

A recepção do PISA em França: uma abordagem cognitiva do debate institucional (2001-2008)

NATHALIE MONS

nmons@wanadoo.fr

Universidade de Grenoble II, França

XAVIER PONS

ponsx@wanadoo.fr

Universidade de Paris XII, França

RESUMO:

Tendo por base métodos de investigação qualitativa, este artigo analisa a recepção do *Programme for International Student Assessment* no debate político nacional e institucional entre 2001 e 2008. A partir de uma investigação anterior e mais aprofundada para o projecto *Know&Pol*, adopta uma perspectiva cognitiva e centra-se na circulação no debate político dos *argumentários* — conjuntos diferentes de argumentos que ajudam a explicar à opinião pública os principais resultados conseguidos pelos alunos franceses nos testes do PISA — propostos por dois actores colectivos principais cuja posição e competências institucionais proporcionam uma análise mais profunda dos resultados do PISA francês: o “*argumentário* de enviesamento” da equipa do ministério da educação e dos seus parceiros próximos e o “*argumentário* da governança ideal” dos membros da OCDE. O artigo demonstra que estes dois *argumentários*, mais ou menos fiéis ao conteúdo do inquérito, sofreram tendências contraditórias nesse período, em detrimento do primeiro. Isto levanta a questão de como os resultados do PISA são permanentemente traduzidos no debate público e como se constrói um conhecimento politicamente legitimado sobre o funcionamento do sistema educativo francês.

PALAVRAS-CHAVE:

PISA, Circulação do conhecimento, Política educativa, Tradução.

Desde a sua criação, o *Programme for International Student Assessment* (PISA) da OCDE e concretamente os seus efeitos nos processos das políticas de educação nacional foram largamente comentados no mundo, mas poucas vezes analisados numa perspectiva científica. A França não escapou a esta regra. Alguns investigadores puseram em evidência os efeitos do PISA nas ciências da educação e especialmente a evolução da educação comparada (Malet, 2008; Mons, 2007a; Nóvoa, 2001). Outros analisaram o modo como o PISA contribuiu para legitimar as novas políticas globais de educação, tais como a descentralização, liberdade de escolha da escola ou diversificação curricular (Mons, 2007b) ou questionaram a influência do PISA na política francesa de avaliação do sistema educativo (Pons, 2008; Van Zanten, 2004). Mas a principal tendência no debate académico francês, que emergiu progressivamente nos anos 2000, foi ou adoptar uma posição normativa nos usos (ou abusos) políticos possíveis do PISA ou discutir a qualidade e legitimidade da sua metodologia. Só poucos investigadores, quase todos antigos ou actuais membros do instituto de investigação em educação de Dijon (IREDU¹), usaram nos seus trabalhos os dados e conclusões dos estudos do PISA para analisar a equidade e a eficiência de vários dispositivos educativos (Mons & Pons, 2009). Mas estes trabalhos raramente questionaram o possível impacto do próprio PISA.

Quais foram os efeitos do PISA nas políticas de educação francesas? Houve um choque com o PISA como sucedeu na Alemanha, isto é, uma

evolução convergente e brutal do debate público para uma aceitação de uma série de reformas tidas como necessárias pelos resultados deste exame? Os políticos e os actores institucionais do campo da educação tiraram ensinamentos desta avaliação internacional e que ensinamentos tiraram? No intuito de contribuir para responder a estas questões e com base em vários materiais (ver Caixa 1), o artigo analisa a recepção do programa PISA da OCDE, desde a sua criação, por diferentes actores ao nível nacional que participam no debate político francês. Por “recepção” não entendemos uma simples transmissão vertical de mensagens do nível internacional para o nível nacional nem, por isso mesmo, uma transmissão acontecida “depois” da concepção e implementação do PISA. Em consonância com os trabalhos de Mangez (2008), entendemos recepção como uma actividade cognitiva durante a qual as mensagens são aceites, recusadas ou renegociadas.

Nesta perspectiva assumimos que não há relações mecânicas e unilaterais entre os conhecimentos produzidos pelo PISA relativos ao sistema educativo francês e os conhecimentos usados em França em nome do PISA. Os conhecimentos produzidos graças ao PISA relativos ao sistema francês não são rígidos; estão sempre a ser traduzidos no debate público (Callon, 1986; Lascoumes, 1996; Pons, 2008).

Para melhor explicar o processo de tradução permanente, dividiu-se este artigo em três partes. Primeiro, apresentamos a noção que utilizamos para analisar o tipo de conhecimento comum que progressivamente se vai ajustando ao debate das

Este trabalho de investigação foi desenvolvido para o projecto europeu Know&Pol. Seguimos as orientações metodológicas emanadas dos coordenadores do projecto, mesmo que, algumas vezes, tivéssemos tido que adaptá-las às especificidades do caso francês e aos requisitos do trabalho de campo. Efectuámos assim trinta entrevistas aos vários actores e decisores ligados ao PISA em França, consultámos literatura profissional sobre o tema (estudos, relatórios, artigos de revistas especializadas, livros e manuais) e efectuámos investigação bibliográfica a partir de bases de dados documentais (a base de dados PERIOD do IREDU, as bases de dados de ERIC e FRANCIS do INRP e os catálogos on line HAL-SHS e Article@inist). Onde foi necessário, trabalhamos material acumulado em anteriores investigações (Pons, 2008), nomeadamente sobre o funcionamento interno de certas organizações. Por fim, levámos a cabo uma revisão da imprensa por cruzamento de quatro fontes diferentes de informação: os despachos de uma agência noticiosa especializada no sector da educação (AEF), que foi a principal fonte dado o facto de que se dedica à vida institucional no campo da educação; uma recensão de artigos e comunicações nos *media* preparado por um assessor de imprensa do Ministério da Educação (uma recensão obtida durante a investigação); o catálogo de artigos de jornal consultado graças ao programa PRESSED e os artigos online dos vários sindicatos e associações profissionais. O conjunto de fontes, as formas como são usadas e uma lista detalhada de entrevistas podem ser consultadas no relatório a que este artigo reporta (Mons & Pons, 2009, pp. 121-131).

políticas nacionais francesas sobre o PISA: a noção de *argumentário*, um termo francês inspirado nas análises de Foucault (especialmente Foucault, 1969). Nos 275 despachos publicados entre Abril de 1999 e Março de 2009 por uma agência noticiosa especializada em educação (AEF), identificámos dois actores principais como proponentes desses *argumentários*. Terceiro, desenvolvemos um modelo a partir do conteúdo de cada *argumentário* para melhor estudar as suas formas e circulação no debate das políticas entre 2001 e 2008. Este artigo centra-se no debate institucional, alimentado pelas declarações e trocas entre actores como o Ministério da Educação e os seus departamentos, a sua Inspeção Geral, a OCDE, os sindicatos dos professores, as associações de pais e investigadores. Não se analisa o uso destes *argumentários* no debate público alargado.

ARGUMENTÁRIOS: DEFINIÇÃO E PROPRIEDADES

Por *argumentário* entendemos um conjunto de argumentos mais ou menos estáveis e coerentes (científicos, técnicos ou políticos) que ajudam a explicar publicamente os resultados principais conseguidos pelos alunos nos testes do PISA. Estes argumentos

podem remeter para as especificidades do exame do PISA (p.ex. a forma institucional do programa, os resultados disponibilizados, a metodologia do estudo, etc), para as variadas características pedagógicas em França ou noutros países (quer porque são modelos a imitar quer a evitar) ou podem fazer eco das políticas educativas nacionais ou supranacionais. Estes *argumentários* combinam elementos tirados do PISA e integram-nos (com diferentes graus de sucesso e de relevância) num conjunto de considerações anteriores ou paralelas ao PISA e que são relativas à história, às identidades e aos discursos dos actores que as enunciam. Assim, podem ser considerados como conhecimentos produzidos inteiramente por estes actores do sistema educativo francês a partir do PISA.

Estes *argumentários* são raramente enunciados uma vez por todas numa versão finalizada, nem são retomados sem alterações durante todo o período. Na verdade cada actor tende a inscrever o seu próprio discurso com mais ou menos fidelidade num ou noutro *argumentário* ou, em certos casos, fazendo combinações deles. Não são mobilizados de uma forma constante, antes em função dos interesses de cada um em conjunturas particulares. Mantêm-se mais ou menos fiéis às conclusões do estudo embora não se limitem necessariamente a elas. De vez em

quando o PISA serve de pretexto para avançar com um *argumentário* destinado aos decisores.

O que são estes *argumentários*? *A priori* todos os actores nacionais que estudámos (decisores, jornalistas, peritos e avaliadores, investigadores, sindicatos, etc) são susceptíveis de propor o seu próprio *argumentário*. Podemos mesmo assumir que, no momento em que um actor colectivo, ou um indivíduo isolado, evoca o PISA publicamente, tem a obrigação de propor um *argumentário* ou, pelo menos, se juntar a um que já exista. Contudo a análise da evolução do debate público em arenas institucionais provocado pelo PISA em França demonstra precisamente quão incapazes têm sido estes actores de propor um *argumentário* suficientemente geral que inspire outros a retomá-lo e assim a promover a sua circulação. De facto, como iremos demonstrar, dois grupos de actores-chave estiveram desde o princípio nessa posição: os membros da OCDE e o ministério da educação nacional (quer seja a DEPP², isto é o seu departamento de estatística e de avaliação, o grupo de investigadores que colaboraram com ele, ou os membros do gabinete do ministro).

DEZ ANOS DE USO COGNITIVO DO PISA NO DEBATE DAS POLÍTICAS EM FRANÇA: UMA VISÃO SINÓPTICA

Não é possível num artigo desta dimensão analisar todos os factores que levam um actor, individual ou colectivo a usar o PISA numa das suas actividades cognitivas e depois detalhar todos os usos cognitivos do exame no debate das políticas em França que possam ser observados desde a criação do PISA. Para o propósito da nossa comunicação propomos simplesmente uma visão sinóptica da evolução deste debate nacional na arena institucional baseada em despachos publicados entre Abril de 1999 e Março de 2009 por uma agência noticiosa especializada em educação (AEF³). Pelas razões apresentadas na Caixa 2, estes comunicados constituem um indicador fiável do desenvolvimento global e da intensidade do debate institucional do PISA em França.

O Gráfico 1 recenseia o número total de comunicações sobre o PISA publicados pela AEF todos os meses entre Abril de 1999 e Março de 2009⁴.

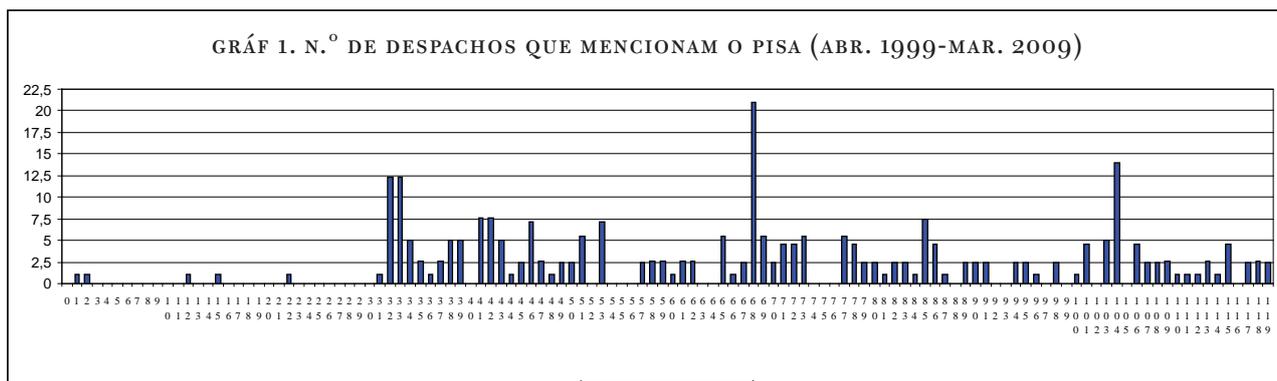
2. FONTES

A AEF foi criada em 1998 por dois jornalistas que desejavam melhorar a informação disponível sobre dois sectores de actividade que, segundo eles, funcionavam de uma forma relativamente fechada: educação e formação profissional. A agência agrupa actualmente cerca de quarenta jornalistas, dos quais uns dez trabalham especificamente o tema da educação escolar. Oferece aos seus clientes um fluxo de informação contínuo, sintético e factual sobre a implementação das reformas do sistema educativo e a evolução do debate público nacional na área da educação e do ensino superior. A AEF impôs-se progressivamente como uma fonte de informação dentro de um ministério cujos serviços funcionam de uma forma relativamente vertical e compartimentada, em que os decisores, gestores e actores no terreno, dialogam por intermédio de múltiplos despachos. Observámos este fenómeno durante o último trabalho de campo (Pons, 2008). O trabalho da AEF é assim um bom indicador para investigadores que queiram observar o debate institucional.

Entre Abril de 1999 e Março de 2009, a AEF publicou 275 comunicados que mencionavam o PISA. Entre estes, 122 são revistas de imprensa que cobrem os principais jornais diários e revistas nacionais e internacionais. Estas revistas de imprensa foram tratadas como um corpus à parte que utilizámos pouco para o presente estudo (à excepção do Gráfico 1 abaixo), na medida em que o cruzamento com outras revistas de imprensa revelou que a imprensa francesa fazia um tratamento demasiado sintético e pouco regular (nomeadamente durante os primeiros anos) que não permitia uma análise fiável. Os outros 153 itens de vários tipos (relatórios de imprensa, comunicados de imprensa, entrevistas, análises de textos oficiais, sínteses de relatórios, sumários de seminários, etc) foram agrupados num segundo corpus, a partir do qual foram construídos outros gráficos e a tabela que se seguem. Focámos, em particular, o tipo de interlocutores mencionados nos despachos (quem refere o PISA), e sobre os usos cognitivos do PISA. Para mais informação do corpus e das suas variáveis, ver Mons e Pons (2009, pp. 129-131).

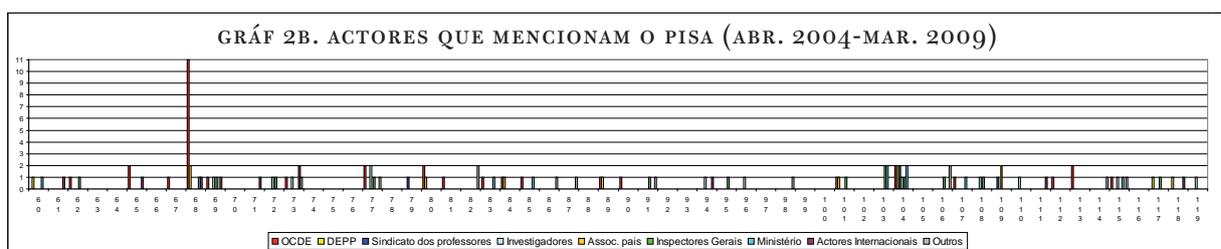
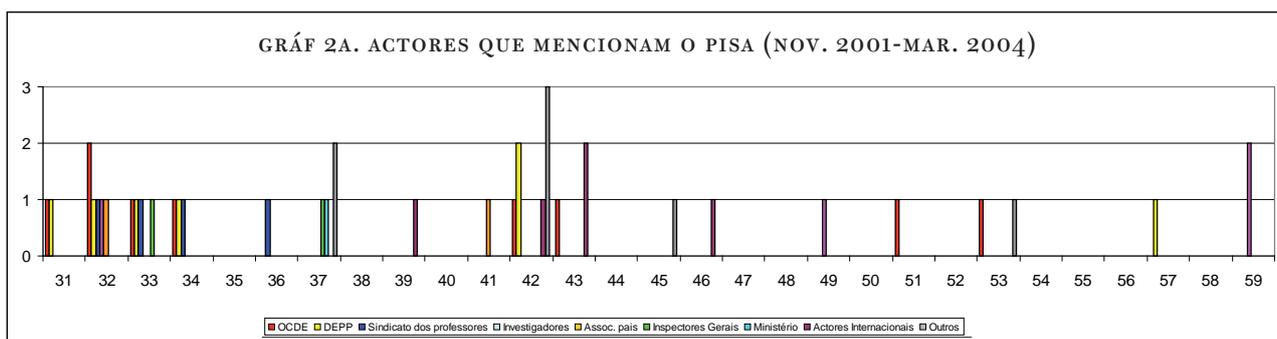
Observam-se de imediato três picos no número de comunicações sobre o PISA aquando da publicação dos resultados oficiais do PISA 2000 (Dezembro de 2001, mês 32), do PISA 2003 (Dezembro de 2004, mês 68) e do PISA 2006 (Dezembro de 2007, mês 104).

bro de 2001, mês 32), do PISA 2003 (Dezembro de 2004, mês 68) e do PISA 2006 (Dezembro de 2007, mês 104).



A estes picos sucedem-se vários períodos de discussão de intensidade acima da média, como aconteceu em Novembro e Dezembro de 2002 (meses 41 e 42), facto explicado principalmente pela forma como a

imprensa estrangeira tratou o PISA (na Alemanha, na Suíça e na Finlândia, nomeadamente) e nas publicações da OCDE sobre os seus trabalhos (a publicação de *Education at a glance* e relatórios temáticos).



Conforme os Gráficos 2a e 2b, o principal actor a falar do PISA é, obviamente, a OCDE. Contudo, segundo a nossa fonte, as suas intervenções são descontínuas ao longo do tempo. Com excepção de alguns estudos em Setembro e Dezembro de 2005 (meses 77 e 80) nos quais o Departamento de educação utilizou os dados do PISA, a OCDE interveio principalmente na altura da publicação dos resultados do PISA 2000 (mês 32) e do PISA 2003 (mês 68).

Dois outros tipos de actores intervieram regularmente, mas em menor grau. O primeiro foi a Comissão Europeia (principal actor internacional

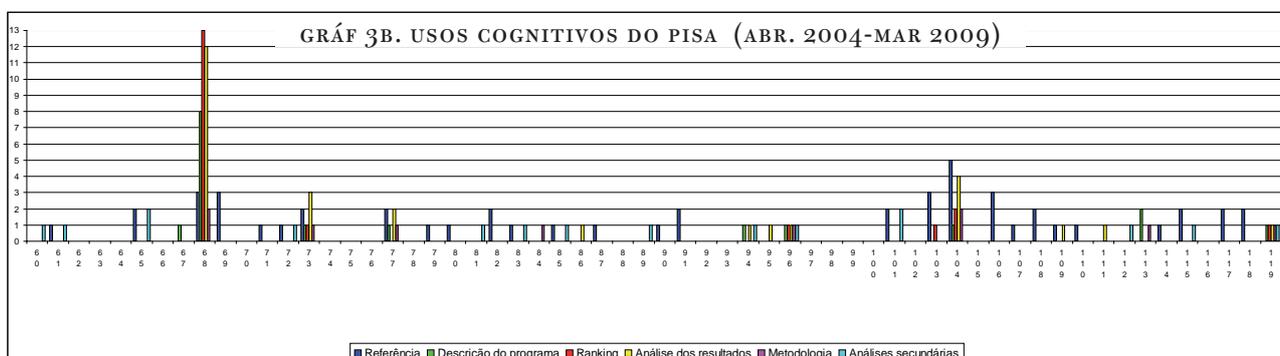
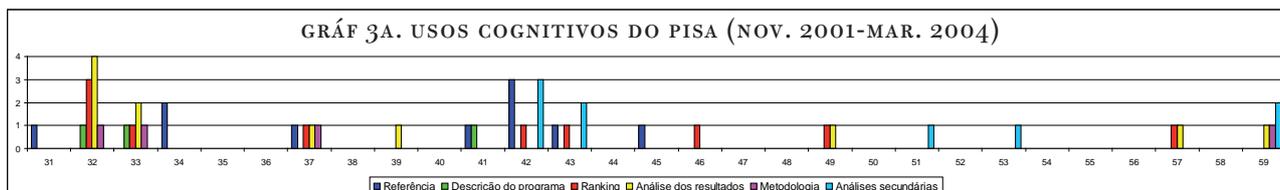
responsável pela explicação da evolução desta categoria). Vários Comissários Europeus da Educação e da Cultura aceitaram ser entrevistados aos *media* franceses ou pronunciaram-se sobre o PISA em conferências internacionais agendadas por aquelas. Alguns dos trabalhos sobre dados do PISA entraram também nesta categoria. O segundo intervenor foi o Ministério da Educação Nacional (“MEN” no Gráfico 2a), principalmente através da DEPP. Também aqui as intervenções principais deram-se durante a publicação dos resultados nos vários ciclos do PISA. Nos meses que se seguiam a cada ciclo, a

DEPP propôs uma análise dos resultados da França, quer no quadro de publicações mais especializadas (nomeadamente dossiers da revista *Educação e Formação*), quer por ocasião de conferências organizadas pelos diferentes actores do sistema educativo (sindicatos em particular).

A contribuição dos investigadores é ambivalente. Pouco importante do ponto de vista do número de comunicados, as contribuições académicas tiveram lugar principalmente fora dos picos da comunicação oficial dos resultados. Contribuíram assim pontualmente para relançar o debate sobre os resultados do PISA em França, na maior parte das vezes trazendo esclarecimentos sobre o assunto ou questionando as análises oficiais do Ministério. Pelo contrário, a rede pedagógica do Ministério (professores e formadores, inspectores gerais e regionais) interveio raramente no debate, embora muitos

inspectores gerais mencionassem os resultados do PISA, de forma isolada ou no seguimento de relatórios pontuais. Outros actores, como associações de pais e quadros médios do sistema educativo estiveram de uma forma geral ausentes. Como foi o PISA usado por estes actores institucionais?

Os Gráficos 3a e 3b distinguem os diferentes usos de tipo cognitivo presentes em comunicados curtos e sintéticos. Mostram que, com excepção dos picos de comunicação mencionados acima e de poucas análises secundárias nos períodos de menor número de intervenções, muito poucas discussões mencionadas pelos despachos da AEF retomam a descrição e análise dos resultados. O mais frequente uso cognitivo consiste em apenas mencionar o programa — ou até apenas lembrar a classificação da França — numa exposição geral.



Além disso, quando comparamos, como no quadro 2, o tipo de uso cognitivo com o tipo de interlocutor, observa-se uma clara distinção entre o pequeno número de actores que analisam os resultados e a metodologia do inquérito ou oferecem uma análise secundária com base nos dados do PISA (membros da OCDE, investigadores, e, numa menor parte, os peritos de estatística da DEPP) e os que se limitam, na melhor das hipóteses, a uma simples referência ao programa no contexto de uma reflexão mais geral (representantes do Ministério, sindicatos dos professores e inspectores gerais).

Desta forma, dada a natureza fragmentada e técnica do debate institucional em França (que desde o

princípio se limitou a um pequeno grupo) estavam dois grupos em posição de propor um *argumentário* que reflectisse a posição oficial dos resultados do PISA em França, estruturando os tipos de argumentos susceptíveis de circular posteriormente. Emergiram assim claramente dois *argumentários* do corpus analisado. Podemos designar o primeiro de “*argumentário* do enviesamento” desenvolvido inicialmente pelo ministério da educação. O segundo, designado por “*argumentário* da governança ideal” foi promovido pela OCDE. Curiosamente, estes dois *argumentários* parecem ter tendência a evoluir de forma contrária entre 2001 e 2008, tendo aumentado a influência do segundo com o declínio do primeiro.

QUADRO 1
USOS COGNITIVOS DO PISA POR TIPOS DE ACTOR (ABRIL 1999 — MARÇO 2009)

ACTORES	USOS COGNITIVOS						TOTAL DE DESPACHOS
	Referência numa Intervenção	Discussão Geral do Programa	Menção dos Melhores e da Distância entre classificações	Descrição e Análise de Resultados	Análise da Metodologia	Análise Secundária	
OCDE	7,94%	68,18%	45,16%	41,30%	15,79%	52,00%	69
MEN	15,87%	0,00%	3,23%	4,35%	5,26%	0,00%	14
DEP(P)	14,29%	4,55%	9,68%	13,04%	31,58%	4,00%	26
Inspectores Gerais	15,87%	4,55%	3,23%	4,35%	5,26%	0,00%	15
Professores	4,76%	4,55%	0,00%	2,17%	5,26%	0,00%	6
Directores de escolas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0
Investiga- dores	9,52%	18,18%	16,13%	19,57%	31,58%	20,00%	35
Pais	1,59%	0,00%	0,00%	2,17%	0,00%	0,00%	2
Actores Internacionais	11,11%	0,00%	16,13%	6,52%	0,00%	12,00%	18
Outros	19,05%	0,00%	6,45%	6,52%	5,26%	12,00%	21
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	206

Fonte: Corpus 2, 153 despachos da AEF relativos ao PISA durante o período.

O ARGUMENTÁRIO DO ENVIESAMENTO: ENTRE A REACÇÃO POLÍTICA E O QUESTIONAMENTO CIENTÍFICO

Este *argumentário* visa explicar os resultados dos alunos franceses no estudo do PISA pelos enviesamentos a ele inerentes, numa análise dos resultados do teste. A circunstância de haver uma forte focalização na metodologia do PISA pode ser explicada pelo facto de, desde o início, a França ter proposto outro conceito de avaliação internacional (Bottani & Vignaud, 2005). Depois de falhar a entrada no

consórcio para a criação do PISA, a França juntou-se agora ao consórcio do PISA 2007. Estas questões colocadas à metodologia aplicaram-se quer quanto à forma como o próprio exame internacional foi concebido, quer quanto à sua gestão em França. Os enviesamentos são de natureza diversa: cultural, política ou metodológica. A Caixa 3 sintetiza-as com alguns exemplos.

Estes cinco argumentos, como vamos ver, não são sempre todos utilizados num só e mesmo discurso, mas contribuem, cada um à sua maneira,

3. ARGUMENTÁRIO DO ENVIESAMENTO: UMA VISÃO ESQUEMÁTICA

Este *argumentário* fundamenta-se nos seguintes argumentos (ou factores explicativos)

1. O enviesamento cultural inerente à concepção do próprio exame (construído com questões de origem anglo-saxónica)
2. O PISA não avalia a aquisição de conhecimentos (como faz a França e a IEA nas avaliações), avalia competências
3. O PISA não é uma medida universal; é antes um instrumento estatístico entre outros (crítica ao aspecto unidimensional e à tabela classificativa final)
4. A estrutura da amostra dos alunos de 15 anos de idade explica a dispersão dos resultados, bem como o seu carácter médio (distinção entre os alunos do ensino médio regular, profissional ou técnico, ou entre os alunos repetentes e os considerados “barras”, etc.)
5. Os alunos franceses não tentam responder ao acaso se não entendem a pergunta (o estigma do erro ou a atitude reservada dos alunos não é suficientemente tida em conta na elaboração dos critérios do exame que favorece os que respondem ao acaso às questões que desconhecem)

para difundir o *argumentário* do enviesamento. Além disso alguns argumentos evoluem no tempo. Este *argumentário* é muitas vezes entendido em França e no estrangeiro como sendo a posição oficial francesa.

O *argumentário* do enviesamento apareceu na sua forma definitiva na primeira conferência de imprensa sobre o PISA, dada em França pela DEPP em 4 de Dezembro de 2001 (despacho AEF n.º 21989) e evolui de acordo com os períodos e com os actores que o utilizam. Foi apresentado pelo director da DEPP com o apoio do seu gabinete. Teve também o acordo de alguns investigadores que tinham colaborado com a DEPP em várias ocasiões e que tinham tido uma participação directa na concepção do PISA a nível internacional. À excepção do argumento 3, este *argumentário* foi reproduzido por inteiro na nota de informação da Direcção, publicada na altura (DEP, 2001).

O *argumentário* do enviesamento teve então duas vantagens para o Ministério. Para o gabinete do ministro, desejoso de minimizar a importância do estudo num ano de eleições, tornou possível relativizar, com base científica, a eventual indignação suscitada na opinião pública, pela posição média da França. Além disso deu oportunidade ao ministro de manifestar o seu apoio aos professores que se supunham ser pouco favoráveis a estes testes, ao demonstrar a sua confiança nos avaliadores internos. Para a DEPP, que estava precisamente a sair dum período político durante o qual o seu mandato tinha sido contestado e o seu trabalho desacreditado pelo ministro da educação Claude Allègre, este *argumentário* apresentou três vantagens distintas. Tornou possível para este departamento do Ministério mostrar a sua competência (a DEPP representa a França em diferentes Comissões do PISA e discute os resultados a nível nacional.); justificou o relançamento da colaboração com investigadores da área da educação e, finalmente, promoveu a sua própria competência. Assim o *argumentário* do enviesamento harmoniza, agora, todos os interesses políticos dos actores principais do sistema educativo francês.

Os responsáveis da DEPP difundiram a informação por intermédio de vários canais nos meios internacionais. Foi apresentado em diferentes lugares para debates profissionais na primeira metade

de 2002, por exemplo, na reunião da FSU⁵ que reuniu três membros da DEPP, outros professores e investigadores sindicalistas, ou no seminário sobre comparações internacionais organizado pela Direcção Geral do Ensino Escolar (DGESCO⁶) para quadros da Administração Central e inspectores. Em Novembro de 2002, um dossier especial da DEPP, a maior contribuição para o PISA aquando da sua publicação, incluía também o *argumentário* do enviesamento na sua totalidade (DEP, 2002, pp. 5-6, 12-15, 160). Este texto foi divulgado, indirectamente através da rede de inspectores e professores, pelos que participaram nos grupos de estudo nacionais, encarregados de propor os itens ao consórcio e de analisar os resultados da França no PISA. Por exemplo, em Novembro de 2004, alguns inspectores gerais invocaram certos elementos do *argumentário* nas suas notas informativas (argumentos 1 e 3). Ao longo de todo o ano escolar de 2004-2005, o antigo director da DEPP, na altura da publicação dos resultados do PISA em 2000, referiu no seminário da EHESS⁷ certos argumentos relacionados com os enviesamentos metodológicos, principalmente durante as sessões destinadas explicitamente à metodologia das avaliações internacionais ou algumas conclusões tiradas delas.

Acrescente-se que a crítica deste *argumentário* por investigadores foi, em geral, ténue neste período, em parte porque muitos deles concordavam com ela, como era o caso de alguns especialistas franceses em psicométrica ou porque, quando ela existia, era publicada em revistas altamente especializadas e com poucos leitores ou ainda porque a primeira investigação sobre o PISA foi, em larga medida, encomendada pela DEPP, que colocou na agenda o foco na metodologia do exame, esperando tornar-se perito do PISA e melhorar as propostas da França (Mons & Pons, 2009, pp. 29-35).

Por fim, a própria natureza deste *argumentário* — o seu carácter relativamente fechado — jogou a seu favor. Mudou o tema da avaliação, permitindo aos actores institucionais evitar que o modelo educativo francês seja questionado, num país que defende sempre a sua excepcionalidade cultural e em que as comparações internacionais não tiveram grande impacto no debate institucional antes dos anos de 1990 (Pons, 2008). E com base em argumentos científicos, pôr fim ao discurso daqueles que o tentem

questionar. De 2001 a 2004 este *argumentário* do enviesamento tornou-se progressivamente um sistema de explicação total, auto-suficiente, obviando qualquer necessidade de continuar a aprofundar questões levantadas pelo PISA. Este *argumentário* tem mais sucesso quando é menos falado. Assim, foi sem surpresa que, quando em Dezembro de 2004 a DEPP deu a sua segunda conferência de imprensa sobre os resultados do PISA de 2003, nas razões apresentadas para explicar os resultados da França, encontramos os argumentos 2 e 4 a que devemos juntar algumas considerações sobre a construção da escala de competências usada, que explicaria em parte o aumento do número de alunos com dificuldades (despacho AEF, n.º 48439).

A partir de 2005, a situação alterou-se progressivamente. Estes actores passaram a entender o PISA como um convite a aprofundar a reflexão sobre a concepção deste estudo (Mons & Pons, 2009, pp. 47-51). Nas entrevistas aos *media* por ocasião dos resultados do PISA 2003, quase não é evocada a questão do enviesamento pelos membros da DEPP que preferiram confinar-se a uma revisão do conteúdo dos programas nacionais e a uma descrição técnica do inquérito (resultados por tipo de competência). Durante uma conferência em Janeiro de 2005 para a construção de um projecto europeu de escola, o antigo director da DEPP, em funções ao tempo da primeira comunicação oficial, em Dezembro de 2001, afirmou que era ainda necessário “trabalhar” os resultados do PISA e insistiu que “devem ser interpretados com cautela” (despacho AEF, n.º 49435). Nesse mesmo mês, Norberto Bottani, antigo gestor da OCDE, que anteriormente tinha tido um papel fundamental no projecto INES da OCDE, e Pierre Vriгдаud, perito francês em psicométrica, submeteram ao Conselho de avaliação das escolas (HCEE⁸) um relatório sobre a França e as comparações internacionais. Se estes autores continuaram a mencionar o enviesamento metodológico do PISA, foram igualmente críticos quanto à falta de interesse da França por este tipo de estudo e apelaram a um maior investimento por parte de investigadores e peritos na concepção destes instrumentos. A mesma evolução se detecta no relatório do HCEE quanto à sua posição (Forestier *et al.*, 2007, pp. 257-266). Sem o suporte da DEPP e bastante ignorado pela imprensa, este *argumentário* parecia perder a

relevância aos olhos do público habituado ao instrumento conhecido por PISA. A mudança de atitude dos políticos em relação à metodologia, já perceptível em 2006, ajuda também a explicar esta evolução (Mons & Pons, 2009, pp. 39-57, 62-75).

Contudo o *argumentário* reapareceu em três diferentes contextos depois de 2006. O primeiro aconteceu em Abril de 2006 e teve a ver com a querela entre Claude Sauvageot, director dos Assuntos Internacionais e Europeus da DEPP, e Adreas Schleicher, director do Programa PISA da OCDE, sobre as razões por que a França não quis publicar os resultados que diziam respeito às desigualdades entre escolas (para o primeiro, representatividade dos alunos de 15 anos e desacordo quanto à indicação no exame das “profissões dos pais”, para o último, censura política) (despacho AEF n.º 64594). A polémica continuou até à publicação de *Education at a Glance* em Setembro de 2006. Por exemplo, numa conferência de imprensa dada pela OCDE sobre os ensinamentos que o sistema educativo francês podia tirar desta publicação, Claude Sauvageot avisou “sobre o risco de reduções sem sentido” provocadas por algumas correlações efectuadas na recolha de indicadores estatísticos, por exemplo, entre o custo da educação secundária e o número de aulas que (em França) é superior ao de em países melhor posicionados nos rankings (despacho AEF n.º 68288).

O *argumentário* do enviesamento reapareceu em Março de 2007, porém em versão modificada, nos comentários de Christien Forrestier, chefe de gabinete do ministro da educação e presidente do HCEE de 2003 a 2005, acompanhando a publicação dos resultados do PISA. Utilizou o PISA para explicitamente criticar o carácter de desigualdade do sistema educativo francês, que, segundo ele, não prepara convenientemente senão metade dos alunos, bem como a perversidade da prática das reprovações. Por isso, o que aqui encontramos é uma evolução notável do argumento 4 quanto à estrutura da amostra. Aquilo que começou por ser uma simples objecção metodológica, transformou-se aos poucos, nomeadamente quanto aos efeitos nefastos das reprovações, numa distinção entre os alunos “barras” e os outros, ou seja entre os “bons” e os “maus” alunos.

O último ciclo do *argumentário* do enviesamento iniciou-se em Dezembro de 2007 e foi utilizado por vários sindicatos (SE-Unsa, SNES-FSU) na

forma de tomadas de posição, geralmente como resposta aos comunicados do ministro que referiam o PISA cada vez com mais frequência. O argumento 2 foi o elemento mais evocado por estes autores que queriam lembrar que o PISA só testa uma parte do ensino em França e portanto não se justificava o uso do PISA para reformar todo o sistema educativo. Finalmente estes argumentos foram utilizados pelos sindicatos para criticar a instrumentalização pelo ministro do estudo internacional (despachos AEF n.º 87928 e 88031).

Assim, contrariamente ao período anterior (2000-2004), há menos propaganda deste *argumentário* e mais esforço fragmentado, no debate público, a servir interesses múltiplos. A reemergência deste *argumentário* teve mais a ver com considerações políticas do que científicas (as guerras internas da OCDE, vontade de “carregar” nas reformas, reacção às políticas do ministro). Tudo isto levou a uma transformação considerável do seu conteúdo (ver, por exemplo, a evolução do argumento 4 sobre a estrutura da amostra).

O ARGUMENTÁRIO DA GOVERNANÇA IDEAL: DA PERÍCIA TÉCNICA LOCALIZADA ÀS RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

Em relatórios e comunicações em várias conferências que organizou para divulgar os resultados do PISA ou ainda nas intervenções dos peritos no

debate público, a OCDE desenvolveu um outro *argumentário* construído à volta de um modelo educativo idealizado que vai muito para além dos ensinamentos técnicos do seu estudo. Designámos o conjunto de argumentos por “*argumentário* da governança ideal”, uma vez que esta governança diz respeito ao sistema no seu conjunto, administração e escolas.

Uma parte deste *argumentário* está ligada a uma análise do dispositivo de avaliação das aprendizagens dos alunos. A OCDE insiste na eficácia relativa dos diferentes sistemas educativos e também na relação com o ideal de democracia social: a equidade não tem que ser atingida em detrimento da eficiência; pelo contrário, os sistemas mais igualitários são também os mais eficientes, sendo a Finlândia o exemplo mais evidente. Mas a OCDE foi para além da estrita análise dos resultados evidenciados por este dispositivo cognitivo, ao propor uma reflexão sobre um modelo educativo ideal que pode ser associado a diferentes espectros políticos: preconizações neoliberais (autonomia da escola, desenvolvimento do sector privado, ausência de ligação entre a gestão eficaz e os recursos) ou social-democratas (escolas de ensino geral único, benefícios do ensino individualizado). Em França, este *argumentário* tomou a forma de listagem de factores explicativos (mais ou menos postulados) dos resultados no inquérito do PISA, que são também argumentos a favor da me-

4. O ARGUMENTÁRIO DA GOVERNANÇA IDEAL APLICADO EM FRANÇA: UMA VISÃO ESQUEMATIZADA

Este *argumentário* baseia-se, nomeadamente, nos seguintes argumentos para explicar os resultados da França no PISA.

A nível de todo o sistema educativo

1. Insuficiente autonomia da escola (quanto mais autónoma é a escola mais eficientemente utiliza as suas técnicas e as adapta às realidades locais)
2. A não equidade do sistema educativo francês (a natureza altamente selectiva do ensino secundário, os efeitos perversos das repetências)
3. Ineficiência do sistema escolar (ausência de relação entre o aumento dos recursos e os resultados)
4. Acção limitada nos objectivos e na intensidade no que toca ao apoio escolar

A nível da escola e da comunidade envolvente

5. Atitudes negativas dos alunos face à escola
6. Mal-estar docente
7. Clima da escola saudável e positivo (o papel decisivo dos directores no sucesso dos alunos)
8. A fraca participação dos pais na vida da escola e no investimento no sucesso escolar dos filhos

lhoria da governança do sistema educativo. Estes argumentos foram aduzidos do inquérito do PISA, gerido em França ou no estrangeiro, de outros inquéritos comparativos e do modelo educativo ideal de alguma forma elogiado pela OCDE. Apresentamos uma versão esquematizada deste *argumentário* na Caixa 4.

Entre 2000 e 2004, o *argumentário* da governança ideal, tal como surgiu no debate institucional francês, desenvolveu-se na base das conclusões tiradas do inquérito do PISA 2000. Nesse período, os relatórios e as comunicações oficiais dos membros da OCDE limitaram-se em geral a análises técnicas das disparidades nos rankings dos países, mesmo já sendo, desde o início, utilizado o argumento empírico social-democrata de que maior igualdade (equidade) gera maior eficácia (despacho AEF n.º 22012).

Tudo isto mudou com a publicação dos resultados do PISA 2003. Num novo ambiente político nacional e internacional favorável ao desenvolvimento de indicadores de resultados na educação (a estratégia de Lisboa, preparação de nova legislação regulamentar e de nova lei orçamental) o *argumentário* da governança ideal passou a ter maior cobertura nos *media*. Os argumentos 1,2,6,7 e 8 foram os mais citados na imprensa. A agência AEF até dedicou cerca de dez “press releases” à análise pormenorizada de todos os factores explicativos dos resultados franceses. Os membros da OCDE, tal como Bernard Hugonnier (director francês para a educação na OCDE) ou Andréas Schleicher foram solicitados pelos *media* a fazer um diagnóstico do funcionamento actual do sistema educativo e a propor melhorias (Mons & Pons, 2009, pp. 40-47, 75-89).

A grande cobertura mediática contribuiu para acelerar a circulação do *argumentário* da governança ideal. Em Maio de 2005, o Centro Internacional de Estudos Pedagógicos (CIEP⁹), organismo tutelado pelo Ministério da Educação cuja missão é promover o ensino do francês e a competência técnica francesa no estrangeiro, convidou os responsáveis do PISA na Alemanha e na Finlândia para o “Fórum da Imprensa Internacional sobre Educação”. Andréas Schleicher esteve presente numa das sessões dedicada às comparações internacionais e declarou que considerava o PISA acima de tudo como “um dispositivo para identificação destas diferenças” (despacho AEF n.º 52147). Numa entrevista à agência AEF em

Setembro de 2005, Bernard Hugonnier asseverou que a França promovia cada vez mais as comparações internacionais. Mais do que nunca, os decisores franceses e as famílias se vinham interessando por elas. Também considerou que o sistema francês era ineficaz (argumento 4), nomeadamente na questão da ausência de relação entre recursos financeiros dispendidos e os resultados escolares, bem como no desequilíbrio nos recursos financeiros entre os níveis escolares secundário e universitário (despacho AEF n.º 55915). Interveio, também neste período, junto dos sindicatos dos professores, primeiro ao nível comunitário (em reuniões com o conselho dos sindicatos europeus para discussão dos resultados do PISA 2003) e, mais tarde, a nível nacional (no SNE-FSU). De acordo com os nossos entrevistados, a sua mensagem sobre o PISA foi claramente integrada pelos dirigentes do SNPDE (o principal sindicato dos directores de escola), especialmente quanto ao argumento relacionado com os efeitos da autonomia das escolas nos resultados dos alunos (argumento 1).

Em Maio de 2006, Xavier Darcos, embaixador da França na OCDE difundiu o *argumentário* da governança ideal junto do UMP, partido conservador criado para apoiar a candidatura à presidência de Nicolas Sarkozy. Insistiu na necessidade de desenvolver a autonomia da escola (argumento 1, despacho AEF n.º 61749). Em Setembro desse ano, a *Révue des inspections générales* propôs uma entrevista a dois com Xavier Darcos e Bernard Hugonnier para a edição do seu n.º 3. Esta entrevista incluiu a maior parte dos componentes principais deste *argumentário* (argumentos 1,2,3,4 e 8).

Esta tendência reforçou-se com a publicação dos resultados do PISA 2006. A 1 de Dezembro de 2007, Bernard Hugonnier comentou nas colunas da AEF os resultados da França no PISA. Justificou o fraco nível dos alunos franceses, dizendo que estes não têm dificuldades no raciocínio científico, mas não são capazes de aplicar esse raciocínio para explicar o mundo que os rodeia. Disse então que o sistema francês era pouco eficaz e de natureza elitista (argumento 2) e que as altas pontuações finlandesas não podiam facilmente ser explicadas só pelo baixo nível de imigração no país. Por fim propôs várias soluções para melhorar o sistema educativo francês. As suas recomendações eram já conhecidas (argumentos 2 e 3) e tinham sido enunciadas, havia mais

de um ano, na *Révue des inspections générales*. Em Setembro de 2008, Andréas Schleicher foi questionado pela AEF especificamente sobre que reformas eram necessárias para melhorar o sistema educativo em França. Uma vez mais, se podem identificar na resposta vários elementos do *argumentário* da governança ideal (argumentos 1 e 4).

Outro sinal da larga difusão de que este *argumentário* gozou foi o facto de actores, que não estavam directamente ligados ao ministério da educação nem às políticas educativas, o terem utilizado. Por exemplo, em Maio de 2005, Alain Bournazel, responsável da missão económica e financeira para o Emprego e para a Formação Profissional do Ministério da Economia, Finanças e Indústria deu uma entrevista à AEF em que afirmou que dali em diante seria necessário avaliar os resultados da formação profissional. Citou o PISA sem entrar em detalhes acerca do relatório (despacho AEF n.º 53317). Um outro exemplo semelhante passou-se com Thierry de Vulpillières, director das parcerias de educação na Microsoft França, que justificou a necessidade da introdução das tecnologias de informação na sala de aula, ao referir-se à posição fraca da França no inquérito do PISA. Mencionou explicitamente o argumento 3 relativo à falta de eficiência do sistema educativo francês e advogou um ensino mais valorizador das competências do que da aquisição de conhecimentos.

Como consequência da aceleração da difusão, o conteúdo do *argumentário* foi sendo progressivamente alterado. A principal transformação manifestou-se numa vulgarização que traiu, em maior ou menor grau, o conteúdo do inquérito (como quando se diz que a França está nas últimas posições dos rankings do PISA). Isto traduziu-se geralmente por uma politização do *argumentário* da governança ideal, especialmente na forma como os *media* trataram o PISA 2006. Neste processo o papel da OCDE passou do de provedor de perícia técnica

para o de consultor político com uma forte visibilidade mediática (Mons & Pons, 2009, pp. 75-89).

CONCLUSÃO

A análise das trajectórias destes dois *argumentários* revela a existência de uma profunda discrepância entre os conhecimentos produzidos pelo estudo do PISA sobre os resultados dos alunos franceses e os conhecimentos em que se fundam os discursos públicos sobre o PISA, na medida em que estes últimos estão constantemente a ser reformulados pelos actores principais. Este processo de transformação permanente pode ser explicado por muitos factores que não nos é possível desenvolver mais detalhadamente neste artigo: interesses políticos perante circunstâncias particulares, mas também antigas clivagens e discussões, aspectos organizacionais, diferentes predisposições cognitivas no uso do PISA (formação, competências profissionais, identidades profissionais), a agenda política nacional (por exemplo, a evolução das políticas de avaliação em França), lutas internas na OCDE entre o secretário geral e os representantes dos países membros sobre a gestão de projectos geridos por esta organização internacional, etc.

Entre os factores, desempenham também um papel as características cognitivas dos próprios *argumentários*. Se a força do *argumentário* do envolvimento adveio da sua capacidade de neutralizar, numa base científica, qualquer tentativa de comparação internacional com o modelo educativo francês, por sua vez, o *argumentário* da governança ideal deve a sua crescente influência sobre os decisores ao seu carácter centrípeto, ou seja, à sua capacidade de agregar no seu centro duro, proveniente do conteúdo do inquérito do PISA, argumentos suplementares, quer científicos, quer políticos. A forma de conhecimento determina, em parte, o seu uso político.

1. *Institut National de la Recherche Pédagogique* (nota da tradução).

2. *Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance*.

3. Ver Mons e Pons (2009, pp. 39-98) para uma análise qualitativa complementar, em cada ciclo do PISA, das pré-disposições cognitivas para o uso do PISA dos principais actores ao nível nacional.

4. Todos os meses são indicados com uma numeração de 0 (Abril 1999) a 119 (Março 2009). Por razões de apresentação, os Gráficos 2 e 3 não mencionam os meses 0 a 30 (Outubro 2001) uma vez que no corpus 2, em que se baseiam, apenas um documento mencionava o PISA (em Maio de 1999) para anunciar o lançamento do programa.

5. Principal federação dos sindicatos da educação.

6. *Direction Générale de l'Enseignement Scolaire* (nota da tradução).

7. Escola especializada em estudos das ciências sociais.

8. *Haut Conseil de l'Évaluation de l'École* (nota da tradução).

9. *Centre International d'Études Pédagogiques* (nota da tradução).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTTANI, N. & VRIGNAUD, P. (2005). *La France et les évaluations internationales*. National Report to the HCEE. Paris: HCEE.

CALLON, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'année sociologique*, 36, pp. 169-208.

DEP (2001). *Les élèves de 15 ans. Premiers résultats d'une évaluation internationale des acquis des élèves (PISA)*. Note d'information, 01-52, Décembre.

DEP (2002). *Les compétences des élèves français à l'épreuve d'une évaluation internationale Premiers résultats de l'enquête PISA 2000*. Les Dossiers de la DEP, 137, November.

FORESTIER, C.; THÉLOT, C. & EMIN, J.-C. (2007). *Que vaut l'enseignement en France*. Paris: Stock.

FOUCAULT, M. (1969). *L'archéologie du savoir*. Paris: Gallimard.

LASCOUMES, P. (1996). Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In CURAPP, *La gouvernabilité*. Paris: PUF, pp. 325-338.

MALET, R. (2008). Education comparée. In A. Van Zanten (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: PUF, pp. 203-208.

MANGEZ, E. (2008). *Réformer les contenus d'enseignement*. Paris: PUF.

MONS, N. (2007a). 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. 371-448.

MONS, N. (2007b). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris: PUF.

MONS, N. & PONS, X. (2009). *The Reception of Pisa in France: Knowledge and Regulation of the Educational System*. Consultado em Março de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/index.php?id=257>

NÓVOA, A. (2001). État des lieux de l'éducation comparée: paradigmes, avancées et impasses. In R. SIROTA (ed.), *Autour du comparatisme en éducation*. Paris: PUF, pp. 41-68.

PONS, X. (2008). *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Les discours et les méthodes (1958-2008)*. PhD research. Paris: Sciences-Po.

VAN ZANTEN, A. (2004). *Les politiques d'éducation*. Paris: PUF.

Tradução de Graça Aníbal

