

Competir com o PISA. Recepção e tradução no discurso político húngaro

ESZTER BERÉNYI

beresz@webstation.hu

ESZTER NEUMANN

eszterka@gmail.com

com

IVÁN BAJOMI (ibajomi@freemail.hu) and

JÚLIA VIDA (jvida80@gmail.com)

Universidade de Eötvös Loránd, Hungria

RESUMO:

A Hungria é um dos países europeus cujo sistema educativo foi repetidamente diagnosticado como apresentando um desempenho abaixo da média e uma discrepância entre as escolas acima da média quando comparada com outros países que participam no exame PISA da OCDE. Este artigo analisa o modo como esse diagnóstico foi recebido por actores nacionais e reflecte sobre as principais características e argumentos dos debates públicos nacionais que o PISA convoca. Analisa-se o discurso nacional do PISA na perspectiva de entender de que modo as definições propostas pelas ideias internacionais sobre a necessidade de reforçar os laços entre escolaridade, exigências do mercado de trabalho e competitividade económica reconfiguraram eventualmente as soluções políticas nacionais, depois de um processo de tradução e recontextualização.

PALAVRAS-CHAVE:

Reforma educativa, Hungria, PISA, Discurso político.

INTRODUÇÃO

Este artigo baseia-se no estudo de caso da Hungria sobre a recepção nacional ao PISA da OCDE. Constituiu parte do trabalho colaborativo das equipas de investigação de seis países europeus participantes no inquérito comparativo do projecto de investigação Know&Pol¹. O trabalho de campo deste estudo foi feito entre Abril de 2008 e Março de 2009, tendo sido conduzidas 20 entrevistas semiestruturadas a decisores-chave, peritos e coordenadores técnicos e também levada a cabo uma análise documental de publicações científicas e de publicações nos *media* (no período de 2001 a 2008)².

A Hungria é um dos países com reputação negativa pelos resultados do *Programme for International Student Assessment 2000* da OCDE que demonstraram “desigualdades acima da média juntamente com um desempenho abaixo da média” (OECD, 2001, p. 191). O estudo PISA 2003 obteve resultados semelhantes. Em 2006, apesar do nível de desempenho em Ciências ter ficado próximo da média, o desempenho em Matemática situou-se abaixo da média internacional e na Leitura os estudantes húngaros ficaram, de novo, no terço inferior do ranking dos países desenvolvidos. No prefácio do relatório do PISA 2006 da Hungria a interpretação dos resultados foi a seguinte:

Mais uma vez, recebemos uma mensagem recorrente, a de que pertencemos ao grupo de países em que o desempenho dos alunos é determinado em grande

parte pelo “background” familiar, em que as diferenças entre escolas são das maiores, em que essas diferenças reflectem principalmente as diferenças socio-culturais dos alunos (Balázsi *et al.*, 2008, p. 6).

Este artigo tem como propósito mostrar em que medida os resultados “chocantes” do PISA influenciaram os discursos da educação e as políticas ao nível nacional. Andreas Schleicher, presidente da *Indicators and Analysis Division* da OCDE, foi recentemente convidado a escrever o prefácio de uma colecção de recomendações políticas preparadas por uma comissão de cientistas húngaros (Fazekas *et al.*, 2009). No último parágrafo, faz um diagnóstico geral e uma crítica às políticas nacionais e explica as mudanças que se têm que fazer para alcançar os standards da OCDE:

Será difícil o caminho que parte de uma abordagem confortável, introvertida, focada nos inputs, pouco sustentada na evidência, para uma abordagem exigente, voltada para fora, focada nos resultados e informada pela evidência. Mas enfrentar desafios será sempre fundamental, já que o mundo se tornou indiferente à tradição e aos valores passados, impiedoso para com a fraqueza, e alheio a costumes ou práticas. O sucesso é dos indivíduos e países que são rápidos a adaptar-se, reclamam pouco, e são abertos à mudança. A tarefa dos políticos na Hungria é a de assegurar que o país se mostre à altura deste desafio (Fazekas *et al.*, 2009, p. 12).

As palavras deste perito principal — uma personalidade chave na criação do PISA e na formulação do discurso internacional do PISA — indicam que o ambicioso projecto PISA exige uma transformação que reduz a importância das especificidades locais e dos valores convencionais tradicionalmente atribuídos à educação. No seu lugar surge uma retórica futurista de dinamismo e de ajustamento proactivo. Adiante reflectiremos brevemente sobre a estratégia da “soft governance” aplicada pela OCDE para exercer pressão sobre os políticos nacionais. Servirá de introdução à análise que faremos sobre como os discursos globalizados da educação entraram no espaço nacional através do PISA e de que maneira formataram os discursos internos e sancionaram políticas híbridas.

PISA, UM INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO

As potencialidades do PISA como instrumento de governança têm que ser analisadas no contexto do campo das políticas educativas globalizadas emergentes, onde as organizações intergovernamentais e supranacionais têm um papel indirecto, mas crescentemente influente na definição das políticas educativas nacionais. Algumas vezes isto gera sentimentos hostis por parte de actores nacionais; contudo, na maior parte dos casos, o papel destas organizações no estabelecimento da agenda é mais do que bem-vindo. Além disso, alguns governos “cederam aparentemente alguma da sua independência no desenvolvimento de políticas públicas às organizações intergovernamentais, num contexto de globalização” (Lingard & Grek, 2007, p. 2). A rendição que, nalguns casos, é um convite genuíno a que algumas agências externas participem na definição de metas para as políticas nacionais parte de várias fontes. No caso da Hungria pós socialista a ânsia de ligação ao “ocidente civilizado” remove os obstáculos do caminho do PISA e a orientação ocidental entra nos discursos da educação.

Grek e outros autores (Grek *et al.*, 2009) analisaram a mudança da governança para formas “soft” e a sua relevância na construção do campo das novas políticas educativas globais e europeias. Afirmam que a força desta governança reside no seu poder

de comunicação: o PISA difunde-se através de processos de formulação de opiniões e de coordenação (Lingard & Grek, 2007, p. 5). Entra suavemente e sem provocar conflito no discurso nacional das políticas educativas porque a sua influência se exerce de uma forma muito mais indirecta do que no caso das formas tradicionais de regulação. Consideramos que no PISA se encontram dois significados de performatividade (que vem da sociologia política e de estudos da ciência): é, ao mesmo tempo, um instrumento das políticas e um método científico. O PISA é um exemplo magistral das técnicas de performatividade descritas por Ball (1998). Este considera a performatividade como um elemento do pacote de reformas que dão corpo à mudança que se processa nas relações entre política, governo e educação nos países ocidentais pós industriais. A performatividade é “(uma) forma indirecta de governar ou de governar à distância que substitui a intervenção e a prescrição, e que recorre a definição de objectivos, prestação de contas e comparação” (Ball, 1998, p. 123). O projecto PISA, com muita publicitação, chama a atenção pública para os resultados da testagem de desempenho e promove assim uma estratégia dirigista que se foca nos resultados da educação e não nas complexidades do processo de ensino / aprendizagem. A dramaturgia do PISA contém também a ambição de moldar o comportamento dos actores a todos os níveis desde a tomada de decisão nacional até à autonomia dos professores e da criança.

Michel Callon (1998) propõe um sentido diferente para o uso do conceito de performatividade defendendo que as teorias de mercado tiveram um papel crucial na produção de realidades por elas descritas: “as ciências económicas não descrevem a economia real existente, mas fazem com que a economia que descrevem exista: as ciências económicas são a representação da economia, criando os fenómenos que descrevem” (MacKenzie & Millow, 2003, p. 108). É neste sentido que podemos considerar que o PISA cria realidades (Law & Urry, 2004); Law (2009, p. 240) defende que as práticas do conhecimento performativo são métodos científicos que “só se tornam viáveis se forem capazes de criar conhecimento (teorias, dados, o que quer que seja) que *funcionem*, que de alguma forma ou de outra façam sentido, sejam convincentes e que (isto é crucial) façam o trabalho que lhes foi destinado. Mas, secundariamente e

contraintuitivamente, têm que ser capazes de *gerar realidades* que possam construir esse conhecimento”. O PISA projecta expectativas sobre que força de trabalho deve existir e para que realidades do mercado de trabalho elas devem ser dirigidas.

Um outro aspecto que torna atractivo o quadro do PISA é a tendência crescente para a externalização na justificação das políticas. A externalização “funciona como a última fonte de autoridade a que se recorre quando a competência interna não chega para alcançar os objectivos” (Steiner-Khamsi, 2003, p. 2). Para além dos modelos de fora, os decisores procuram provas que justifiquem as suas acções. Encontram um meio de o fazer no PISA que oferece uma evidência para a acção política pronta a usar e fácil de convencer: “os rankings e as tabelas classificativas da OCDE — e os estudos do tipo IEA³ constituem uma forma de ‘racionalidade científica’ mensurável e facilmente acessível, se bem que muitas vezes tendenciosa e redutora, que possibilita aos agentes da política educativa apelar ao público em geral quando pretendem preparar ou suspender uma reforma do ensino” (Steiner-Khamsi, 2003, p. 2). No caso do PISA, esta “cientifização da política” (Offe, 1984) inicia-se com a construção de testes de mensuração das aptidões dos alunos. Os resultados são então apresentados em conferências de imprensa e em reuniões de alto nível, nas quais a evidência estatística abandona o domínio científico e é traduzida numa narrativa de competição mais fácil de digerir: os níveis médios nacionais atingidos são apresentados na “tabela classificativa das nações”. A comparação gera competição; o PISA produz consequentemente “definições de bons e maus sistemas educativos e as soluções requeridas” (Grek & Ozga, 2008, p. 2).

Armingeon (citado por Morgan, 2009, p. 1) acrescenta que as formas “soft” de regulação através da produção de conhecimento e disseminação “podem ser muito eficazes quando os estados membros são censurados por aderirem às políticas da OCDE”. O que facilitou o despoletar do choque e do sentimento de vergonha na Hungria foi o facto de os alunos serem tradicionalmente reconhecidos pelo seu sucesso. Não só os exames do IEA deram razão a uma auto adulação, o sucesso dos mais talentosos (o número de medalhados nas Olimpíadas Estudantis) confortava tanto os professores como a opinião pública. Acrescente-se que o excepcional número

de húngaros com talento e as brilhantes invenções e descobertas dadas ao mundo pelos húngaros foram tradicionalmente fontes de orgulho nacional. Depois do PISA este “status quo” foi reinterpretado publicamente como um mito e varrida a auto imagem de excelência nacional. Por consequência, foram postos em questão os indicadores que eram tradicionalmente utilizados e a qualidade da educação pública. O refazer dos significados foi rapidamente completado: isto pode ser ilustrado, por exemplo, pela edição em 2004 do caderno do Ministério sobre o Programa de Educação e Formação 2010 da UE onde se lamentava termos estado errados na percepção do nosso sistema de ensino.

Os indicadores que acompanham as comparações e medições são ferramentas importantes na aprendizagem articulada entre pares num contexto internacional. Estes indicadores são temíveis auxiliares da administração da educação. Paremos um pouco para recordar o efeito de choque que o exame do PISA provocou na nossa autoestima. Em 1996, no relatório de progresso para a UE afirmámos que o sistema educativo da Hungria era tradicionalmente bom. Fizémo-lo com convicção e a UE confirmou que o sistema educativo húngaro era tradicionalmente bom. É claro que era fácil acreditar nisso já que não havia uma evidência explícita da qualidade do funcionamento do sistema. Focávamo-nos em alguns resultados relevantes, os laureados com o Prémio Nobel, os campeões olímpicos em matemática e em ciências, os nossos profissionais internacionalmente reconhecidos, e gostávamos de acreditar que tudo estava bem — porque era bom para nós. Os indicadores ajudam-nos a falar sobre questões que verdadeiramente importam (Farkas *et al.*, 2004, p. 75).

AS CENAS QUE SE SEGUIRAM AO EFEITO DE CHOQUE

O exame PISA tem já uma longa década de história na moldagem do discurso da educação e no decretar das políticas. Contudo no caso da Hungria parece-nos heurístico deitar um olhar mais cuidadoso ao período em que o PISA se tornou um ponto de referência substancial nas políticas nacionais de modo a podermos evidenciar os processos de tradução e

recontextualização e analisar como é que as particularidades locais das políticas, interagindo com os fluxos de conhecimento internacional, criaram novas realidades na educação. A recepção ao PISA pode ser entendida como uma prática discursiva na qual a tradução de textos descontextualizados, em circulação, (Lingard *et al.*, 2005), para “termos” e problemas locais constitui um momento crucial. A especificidade destes textos é a de que

o facto de não trazerem consigo o campo da produção de que são produto e o facto de os seus receptores, eles próprios num campo de produção diferente, reinterpretem os textos de acordo com a estrutura do campo de recepção, originam condições que geram alguns enormes equívocos e que podem ter boas ou más consequências (Bourdieu, 1999, citado por Lingard *et al.*, 2005, s. p.).

Segundo Willke (Willke, 1998, citado por Nassehi *et al.*, 2007), os dados que resultam de um sistema relevante e se tornam informação são inerentemente específicos do sistema: dependem do sistema e são relativos ao sistema. Por esta razão a “troca” entre sistemas de informação diferentes é, por definição, impossível. O PISA tornou-se relevante no “sistema de informação” das políticas educativas nacionais (Nassehi *et al.*, 2007) na medida em que proporcionou às considerações políticas e científicas um enquadramento coerente e favoreceu a reconstrução de sentidos e a tradução de soluções genéricas para políticas práticas e práticas institucionais.

Enquanto que o governo húngaro, no poder ao tempo da publicação dos resultados do exame do PISA 2000, não fez muitos comentários ao diagnóstico, por volta das eleições de Abril de 2002, o PISA passou a ser excessivamente referido pelo partido liberal e objecto de forte publicitação. Foi-se confundindo com a agenda do “ministro reformador” liberal e dos seus funcionários superiores de confiança que eventualmente introduziram o discurso do PISA no domínio público e político e o usaram como um dispositivo discursivo pelo qual a necessidade da reforma podia ser afirmada. Para analisar como o PISA foi integrado no discurso da reforma e para reconstruir a história de como sancionou as políticas educativas no cenário nacional, a abordagem das múltiplas correntes de

Kingdon para a formação da agenda política pode ajudar à sua compreensão. Kingdon (1995) conceptualiza a mudança nas políticas com a metáfora das três correntes fluindo no sistema a que chama “labirinto da formação das políticas”. Nalgumas conjunturas críticas, *as correntes de problemas, de ideias (soluções potenciais) e de política* juntam-se e nascem mudanças políticas a partir dessas conjugações, porque elas abrem janelas ou possibilidades de colocar na agenda política a concepção de problemas.

Quanto à “*corrente política*”: logo a seguir à saída dos resultados do primeiro PISA no final de 2001, tiveram lugar na Hungria as eleições gerais de Abril de 2002. O PISA tornou-se um tema de campanha e de debate político porque o governo em funções entre 1998 e 2002 era repetidamente acusado pela sua anterior indiferença e por não disponibilizar os resultados à opinião pública (e.g. Rádai, 2002). Esta relutância abriu a possibilidade ao futuro ministro (ele próprio fora ministro da educação de 1996 a 98) do Partido liberal *Free Democrats* de desocultar e dinamizar o PISA como um dispositivo retórico com propósitos múltiplos. A coincidência em termos de timing da campanha, da publicação dos resultados do PISA e da atitude do governo de direita em relação ao PISA, preparou um excelente terreno para que a retórica do PISA, ao pôr em contraste as velhas e as novas políticas, tornasse as velhas “impensáveis” (Ball, 1998). A escolha dos consultores pelo ministro e, como ele várias vezes disse, a sua formação de sociólogo exerceram um impacto decisivo no estabelecimento da agenda. Várias medidas da reforma foram lançadas (ver Tabela 1) com repetidas referências ao PISA, pelo que este passou rapidamente a ser uma “autoridade externa” (Steiner-Khamsi, 2003) que serviu como fonte extra de legitimação da reforma e que proporcionou um suporte público a reformas de antemão controversas⁴. Talvez não seja um exagero dizer que a constante referência ao “argumento PISA” durante a campanha, transformou o próprio futuro ministro, e a maneira como ele entendia os problemas da educação pública (mas não necessariamente as soluções). O modo como construiu a imagem de ministro reformador e o facto de ele próprio simbolizar a agenda reformadora, contribuiu também para que a filosofia do PISA se tornasse um motor

da reforma e um factor maior na construção de uma visão de futuro.

Quanto à “*corrente de problemas*”: o PISA 2000 pode ser interpretado como um “acontecimento focalizador” que eventualmente reenquadrou e trabalhou em conjunto ideias já existentes e incentivos políticos, reforçou as posições de certos grupos apoiantes e colocou perante o governo os problemas já reequacionados. O significado do PISA foi formulado publicamente e construído por actores políticos e por uma comunidade de peritos específicos que encontraram nos resultados do PISA uma adequação aos seus objectivos e que levaram a cabo a tradução que servia as suas interpretações.

É contudo uma questão mais complexa o modo como tomou forma a “*corrente de ideias*”, alternativas e propostas para tratar as questões levantadas pelo PISA. Várias correntes de ideias já há muito estavam presentes no campo cujos defensores se tornaram influentes por volta de 2002, e cujo conhecimento era não só informado pelas ideias internacionais, mas também determinado pelas tradições científicas locais. Na questão da redução das desigualdades, a sociologia crítica, corrente cujas origens remontam à crítica do socialismo de estado, foi influente na definição do problema, sendo a sua missão primeira revelar as desigualdades marcantes num sistema que se gabava de ser um dos que tinha alcançado a igualdade. As acções do governo feitas sob a influência desta comunidade do conhecimento focaram primeiro a dessegregação das escolas e a passagem das crianças com dificuldades de um ensino de remediação para um ensino integrado. Os mesmos sociólogos contudo não eram motivados pelas questões que dizem respeito ao baixo rendimento em geral. O insucesso e a aquisição insuficiente de competências profissionais dos estudantes mobilizavam, sim, investigadores das ciências da educação, principalmente os especializados em mensurações na educação ou professores reformadores, muitos dos quais se tinham empenhado em pedagogias alternativas. Isto explica que enquanto a história escandalosa e controversa da dessegregação e integração educativas foi acompanhada por um debate público relativamente extenso, as discussões relativas à qualidade da educação permaneceram afastadas do público, e, até 2007, restringiu-se mais a um debate profissional e técnico num círculo fechado de educadores.

O certo é que o programa do governo divulgado em Maio de 2002 continha já passagens que afirmavam o empenhamento do novo governo no apoio aos incentivos visando a redução das desigualdades sociais (com especial enfoque nos alunos socialmente desfavorecidos e no ensino integrado dos alunos Rom⁵ e dos alunos com necessidades educativas especiais).

Podemos concluir assim que o PISA, por si só, não despoletou a definição dos problemas, mas ajudou a estabilizar e a legitimar a “corrente dos problemas” depois de estabelecer as ligações entre os fenómenos e as ideias sobre as soluções. Isto corresponde à conclusão de Delvaux e Mangez (2008) que sublinham que a comparação como dispositivo narrativo serve geralmente como teste à importância e à acessibilidade na fase da definição dos problemas. O PISA foi um factor externo que não permitiu por si definir uma situação como um problema e cujo impacto “depende do estabelecimento a priori de ligações entre problemas e especialmente de relações causais entre problemas largamente aceites como tal e situações que aspiram ao estatuto de problema” (Delvaux & Mangez, 2008, p. 75). Nas páginas seguintes reflectiremos de novo sobre a “bricolage” das políticas nacionais, mais precisamente sobre os modos de tradução das ideias internacionais e de invenção de soluções locais e de respostas políticas. Isto só pode ser levado a cabo com uma análise cuidadosa de como o choque do PISA foi discursivamente construído.

A EVOLUÇÃO DO DISCURSO DO PISA E OS SEUS CENÁRIOS

Numa conferência de 2008 o então primeiro-ministro apresentou as iniciativas da recente reforma com as seguintes palavras:

Temos que decidir em que liga queremos jogar futebol. Se é naquela dos países desenvolvidos, temos então que nos comparar a eles. (...) Nós ficámos para trás na formação e no conhecimento — e não podemos pôr a culpa nos turcos, nos alemães nem na maldição turaniana⁶ (F. Gyurcsány, citado por Népszabadság 03/04/2008).





A análise feita pelos *media* mostrou que, no debate político dominante, o PISA está embutido na narrativa mais abrangente da modernização. De facto na retórica da comparabilidade há divisão entre os que usam o PISA como um instrumento legítimo de mudança e aqueles (mesmo poucos que sejam) que desafiam a narrativa da comparação-competição com argumentos tradicionalistas. Embora os “anti-comparação” (primeiro que tudo os políticos e jornalistas da ala conservadora) não rejeitem o PISA como tal, estão mais preocupados com o desaparecimento de valores tradicionais e do canon do curriculum escolar do que com a competitividade económica. Vêm as práticas educacionais “modernas” como mosaicos de um quadro maior da ocidentalização e consideram-nas potenciais traições aos valores tradicionais da nação. Crêem que a pouca ênfase na transmissão de conhecimentos factuais fazem das crianças “idiotas consumidores” sem valores e uniformizados, criticando por isso a interpretação dominante do PISA e as solu-

ções políticas propostas. Em resumo, enquanto que os que usam o PISA como um instrumento de propostas políticas baseadas na evidência apontam “os de fora” como “os outros” com que nos devemos comparar, os tradicionalistas vêem nos “antepassados nacionais” (a História da Hungria, os ideais da educação clássica) “os outros” da comparação.

A TRADUÇÃO PARA O DIALECTO LOCAL:
A QUALIDADE E A EQUIDADE, ENTRADAS
DO VOCABULÁRIO

Para entender a influência do PISA no domínio da política, devemos analisar as relações entre o nível discursivo e as ações políticas. Internacionalmente o PISA ofereceu diagnósticos e colocou no centro da atenção duas questões principais: equidade e qualidade. Na Hungria ambas as questões foram traduzidas em problemas que pediam intervenção. O diagnóstico do PISA quanto à equidade contribuiu para a redescoberta pública da crescente segregação social e selectividade nas escolas, ao mesmo

QUADRO 1
PROBLEMAS E POLÍTICAS ASSOCIADOS AO PISA (2001-2008)

COMPARAÇÃO INTERNACIONAL	FABRICAÇÃO NACIONAL DAS POLÍTICAS	O ESTABELECIMENTO DE LIGAÇÕES ENTRE OS PROBLEMAS E AS SOLUÇÕES
Problemas identificados pelo PISA	Problemas enquadrados no discurso público nacional	Soluções políticas postas em prática tendo o PISA como reterência
Baixa qualidade	 PISA 2000 Conteúdos demasiadamente voltados para os conceitos nas aulas. As escolas não desenvolvem as capacidades básicas e as competências de que as crianças necessitam	2003 — Core Curriculum baseado em novas competências 2004 — Curriculum baseado em competências, incluído na formação contínua de professores 2005 — exame de graduação estandarizado de dois níveis com inclusão de tarefas baseadas em competências 2008 — extensão do desenvolvimento formal em competências básicas aos graus superiores da primária (ISCED 2 — 5º e 6º graus)
Baixa equidade	 PISA 2003 Segregação social e étnica, alta selectividade devida ao sistema de livre escolha da escola	 2001 — Avaliação Nacional de Competências Básicas 2003 — redução da quantidade de conteúdos na escola primária (ISCED 1-2) Fusão das pequenas escolas rurais em instituições urbanas de maior dimensão 2003 — política e políticas de integração educacional e dessegregação tendo em conta a representação elevada dos alunos Rom no ensino de recuperação 2005 — eliminação do exame de acesso nos 6-8 anos das escolas secundárias de elite 2007 — restrições à escolha da escola básica Exigência de serviços sociais na redacção dos planos para a igualdade de oportunidades 2008 — compensações remuneratórias para professores de alunos com necessidades educativas especiais; programas compensatórios para a primeira infância
	 PISA 2006	

tempo que os níveis de percentagem baixos dos alunos levantavam (não pela primeira vez) sérias dúvidas sobre a orientação tradicional com base nos saberes conceptuais, sobre o curriculum e o trabalho da escola. Nos *media* e nos discursos políticos estes problemas eram rapidamente resumidos a números: à posição da Hungria no ranking em termos de desempenho dos alunos e à proporção do desempenho dos alunos explicada pela variação entre escolas. A tabela seguinte mostra de que maneira os problemas e meios propostos pelo PISA foram eventualmente traduzidos em problemas nacionais e depois em soluções políticas.

A. A qualidade do ensino e da aprendizagem: o PISA e o ensino baseado em competências

Depois da publicação dos resultados do primeiro PISA (Vári *et al.*, 2002), o desenvolvimento das competências (especialmente da competência em leitura) passou a ser a questão principal nos debates da educação na Hungria. O governo no poder de 2002 a 2006 considerou primordial declarar-se contra a ênfase no conhecimento factual nas escolas húngaras. O ministro afirmou repetidamente em todos os fóruns (nos principais jornais diários, nas revistas científicas, em conferências, em programas de TV) que considerava esse facto um dos maiores problemas responsáveis pelos maus resultados do país. Esforçou-se por dar consistência à crença de que reduzindo a quantidade de conteúdos baseados nos manuais levaria a um conhecimento “melhor” e “mais eficiente” e que a compreensão da leitura podia ser melhorada se se deixasse mais tempo para o desenvolvimento de competências. A guerra contra a educação tradicional centrada nos conceitos tornou-se para ele não só um slogan mas também uma missão.

Duas propostas que se interligavam apareceram como soluções possíveis no que respeitava à capacitação das escolas com estratégias mais eficientes de desenvolvimento de competências. A redução dos conteúdos de ensino nas escolas básicas foi apresentada ao mesmo tempo que os planos de aumento da duração da primeira fase da escola primária de 4 para 6 anos. A redução dos conteúdos era já tema quente nos meados dos anos 1990 quando o governo liberal socialista procurou desafiar as estruturas tradicionais da educação pública; nem foi

o PISA o primeiro mensurador educacional a gerar um debate público sobre a mudança da estrutura da educação básica. A posição humilhante dos alunos e argumentos como a excessiva focagem nos saberes conceptuais do sistema educativo húngaro de estilo prussiano já eram então temas de discussão. Tal como descreveu um professor que assistia a um debate numa mesa redonda de especialistas:

A partir de 1978 falava-se constantemente em reduzir os conteúdos de ensino de forma a dedicar mais tempo ao desenvolvimento de competências. E tínhamos ainda que não esquecer os manuais e os curricula. Ensina-mos agora muito mais em todas as disciplinas do que em 1978! (Schuttler, 2003, p. 63).

B. Equidade: dessegregação e integração

As questões da equidade nos resultados do PISA foram vistas pelos então recém nomeados actores governamentais em 2002 como um meio poderoso de apoio ao reenquadrar do discurso anteriormente reservado ao falhanço da escola. O PISA nacional deu ao governo uma base de evidência, facilmente referenciável, para os seus conceitos políticos. No primeiro relatório (Vári *et al.*, 2002) os autores afirmam que os resultados mostram o efeito da segregação e da selectividade precoce do sistema educativo, bem como o impacto das consequências desfavoráveis da baixa qualidade do sistema da formação vocacional. Num artigo publicado pelos técnicos três anos mais tarde (Balázs *et al.*, 2005), os autores avisam que os dados mostram uma extremamente alta segregação entre escolas, o que reforça as diferenças da qualidade nas escolas e concluem que esta é “a mensagem mais importante dos resultados dos dois testes do PISA para a governança da educação”.

A partir de 2003 surgiu na agenda política um assunto maior que reformulou e introduziu estas questões na política geral. Foi a política de integração educativa que pretendia a integração no ensino regular dos socialmente desfavorecidos e das crianças Rom, que frequentavam classes separadas e aulas de recuperação. É sempre difícil identificar como o PISA alterou a acção política. No caso das questões da equidade foram correntes múltiplas de ideias e circunstâncias políticas que induziram eventualmente a acção política. Os resultados do PISA foram um entre estes factores e o seu poder de

retórica foi explorado meticulosamente para legitimar os objectivos políticos controversos e polémicos. O conceito de equidade do PISA formou um estranho par com o paradigma sociológico no discurso político. Os representantes do paradigma da política sociológica tornaram-se influentes depois de 2002. As suas assunções baseavam-se nas conclusões dos sociólogos da educação críticos que durante décadas trabalharam na reprodução das desigualdades, na segregação e discriminação social nas escolas. O PISA forneceu uma forma politicamente disponível e publicamente amigável de articular as suas concepções, de avançar e legitimar os seus argumentos. É notável a velocidade com que os significados se estabilizam, mas esta transmissão de significado estável só se diversificou recentemente: basicamente o uso político do estudo do PISA restringiu-se à repetição, como um mantra, das percentagens indicativas das diferenças entre escolas comparadas com as médias da OCDE. O diagnóstico do PISA sobre a variação entre escolas e o seu vocabulário foi-se integrando no dialecto dos sociólogos críticos. Resumindo, tendo em conta a verbalização política sobre a igualdade de oportunidades e a integração educativa, consideramos que o PISA é usado principalmente com o objectivo de integrar simbolicamente esta questão política específica, por um lado, em iniciativas reformadoras sistémicas mais vastas, e, por outro lado, em narrativas globalizadas sobre a interdependência da equidade em educação e da competitividade económica. Em contraste, a base científica utilizada para justificar em pormenor a necessidade da acção política foi predominantemente recolhida dos estudos nacionais em ciências da educação.

UMA NOTA BREVE SOBRE SOLUÇÕES POLÍTICAS

Não tem sido nossa intenção reflectir aqui, mais pormenorizadamente, sobre o PISA na sua relação com as soluções políticas húngaras. Contudo é importante mencionar que as tradições, anteriormente institucionalizadas que restaram, e as reformas reguladoras nacionais, inspiradas em parte por padrões internacionais, se interligaram e o sistema de regulação da educação húngaro tornou-se um mosaico de instrumentos de regulação burocrática e pós burocrática. Seria problemático caracterizar esta hibridéz como um padrão nítido: os instrumentos

de regulação dificilmente se organizam de forma estratégica, têm antes efeitos acidentais e são bastante formatados pelas relações de poder a nível local.

CONCLUSÕES

O nosso artigo tratou da questão de como a linguagem e a mensagem do PISA foram traduzidas e alteradas em função do contexto húngaro e, consequentemente, de como ideias já existentes sobre os problemas da educação pública se recontextualizaram e se reformataram na narrativa do PISA. O mau desempenho do sistema educativo húngaro e as suas desigualdades tornaram-se uma preocupação central da atenção pública e um elemento básico do discurso em educação. A autoridade do PISA não se limita ao campo educativo: o diagnóstico do PISA aparece repetidamente na análise da situação dos documentos governamentais estratégicos para sublinhar as grandes metas do desenvolvimento e a necessidade de mudança sistémica.

O PISA tornou-se como é óbvio uma parte constituinte da imaginação social sobre educação, apesar de continuamente contestadas as formas de tradução dos dados da OCDE em informação decifrável no sistema nacional. Os peritos do conselho nacional do PISA continuam contudo a defender que não houve um choque PISA porque, por um lado, o PISA não fecundou o campo científico, e por outro, a reforma sistémica da educação e uma transformação das normas políticas em critérios de evidência são ainda a prioridade. Podia ainda afirmar-se que o PISA foi excessivamente usado pelo governo de 2002-2006. Contudo, embora a coligação se tivesse mantido no poder depois das eleições de 2006, como o ministério foi assumido pelo partido socialista, o ministro invocou o PISA com menos frequência. Uma outra razão possível para ainda se dizer que faltam reformas abrangentes está no facto de se terem intensificado na década passada conflitos entre os dois maiores grupos políticos. Consequentemente tornou-se impossível aos dois grandes partidos parlamentares e aos parceiros da coligação no governo chegarem a um acordo estratégico sobre as reformas da educação pública. Não houve assim eventualmente consenso sobre o que significa o PISA para a Hungria, já que a adequação das políticas levadas a cabo

na esteira do PISA foi sempre contestada, quer pelos actores políticos, quer pelos “peritos científicos”.

Enquanto novo actor, o projecto do PISA assume um papel de equilibrador neste contexto lançando a equidade como um problema e a decisão baseada na evidência como uma abordagem das políticas, no horizonte nacional. Enquanto que o PISA, de alguma forma, se apagou da retórica política, o discurso público sobre a política de educação foi então crescentemente formulado e sistematizado por peritos científicos que, invocando a “racionalidade científica”, advogavam a reforma baseada na evidência. O quadro discursivo que a linguagem da OCDE oferece contribuiu para que a economia da educação se tornasse um saber influente nas políticas. A abordagem da prestação de contas e da eficiência própria do paradigma da economia política encaixa os objectivos ligados à escola no contexto das ideologias neoliberais centradas na liberdade de escolha. O paradigma da política económica é aparentemente capaz de conciliar os vários paradigmas políticos na discussão do insucesso educativo: o da sociologia crítica, o dos especialistas da mensuração da educação e o dos que defendem os programas compensatórios na primeira infância.

A natureza tecnicista do PISA, a cientificação das políticas “substituíram os debates públicos genuínos sobre os tipos de reforma educativa que

serviam as comunidades locais” (Morgan, 2009, p. 12). Segundo Grek e Ozga, a força da governança “soft” que o PISA sanciona reside na sua estratégia de regulação através de números. Como resultado da cientificação das políticas, “os dados parecem estar a deslocar-se para o lugar que antes seria ocupado pelas políticas ou pelos valores” (Grek & Ozga, 2008, p. 3). Ao mesmo tempo o PISA também desenvolveu um certo conjunto de valores e assunções, nomeadamente (re)definiu os problemas da educação a partir de um ângulo económico ao defender o fortalecimento de laços entre a escolaridade, as exigências do mercado de trabalho e a competitividade económica. 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. Ao mesmo tempo que, ao nível supranacional, as vozes críticas dos economistas, dos peritos em estatísticas, dos investigadores das ciências da educação são todas convidadas a contribuir para a construção do PISA e para a disseminação dos resultados, em terras nacionais, o discurso do PISA aparentemente absorve todas as outras vozes. A ausência de narrativas contrárias mostra que para se ser ouvido e tido em conta é preciso que primeiro se domine o vocabulário da narrativa do PISA que tudo abarca.

1. O relatório completo (Bajomi *et al.*, 2009) está acessível no site do projecto KnowandPol: <http://www.knowandpol.eu/index.php?id=257> (consultado em Outubro de 2009).

2. Para mais pormenores sobre a metodologia ver Bajomi *et al.*, 2009, pp. 9-11.

3. International Association of the Evaluation of Education Achievement (nota da tradução).

4. Steiner-Khamsi apresenta uma classificação das reacções políticas para analisar a posição tomada pelas nações: “escândalo”, “glorificação” ou “indiferença”. No caso da Hungria, o discurso do PISA parece ter sido marcante no contraste entre o PISA e as anteriores avaliações comparativas internacionais dos alunos. Ao passo que, no caso dos estudos da IEA, as reacções políticas tenderam a glorificar os bons resultados dos alunos húngaros, no caso do PISA, os resultados abaixo da média foram primeiramente pouco comunicados (“indiferença”) e pelo governo que se seguiu considerados um “escândalo”.

5. Rom ou Romani — dialecto cigano (nota da tradução).

6. Referência mitológica intraduzível que evoca o discurso nacionalista e anti-ocidental. De acordo com o mito os húngaros estão condenados a hostilidades internas para a eternidade, o que explica a negra história da Hungria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAJOMI, I.; BERÉNYI, E.; NEUMANN, E. & VIDA, J. (2009). *The Reception of PISA in Hungary*. WP 12 KnowandPol.
- BALÁZSI, I.; SZABÓ, V. & SZALAY, B. (2005). A matematikaoktatás minősége, hatékonysága és az esélyegyenlőség [The Quality and Efficiency of Mathematics Education and Equal Chances], *Új Pedagógiai Szemle*, 55, 11, pp. 3-21.
- BALÁZSI, I.; OSTORICS, L. & SZALAY, B. (2008). *PISA 2006 Executive Summary*. Educational Authority, Budapest. Consultado em Maio de 2009 em <http://oecd-pisa.hu>
- BALL, Stephen J. (1998). Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in

- Education Policy. *Comparative Education*, 34, 2, pp. 119-130.
- CALLON, M. (ed.) (1998). *The Laws of the Markets*. London: Blackwell.
- DELVAUX, B. & MANGEZ, E. (2008). *Towards a sociology of the knowledge-policy relation. Literature review*. Consultado em Outubro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu>
- FARKAS, M.; KOLOSI BENE, K. & KRÉMÓ, A. (2004). Education and Training 2010. *Conference Book. Ministry of Education and Culture*.
- FAZEKAS, K.; KÖLLÖ, J. & VARGA, J. (eds.) (2009). *Green book for the renewal of Public Education in Hungary*. Ecostat, Budapest. Consultado em Outubro de 2009 em <http://econ.core.hu/kiadvany/egyebkiadvanyok.html#gb>
- GREK, S. & OZGA, J. (2008). *Governing by Numbers? Shaping Education through Data*. CES briefing.
- GREK, S.; LAWN, B.; LINGARD, B.; OZGA, J.; RINNE, R., SEGERHOLM, C. & SIMO, H. (2009). National Policy Brokering and the Construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, 45, 1, pp. 5-21.
- KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd ed. New York: Harper-Collins.
- LAW, John (2009). Seeing like a survey. *Cultural Sociology*, 3, 2, pp. 239-256.
- LAW, John & URRY, John (2004). Enacting the Social. *Economy and Society*, 33, 3, pp. 390-410.
- LINGARD, B. & GREK, S. (2007). *The OECD, indicators and PISA: an exploration of events and theoretical perspectives — a working paper*. Consultado em Outubro de 2009 em http://www.ces.ed.ac.uk/pdf%20files/fabq_wp2.pdf
- LINGARD B.; RAWOLLE, S. & TAYLOR S. (2005). Globalising policy sociology in education: working with Bourdieu. *Journal of Education Policy*, 20, 6, pp. 759-777.
- MACKENZIE, D. & MILLO, Y. (2003). Constructing a Market, Performing Theory: The Historical Sociology of a Financial Derivatives Exchange. *American Journal of Sociology*, 109, pp. 107-145.
- MORGAN, C. (2009). Transnational Governance: The Case of the OECD PISA. Paper presented at the *Annual Conference of the Canadian Political Science Association*, May 27. Ottawa.

- Consultado em Outubro de 2009 em <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/morgan.pdf>
- NASSEHI, A.; DEMSZKY, A. & MAYR, K. (2007). *The Structures of Knowledge and of Knowledge Production* — Literature Review, part 8. Consultado em Maio de 2009 em http://www.knowandpol.eu/fileadmin/kap/content/scientific_reports/literature_review/nassehi_et_al_en.pdf
- OECD (2001). *Knowledge and Skills for life. First results from PISA 2000*. Paris: OECD Publications.
- OFFE, Claus (1984). *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson.
- RÁDAI, E. (2002). Mi történt az iskolában? Interjú Hiller Istvánnal és Andor Mihállyal [What happened in the school? Interview with István Hiller and Mihály Andor], *Mozgó Világ*, 34, 7. Consultado em Maio de 2009 em <http://www.mozgovilag.hu/2002/07/01%20Radai.html>
- ROSE, N. (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEINER-KHAMSI, G. (2003). The Politics of League Tables. *Journal of Social Science Education*, 1. Consultado em Outubro de 2009 em http://www.jsse.org/2003-1/tables_khamsi.htm
- SÁSKA, G. (2006). A Magyar liberális oktatáspolitikáról. [On Hungarian Liberal Education Politics], *Beszélő*, 11. 6, pp. 62-72.
- SCHÜTTLER, T. (2003). Illúzió lenne azt hinni, hogy a gyerekek tízéves korukra megtanulnak jól olvasni [It would be an illusion to think that our children learn to read well by the age of ten: interview with Péter Vári], *Új Pedagógiai Szemle*, 53, 10, pp. 53-63.
- VÁRI, P.; AUX MRS BÁNFI, I.; FELVÉGI, E.; RÓZSA, Cs. & SZALAY, B. (2002). Gyorsjelentés a PISA 2000 vizsgálatról. [The PISA 2000 Survey, Brief Report], *Új Pedagógiai Szemle*, 52, 1, pp. 38-65.

Tradução de Graça Aníbal