

# A influência do *Programme for International Student Assessment* (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo Constitucional Português

NATÉRCIO AFONSO

natafonso@ic.ul.pt

ESTELA COSTA

ecosta@fpce.ul.pt

Universidade de Lisboa, Portugal

## RESUMO:

O texto versa a temática dos novos modos de governo e de regulação pelos instrumentos, no âmbito da qual o conhecimento advém como instrumento de fazer política e de regular os actores sociais. Inscreve-se no quadro de uma acção pública caracterizada pelo aumento de actores e de instâncias nela envolvidos. Assente em análise documental e numa entrevista realizada à Ministra da Educação, observamos a influência do *Programme for International Student Assessment* (PISA) no processo de decisão política, em Portugal. Concretamente, analisa-se a tomada de decisão pelo XVII Governo Constitucional, que evoca os resultados do PISA para legitimar várias políticas educativas. Dá-se uma mudança na conceptualização do processo de decisão e uma renovação dos fundamentos da legitimidade política, mais assentes em fundamentação científica, e menos em lógicas de cariz ideológico. A par do declínio da regulação política, que traduz uma certa tecnização e despolitização da acção pública, assiste-se à repolitização do instrumento, como resultado da inter-relação entre as idiossincrasias dos contextos políticos, da agenda política e dos valores que o instrumento transporta em si.

## PALAVRAS-CHAVE:

PISA, Regulação, Conhecimento e decisão política, Instrumentos de acção pública.

## INTRODUÇÃO

Este texto incide no modo como o *Programme for International Student Assessment* (PISA), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), é utilizado no processo de decisão política, em Portugal, mormente, legitimando decisões do XVII Governo Constitucional (2005-2009), na área das políticas educativas.

Liderado pelo socialista José Sócrates, tendo como Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues (MLR), professora universitária, com doutoramento em Sociologia, o XVII Governo Constitucional utilizou o inquérito da OCDE para justificar diversas reformas educativas. Sob a sua tutela parece dar-se uma mudança no processo de tomada de decisão política, em Educação, mais assente em fundamentação científica, na posse de evidências e menos em lógicas de decisão mais políticas e ideológicas.

O texto assume, como dimensão central, a utilização do Programa na legitimação de políticas educativas e na retórica governamental. A nossa questão de partida — analisar o modo como o PISA intervém na tomada de decisão política do XVII Governo — levou-nos a questionar da seguinte forma o material empírico: Que medidas políticas foram legitimadas com recurso ao PISA? Qual a argumentação adoptada pelo governo no(s) processo(s) de legitimação? Antevêm-se novas configurações no(s) processo(s) de decisão?

O nosso quadro teórico assenta na relação entre conhecimento e política, assumindo o conhecimento

como fundamental na regulação do projecto social da educação (Mangez, 2001; Whitty, 2002). Adoptamos a perspectiva da Sociologia Política da Acção Pública, que nos permite olhar as políticas públicas como acção colectiva (Lascoumes & Le Galès, 2007), envolvendo uma multiplicidade de actores e de interacções, e analisar um “Estado em acção” (Jobert & Muller, 1987), em clara ruptura com visões mais hierárquicas e estatais do processo político (Commaille, 2004). O Estado vê-se acometido por novas formas de governação e de regulação e o conhecimento emerge como instrumento de fazer política e de regular os actores sociais. É um Estado regulador, que se inclui numa *rede* mais ampla de relações políticas, transpostas para além das fronteiras nacionais. Trata-se de uma evolução em direcção a uma “*nova governança*” (Rhodes, 1996; Salamon, 2002), *negociada*, modo de governo não hierárquico, onde intervêm actores não estatais que participam na formulação e implementação de políticas públicas (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 23; 2007, p. 1).

Esta reestruturação corporiza um outro modo de regulação e um paradigma novo da relação entre governantes e governados, que é revelado pelos instrumentos. Impõe-se, pois, uma abordagem da acção pública pelo ângulo dos instrumentos (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 3). Enquanto instrumento de regulação supranacional, mediador da relação entre o conhecimento e a política, o PISA possibilita a análise dos fenómenos de multirregulação e de governar pelos instrumentos, a partir do

papel do conhecimento na decisão política, e não do conhecimento enquanto construtor da política.

A investigação assenta numa entrevista em profundidade realizada à Ministra da Educação<sup>1</sup> e na análise documental dos debates parlamentares, dos portais institucionais e da legislação. O texto inscreve-se num trabalho mais amplo, desenvolvido no projecto de investigação “Knowledge and Policy in education and health sectors”, financiado pela Comissão Europeia (6<sup>th</sup> Framework Programme). Concretamente, insere-se na pesquisa efectuada sobre a circulação e o uso do *Programme for International Student Assessment* (PISA), da OCDE, em seis países europeus. A investigação abarcou as edições do PISA 2000, 2003 e 2006. Para o estudo de caso Português (Afonso & Costa, 2009), de que é devedor este texto, realizaram-se 10 entrevistas em profundidade aos representantes nacionais do PISA e a ministros da educação, que exerceram o cargo entre 1995 e 2009; analisou-se um vasto *corpus* documental, que abarcou os documentos produzidos pelo Centro Nacional — o Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE) — a imprensa, jornais on-line especializados em educação, e informação contida nos portais institucionais, dos sindicatos de professores, na blogosfera, incidindo, ainda, em textos legislativos, e nos conteúdos dos debates parlamentares.

Este artigo está organizado do modo que passamos a apresentar. Primeiro, contextualizamos o PISA e o processo de decisão política em Portugal, no quadro da crescente complexidade das acções do Estado. Seguidamente, analisamos o PISA enquanto promotor da construção de sentido em educação, que objectiva significados sociais e permite legitimar a tomada de decisão em educação. Depois, a análise centra-se na capacidade do PISA para legitimar conhecimento e justificar medidas políticas previamente estabelecidas. Posteriormente, abordamos o modo como o PISA foi mobilizado para justificar diversas políticas educativas, na área da qualidade e da equidade. Finalmente, concluímos a análise em torno de uma relação circular que parece ocorrer entre um movimento de re-politização do PISA e, um outro, de des-politização da acção pública.

## O PISA E O PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA EM PORTUGAL

Em Portugal, o momento de viragem, na mobilização do Programa para a elaboração de políticas educativas, dá-se, em 2005, com a entrada em funções do XVII Governo Constitucional. Anteriormente, o inquérito havia sido mobilizado, politicamente, apenas em dois momentos: primeiro, na sequência da publicação do Relatório do PISA 2000, em Dezembro de 2001, pelo então ministro da educação, Júlio Pedrosa, que “aproveitou a ocasião para referir uma série de medidas já em curso: do Estudo Acompanhado introduzido pela reorganização curricular do ensino básico ou a reformulação de programas do secundário” (Público, 5/12/2001); segundo, três anos depois, através da ministra da educação do XVI Governo Constitucional, Carmo Seabra, que enceta, no Parlamento, o tema “PISA”, defendendo a alteração aos currículos do ensino básico (Afonso & Costa, 2009), ao considerar “prioritária a aprendizagem da língua materna, da Matemática e das ciências” (DAR, 7/10/2004), uma vez que os “últimos números da OCDE” (...) são claros” (DAR, 7/10/2004).

Com o XVII Governo Constitucional Português, a tomada de decisão, no campo das políticas educativas, surge orientada para a posse de evidências e assente em resultados. A ministra da educação, enaltecendo o papel do conhecimento na sustentação das políticas, diz fazer depender a tomada de decisão da posse de dados objectivos, considerando “impossível decidir sem ter a informação necessária para o fazer” (E1, 2009, p. 2). O seu discurso flui em torno da necessidade de procurar as “melhores soluções, em cada momento” (E1, 2009, p. 15) e “em cada contexto, dar um contributo para uma solução melhor” (E1, 2009, p. 15).

Esta conceptualização do processo de decisão, assente em conhecimento de base científica, inscreve-se no quadro de uma acção pública que se caracteriza pelo aumento do leque de actores e de instâncias nela envolvidos. Num tal cenário, requer-se uma tomada de decisão simplificada e maior objectividade nas escolhas feitas pelos governantes; o que confere uma nova ênfase ao conhecimento e à sua utilidade (Bleiklie & Byrkjeflot, 2002), impondo-se como uma tecnologia central da acção

do Estado. O decisor político é levado a desenvolver novas formas de conhecimento e a procurar novos modos de legitimação (Pons & Van Zanten, 2007, pp. 105-110), com repercussões na utilização, crescente, de instrumentos de medição e de avaliação comparada, concebidos na tentativa de redução da complexidade da realidade e de suporte à tomada de decisão (Van Haecht, 2001).

É no quadro desta crescente complexidade das acções do Estado e da presença, em rede, de múltiplos actores a intervirem no processo de construção de políticas, que devemos entender o apetite dos decisores políticos pelos estudos internacionais, pelos indicadores de desempenho e pelas boas práticas. A comparação entre países transforma-se num elemento categórico do processo de melhoria da qualidade da educação, de aumento da eficácia e da prestação pública de contas, tendo em vista avaliar a eficiência dos sistemas de educação e definir novos esboços para as políticas educativas nacionais (Bonnet, 2002, p. 389). Para MLR, quando se fala de informação para a política, é significativo que se atenda ao dimensionamento dos instrumentos. Daí que a informação fornecida por estudos como o PISA, “de base estatística” (E1, 2009, p. 2), seja vista como mais indicativa, por dar a ideia, a uma escala global, das questões: “é muito diferente estar a decidir sobre um problema que afecta 1000 pessoas ou um problema que afecta 10.000 ou que afecta 100.000” (E1, 2009, p. 2).

A grandeza do instrumento é captada pela abrangência da amostra e pela sua expressão geográfica: avalia, a cada três anos, o desempenho de mais de um milhão de estudantes de 15 anos de idade e conta com mais de 60 países participantes (OECD, 2007, p. 7). Porém, esta grandeza é, ainda, captada, do ponto de vista técnico, pelo reconhecimento da competência e elevada *expertise* da OCDE e, do ponto de vista político, pela percepção generalizada da OCDE enquanto actor privilegiado, conceituado, do mundo industrializado, que se assume “como o padrão de ouro na realização de estudos comparativos” (Grek *et al.*, 2009, p. 7).

Esta dimensão simbólica da OCDE (Carvalho *et al.*, 2009), contribuindo para que o conhecimento “PISA” se afirme pela sua credibilidade, possibilita aos governantes legitimarem políticas mais controversas. No caso em análise, isto ocorreu com a

implementação do Novo Modelo de Avaliação de professores (ADD) — objecto de contestação no seio da classe docente — sobretudo quanto à prática de observação de aulas:

Os relatórios internacionais do PISA — que são reconhecidos pela comunidade internacional como um dos instrumentos mais credíveis para a avaliação dos sistemas escolares — há muito identificavam a necessidade de implantar no nosso sistema esta prática de observação e supervisão das aulas, essencial para a melhoria da qualidade do ensino (Portal Governo/Educação, 6/3/2008).

O PISA parece concorrer para a configuração de uma decisão política mais centrada em resultados e em números. Respondendo a uma preocupação com a qualidade das aprendizagens dos alunos, poderá constituir uma resposta às “dúvidas sobre a qualidade das aprendizagens e das competências efectivamente adquiridas” (E1, 2009, p. 6). Para MLR, uma vez conseguidas as escolaridades longas e ter os jovens na escola a concluir os seus níveis de ensino, surge a preocupação com “a medição [da] qualidade” (E1, 2009, p. 6), o que “corresponde a um novo patamar de exigência no que respeita aos sistemas de ensino. Nunca antes os sistemas de ensino foram objecto de uma tão grande exigência, não há memória!” (E1, 2009, p. 6).

Ademais, a inexistência de estudos estatísticos é, segundo a Ministra, causa de ineficácia: “ao nível das estatísticas da educação, durante muitos anos, não foi possível governar com este conhecimento, simplesmente porque estas coisas não existiam” (E1, 2009, p. 4); o que, segundo MLR, se traduziu num conhecimento pouco profundo da realidade educativa portuguesa e dos problemas reais do sistema educativo. Assim, salienta a existência de um sistema de ensino secundário desfasado da realidade, que ignorava as verdadeiras taxas de insucesso e de abandono, estando dimensionado para 100.00/80.000 alunos, mas que “no 2º ano já só lá estão metade; quando passam para o 11º (...) imagine o que isto significa desperdício e ineficácia” (E1, 2009, pp. 4-5).

## O PISA — PROMOVENDO A CONSTRUÇÃO DE SENTIDO EM EDUCAÇÃO

O inquérito da OCDE, configurando um instrumento que é utilizado para justificar acções no domínio das políticas educativas (OECD, 2007, p. 17), objectiva significados sociais (Berger & Luckman, 2004) e promove a construção de sentido em educação. Olhar a educação, pelo prisma do PISA, implica subordinar a formulação das políticas educativas a lógicas de decisão que integram, como componente credibilizadora, os exemplos internacionalmente difundidos.

É o que se passa com o Programa Nacional de Ensino da Língua Portuguesa do 1º CEB (PNEP), justificado com os “resultados de todos os projectos internacionais em que Portugal participou (Reading Literacy — IEA, 1992, PISA 2000 e 2003)” (Despacho n.º 546/2007). Salienta-se que o aluno português apresenta 22% de “desempenhos abaixo do nível 1 (nível que caracteriza os maus leitores) no PISA de 2003 (...) em comparação com o valor de referência da UE, que se situou nos 19,8 por cento” (Portal do Ministério da Educação, 1/6/2006), o que compromete o sucesso académico e profissional do aluno português, fazendo perigar os objectivos referenciais designados pela União Europeia para valores de 15,5 % até 2010. É o caso, igualmente, do Plano Nacional de Leitura (PNL), apresentado como “uma resposta institucional à preocupação pelos níveis de literacia (...) dos jovens, significativamente inferiores à média europeia” (Portal do PNL; Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2006). O nexos de ligação aos resultados do inquérito surge em várias fontes e o PNL é descrito como um desígnio da política educativa nacional, uma vez que “48 por cento dos alunos portugueses se encontram nos patamares inferiores (um e dois), numa escala de cinco níveis” (Portal do Governo, 1/6/2006; Portal PNL).

“Governando pelos números” (Grek, 2009; Grek & Ozga, 2007), a legitimidade técnica do PISA permite criar “uma estrutura informal, adicional de autoridade e de soberania para além do Estado (através do fornecimento) de meios de comunicação, socialização, institucionalização e integração” (Overbeek, 2004, pp. 15-16, citado por Dale & Robertson, 2007, p. 5). O papel das ideias ganha

um peso substancial; as recomendações que faz, e os problemas que enuncia, constituem uma fonte de legitimação de medidas políticas, comprovando que “o conhecimento não está apenas a ser governado ou usado para informar o Estado e os decisores políticos, é também um instrumento para governar” (Mangez, 2008, p. 105).

É um processo segundo o qual o dispositivo deixa de ser um mero procedimento para se tornar num valor, inscrevendo-se numa lógica de legitimação da acção pública: “estudei e analisei os dados e tomei uma série de decisões políticas com base nos resultados do PISA” (E1, 2009, p. 3). O Programa não só promove a construção de “referenciais internacionais, em que os países se podem comparar entre si” (E1, 2009, p. 8) — o que para MLR é uma vantagem — como os faz circular, internacionalmente, concorrendo para a regulação dos sistemas educativos através do conhecimento que detém sobre indicadores.

O inquérito configura um instrumento de acção pública (IAP), um recurso técnico e social, que organiza as relações entre o governo e os seus destinatários, com base em representações e significados que transporta em si (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 13). Possibilitando reequacionar a educação e intervir na agenda política, favorece a indução do que é essencial no sistema educativo e de quais os valores a promover, o que permite “ter um conhecimento sobre os resultados, os adquiridos, as competências, a qualidade daquilo que se ensina, daquilo que se aprende, com a cooperação internacional” (E1, 2009, p. 8). Legitimar a decisão política pelo ângulo do PISA significa participar na construção de sentido e na difusão de normas e valores específicos, tendo em vista fomentar uma determinada visão da educação; o que sucede, através de uma bateria de indicadores e da aplicação dos enquadramentos conceptuais — de literacia da leitura, da matemática e da ciência — criados por um conjunto de especialistas, em diferentes e múltiplas sedes de investigação (Carvalho, 2009, pp. 70-71).

Antevê-se o conhecimento enquanto instrumento de regulação, e um novo tipo de influência no processo de decisão política e de pensar a educação, centrada em variáveis e recomendações. A complexidade do instrumento sobrevém com uma aparência simplificada, sob a forma de indicadores, números

e frequências, concorrendo para a construção de “imagens dos sistemas educativos, e.g., em termos de recursos, matrículas e resultados” (Lindblad, 2001, p. 1). E, porque os “indicadores não são números: são palavras. Têm nome” (Mangez, 2008, p. 106), a neutralidade do instrumento é apenas uma pretensão que oculta “interesses e agenda prévia” (Mangez, 2008, p. 107).

O PISA surge como um instrumento politizado, que “para além da legitimidade técnica (...) surgem questões políticas” (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 16). Este tipo de governança “soft”, difundida pela OCDE, “deixa muito espaço àqueles que estão a ser regulados para alterar as regras — seleccionam partes das regras, mostram a sua conformidade às regras ou traduzem-nas para atender às suas próprias expectativas” (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, pp. 253-254). Assistimos a uma “nacionalização” do instrumento, que é reconfigurado de acordo com o contexto político em que se movimenta. Por detrás dos discursos de legitimação política, ocultam-se dimensões e valores que despontam da própria materialidade do instrumento e dos seus conteúdos ideológicos (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 367), em consonância com as agendas dos decisores políticos.

## LEGITIMANDO CONHECIMENTO E MEDIDAS POLÍTICAS PRÉ-EXISTENTES

Os dados do PISA reforçam a capacidade de argumentação dos governos e apoiam a tomada de decisões, consolidando o conhecimento evidenciado por ferramentas nacionais de avaliação como os exames e as provas de aferição, as quais permitem:

(...) contextualizar os dados obtidos no estudo internacional PISA em relação ao sistema educativo português (...) da maior importância para tirar conclusões, definir estratégias e tomar medidas com vista à melhoria do desempenho dos alunos nos domínios avaliados (Portal do Governo, 12/5/2005).

Este fenómeno é perceptível no programa de formação contínua de professores de 1º Ciclo, cuja necessidade é “atestada pelos resultados das provas de aferição e dos exames nacionais de matemática,

pelos taxas de insucesso dos alunos ao longo do percurso escolar e pelos indicadores do programa PISA” (Portal do Governo/Educação, 29/9/2005); igualmente, a matemática, uma das áreas privilegiada na agenda política do Governo, é objecto de várias intervenções políticas, pois “as nossas crianças não estão a adquirir as competências básicas em Matemática”, “situação (...) revelada, pelas provas de aferição e pelas provas do PISA (...), desde final dos anos 90” (DAR, 6/9/2005).

Além de consolidar o conhecimento detido pelos governos, através de informação oriunda das ferramentas de avaliação nacionais, o PISA actua como um “alarme” (Afonso & Costa, 2009), um “barómetro” (Rautalin & Alasuutari, 2009), iluminando (novos) problemas e permitindo aos actores (re)colocá-los na agenda política. Funciona como *despertador de consciências* (Afonso & Costa, 2009; Carvalho *et al.*, 2009), dessa forma, reforçando “a necessidade de decisões urgentes, seguindo linhas de acção que parecem incontestáveis e incontestadas, em grande parte devido ao facto de terem sido afirmadas internacionalmente” (Nóvoa & Yariv-Mashal, 2003, p. 425). A propósito, MLR salienta:

Eu percebi (...), com base nos dados que mandei recolher [para a sessão de divulgação dos resultados do PISA 2003], que um professor do 1º ciclo podia chegar à conclusão do seu curso sempre com resultados negativos a Matemática, portanto, não lhe era exigido nada e as componentes de Matemática na formação inicial podiam estar ausentes (...) (E1, 2009, p. 3).

No discurso da governante surge a necessidade de se fazer mais pesquisa, que apoie tecnicamente a tomada de decisão política:

(...) o PISA ajuda a reflectir e a compreender melhor, mas não é suficiente, nós precisávamos de completar a nossa informação e o nosso conhecimento a partir daquilo que o PISA revela, com estudos mais finos, mais aprofundados (E1, 2009, p. 9).

É o caso, por exemplo, do fenómeno da repetência. Segundo o PISA, Portugal é um dos países em que as elevadas taxas de retenção mais influem nos maus resultados obtidos: os alunos portugueses que se encontram no ano de escolaridade certo

obtêm bons resultados, em muitos casos, superiores à média da OCDE. Esta temática ocupou parte da retórica ministerial, segundo a qual, o PISA “procura comparar os resultados dos países do Sul que têm todos estes fenómenos da repetência [mostrando] como a repetência não ajuda a melhorar os resultados escolares” (Portal do Governo/Educação, 2008). Por isso, defende:

Há imensos estudos que deviam e podiam ser lançados. Este, por exemplo, da repetência ao 2º ano de escolaridade, não vale a pena discutir a repetência sem se perceber porque é que as crianças aos 7 anos repetem (E1, 2009, p. 30).

Aqui, não houve lugar a uma legitimação de políticas concretas de combate às elevadas taxas de repetência, pois esta matéria “não pode ser exclusivamente política” (E1, 2009, p. 9), devendo consistir numa “alteração de práticas, tem que ser uma abordagem sistémica do problema, não é uma questão de se proibir a repetência como há muito quem faça essa provocação” (E1, 2009, p. 9). Propõe, por isso, mudanças ao nível da organização das escolas “no que respeita à organização dos ciclos de ensino, ou das regras de organização das escolas, ou de constituição das turmas” (E1, 2009, p. 10) e da capacidade de resposta aos alunos com dificuldades, para contrariar o flagelo:

O princípio é este: não sabes ficas mais um ano para repeties toda a matéria que deste para ficas a saber. E o que acontece é que a segunda parte desta premissa não se verifica. Ele chumba, fica para repetir, repete mas não aprende. Pelo contrário. Desaprende (Portal do Governo/Educação, 2008).

Eis como o uso retórico do inquerito pode exercer um tipo de regulação, que se processa, essencialmente, ao nível discursivo, e que assenta não tanto na validação de políticas concretas, mas na construção social de um ideário educativo que interfere no modo de pensar e de conceber os problemas educativos. A retórica em torno do PISA, que integrou a gramática do governo, constituiu uma forma de regulação “soft” que, nem sempre revertendo em políticas expressas, teve repercussões no debate político, nas escolas, na imprensa e na opinião pública

(Afonso & Costa, 2009). A emissão de opinião por parte da ministra tendo por base uma OCDE “contadora da verdade” (Noaksson & Jacobsson, 2003, p. 42) exemplifica um modo de regulação que influi, sobretudo, no domínio discursivo, com repercussões na retórica dos decisores políticos.

## LEGITIMANDO A ACÇÃO GOVERNATIVA: ENTRE A QUALIDADE E A EQUIDADE

A mobilização do PISA na elaboração de políticas é visível na legislação e marca presença nos discursos oficiais do governo. Para MLR, a influência do Programa faz-se sentir, no plano político, na elaboração de medidas políticas; e no plano das práticas, na execução dessas medidas:

Acho que tem de ter dois tipos de impacto: impacto na decisão política, na organização de programas de intervenção que visem melhorar a qualidade das aprendizagens, que visem justamente responder àquilo que é o anseio ou que é a perplexidade que desencadeia a necessidade do PISA, e tem que ter também outro tipo de impacto, num nível mais localizado (E1, 2009, p. 6).

O conjunto de políticas encetadas/consolidadas pelo governo, e legitimadas com recurso ao Programa, incluem dois vectores privilegiados pela agência OCDE/PISA: por um lado, o combate à ineficácia e ineficiência dos sistemas educativos; por outro lado, uma resposta às questões da inequidade e de segregação dos alunos. Recorde-se que, do ponto de vista político, os governos que participam no estudo privilegiam 4 áreas temáticas: (a) a qualidade dos resultados da aprendizagem; (b) a igualdade nos resultados da aprendizagem e equidade nas oportunidades educativas; (c) a eficácia e eficiência dos processos educativos e (d) o impacto dos resultados da aprendizagem no bem-estar social e económico (Schleicher, 2006, p. 23, p. 31; OECD, 2007, p. 7). Estas opções encontram ecos, nos contextos nacionais, visíveis na mobilização, operada pelos governos, deste argumentário, embora em diferentes modos e em diferentes graus de profundidade (Carvalho *et al.*, 2009).

Em Portugal, no domínio da eficácia e qualidade dos sistemas, são duas as medidas levadas a cabo pelo Governo Sócrates com base no PISA: o Plano de Acção para a Matemática (PAM) e o Programa de Formação em Ensino experimental das Ciências.

O PAM é legitimado pela necessidade de melhorar o desempenho dos alunos portugueses nos testes cognitivos de literacia matemática, e integra várias componentes, que passam pelo envolvimento dos “professores de Matemática, os coordenadores de disciplina e os conselhos executivos, para que abram um processo de reflexão, debate e proposição de medidas concretas, visando a melhoria dos seus próprios resultados” (DAR, 6/9/2005). Além disso, implica “uma análise especializada da adequação dos instrumentos de ensino da Matemática no 3º ciclo do ensino básico, ou seja, uma análise da adequação do currículo aos programas, aos manuais e às provas de exame” (DAR, 6/9/2005). E, por fim, engloba o tratamento e a “análise estatística dos resultados dos exames, tendo em vista a detecção de regularidades explicativas a um nível mais agregado” (DAR, 6/9/2005).

Ao nível do ensino das ciências, “os alunos portugueses têm, em média, um desempenho na área da literacia científica significativamente inferior ao da média dos países da OCDE, não se verificando melhorias apreciáveis nos últimos anos” (Despacho n.º 2143/2007); procura-se, por isso, incrementar o seu carácter experimental, através da implementação do Programa de Formação para Professores do 1º Ciclo do Ensino Básico.

No segundo domínio, da equidade, incluem-se medidas políticas no âmbito da acção social escolar, dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), na revalorização dos edifícios escolares, do Plano Tecnológico (PT) e do conceito de Escola a tempo inteiro (ETI).

O primeiro caso prende-se com o facto de os maus resultados dos alunos portugueses, no PISA, serem muito tributários do contexto socioeconómico das escolas e das famílias. O governo mobilizou estes indicadores para implementar “políticas que intervenham ao nível do território e do apoio social para elevar estas condições, para fazer sair as escolas daqui para que os resultados melhorem” (E1, 2009, p. 13). Estas medidas consistiram no alargamento da acção social escolar (ASE), que se concretiza

na amplificação do número de alunos que beneficiam desses apoios e no aumento do montante das participações, extensível aos alunos do ensino secundário; no relançamento dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e na revalorização das escolas, através de projectos de melhoria do ambiente e dos resultados escolares, e de soluções que passam pela contratação directa de professores e por obras de conservação ou ampliação das instalações.

Ademais, para o PISA mais importante do que a origem social e económica dos alunos parece ser a sua condição sociocultural, i.é, mesmo com dificuldades económicas, se uma criança tem acesso a recursos escolares e formativos, consegue melhores resultados (E1, 2009, pp. 11-12). Assim, outra medida referida é a iniciativa “e-escolinha”, inscrita no Plano Tecnológico, que consiste na atribuição a cada criança do 1º ciclo de um computador, com acesso à Internet; o que é decisivo “para as políticas de apoio à família” (E1, 2009, p. 12), “uma criança que não tem livros em casa, [passa a poder] aceder a informação que nunca acederia [pois] o acesso aos recursos, mesmo a partir de casa, é essencial” (E1, 2009, p. 12).

Um outro exemplo consubstancia-se no conceito de Escola a Tempo Inteiro (ETI), ou seja, no prolongamento do horário das escolas do 1º ciclo. Em 2005, Valter Lemos, Secretário de Estado da Educação, salientava, no Parlamento, que, quanto ao acompanhamento dos alunos, Portugal apresentava o resultado mais baixo de todos os países (a média da OCDE é de 61% e a média portuguesa é de 5%) (DAR, 6/5/2005). Justificava, assim, a ETI como um “espaço para as actividades de apoio aos alunos com dificuldades e também a realização de um conjunto de actividades extracurriculares, (...) muito importantes para o desempenho médio dos alunos (...)” (DAR, 6/5/2005).

## CONCLUSÃO

O uso do PISA para legitimar a implementação de medidas políticas é um fenómeno relativamente recente no panorama educativo português (Afonso & Costa, 2009), que reconfigura a acção governativa, através de novas representações da forma como se concebem as políticas públicas e se organizam as relações entre governantes e governados (Lascombes

& Le Galès, 2004). A maior visibilidade do PISA, na acção pública, em matéria de política educativa, dá-se, em Portugal, sob a égide do XVII Governo Constitucional. O grau de influência do Programa em determinadas políticas permite-nos reconhecer, sob a tutela do primeiro Governo Sócrates, prenúncios de uma nova forma de fazer política, assente em dados, números e resultados e norteada, essencialmente, por critérios de natureza pragmática. Esta mobilização do inquérito, nos processos de decisão política, transparece nos textos legislativos, nos debates parlamentares, em discursos oficiais, nos textos institucionais e, ainda, na entrevista realizada à Ministra da Educação.

A evocação dos resultados do Programa, como modo de legitimação da decisão política, estrutura-se em torno de diferentes políticas educativas: o reajustamento do quadro de habilitações para a docência; as alterações das condições de acesso aos cursos de formação de professores do 1º ciclo; os programas de Formação de Professores; a formação contínua e a alteração do grupo de docência para o ensino da Matemática, no 2º ciclo, bem como as novas regras de acesso e progressão à carreira; a implementação do Plano de Acção para a Matemática, do Plano Nacional de Leitura e do Novo modelo de Avaliação do Desempenho Docente; a redimensionação das cargas horárias e as mudanças na organização curricular; o prolongamento do horário das escolas do 1º CEB, onde se insere o conceito de Escola a Tempo Inteiro; a iniciativa “e-escolinha”; o alargamento da acção social escolar; o relançamento dos Territórios Educativos e a revalorização dos edifícios escolares.

Provido de uma orientação política — presente na intenção da OCDE em ajudar os governos a tomar decisões — o PISA exerce influência nos processos de decisão política dos vários países, embora em distintos graus de intensidade (Carvalho *et al.*, 2009). Esta influência, nos contextos políticos nacionais, em geral, e no caso português, em particular, traduz o modo “leve”, de governança, exercida pela OCDE, assente numa “regulação leve baseada em consenso” (Marcussen, 2004, p. 31), que deve ser entendida no quadro dos novos modos de governação, que se apoiam na gestão da informação supranacional (Rinne *et al.*, 2004, pp. 455-456).

Possibilitando a identificação de problemas, que ajuda a legitimar, o PISA acomoda-se aos contextos,

é apropriado pelos governos e repolitizado, em função de uma agenda pré-existente. O estabelecimento da agenda (agenda-setting) emerge como um modo de regulação (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, pp. 255-256) e o processo de decisão política adquire novas configurações, perceptíveis em formas diversas de organizar as relações políticas, envolvendo uma renovação dos fundamentos da própria legitimidade política.

O elevado grau de “expertise” que o inquérito encerra, parece operar em direcção a uma tecnização e despolitização da acção pública (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 367), facilitando a missão do governo, já que permite justificar mais confortavelmente opções políticas pré-existentes. Além do que, a sua alegada credibilidade e neutralidade, auxilia os governos a enfatizarem a urgência das medidas governamentais que desejam implementar e concorre para reforçar a robustez dos argumentos utilizados.

Assistimos como que a um declínio da regulação política, em detrimento da valorização da informação que o instrumento providencia e em critérios de cariz mais incremental e pragmático (Costa, 2009); o que representa uma certa despolitização do processo de decisão política, fundamentado especialmente em dados e números, e não tanto em lógicas de decisão política, de cariz mais ideológico.

Contudo, se é certo que a sofisticada tecnicidade do PISA contribui para esbater a dimensão política propriamente dita, há que observar os valores e as visões sobre a educação que o mesmo encerra e questionar a(s) dinâmicas política(s) que oculta. Em suma, por detrás do comportamento, aparentemente neutro e factual, do instrumento, estabelecem-se efeitos colaterais. Para lá de alguma secundarização da regulação política, perspectiva-se a repolitização do instrumento, como resultado da inter-relação entre a agenda dos políticos e os valores, visões e sentidos que o instrumento acarreta.

Em última instância, falamos de uma relação que ocorre entre uma acção de repolitização do instrumento e, uma outra, de despolitização da acção pública; o conhecimento técnico, sustentando a política educativa, permite substituir o debate mais ideológico, dando lugar à criação de processos de decisão política baseados em informação técnica, em dados e números.

## 1. Identificada como E1.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, N. & COSTA, E. (2009). *Use and Circulation of OECD's "Programme for International Student Assessment" (PISA) in Portugal*. Report on Orientation 3 — WP 12, Project KNOWandPOL. Consultado em Outubro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- BERGER, P. L. & LUCKMANN, T. (2004). *A construção social da realidade*. 2ª.ed. Lisboa: Dinalivro.
- BLEIKLIE, I. & BYRKJEFLOT, H. (2002). Changing knowledge regimes. Universities in a new research environment. *Higher Education*, 44, pp. 519-532.
- BONNET, G. (2002). Reflections in a Critical Eye [1]: on pitfalls of international assessment. *Assessment in education*, 9, 3, pp. 387-399.
- CARVALHO, L. M. (2009). *Production of OCDE's "Programme for International Student Assessment" (PISA)*. Final report. Orientation 3 — WP 11, Project KNOWandPOL (com a colaboração de Estela Costa). Consultado em Outubro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- CARVALHO, L. M.; AFONSO, N. & COSTA, E. (2009). *PISA — Fabrication, circulation and use in 6 European Countries*. Integration Report [Education]. Orientation 3 — WP 17, Project KNOWandPOL.
- COMMAILLE, J. (2004). Sociologie de l'action publique. In L. BOUSSAGUET; S. JACQUOT & P. RAVINET (orgs.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences-Po Les Presses, pp. 413-421.
- COSTA, E. (2009). Em torno da recepção de um instrumento de regulação baseado no conhecimento — o que nos dizem os decisores políticos sobre o *Programme for International Student Assessment (PISA)*?, Comunicação no *X Congresso da Sociedade Portuguesa das Ciências da Educação — Investigar, Avaliar, Descentralizar*. Bragança, Instituto Politécnico/Escola Superior de Educação, 30 Abril, 1 e 2 de Maio de 2009.
- DALE, R. & ROBERTSON, S. L. (2007). New Arenas of Global Governance and International Organisations: Reflections and Directions. In K. MARTENS; A. RUSCONI & K. LUTZ (eds.), *Transformations of the State and Global Governance*. London: Routledge, pp. 2-10.
- DELVAUX, B. & MANGEZ, E. (2008). *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*. KNOWandPOL Integrative Report of the Literature Review. Consultado em Outubro, 2009, em <http://www.knowandpol.eu/>
- GREK, S. (2009). Governing by Numbers: the PISA effect in Europe. *Journal of Education Policy*, 24, 1, pp. 23-37.
- GREK, S. & OZGA, J. (2007). Governing by numbers: the PISA effect. Paper presented to the *European Sociological Association Annual Conference, Network 10*, Sociology of Education, Glasgow.
- GREK, S.; LAWN, M. & OZGA, J. (2009). *Study on the Use and Circulation of PISA in Scotland*. Report on Orientation 3 — WP 12, Project KNOWandPOL. Consultado em Outubro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- JACOBSSON, B. & SAHLIN-ANDERSSON, K. (2006). Dynamics of Soft Regulations. In M.-L. DJELIC & K. SAHLIN-ANDERSSON (eds.), *Transnational Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 247-265.
- JOBERT, B. & MULLER, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (dirs.) (2004). *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presses de Science Po.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (2007). *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- LINDBLAD, S. (2001). Education by the Number: On international statistics and policy making. Paper presented at the conference *"Travelling Policy/Local Spaces: Globalisation, Identities and Education Policy in Europe"* held at Keele University, UK in June 2001.
- MANGEZ, E. (2001). Régulation de l'action éducative dans les années quatre-vingt dix. *Éducation et Sociétés*, 8, pp. 81-96.
- MANGEZ, E. (2008). Knowledge economy, knowledge policy and knowledge regimes. In B. DELVAUX & E. MANGEZ, *Towards a sociology of the knowledge-policy relation — KNOWandPOL Literature Review — Integrative Report*. September, pp. 98-118.
- MARCUSSEN, M. (2004). The Organization for Economic Cooperation and Development as

- ideational artist and arbitrator'. In B. REINALDA & B. VERBEEK (eds.), *Decision Making Within International Organisations*. London: Routledge, pp. 90-105.
- NOAKSSON, N. & JACOBSSON, K. (2003). *The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy*. Stocholm: SCORE (Score Rapportserie 2003:7).
- NÓVOA, A. & YARIV-MASHAL, T. (2003). *Vers un Comparatisme Critique*. Lisboa: Educa.
- OECD (2007). *PISA — The OECD Programme for International Student assessment [PISA Brochure]*. Consultado em Outubro de 2009 em <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/51/27/37474503.pdf>
- OVERBEEK, H. (2004). *Global Governance, Class, hegemony: A historical materialist perspective*. Working Papers in Political Science 2004/01. Vrei Universitet Amsterdam.
- PONS, X. & VAN ZANTEN, A. (2007). Knowledge circulation, regulation and governance. KNOWandPOL Project, *Literature Review* (part 6). Consultado em Outubro de 2009 em <http://www.knowandpol.eu/>
- RAUTALIN, M. & ALASUUTARI, P. (2009). The uses of the national PISA results by Finnish officials in central government. *Journal of Education Policy*, 24, 5, pp. 539-556.
- RHODES, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- RINNE, R.; KALLO, J. & HOKKA, S. (2004). Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response. *European Educational Research Journal*, 3, 2, pp. 454-486.
- SALAMON, L. (org.) (2002). *The tools of governance. A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHLEICHER, A. (2006). Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA. *Revista de Educación*, extraordinário, pp. 21-43.
- VAN HAECHT, A. (2001). Les politiques publiques d'éducation: un renouvellement nécessaire des outils théoriques? *Revue de l'Institut de Sociologie*, 2001/1-4, pp. 15-40.
- WHITTY, G. (2002). New Labour, educational policy and educational research. In G. WHITTY, *Making Sense of Educational Policy*. London: Sage, pp. 126-140.
- DIÁRIOS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
- 7/10/2004
  - 6/9/2005
- IMPrensa
- Jornal *Público* 5/12/2001
- LEGISLAÇÃO
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2006, de 12/7
- Despacho n.º 546/2007, de 11/1
- Despacho n.º 2143/2007, de 9/2
- INTERNET
- Portal do Governo*  
<http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT>  
*Portal do Ministério da Educação*  
<http://www.min-edu.pt/>  
*Portal do Plano Nacional de leitura*  
<http://www.planonacionaldeleitura.gov.pt>

