

O PISA e o debate das políticas na Escócia: as narrativas políticas sobre a participação escocesa na comparação internacional

SOTIRIA GREK

sotiria.grek@ed.ac.uk

MARTIN LAWN

m.lawn@btinternet.com

JENNY OZGA

jenny.ozga@ed.ac.uk

Universidade de Edimburgo, Escócia

RESUMO:

Este artigo analisa o acolhimento e a utilização dos resultados do PISA na Escócia da pós-desconcentração (1999-2007). O modelo de participação tem variado constantemente com o desenrolar do ciclo PISA. Em 2000 o Reino Unido participou como um único país (os resultados da Escócia e da Irlanda do Norte foram, mais tarde, analisados separadamente); em 2003 a Inglaterra não conseguiu atingir os níveis de resposta requeridos para a sua participação no teste, enquanto que a Escócia conseguiu; e, finalmente, em termos de resultados do PISA 2006, tanto a Inglaterra com a Escócia geriram e participaram no estudo em separado, apresentadas porém oficialmente como “o Reino Unido”. O artigo analisa o material de entrevista aos actores políticos da Escócia, fazendo algumas comparações com pontos referidos por actores políticos ingleses, quanto às razões da participação no PISA e quanto ao acolhimento e impacto dos resultados do PISA na Escócia. Como mostra o artigo, a OCDE manteve a sua posição como parceiro fidedigno, sendo considerada o “referencial de ouro” da investigação internacional em educação. A evidência apresentada no ciclo 2000-2006 do PISA na Escócia ilustra graficamente a importância do PISA como reforço da confiança num sistema que, em contraste com a Inglaterra, não tem um regime de testagem ao longo da escolaridade — o PISA indica que o sistema escocês tem um bom desempenho. Desta forma o PISA tornou-se um avaliador externo dos processos internos de garantia da qualidade. Além disso o PISA é também usado como espaço de promoção da Escócia como sistema educativo separado e distinto — e, por extensão, uma presença nacional distinta na arena internacional.

PALAVRAS-CHAVE:

Acolhimento do PISA, Desconcentração, Comparação internacional, Entrevistas políticas, OCDE.

Grek, Sotiria; Lawn, Martin & Ozga, Jenny (2009). O PISA e o debate das políticas na Escócia: as narrativas políticas sobre a participação escocesa na comparação internacional. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 10, pp. 75-86.

Consultado em [mês, ano] em <http://sisifo.fpce.ul.pt>

INTRODUÇÃO: O PISA NA ESCÓCIA E A COMPLEXIDADE DA DESCONCENTRAÇÃO

Este artigo foca o *Programme for International Student Assessment* (PISA) da OCDE e o seu papel no enquadramento e orientação da política educativa na Escócia. Examina o modo como o primeiro ciclo de testes PISA (2000-2006) entrou no espaço político nacional e o impacto que teve nas formas de governar e moldar a actividade da educação. Mais precisamente assenta em material de entrevistas a um conjunto de políticos na Escócia, conduzidas no último ano, constituindo parte de um estudo mais alargado do impacto do PISA como instrumento de regulação do conhecimento num grupo de países europeus, no âmbito de um projecto de investigação de colaboração europeia, “Knowledge and Policy in education and health sectors” instituído pela Comissão Europeia (6º Programa — Quadro — para mais informação e artigos, ver www.knowandpol.eu).

Para o estudo do debate político sobre o PISA na Escócia, é necessária uma breve reflexão sobre a política educativa num contexto nacional desconcentrado, em que historicamente a educação tem sido reconhecida como tendo um papel chave na construção e garante da identidade nacional (Maccrone & Paterson, 2002; Paterson, 1997). A educação tem sido um dos pilares da “santíssima trindade” (Paterson, 1997) das instituições escocesas — os outros são a Lei e a Igreja — que encapsularam a “nacionalidade sem Estado” da Escócia de 1707 a 1999. Por

isso antes da desconcentração era possível às políticas da educação na Escócia gozarem de um alto grau de separação administrativa relativamente aos desenvolvimentos das políticas educativas no resto do Reino Unido — por que eram responsáveis o Parlamento e o Governo do Reino Unido em Westminster. É assim que mesmo antes da desconcentração política e da (re) criação do Parlamento escocês em 1999, havia uma herança de “desenvolvimento separado” que se evidenciava nas diferentes estruturas de provisão e em diferenças nos regimes de testagem entre a Escócia e a Inglaterra. A mudança constitucional acrescentou complexidade ao processo político (Jeffrey, 2007). A Escócia tem um Parlamento com poderes legislativos e capacidade de taxaço. A Escócia, o País de Gales, a Irlanda do Norte têm formas diferentes de desconcentração e os planos para uma desconcentração inglesa não avançaram. A natureza assimétrica da desconcentração, acompanhada pela imprecisão da legislação que criou o Parlamento escocês, deu azo a um ambiente político complexo (Arnott & Menter, 2007), ambiente em que é realizado o estudo sobre o acolhimento do *Programme for International Student Assessment* (PISA) no país.

A revisão da investigação sobre as políticas educativas do pós desconcentração antes de 2007 salienta pressões, quer de convergência quer de divergência, nas políticas do Reino Unido (Arnott, 2005; Arnott *et al.*, 2003; Humes & Brice, 2003; Menter *et al.*, 2004; Raffé, 2005). A pressão para a convergência provém de factores estruturais como o

mercado de trabalho comum no Reino Unido. Em termos de política partidária a pressão convergente derivou do facto de, entre 1999 e Maio de 2007, estar no poder tanto na Escócia como ao nível do Reino Unido o Partido Trabalhista. Desde a criação do Parlamento escocês em 1999 até às segundas eleições para o Parlamento escocês em Maio de 2007 o Partido Trabalhista foi o parceiro principal na coligação Trabalhista/Democrata Liberal. Este facto teve como consequência a existência de temas comuns na política educativa da Escócia e da Inglaterra, tais como a escolha, a privatização e os referenciais (Arnott, 2005; Croxford & Raffe, 2007). Estes temas foram activamente promovidos pelo Governo inglês de Westminster e reflectidos na política escocesa. Contudo, apesar da estreita relação, existiam divergências: os textos políticos escoceses transmitiam por vezes uma mistura de abordagens bastante contraditórias: por exemplo, o Programa “Ambitious Excellent Schools” (Scottish Executive, 2004) repercutia as reformas de base inglesas no seu aparente apoio à introdução de mais diversidade na oferta, porém num quadro que sublinhava a centralidade do princípio da oferta do ensino geral. De facto a oferta do ensino geral mantém-se como norma na Escócia onde não se desenvolveram as *City Academies*, *Faith Schools* e *Specialist Academies* que caracterizam a oferta em Inglaterra.

É ponto chave para os objectivos deste artigo o facto de o período que investigamos incluir um período de controlo político partidário de 1999 a 2007, partilhado por ambos os governos (da Escócia e do Reino Unido), mas com uma pressão crescente e uma tensão entre eles. Esta situação, julgamos, contribui para as diferenças que anteriormente referimos em relação ao acolhimento e ao debate político sobre os resultados do PISA. Em resumo, tende-se para uma nova definição da “unidade” cujo desempenho está a ser apreciado pelo PISA e, inevitavelmente, também sobre de quem é o desempenho referido ou recebido. Esta alteração reflecte uma mudança política que abordaremos adiante.

Quando chegamos a Maio de 2007, a governação com um partido político partilhado é interrompida pela eleição de um governo Nacionalista (minoritário) na Escócia. Uma das consequências principais disto, em termos de convergência e divergência nas políticas educativas, é a de que o novo governo

começa a procurar apoio através de constantes “referências de fora” ao (que era então descrito como) o “arco da prosperidade” dos estados nórdicos mais a Finlândia, a Islândia e a Irlanda. À parte as consequências da recente crise económica, as referências frequentes a estes estados seleccionados procuraram construir a imagem de uma Escócia que se incluía no meio deles, que se parecia com eles, com os mesmos níveis de prosperidade e de coesão social — uma comunidade imaginada do futuro (Anderson, 2003). Este processo serviu também para desalojar o “outro” histórico de Inglaterra, que durante tanto tempo tinha sido o ponto de referência — quer em termos de “diferença” quer como influência dominante e inevitável. Isto ajuda a explicar a mudança nos termos em que o desempenho do PISA é descrito e debatido no período que analisamos. Apon-ta também para uma nova definição, resultante do PISA, do que se considera conhecimento relevante, sendo que há uma deslocação do que era o conhecimento sobre o desempenho no Reino Unido, com algumas comparações internas que se desenvolveram ao longo do tempo, para novas definições de conhecimento comparativo relevante.

Em conclusão, sugerimos que a complexidade da desconcentração é um valor acrescentado, uma vez que possibilita considerar a política de comparação ao nível internacional, mas também dentro do próprio Reino Unido. Por um lado, a comparação e a referência a Inglaterra como o “outro” significativo foi um dado quase intrínseco à política de educação escocesa durante a maior parte do séc XX, mais que não fosse para marcar a diferença. Por outro lado, é possível notar a mudança constante da posição da Escócia à medida que o ciclo PISA se desenrola: em 2000 o Reino Unido participou como um único país (os resultados da Escócia e da Irlanda do Norte foram, mais tarde, analisados separadamente); em 2003 a Inglaterra não conseguiu atingir os níveis de resposta requeridos pela sua participação no teste, enquanto que a Escócia os atingiu e tomou parte; e, finalmente, em termos de resultados do PISA 2006, tanto a Inglaterra como a Escócia geriram e participaram no estudo em separado, apresentadas porém oficialmente como “o Reino Unido”. A OCDE tem negociado as suas posições neste território complicado usando habilidosamente uma metodologia de relatórios que, por um lado, reflectem a posição

constitucional e, por outro, são sensíveis às diferenças emergentes dentro do Reino Unido, reforçando deste modo a posição da OCDE como parceiro confiável para ambos os governos e ainda como o “referencial de ouro” da investigação internacional em educação.

Na secção seguinte apresentamos a análise dos dados das entrevistas a uma série de actores políticos na Escócia e ainda, nomeadamente, a cinco membros do *Information and Analytical Services* (IAS) da Direcção da Escolas do Governo Escocês; dois políticos seniores; três *Members of the Scottish parliament* (MSPs); um conselheiro político senior; dois membros do *Her Majesty’s Inspectorate of Education* (HMIe) e dois analistas governamentais seniores do Governo escocês. Mais adiante, podemos também recorrer a dados de entrevistas a actores relevantes do *Department of Children, Schools and Families* em Inglaterra.

O DEBATE POLÍTICO: REDES SOCIAIS E NARRATIVAS POLÍTICAS

CONTEXTO E ENTRADA NO PISA

A entrada do Reino Unido no PISA tem como contexto a tomada de poder do governo do *New Labour* com uma agenda de forte modernização, o que é altamente significativo para compreender as razões da participação. A modernização das políticas educativas no Reino Unido ligou fortemente a educação à economia e implicou um “acordo tácito” pelo público às iniciativas do governo na solução de problemas. Requereu também uma extensiva recolha e utilização de dados que possibilitassem a informação pública e o afastamento da opinião de peritos e profissionais. O gerencialismo reforçou uma abordagem técnica e pragmática das políticas, orientada para o cálculo económico e a eficiência (Clarke *et al.*, 2000). Estes desenvolvimentos promoveram políticas integradas na educação (“joined up policy-making”) procurando envolver novos parceiros, particularmente parceiras privadas (Jones, 2000). Todas estas iniciativas das políticas se tornaram possíveis pela produção de dados de desempenho e pela construção de um sistema de gestão do desempenho em que o posicionamento relativo das escolas, dos professores e dos alunos pode ser acompanhado ano a ano. Os dados

são, portanto, absolutamente centrais como forma de conhecimento e os dados comparativos moldam as intervenções das políticas. Deste modo a entrada no PISA é parte desse desenvolvimento, porém rapidamente apanhada pela sofisticação do sistema de produção de dados para o documento oficial de testes (statutory testing) em toda a escolaridade em Inglaterra (Ozga, 2009).

Com este panorama político em mente, a primeira participação da Escócia no Programa PISA não foi independente, mas antes em colaboração estreita com a Inglaterra e a Irlanda do Norte em 1997, como uma entidade nacional, o Reino Unido (o País de Gales não aceitou participar no PISA até ao estudo de 2006).

OCDE — O REFERENCIAL DE OURO DA

INVESTIGAÇÃO INTERNACIONAL EM EDUCAÇÃO

As entrevistas com actores das políticas inglesas e escocesas fazem ressaltar a competência técnica e a perícia da OCDE colocando-a na melhor posição para produzir um estudo comparativo internacional do estado dos sistemas educativos das nações industrializadas e outras. A OCDE é considerada o referencial de ouro na condução de estudos comparativos como o PISA: nem as agências europeias, nem qualquer outra organização internacional como a IEA¹ se apresentam aos nossos entrevistados com a capacidade pericial de desenvolver estudos comparativos de vulto:

As comparações da OCDE tendem a ser para nós mais influentes que as discussões europeias (CP3S).

Penso que [a OCDE] era a óbvia e não sei que outros referenciais se havia de ter para avaliar a Escócia na comparação com uma série de países. Parece ser a única óbvia para o fazer (CP1S).

Acho que seria justo dizer que o PISA é uma prioridade de topo, num certo sentido, porque é um estudo da OCDE. Isso, só por si, deu-lhe uma credibilidade que talvez qualquer outro estudo não tivesse. O que se deve ao facto de ser levado a cabo pela OCDE (CP7S).

Para além da perícia técnica, os entrevistados sugeriram que a imparcialidade de uma avaliação

externa confere um valor particular, especialmente quando é acompanhado por rigor científico e consistência no posicionamento dos países em cada série de testes:

Passsei muito tempo — uma quantidade imensa de tempo — a olhar para o PISA — porque a reputação da OCDE estava a subir e estas estatísticas eram consideradas boas e fidedignas — o sistema assenta em muito rigor, era difícil de aldrabar, o que lhe conferia justiça (embora alguns países pudessem estar a manipular o sistema... reduzindo o curriculum). Eu vi apresentações de técnicos da OCDE que recolheram resultados da Escócia, olharam e acharam que era um material interessante — eles conseguiam ser objectivos, vinham de fora, não os movia qualquer interesse pessoal (CP9S).

Por outro lado os actores ingleses e escoceses estavam conscientes de até que ponto o PISA foi marcado pelas técnicas de marketing da OCDE, de tal forma que alguns países desejam participar no programa baseados na atenção que ele recebe dos *media*. Com isto não enfatizam tanto a superioridade da OCDE na comparação com outras organizações internacionais em termos de perícia técnica, o que pode reflectir uma mudança de atitude a prazo — tornando-se o valor do PISA mais aparente, podem os nossos informantes adoptar uma abordagem mais crítica face ao “espectáculo” da OCDE. Deste ponto de vista, a aceitação do PISA é resultado de técnicas hábeis de persuasão ou, como um dos entrevistados sugeriu, de “proselitismo”:

Eu acho que provavelmente o PISA é o que desperta mais atenção e não é por ser mais válido ou fiável, é simplesmente porque a OCDE fez um brilhante trabalho de marketing com o PISA. Por isso é mesmo um nome que está na moda, os ministros estão familiarizados com ele, os políticos em geral estão familiarizados com ele, a imprensa, a imprensa de educação e outra, estão todos familiarizados com ele, enquanto que ao TIMMS² etc ninguém presta uma atenção tão grande... Não é de modo nenhum o reflexo da qualidade dos outros estudos, é apenas porque a OCDE fez um bom trabalho com isto. Andreas Schleicher viaja pelo mundo proselitizando o PISA e tem tido grande sucesso (CP2E).

COMPARAÇÃO E COMPETIÇÃO

O selo da OCDE no clube das nações competitivas juntamente com a associação directa, que o governo faz, da melhoria do desempenho na educação com o crescimento económico foram as duas razões fundamentais para a participação do Reino Unido no estudo. Os actores ingleses em particular enfatizam a comparação com outras economias maiores como um dos principais motivos para a entrada no PISA, uma vez que outros estudos internacionais (IEA's TIMMS e PIRLS³, p. ex.), segundo eles não ofereciam a mesma base de comparação:

O PISA foi certamente o primeiro estudo de comparação internacional que nos permite comparar o nosso desempenho face a todas as grandes economias do mundo. A Inglaterra e a Escócia participaram no IEA TIMMS em 1995, mas a série de países industrializados envolvidos não era tão completa como no PISA (CP2E).

A principal focagem deste governo é o crescimento económico e a prosperidade económica. Com efeitos na solidariedade e coesão (...) também. Assim dessa perspectiva, quando olhamos para aqueles com quem estamos a ser comparados começamos obviamente a pensar — bem, em que é que estamos mais interessados? Estamos interessados em países que têm estratégias económicas bem sucedidas, que têm crescimento económico (CP7S).

A comparação foi sobretudo a razão fundamental com que os actores justificaram a participação: o conhecimento comparado é tido como essencial para a compreensão do desempenho do sistema (Jones *et al.*, 2008). A OCDE foi capaz de oferecer uma muito maior amplitude de comparação, quer para sistemas educativos mais bem ou menos bem sucedidos, quer consequentemente para economias.

O PISA foi descrito como “moeda corrente”: embora os seus dados sejam pouco utilizados, o PISA ocorre em discussões de muitos políticos e, num certo sentido, tornou-se o símbolo da comensurabilidade internacional. A presença da Escócia nas tabelas classificativas da OCDE pode ser tudo o que a Escócia “consegue ganhar” com o PISA — mas no mercado competitivo global isso pode ser de imenso valor:

Acho que o que nos interessa são as comparações internacionais (...) E a importância política de podermos dizer como está a Escócia a sair-se bem no mundo comparada com outros países. E penso que enquanto houver apetite para este tipo de comparação, algo como o PISA será utilizado porque é tocado por uma espécie de referencial de ouro, porque está ligado à OCDE. Mas, acho, podíamos dizer que essa é a principal coisa que tiramos dele. É como se dissessemos — é aqui que estamos? Possivelmente (CP7S).

Os actores nele envolvidos mostram-se capazes de colocar a nação e as suas próprias ideias num nível global de competição e a execução das políticas na linha da frente. No caso da Escócia, em particular, a ênfase na comparação com economias competitivas é explícita, pois os entrevistados sugeriram que deslocar a objectiva para fora da Europa e para o mundo podia ser mais benéfico na garantia da vantagem competitiva para as futuras gerações. Apesar das organizações europeias disponibilizarem comparações dentro do continente, o PISA proporciona uma perspectiva mais global. É crucial aprender com “os melhores”, mesmo se nalguns casos estes actores de topo não façam grande ideia do que deviam estar a ensinar:

A segunda coisa de que fiquei fortemente consciente se olharmos para a educação a nível internacional é de que as economias do mundo se globalizaram. Isto tem profundas implicações nos sistemas individuais — as nossas crianças têm que ser competitivas num mercado global. Vê-se isso no contexto europeu muito claramente, com pessoas deslocando-se no espaço da União Europeia. Por isso tivemos que conhecer o que se passa no resto do mundo para que possamos avaliar as aptidões fundamentais de que vão necessitar as nossas crianças na economia moderna. Estivemos a perder o passo? Em que é que tivemos que pensar para tratar das insuficiências que provavelmente surgiam? E o PISA foi uma forma de perceber isso. E uma forma bastante poderosa (CP9S).

Por outro lado alguns entrevistados não partilharam o mesmo grau de confiança em relação ao significado do PISA para a Escócia. Um entrevistado em particular disse que num exame feito aos programas

de avaliação internacionais pelo governo escocês, se considerou a possibilidade do país se retirar do programa. As principais razões eram o pequeno contributo dado para o conhecimento do sistema e a significativa carga no que respeita ao processo de avaliação colocado nas escolas, como se tornou evidente em 2003 em Inglaterra e em 2006 na Escócia:

Eu acho que foi um... foi um grande desafio aos recursos... e em termos de pessoal e, penso, não só isso, mas o ponto de que partíamos... não nós, quer dizer, estamos a falar da Escócia... em termos de escolas isto é uma grande carga para as escolas. Isto é, as escolas já fazem uma grande quantidade de coisas e ainda estão envolvidas no programa de realização da avaliação (CP5S).

A ADMINISTRAÇÃO DO PISA: DESAFIOS

Na verdade, dado que, quer o sistema escocês quer o inglês em muito mais alto grau, estão a exigir muito das escolas em termos de monitorização e avaliação contínuas, o problema mais premente para os dois países é atingir as taxas de resposta desejadas para cada ronda do PISA. Assim, algumas narrativas dizem poder explicar as razões de uma relativa apatia, quando os resultados são publicados. É que tal a quantidade de energia dispensada para fazer com que o teste realmente “aconteça” que quando os resultados são publicados, mais do que analisá-los, os actores se sentem com pouco ânimo para começar outra maratona que assegure a participação das escolas na próxima ronda. No caso de um político inglês que abaixo citamos, testemunha-se até uma competição interna no Reino Unido — não quanto aos resultados, mas surpreendentemente quanto a atingir a taxa de resposta exigida. Uma leitura sobre os incentivos às escolas em Inglaterra leva-nos também a uma outra surpreendente história do PISA.

Fomos bem sucedidos e fomos bem sucedidos porque demos às escolas 500 libras antes e 500 libras depois para pagar professores que substituíram os que ocuparam o tempo com o coordenador de ciência. E foi porque era a matéria principal. Os gestores estratégicos das autoridades locais tiveram que agir como defensores. Obtivemos autorização para deslocar o calendário para fora da primavera porque essa

é a altura da preparação para o GCSE⁴ e um empurrão no final da época do verão para o deslocar para a época de outono quando as coisas estão mais calmas e, como se sabe, entre estes limites funcionou. E, na realidade é uma melhoria notável, de 64% para cerca de 86%. Verdadeiramente notável, notável, mesmo, termos feito isto. Bem, acho eu, estando as escolas verdadeiramente assoberbadas... (CP5E).

Atingir os números exigidos constituiu para a Escócia problema semelhante embora não tão agudo, mesmo não tendo sido usada a estratégia dos incentivos:

As taxas de respostas foram um absoluto pesadelo. Em 2006, se analisarmos as taxas de resposta, vemos que conseguimos mesmo à justa. De facto numa interpretação não conseguimos sequer (CP7S).

Na Escócia não temos mais nenhum poder de persuasão que não seja “seria bom se conseguissem”. Essencialmente. Não os financiamos para conseguirem, não pagamos às escolas para conseguirem, não financiamos as autoridades locais para conseguirem, não damos feedback a nível local porque os dados não são fidedignos a nível local. Começámos a pensar na possibilidade de dar feedback atitudinal a nível local, diríamos que é o feedback geral das atitudes dos alunos (CP7S).

De acordo com o mesmo entrevistado, há sempre um grau de incerteza e risco, já que circunstância imprevistas e desistências de última hora podiam significar a exclusão do teste:

Houve alguns problemas específicos durante o período do teste do PISA de 2006 que quase levaram ao desastre. Em Março de 2006 houve um período de mau tempo que obrigou a fechar escolas em grande parte do norte da Escócia, incluindo escolas do PISA. Perto do fim do período do teste houve também um conflito de trabalho que envolveu vigilantes das escolas e pessoal auxiliar. Isto levou ao fecho temporário de algumas escolas e afectou outras (por exemplo algumas escolas não conseguiram arranjar salas de exame para o teste do PISA). O teste começou mais tarde nalgumas escolas, embora se tenha eventualmente realizado em todas elas (CP10S).

A gestão local dos testes do PISA foi também confrontada com os desafios administrativos e logísticos que resultam do carácter altamente burocrático e mecanicista dos testes e que deixa muito pouco espaço para uma adaptação local.

O papel do Centro Nacional do Projecto (National Project Manager — NPM) no âmbito do PISA é muito administrativo e logístico: é muito escassa a oportunidade de intervenção individual. Todas as decisões principais sobre os materiais, os processos e os procedimentos são tomadas ou pelo consorsium internacional ou pelo Governing Board do PISA e aos centros nacionais é reservada a tarefa de fazer as adaptações mínimas necessárias, organizar os testes e apresentar os resultados... O PISA é um empreendimento altamente burocrático: há formulários e manuais para tudo, muitos dos quais complexos e confusos. Isto aplica-se não só aos muitos formulários, questionários e relatórios que os centros nacionais tiveram que produzir, mas também à organização e condução dos testes dentro das escolas (CP10S).

Finalmente, houve problemas com definições, especialmente no caso da literacia científica na última ronda, assim como problemas com a interpretação dos resultados:

Muita da discussão à volta do PISA falha no tratamento da questão do que é que realmente se mede. Não é apenas o conhecimento científico (embora definido), mas também atitudes perante a ciência, e o valor atribuído à ciência. Raramente há discussão sobre as várias sub-escalas referidas nos relatórios do PISA, assume-se muitas vezes apenas que um bom resultado PISA significa “bom em ciências” e, isto não é de modo nenhum assim tão simples (CP10S).

UTILIZAÇÃO E CAPITALIZAÇÃO DOS RESULTADOS

Em termos da utilização das conclusões do PISA na Escócia, os entrevistados entendiam ser difícil clarificar a utilização que é dada às conclusões do PISA dentro do governo escocês, pelos políticos e pelos executivos:

Ficam sempre satisfeitos, é claro, ao ter uma prova que sustente o que vêm como “sucesso” escocês,

mas como é que a usam na formulação das políticas é que continua misterioso. Do mesmo modo, há sempre aqueles que ficam contentes por ter o que consideram como prova do “falhanço” (CP10S).

Contudo há um número de utilizações implícitas que se manifestam nas formas como o PISA é utilizado pela nação. Em primeiro lugar, embora a comparação com os melhores seja ainda considerada um factor significativo, a participação escocesa é justificada tendo principalmente por base que, pelo PISA, a Escócia adquire um papel no palco das políticas internacionais de educação como entidade distinta (do Reino Unido/Inglaterra).

A mais valia está na possibilidade de a Escócia e os ministros escoceses actuarem no palco internacional, mais do que a relevância das políticas e das práticas... é assim uma espécie de fazer contactos (CP8S).

Acho que o que interessa são as comparações internacionais (...) E a importância política de podermos dizer quão bem a Escócia se está a sair comparada com outros países (CP7S).

Mas acho que, em parte, isto é, como sabem, pôr a Escócia no mapa. Saímos-nos bem no PISA, por isso o que é que podemos mais tirar desta prova sobre a nossa posição no mundo (CP1S).

Assim o PISA proporciona a visibilidade da Escócia. Além disso dado que havia e há um relativamente alto grau de confiança no desempenho do sistema educativo, a participação não foi vista como arriscada — a Escócia podia ganhar visibilidade e fama no palco internacional. Este tipo de comentários sobre o efeito da participação na arena internacional não foi feito pelos actores ingleses, facto que pode estar relacionado com o desenvolvimento em Inglaterra de uma massiva e complexa máquina de testagem do desempenho que fornece um conhecimento fiável desse desempenho. Além disso, os actores do sistema do Reino Unido / Inglaterra estavam certos da sua visibilidade e “lugar” no palco internacional.

Enquanto os resultados se mantiverem bastante positivos, a influência do PISA na Escócia é como a de um meteoro: não obstante causar um pouco de

turbulência e algumas discussões e também possivelmente alguns títulos nos media, o PISA é um espectáculo que assim como rapidamente ilumina a nação, à mesma velocidade é esquecido e ignorado:

Foi usado principalmente para medir... basicamente dizendo — onde está a Escócia no mundo comparada com outros países... Estamos no quinto, no décimo segundo, o que quer que seja. Tem sido esta a principal utilização, essa espécie de medição. É assim uma ideia de medição como uma capa — é aqui que estamos... outra coisa é usá-la para analisar diferentes níveis de realização (CP7S).

Além do mais, uma vez que a Escócia não tem uma cultura orientada para testes baseados em dados individuais para cada aluno como é o caso da Inglaterra, o PISA foi descrito em várias instâncias como “uma palmadinha nas costas”, ou como um “reforço”, ou mais um elemento de prova “deitado ao lixo”.

São também suavemente políticos, no sentido de “palmadinha nas costas” — olhem, não nos saímos bem? Sabemos que a Escócia subiu ao top ten, ou lá onde foi. E o governo utilizou isso muito nessa perspectiva (CP7S).

Em conclusão, o PISA é utilizado em primeiro lugar pelo Governo escocês como ponto de referência do posicionamento e do desempenho em comparação com outras nações. De acordo com um entrevistado, antigo ministro e defensor da investigação da OCDE na Escócia, o PISA rompeu, sobretudo, com a complacência. A Escócia participa no PISA sabendo que consegue um perfil do seu sistema educativo bastante positivo — o que importa mais são as notas críticas e os problemas:

Para mim o discurso modelo é — somos fortes internacionalmente — como sei isso? — Diz-me o PISA e o PISA é fidedigno — mas sejamos claros — não somos assim tão fortes e a menos que mudemos, que nos desenvolvamos e avancemos, os outros países à nossa volta que investem em educação e se interessam pela ciência e pelos saberes técnicos e matemática — ultrapassar-nos-ão. E se nos ultrapassarem o que é que acontece? Acontece que as nossas crianças

têm potencialmente menos valor de mercado do que as deles numa economia global — não podemos ficar assim e por isso temos que mudar. Neste contexto o PISA é um ponto de referência muito importante (CP9S).

CONCLUSÕES

Os nossos entrevistados são de opinião de que o PISA reforça a distinção da Escócia (da Inglaterra) ao disponibilizar um conhecimento sobre o desempenho do sistema educativo que, internamente (no Reino Unido), pode ser usado para resistir a pressões (pelo governo do Reino Unido) para que haja mais testagem e publicação de resultados dos testes individuais numa base de comparação nacional. O PISA representa uma nova estratégia complexa baseada em comparações internacionais que capacita e renova a tradição de ponderação de dados e números própria da abordagem específica escocesa de autoavaliação e julgamento independente por peritos (especialmente da Inspeção), mas ao nível do global — isto é congruente com o desenvolvimento paralelo do reconhecimento securizante da Escócia a nível europeu através da “marca” da autoavaliação (no modelo “How good is our school” — HMIe 2002, 2007), o que, por mais de uma década, foi associado às “políticas viajantes” (“travelling policy”) (Alexiadou & Jones, 2001). Neste caso os resultados do PISA são interpretados localmente numa reafirmação das políticas locais e tradicionais (ou implantadas, “embedded”) e como produção de conhecimento educacional. Isto pode interpretar-se como exemplificando a reflexão de Alexiadou e Jones (2001) sobre políticas “viajantes” e “implantadas”; sendo que políticas viajantes são relativas a actividade de agenciamento supra e transnacional, assim como a agendas comuns (por exemplo a reformulação de propostas educativas de desenvolvimento de capital humano para a idade da informação). As políticas implantadas encontram-se em espaços “locais” (que podem ser nacionais, regionais ou locais) onde as agendas das políticas globais vão contra as práticas e prioridades existentes. Esta perspectiva assenta no reconhecimento de que, enquanto as opções políticas se tornam restritivas, as assunções e práticas nacionais e locais mantêm-se

significantes e mediatizam ou traduzem as políticas globais em formas diferenciadas. No caso da Escócia a necessidade de ter lugar no palco internacional explica porque é que o país está disposto a gastar quantidades substanciais de dinheiro para garantir, em condições muito stressantes e incertas, as taxas de resposta requeridas e conseguir participar — muitas vezes à justa — mesmo que faça muito pouco ou mesmo nada com as conclusões.

O quadro do Reino Unido em que a Escócia se integra é significativa nesta narrativa. A justificação e a intenção da entrada do Reino Unido em 1997 estão ligadas à determinação do então recém-chegado governo do New Labour em reformar a provisão do sector público e o desempenho do sistema educativo como forma de assegurar vantagem competitiva. À medida que o governo do Reino Unido se torna mais determinado em gerir o desempenho e mais sofisticado no desenvolvimento dos sistemas de monitorização em Inglaterra mais se reduz o significado do PISA para o sistema do Reino Unido/Inglaterra. Ao mesmo tempo, assim como a Escócia diverge crescentemente da política educativa do Reino Unido/Inglaterra, aumenta por sua vez a importância do PISA para a Escócia: em primeiro lugar ele é importante como reafirmação de que mesmo sem uma expansão massiva dos testes, o sistema está a comportar-se bem: é um avaliador externo dos processos internos de garantia da qualidade. Em segundo lugar torna-se uma arena para a promoção da Escócia como sistema educativo separado e distinto (e, por extensão, uma presença nacional individualizada na arena internacional). Esta última função torna-se pertinente à medida que a política interna do Reino Unido se torna mais divisionista.

O PISA aparece a ocupar um espaço simbólico importante e a construir significado sem estar sustentado por análises extensivas ou discussões profundas do seu conteúdo. Aquilo que produz parece centrar-se num ritual de participação que não oferece muitas oportunidades para um verdadeiro debate e contribuição a nível nacional. Mas isso não é sentido pelos actores escoceses como uma questão significativa. Desde que lá estejam e desde que o PISA tenha sucesso — uma “palmadinha nas costas”, como lhe chamou um entrevistado, serve os propósitos do programa. Por outras palavras, a utilização dominante do PISA é retórica; aparece e

reaparece sempre que há um debate em que é necessário apoiar afirmações e julgamentos com alguma justificação, ou seja, um suporte argumentativo ou de comprovação de natureza “investigativa internacional”. Como resumiu um dos entrevistados, o PISA proporciona um *ponto de referência* a uma nação pequena e periférica como a Escócia que tenta fugir da sombra do “outro”, a Inglaterra, quer no contexto imediato quer para além dele.

Acima de tudo, na Escócia e para além dela, o PISA empurrou para esta questão a governação transnacional da educação ou os processos de europeização, por meio de uma transformação significativa: a monitorização do desempenho do sistema costumava ser na maior parte dos casos um acontecimento que se passava “à porta fechada” envolvendo apenas representantes nacionais ao nível da UE, que beneficiavam das suas fontes de informação especiais para influenciar estrategicamente as políticas domésticas. Com efeito, era uma instância de representação da “alta” política, ou seja, um acontecimento fechado de pessoas importantes que trabalhavam juntas para proteger e favorecer os seus interesses individuais. Agora, pelo contrário, encara-se as comparações internacionais na educação como uma *questão pública* em que o desempenho nacional e a sua posição internacional têm um lugar central. Neste novo campo uma diversidade de actores, políticos, os *media*, os sindicatos de professores, académicos, e até alunos, passaram a fazer parte dum acontecimento que conceptualiza a educação não apenas como um domínio nacional, mas como parte de um mundo globalizado e interligado.

A OCDE, pela sua história no desenvolvimento de indicadores e comparações na educação internacional e decisivamente pela cuidadosa e cabal orquestração de um teste a enorme escala, tornou-se na organização internacional em que obviamente se confia e que se elege para promover as políticas nacionais a nível global. A promoção do nacional dentro da esfera de comparação internacional levanta também questões sobre o ordenamento das nações quanto à sua importância. Por isso defendemos que o caso específico da Escócia mostra o modo como um governo nacionalista pode interferir sistematicamente no “internacional” reforçando a sua causa “local”, mas também redireccionando as suas relações (por exemplo, contando com a Polónia e a Li-

tuânia) de forma a beneficiar dos novos interesses daquilo que foi a periferia da Europa. As velhas fronteiras nacionais na Europa perdem gradualmente o seu anterior estatuto (o Reino Unido) enquanto que as políticas e as decisões locais se revelam flexíveis, inteligentes e mais interligadas do que nunca. Neste contexto, a aprendizagem das políticas alarga o seu campo que se baseava na imposição e na promoção de ideias do suposto “centro”, para se tornar talvez menos controlado, mais aberto e mais volátil.

Contudo, o facto da Escócia ter um relativo sucesso deve ser tido em conta aqui. Há uma relação simbiótica entre o PISA e o sistema educativo: a Escócia precisa do PISA e o PISA precisa de casos como a Escócia — casos de nações que têm desempenho positivo mas podiam e deviam, de acordo com o discurso oficial (da OCDE e escocês), desenvolver-se mais rapidamente e com mais eficiência. A OCDE oferece um “espectáculo” de reconhecimento que se acompanha de altos níveis de visibilidade e reputação. Ao mesmo tempo, disponibiliza notas críticas que podem actuar como alavancagem de futuras reformas. Pode-se especular que o modelo escocês das políticas no plano internacional (que inclui, claro, trabalho com a UE e com a OCDE bem como com outras cooperações internacionais multi ou bilaterais) é um modelo dinamizador de ideias inovadoras lá fora, que, eventualmente, regressam como medidas domésticas reformadoras necessárias, apoiadas pelo crédito do global e por evidência consistente. O ensino e a aprendizagem das políticas neste modelo não são, de forma alguma, estratégias separadas ou dicotómicas: operam em conjunto, ao mesmo tempo, num complexo misto de actores políticos e dados, inter-relações e dependências.

Em conclusão, a produção do PISA revela pouca atenção ao seu conteúdo e aos problemas da construção da avaliação comparada. O processo é ritualístico e simbólico. Por este meio o actor das políticas locais informa uma audiência internacional, através do PISA, da adesão da sua nação às agendas reformadoras (Steiner-Khamsi, 2004) e assim se junta ao clube das nações competitivas. Como já foi sugerido, isto é especialmente importante para uma nação pequena e periférica que procura o modelo noutras nações pequenas, bem sucedidas. Contudo este processo pode não ser directamente “convergente”,

como vimos; pode, na verdade, produzir novas relações “centro-periferia”. Nesta perspectiva, como defende Appadurai (1996) podemos reconhecer

uma “globalização vernacular” em que há mudança e reconfiguração não exactamente no ou do global, mas nas interrelações globais, nacionais e locais.

1. *International Association of the Evaluation of Education Achievement* (nota da tradução).
2. *Trends on International Mathematics and Science Study* (nota da tradução).
3. *Progress in International Reading Literacy Study* (nota da tradução).
4. *General Certificate of Secondary Education* (nota da tradução).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXIADOU, N. & JONES, K. (2001). Travelling Policy/ Local Spaces. Paper to the *Congrès Marx International III Paris*, September 2001.
- ANDERSON, B. (2003). *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
- APPADURAI, A. (1996). *Modernity at large: cultural dimensions of globalisation*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- ARNOTT, M. A. (2005). Devolution, Territorial Politics and the Politics of Education. In G. MOONEY & G. SCOTT (eds.), *Exploring Social Policy in the 'New' Scotland*. Bristol: Policy Press, pp. 239-262.
- ARNOTT, M. & MENTER, I. (2007). The same but different? Post-devolution regulation and control in education in Scotland and England. *European Educational Research Journal*, 6, 3, pp. 250-265.
- ARNOTT, M. A.; MARTIN, J.; McKEOWN, P. & RANSON, S. (2003). *Volunteer Citizens: The Governance of Schooling in the UK* ESRC Final Report, Democracy & Participation Research Programme.
- CLARKE, J.; GEWIRTZ, S. & McLAUGHLIN, E. (eds.) (2000). *New Managerialism, New Welfare?* London: Sage.
- CROXFORD, L. & RAFFE, D. (2007). Education Markets and Social Class Inequality: a comparison of trends in England, Wales and Scotland. In R. Teese (ed.), *Inequality Revisited*. Berlin: Springer, pp. 39-66.
- HM INSPECTORATE OF EDUCATION (2002). *How good is our school? Self-evaluation using quality indicators*. Edinburgh: HMI.
- HM INSPECTORATE OF EDUCATION (2007). *How good is our school? — The Journey to Excellence*. Part 3. Consultado em Julho de 2009 em <http://www.hmie.gov.uk/hgios/hgios.asp> e <http://www.hmie.gov.uk/documents/publication/hmie%20report%20final%202005c.pdf>
- HUMES, W. M. & BRYCE, T. G. K. (2003). The Distinctiveness of Scottish Education. In T. G. K. BRYCE & W. M. HUMES (eds.), *Scottish Education: Post Devolution*, Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 98-110.
- JEFFREY, C. (2007). The Unfinished Business of Devolution: Seven Open Questions. *Public Policy and Administration*, 22, 1 pp. 92-108.
- JONES, K. (2000). Partnership as Strategy: public-private relationships in the Education Action Zones. *British Educational Research Journal*, 26, 5, pp. 565-582.
- JONES, K.; CUNCHILLOS, C.; HATCHER, R.; HIRRT, N.; INNES, R.; JOSHUA, S. & KLAUSENITZER, J. (2008). *Schooling in Western Europe: the New Order and its Adversaries*. London: Palgrave MacMillan.
- McCRONE, D. & PATERSON, L. (2002). The Conundrum of Scottish Independence. *Scottish Affairs*, 40, pp. 54-75.
- MENTER, I.; MAHONEY, P. & HEXTALL, I. (2004). Ne're the Twain Shall Meet? Modernising the Teaching Profession in Scotland and England. *Journal of Education Policy*, 19, 2, pp. 195-214.
- OZGA, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24, 2 (March), pp. 149-162.
- PATERSON, L. (1997). Policy-Making in Scottish Education: A Case of Pragmatic Nationalism. In M. CLARKE & P. MUNN (eds.), *Education in Scotland: Policy and Practice From Pre-School to Secondary*. London: Routledge, pp. 138-155.
- RAFFE, D. (2005). Devolution and Divergence in Education Policy. In J. ADAMS & K. SCHMUECHER (eds.), *Public Policy Difference Within the UK*. Newcastle: IPPR, pp. 52-69.
- SCOTTISH EXECUTIVE (2004). *Ambitious Excellent Schools: our agenda for action*. Edinburgh: Scottish Executive.
- STEINER-KHAMSI, G. (2004). *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. Columbia: Teachers College Press.

Tradução de Graça Aníbal