utilizado que se centra no modelo de política baseado na evidência.

E o que dizer sobre a aplicação do PISA? É correcto encarar o PISA como pertencendo à família dos instrumentos que ficam no domínio do Estado Avaliador? A tese do Estado Avaliador tem de entender-se aqui em relação ao declínio do Estado Providência como prestador de bens e serviços públicos. Segundo esta tese (Broadfoot, 2000), o afastamento do Estado como prestador de serviços é acompanhado pelo seu reforço como avaliador da qualidade e desempenho de serviços até então fornecidos pelos diversos actores, públicos ou privados. Este tipo de Estado mune-se dos instrumentos que lhe permitam controlar e verificar que as missões estão a ser desempenhadas de forma adequada, com vista a gerir, ajustar e tomar decisões baseadas nos resultados das avaliações. Se o PISA estiver a funcionar bem com base neste esquema, ou seja, como instrumento de suporte de políticas, então as nossas observações deveriam revelar que os fazedores de política estão a utilizar os resultados para: (a) identificar os pontos fortes e fracos dos seus sistemas educativos, (b) estabelecer políticas de implementação e (c) escolher entre as diversas alternativas. Que lições retirámos então das observações que levámos a cabo neste campo?

As nossas observações revelam, em primeiro lugar, que o PISA tem uma boa cobertura mediática em debates sobre política tanto na imprensa

como no parlamento. São inúmeros os debates específicos sobre o próprio PISA e incluem diversos actores do campo educativo (Ministério da Educação, sindicatos, cientistas, actores políticos, movimentos educativos, associações de pais, etc.). A discussão dos estudos PISA teve como referência todas as políticas educativas mais importantes adoptadas nos últimos anos na CFB<sup>4</sup>. No entanto, nada indica que o PISA tenha sido utilizado para estabelecer políticas logicamente decorrentes das suas conclusões. A forte cobertura mediática do PISA em debates resulta de os resultados do inquérito serem muitas vezes integrados em debates entre opções de política pré-existentes ou concorrentiais que, até certo ponto, reflectem clivagens

tradicionais na situação belga (ver quadro com resumo abaixo). Estes debates, a maioria dos quais versa a interpretação dos resultados pela CFB<sup>5</sup>, semeiam a discórdia entre os diversos actores dos sistemas educativos. Os tópicos tratados incluem a delineação dos problemas revelados nos estudos PISA (resultados fracos *versus* disparidades nos resultados; ineficácia dos sistemas *versus* desigualdade nos sistemas), explicações e soluções propostas nos estudos (dar prioridade aos alunos mais fracos *versus* dar prioridade ao desempenho de todos os alunos ou dos melhores alunos; a regulação do sistema pelo mercado *versus* regulação do sistema pelo Estado; reforma estrutural *versus* reforma pedagógica).

QUADRO RESUMO  
A INTERPRETAÇÃO DAS CONCLUSÕES DO PISA NA CFB

	Socialistas, Ecologistas, Centro Democrata Humanista, o APED (Appel pour une école démocratique, ou “apelo à democratização da Escola”) movimentos pedagógicos, investigadores académicos, (associações de pais)	Liberais, economistas, a rede educativa Católica
Problemas revelados pelo PISA	Injustiça (lacunas e variação dos resultados) Proporção demasiado elevada de alunos fracos	Ineficácia (médias, classificação) Proporção demasiado diminuta de bons alunos
Explicações dos problemas discutidas pelo PISA	Estruturas no sistema educativo: estrutura filtrada ou cursos, homogeneidade social, práticas de selecção, práticas relativas à repetição, orientação profissional precoce	Processo de regulação “de cima para baixo”, autonomia insuficiente exercida pelas instituições educativas
Soluções sugeridas pelo PISA	Alargamento dos cursos nucleares Coeducação	Autonomia escolar Aprendizagem básica
Países cit. no modelo	Países escandinavos, Polónia	Holanda, Flandres
Fundamentação do argumento ou linha de argumentação	Relatórios nacionais PISA Objectivos dos coordenadores nacionais do PISA	Relatórios internacionais PISA Objectivos dos líderes da OCDE

A nossa análise das opiniões expressas pela imprensa e pelo parlamento revela que os estudos PISA não modificaram de facto as linhas fracturantes do debate político sobre educação. Revela ainda que estes estudos são fundamentalmente utilizados — para usar uma lógica de retórica — para legitimar (ou deslegitimar) as posições de políticas pré-existentes, apesar de não se manifestarem a favor de qualquer uma das referidas posições. Além disso, o mesmo estudo pode ser usado para justificar posições antagónicas, cujos argumentos se baseiam muitas vezes em relatórios nacionais e, ocasionalmente, em relatórios

internacionais. Foi o que aconteceu no caso da autonomia das autoridades competentes (AC) no campo educativo. Na Bélgica, os principais actores políticos há muito que sustentam opiniões divergentes relativamente à autonomia das autoridades competentes e das redes. Os Católicos eram tradicionalmente a favor da autonomia e os Socialistas eram geralmente contra. Os Liberais, cujas posições são historicamente opostas às defendidas nos círculos Católicos, são agora a favor da autonomia; o seu apoio baseia-se no argumento de que a autonomia provoca a concorrência que, por seu turno, promove a eficácia geral

do sistema educativo. As posições divergentes dos Socialistas, Católicos e Liberais face à autonomia enraizam em tradições históricas de longa data (que por vezes remontam às origens do país). Actualmente, cada um dos três actores políticos usa o PISA para reforçar a sua posição, o que indica três coisas: por um lado, os dados do PISA são úteis a muitas causas que o precedem; por outro lado, os dados não permitem favorecer qualquer uma das diversas causas; por último, as conclusões não mudam as linhas fracturantes, que as antecedem. O uso dos estudos do PISA resulta da “politização do uso do conhecimento” e não da “racionalização da política pública” na educação, como pretendiam os seus promotores (Mangez & Maroy, 2008). Por outras palavras, os actores políticos parecem usar o conhecimento criado pelo PISA menos como suporte para a tomada de decisões e mais para justificar ou defender determinadas ideias políticas em certas áreas. Além disso, os actores políticos referiram muitas vezes que o inquérito não lhes ensina nada que eles já não soubessem.

Encerrámos esta discussão preliminar com uma conclusão provisória: em termos práticos, o PISA não parece funcionar como instrumento de apoio de decisões na CFB. No entanto, até certo ponto, os estudos do PISA parecem ter influenciado os termos do debate e levado a agendar certas propostas de política, tais como a implementação da avaliação e gestão externas (cf. Mangez *et al.*, 2009) ou a questão do tratamento das desigualdades e co-educação. Além disso, o uso intensivo dos estudos PISA revela sem dúvida uma nova relação política face ao conhecimento: apesar de os actores políticos belgas não estarem de facto a produzir política baseada na evidência, no entanto concordam que a política educativa nos nossos dias deveria basear-se em conhecimento formal e objectivo e não em princípios puramente ideológicos. Deste modo, a política tende agora a ser representada como fornecendo resposta racional para conclusões que foram apresentadas de forma objectiva.

#### UM INSTRUMENTO DE MONITORIZAÇÃO QUE CUMPRE O REQUISITO DE RESPONSABILIZAÇÃO

Na Bélgica, será que o PISA funciona realmente como instrumento de responsabilização entendida na acepção que Rosanvallon dá ao conceito em *La contre-democracy* (2006)? Hoje em dia, o modelo de

responsabilização argumenta que as organizações que prestam serviços são cada vez mais passíveis de responsabilização, ou seja, chamadas a demonstrar a sua eficácia perante os contribuintes e utilizadores. Neste sentido, os instrumentos de avaliação são os principais mecanismos para desenvolver aquilo a que Rosanvallon chama *démocratie de surveillance* (democracia “vigilante”, acentuando a avaliação e o controlo). Na sua análise, a base da democracia já não reside primordialmente nas urnas e na representação. Em vez disso, o controlo é exercido pela população através de diversos mecanismos que permitem aos cidadãos monitorizar as políticas e desempenho dos actores públicos, o Estado e seus agentes.

Será que este modelo de análise — que encara os instrumentos de avaliação como instrumentos usados pelo público em geral para controlar os actos dos actores estabelecidos — empresta um maior significado às nossas observações? Seja como for, as nossas observações demonstram que existe uma disseminação ampla das conclusões dos inquéritos PISA pelos meios de comunicação social. Se compararmos a cobertura dada ao PISA pelos *media* com a de outros estudos nacionais e internacionais que fornecem informação comparável à do PISA sobre o sistema educativo na CFB, verificámos que a cobertura dada ao PISA não tem precedentes.

Este sucesso e apropriação da esfera pública, que é centrada nos *media*, deriva em parte das características do instrumento: o vasto leque de países abrangidos, especialmente o envolvimento de quase todos os países europeus; a produção de dados específicos do PISA; a enorme atenção dada à validade técnica do instrumento; e a regularidade e frequência do inquérito. Não pode haver dúvida de que as estratégias de comunicação da OCDE também desempenharam um papel no sucesso do PISA junto dos *media*. Por fim, o sucesso do PISA explica-se porque mede o desempenho e facilita o estabelecimento de classificações que os utilizadores podem facilmente usar para avaliar os serviços públicos ou privados de educação.

O efeito cognitivo especial do PISA tem provavelmente maior significado para os utilizadores e para a população em geral. De facto, se é verdade que os actores do sector educativo — privados ou públicos — muitas vezes afirmam que o PISA nada lhes ensinou que eles já não soubessem, o mesmo



não acontece com o público em geral. Assim, poderia perguntar-se com legitimidade se um dos principais impactos do PISA na CFB não será a criação e alimentação de um requisito público no que respeita aos actores do sector educativo, que inclui o Estado e outros actores públicos. Temos que admitir que estão a ser envidados grandes esforços (especialmente pela OCDE) na área de divulgação dos resultados e que estes se dirigem mais ao público em geral do que a actores institucionais ou académicos. A conclusão só pode ser a de que os resultados do inquérito se dirigem de facto ao grande público. Encarado sob esta perspectiva, o PISA tende a funcionar como instrumento de vigilância em nome do grande público. Significativamente alguns dos actores políticos com que nos reunimos referem-se ao PISA como uma “espada de Dâmocles” desembainhada sobre as suas cabeças. Neste cenário, o Estado não é um Estado-Avaliador; é, antes, objecto de avaliação, classificação e comparação com outras fontes de serviços educativos. Assim, ao analisar a relação entre o Estado e a sociedade civil, torna-se necessário introduzir um novo conceito, o do “terceiro avaliador”.

A análise inversa implícita na vigilância exercida por cada cidadão face aos actores estabelecidos corresponde, no caso belga, a uma espécie de inversão encontrada na relação entre os actores institucionais e a sociedade civil. Há uma transição gradual de uma situação caracterizada pela confiança e lealdade dos cidadãos para com os actores institucionais organizados (De Munck, 2009) para uma situação marcada pela desconfiança dos cidadãos relativamente aos atrás referidos actores organizados. Assim, o aumento da responsabilização está ligado a uma transformação na relação entre o Estado e a sociedade civil. Esta já não está dividida nem é leal; as elites estão agora sob o olhar vigilante da sociedade civil (Rosanvallon, 2006). A quebra da “discrição” pode explicar-se da seguinte forma: a discrição era mais benéfica para as elites do que para as pessoas que elas representavam. Hoje em dia, os cidadãos, libertos dos laços de lealdade consocional (De Munck, 2009), exigem a responsabilização e a criação de mecanismos de controlo dos actores estabelecidos ou, como no caso do PISA, recorrem aos mecanismos de monitorização criados por outros actores que funcionam assim como um “terceiro avaliador”.

De facto, são as agências e instituições que cada vez mais recorrem a este tipo de instrumentos de controlo. No caso do PISA, é a OCDE que está a criar e a fornecer aos cidadãos, especialmente aos utilizadores, os métodos de monitorização e controlo, mantendo a pressão sobre os actores institucionais. Retomaremos este assunto na conclusão do presente trabalho.

## CONCLUSÃO

Ao contrário da linha oficial, que retrata o PISA como um instrumento de suporte de decisão, as nossas observações indicam que na Bélgica francófona o PISA tende a funcionar como instrumento de monitorização ou controlo, o que aumenta a pressão pelos utilizadores do quase-mercado sobre os actores públicos ou privados do sector da educação. De acordo com esta análise, o papel do Estado não é estritamente o de avaliador, uma vez que ele próprio é objecto de avaliação, classificação e comparação com outros prestadores de serviços educativos, belgas ou estrangeiros. A OCDE surge assim como um “terceiro avaliador”. O conceito de “terceiro avaliador” parece adequado para revelar o que constitui, imediatamente, uma das maiores transformações na relação entre o Estado e a sociedade civil e elemento crucial na análise do papel do conhecimento na construção da política pública.

A identificação de um terceiro avaliador leva-nos a dar um outro passo em frente na análise do papel do inquérito PISA. Nesta altura da análise, é necessário introduzir uma outra característica do instrumento — a sua utilização como veículo de certas orientações nas áreas da pedagogia, do *curriculum* e, mais genericamente, dos objectivos educativos. Estas orientações (a promoção de competências, de resolução de problemas... quebrando desse modo um princípio de transmissão de conhecimento) não são em grande parte apercebidas pelos utilizadores que muitas vezes encaram o PISA como não sendo nada mais do que um diagnóstico “objectivo” e “neutro” do sistema educativo. Isto torna-se especialmente evidente na ausência de debate público relativo ao conteúdo interno pedagógico e educativo do PISA. De facto, se é verdade que as nossas observações demonstram claramente que os resultados dos inquéritos PISA

estão amplamente disseminados, os inquéritos fornecem uma fraca discussão dos debates e questões e raramente questionam a objectividade e neutralidade do instrumento. Por outras palavras, o instrumento não parece ser politizado. Quando a opinião pública, munida dos resultados do inquérito, paira como uma espada sobre as cabeças dos actores políticos, está de facto a promover as orientações pedagógicas, educativas e curriculares de que o instrumento

é veículo. Contudo, não escolheu este envolvimento (uma vez que não houve debate público) e, logo, ele não foi intencional. Firmemente entricheirado numa abordagem baseada na competência, o PISA serve assim como um veículo comparativamente discreto de disseminação de práticas e objectivos educativos. Neste sentido, o PISA é um instrumento de monitorização que funciona simultaneamente como instrumento de “regulação ‘soft’” (Carvalho, 2008).

1. No sector educativo, as “redes” educativas são constituídas por federações de autoridades competentes separadas por divergências filosóficas. Na Bélgica francófona coexistem quatro redes educativas: a rede do Estado da Comunidade Francófona da Bélgica, a rede das entidades públicas locais (cidades, freguesias e províncias), o *réseau de l'enseignement libre confessionnel* (rede de ensino livre confessional, primordialmente Católica) e o *réseau d'enseignement libre non confessionnel* (a rede de ensino livre não confessional).

2. Nota do Tradutor: à letra, “liberdade subsidiada”, uma forma específica de parceria pública privada.

3. As fontes principais de dados são entrevistas e documentos. Realizámos entrevistas aprofundadas a diversos actores que trabalham no campo da educação (o *Ministère de l'éducation* [Ministério da Educação], órgãos directivos das escolas, coordenadores das redes de ensino, representantes dos sindicatos dos professores, cientistas, actores políticos, inspectores, etc.). Os documentos analisados tiveram diversas proveniências: por um lado, os documentos publicados pela OCDE, pelo centro nacional PISA e administração escolar que entrega os resultados dos estudos PISA; por outro lado, transcrições de debates parlamentares, artigos da imprensa escrita e o trabalho de investigadores onde se discutisse o PISA.

4. Como, por exemplo, a reforma curricular que institui os *Socles de Compétences* (“nível limiar de competência”, 2001), a reforma da formação de professores (2000-2002), o decreto sobre gestão do sistema educativo (2002), o “contrato com as escolas” (2005), o decreto sobre avaliações externas (2006), a reforma da inspecção (2007), o *Décret Inscription* (decreto de matrícula, 2007), o *Décret Mixité sociale* (o decreto sobre co-educação, 2008).

5. Por outro lado, são raras as discussões sobre os aspectos técnico, científico ou ideológico do PISA e, quando existem, revelam um consenso virtual na “confiança” do instrumento (ver abaixo).

- BAKVIS, H. (1985). Structure and Process in Federal and Consociational Arrangements. *Publius*, 15, 2, pp. 57-69.
- BROADFOOT, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'Etat évaluateur. *Revue française de pédagogie*, 130, pp. 43-55.
- CARVALHO, L. M. (2008). *Production of OCDE's Programme for International Student Assessment (PISA)*. Literature Review Report, KNO-WandPOL Projet.
- CATTONAR, B.; MANGEZ, E.; DELVAUX, B.; MANGEZ, C. & MAROY, C. (2009). *Réception, usage et circulation au niveau national d'un instrument supranational de régulation basé sur la connaissance: les enquêtes PISA. Le cas de la Communauté française de Belgique*. Consultado em Outubro de 2009 em [http://www.knowandpol.eu/fileadmin/kap/content/scientific\\_reports/orientation3/pisa.wp12.belgium.educ.vf.pdf](http://www.knowandpol.eu/fileadmin/kap/content/scientific_reports/orientation3/pisa.wp12.belgium.educ.vf.pdf)
- DE MUNCK, J. (2002). La Belgique sans ses piliers ? Du conflit des modèles au choix d'une politique. *Les semaines sociales du MOC.*, pp. 95-115.
- DE MUNCK, J. (2009). Que reste-t-il des clivages en Belgique? *La Revue Nouvelle*, 10, pp. 45-57.
- DUMONT, H. & DELGRANGE, X. (2008). Le principe de pluralisme face à la question du voile islamique en Belgique. *Droit et société*, 1, 68, pp. 75-108.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (dirs.) (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses Universitaires de Sciences-Po.
- LIJPHART, A. (1979). Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 12, 3, pp. 499-515.
- LINGARD, B.; RAWOLLE, S. & TAYLOR, S. (2005). Globalising policy sociology in education: working with Bourdieu. *Journal of Education Policy*, 20, 6, pp. 759-777.
- MABILLE, X. (2000). *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*. Bruxelles: Editions du CRISP.
- MANGEZ, E. (2008). Knowledge use and circulation in a consociative democracy. In B. DELVAUX; C. MANGEZ; E. MANGEZ & C. MAROY, *The social and cognitive mapping: the sector of education in Belgium*, pp. 31-43. Consultado em Outubro de

- 2009 em [http://www.knowandpol.eu/fileadmin/kap/content/scientific\\_reports/orientation1/01\\_final\\_report\\_belgium\\_educ.pdf](http://www.knowandpol.eu/fileadmin/kap/content/scientific_reports/orientation1/01_final_report_belgium_educ.pdf)
- MANGEZ, E. (2009). De la nécessité de discrétion à l'Etat évaluateur. *La Revue Nouvelle* (juillet-août), pp. 37-42.
- MANGEZ, E. (s. d.). Global knowledge-based policy in fragmented societies. The case of curriculum reform in French-speaking Belgium. *European Journal of Education* (forthcoming).
- MANGEZ, C.; MAROY, C.; CATTONAR, B.; DELVAUX, B. & MANGEZ, E. (2009). *La construction des politiques de pilotage et d'évaluation en Communauté Française de Belgique: une approche cognitive*. Consultado em Outubro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/index.php?id=256>.
- MAROY, C. (2006). *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: Presses universitaires de France.
- MAROY, C. & MANGEZ, C. (2008). Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance? *Revue Française de Pédagogie*, 164, pp. 87-90.
- MONNIER, E. (2001). Etat des pratiques d'évaluation dans les pays européens. In C. DE VISSCHER & F. VARONE (eds.), *Evaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*. Louvain-La-Neuve: Academia-Bruylant, pp. 55-64.
- OECD (s/d). *Programme international pour le suivi des acquis des élèves*. Brochure. Consultado em Dezembro 2009 em <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/9/31/38200402.pdf>
- OECD (2001). *Connaissances et compétences: des atouts pour la vie*. Premiers résultats du programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) 2000. Paris: Editions de l'OCDE.
- REMAN, P. (2002). Quelques questions sur la société civile organisée. *Les semaines sociales du MOC*, pp. 43-56.
- ROSANVALLON, P. (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil.
- SCHOON, A. (2001). L'évaluation des politiques publiques en Région Wallonne: la vision de l'évaluateur. In C. DE VISSCHER & F. VARONE (eds.), *Evaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*. Louvain-La-Neuve: Academia-Bruylant, pp. 79-85.
- SEILER, D-L. (1997). Un système consociatif exemplaire: la Belgique. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 4, 3, pp. 601-624.
- VANDERSTRAETEN, R. (2002). Cultural Values and Social Differentiation: the Catholic pillar and its education system in Belgium and the Netherlands. *Compare*, 32, 2, pp. 133-148.
- VARONE, F. & DE VISSCHER, C. (2001). Introduction. In C. DE VISSCHER & F. VARONE (eds.), *Evaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*. Louvain-La-Neuve: Academia-Bruylant, pp. 7-17.
- VARONE, F. & JACOB, S. (2004). Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11, 2, pp. 271-292.

Tradução de Eduarda Melo Cabrita