

# Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo

David Justino\*  
Susana Batista\*\*

## Resumo

A partir do questionamento da “desadequação de escala” que representa para o estado-nação os efeitos globais e locais, procuramos compreender algumas das alterações profundas que os sistemas nacionais de ensino têm revelado no último quarto de século através do duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* dos mecanismos de regulação, convergentes no processo de desnacionalização, acrescentando os conceitos de *regulação induzida*, *regulação voluntária* e de *regulação partilhada* aos tradicionais mecanismos de regulação coerciva e normativa. É neste contexto que tentaremos problematizar o aparecimento em Portugal de um número considerável de redes colaborativas de escolas e do potencial de regulação que elas podem representar, pela transformação dos mecanismos hierárquicos e verticais em mecanismos de indução de carácter horizontal e desterritorializado.

**Palavras-chave:** Regulação, regulação induzida, regulação partilhada, regulação voluntária, redes de escolas, transnacionalização, descentralização.

## Abstract

*From the questioning of “mismatch of scale” that represents to the nation-state the global and local effects, we seek to understand some of the profound changes that the national education systems have shown in the last quarter century through the double movement of transnationalization and decentralization of regulatory mechanisms, both convergent on a process of de-nationalization, adding the concepts of induced regulation, voluntary regulation and shared regulation to traditional mechanisms of coercive and normative regulation. It is in this context that we will try to discuss the emergence in Portugal of a considerable number of collaborative networks of schools and the potential regulation that they can represent, by changing from mechanisms of hierarchical and vertical regulation to inductive, horizontal and de-territorialized mechanisms.*

**Keywords:** Regulation, induced regulation, shared regulation, voluntary regulation, schools networks, transnationalization, decentralization.

“... o estado-nação está a tornar-se muito pequeno para os grandes problemas da vida, mas muito grande para os pequenos problemas da vida. É muito pequeno para os grandes

\*. CESNOVA - Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa. jdjustino@gmail.com.

\*\* . CESNOVA - Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa. susanabatista@fesh.unl.pt.

*problemas porque não existem mecanismos internacionais para lidar com coisas tais como os fluxos de capitais, desequilíbrios dos mercados, perdas de postos de trabalho, e para os vários maremotos demográficos que se desenvolverão nos próximos vinte anos. É muito grande para os pequenos problemas porque o fluxo de poder para um centro político nacional significa que o centro torna-se cada vez mais incapaz de responder à variedade e diversidade das necessidades locais. Em síntese, há desadequação de escala.” (Bell, 1988, p.B3)*

Não seria necessário esperar vinte e cinco anos para atestar a pertinência do problema colocado pelo sociólogo americano no exercício de prospetiva que publicou no Washington Post. Neste quarto de século completado nos primeiros dias deste ano de 2013, o mundo mudou radicalmente e o estado-nação, para o melhor e o para o pior, foi mais um alvo desses processos de mudança do que propriamente um dinamizador ativo e liderante. Entre a defesa da resistência conservadora e o anúncio precipitado da sua morte, o estado-nação reconfigura-se, adapta-se aos novos tempos e aos novos desafios, mas, na maior parte dos casos, corre atrás de uma mudança que lhe escapa.

O problema colocado por Daniel Bell centra-se nessa “desadequação de escala”, mas tem também o mérito de não dissociar os efeitos “globais” dos efeitos “locais”, ou seja, os “grandes problemas” não são dissociáveis dos “pequenos problemas” e ambos contribuem para acentuar não só essa desadequação de escala, mas também a natureza da sua organização e a eficácia da sua ação.

O primeiro problema que desejamos colocar pretende explicar como é que esse processo de mudança na perspetiva da desadequação de escala e da alteração da natureza das funções e organização do Estado se expressa e projeta nos sistemas nacionais de ensino e, particularmente no caso português, como é que as políticas públicas refletem ou não essa desadequação.

O segundo problema emerge do aparecimento de uma nova realidade no sistema de ensino português: as redes colaborativas de escolas. Contrariando o tradicional modo de regulação e de administração burocrática, hierárquica e vertical, essas redes desenvolvem ações através de relações e de laços de carácter colaborativo, horizontal e desterritorializado, envolvendo outros parceiros como sejam centros de investigação universitários, municípios e associações empresariais, assumindo-se como potenciais fontes de regulação alternativa dos processos de ensino e aprendizagem. O problema que se coloca é precisamente o de saber que tipo de regulação é que representam e de que modo é que se enquadram nos múltiplos modos e mecanismos que sustentam o sistema de ensino em Portugal.

## **Referenciais teóricos e precisão de conceitos**

A maior parte da literatura científica no domínio dos estudos de educação tem centrado a sua análise sobre as alterações dos modos e mecanismos de regulação, especialmente os decorrentes da maior abertura ao exterior, geralmente identificados com o processo de *globalização*, e os da descentração das políticas educativas muito conotados com a ideia de *territorialização* (Charlot, 1994; Afonso, 2003). A este duplo movimento de reconfiguração, essa mesma literatura tem associado a profunda alteração na natureza da relação do Estado com os sistemas nacionais de ensino, falando-se mesmo de uma transição do tradicional *Estado Educador* para um emergente *Estado Regulador* (Charlot, 2007).

A primeira questão que terá de ser formulada é: o que se entende por regulação? A segunda passa por identificar em que consiste a transformação: o que perde o Estado para deixar de ser *Educador*, e o que é que assume para passar a ser *Regulador*?

Não existe uma definição estabilizada e consensual do conceito de regulação<sup>1</sup>. A função reguladora decorre, na maior parte das perspectivas e domínios teóricos das ciências sociais, da necessidade de compensar a insuficiência ou ineficiência da autorregulação dos atores e instituições. É o caso da regulação das atividades económicas, especialmente da partilha do risco e das chamadas falhas do mercado, desde a informação assimétrica à formação de monopólios, das externalidades aos bens públicos. Se nas interações do mercado os mecanismos de autorregulação – geralmente identificados com a chamada *mão invisível* – não são suficientemente satisfatórios em função de valores, princípios ou propósitos de uma determinada comunidade, a procura de regulação tende a aumentar. Ora essa ação de regulação tanto pode ter origem numa organização exterior à comunidade de atores e organizações que interagem no mercado, como é o caso do Estado ou de uma organização independente, como o de uma associação dos próprios atores que assumem o reforço da autorregulação.

Neste contexto, a regulação é sempre uma correção complementar dos mecanismos de autorregulação visando o seu reforço e não se restringe à ação exclusiva do Estado ou de qualquer “autoridade legítima”. Ou seja, os mecanismos de regulação tanto podem decorrer da ação coerciva, geralmente através da lei ou, de uma forma mais geral, da regulamentação de carácter compulsório, quanto poderá surgir da consensualização colaborativa dos atores e organizações por iniciativa própria ou por indução. A natureza da regulação distingue os seus mecanismos: ora coerciva, ora induzida, quando tem origem em instâncias exteriores ao objecto de regulação, ora colaborativa ou cooperativa, ora partilhada, quando envolve os atores e as organizações que se pretende regular. Em tese, as ações de regulação não se confundem nem com as ideologias, enquanto matrizes culturais ou visões do mundo que não deixam de ter efeitos autorreguladores, nem com as crenças, as normas e os valores sociais que tendem a sustentar a autorregulação subjacente aos mecanismos de controlo social.

A confusão entre a ação reguladora e a política pública que tende a centrar no Estado ou em instituições públicas a quem se reconhecem maior ou menor autoridade legítima, é limitativa do vasto campo da procura e da atuação dos mecanismos de regulação. Neste sentido, a proposta de sistematização apresentada por João Barroso<sup>2</sup> relativamente ao conceito de regulação “enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos” é um bom referencial para a sua conceptualização sistémica que sintetizariamos nos seguintes aspetos:

1. Numa perspetiva funcional os modos e mecanismos de regulação visam assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a mudança sustentada dos sistemas sociais;
2. Os processos de regulação assentam não só na normatividade que orienta e regula o funcionamento do sistema, mas também na ação individual e coletiva dos atores;
3. Esses processos de regulação tendem a integrar-se em complexos interativos ou sistemas de regulações múltiplas, nem sempre convergentes com o mesmo propósito, nem consensuais em relação aos meios, em que o Estado é uma entre várias fontes de regulação.

1. Veja-se a este propósito o artigo Barroso, 2005.

2. *Idem*, pp. 733-735

A vantagem na interpretação destes referenciais é a de superarmos as perspetivas centradas na ação do Estado e das organizações públicas em torno das políticas públicas. Vai no mesmo sentido a proposta de definição *descentrada*, de carácter essencialista, proposta por Julia Black (2002, p.20): “regulation is the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to defined standards or purposes with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes, which may involve mechanisms of standard-setting, information gathering and behaviour-modification”.

No particular domínio dos sistemas de ensino esta perspetiva descentrada – mas não difusa, necessariamente – ajuda-nos a sistematizar as múltiplas interações que assumem os efeitos reguladores. Em primeiro lugar, porque a educação tem características de bem público, enquanto externalidade positiva do que poderia ser exclusivamente um bem privado; em segundo lugar, porque é uma das atividades que tende a identificar-se com o que a teoria económica clássica define como *quase mercado*. John Stuart Mill foi pioneiro ao identificar a educação como um dos melhores exemplos da ineficiência do mercado. Porquê?

Em primeiro lugar, porque o consumidor de educação pode não ser suficientemente competente para identificar o valor e a quantidade de educação necessários, como é o caso de uma criança ou mesmo dos seus pais ou encarregados de educação cuja cultura e estatuto socioeconómico sejam de baixa condição: como se pode falar do valor da cultura a uma pessoa que é inculta, questionava Mill. É neste contexto que na oferta e procura de educação se deve falar de *quase mercado*, porque é sempre desigual a competência de quem pode escolher entre ofertas alternativas.

Em segundo lugar, porque ao potencial benefício privado da educação se associa um benefício público, a que o Estado não pode ser alheio. A educação é um dos casos exemplares de externalidades positivas em que o benefício social tende a ser superior ao benefício marginal do indivíduo. É este equilíbrio entre benefícios privado e público que confere à educação a característica de *quase bem público* e que coloca o problema da equidade na exação fiscal como fonte de financiamento, quando coexistem no mesmo sistema oferta pública e privada.

Em terceiro lugar, o suposto mercado da educação não assegura o requisito da mobilidade da oferta e da procura, confinando o seu funcionamento à escala local definida pelos custos dos movimentos pendulares através de transportes públicos ou privados.

É por estas razões que se poderá compreender a aceitação do papel do Estado enquanto regulador por parte daquele economista liberal. Essa regulação poderia mesmo levar à ação coerciva traduzida na escolaridade obrigatória de todas as crianças. Porém, Mill (1995, p. 106) alertava: “If the government would make up of its mind to require for every child a good education, it might save itself the trouble of providing one”. Só em situações excecionais essa oferta pública seria aceitável: “An education established and controlled by the State should only exist, if it exists at all, as one among many competing experiments, carried on for the purpose of example and stimulus, to keep the others up to a certain standard of excellence. Unless indeed, when society in general is in so backward a state that it could not or would not provide for itself any proper institutions of education, unless the government undertook the task: then, indeed, the government may, as the less of two great evils, take upon itself the business of schools and universities, as it may that of joint stock companies, when private enterprise, in a shape fitted for undertaking great works of industry, does not exist in the country”.

A história dos séculos XIX e XX contrariou as teses de Stuart Mill. A construção e desenvolvimento dos sistemas de ensino massificado por todo o mundo consagraram a dimensão pública e nacional, onde a ação reguladora do Estado se fez associar a escola como órgão da sua administração direta. Quando falamos de *Estado Educador* referimo-nos a essa combinação entre regulação e oferta pública, tendencialmente monopolista e de carácter coercivo. A esse processo de *centralização* da ação administrativa do Estado, visando providenciar um serviço público de educação obrigatório e acessível a todos os indivíduos em idade escolar, designamos nós por *nacionalização* dos sistemas de ensino. Porém, na maior parte dos países ocidentais a oferta pública coexistiu com a oferta privada, assegurando o Estado o papel de regulador de ambas nos mais diversos domínios, especialmente nas funções de inspeção, concepção e desenvolvimento do currículo, avaliação externa, na certificação de manuais e conteúdos educativos, quando não mesmo na estandardização da organização pedagógica.

Quando se fala na reconfiguração do velho *Estado Educador* para um *Estado Regulador* ou um *Estado Avaliador* sugere-se que o Estado, na diversidade dos sistemas nacionais de ensino à escala global, tenderá a desfazer-se da prestação de serviços de educação que integram a sua administração direta. Ora, a análise comparada da evolução dos sistemas públicos de ensino, não permite tirar essa conclusão. O que está em jogo é a multiplicidade de contornos de um debate ideológico entre ambições neoliberais e reações dos sectores mais estatistas cuja agenda tem sido sustentada pelo discurso académico.

Até ao presente, os sistemas nacionais de ensino, na diversidade de configurações que assumem nos diferentes países, continuam mais próximos do modelo de *Estado Educador* do que do imaginário do *Estado Regulador*. Isto não quer dizer que se tenham mantido nas suas configurações originais. Mais do que uma privatização da escola pública, o traço marcante da mudança é a progressiva *desnacionalização* dos sistemas nacionais de ensino como resultado de um duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* a que correspondem novos modos de regulação que sintetizamos em dois conceitos fundamentais: *regulação induzida* e *regulação partilhada*, que se combinam com as formas tradicionais de regulação pública de carácter coerciva, centralizada, hierárquica e burocrática. Passamos a abordar cada um destes conceitos.

## Transnacionalização

Não é inequívoca a relação entre o processo de globalização e as mudanças operadas nos sistemas nacionais de ensino. O argumento geralmente invocado prende-se com a ação desenvolvida pelas organizações internacionais que nos últimos 20 anos passaram a dedicar uma especial atenção à organização e desempenho dos sistemas nacionais de ensino privilegiando uma perspectiva comparada. Casos da OCDE, UNESCO, do IEA, do Banco Mundial, ou do CEDEFOP, concitam a atenção dos investigadores enquanto novas fontes de regulação. O problema deverá colocar-se em torno da relação causal que se estabelece entre a ação destas agências internacionais e o processo de globalização. A questão pode resumir-se em saber se, na inexistência de globalização, essa ação não se concretizaria com os mesmos mecanismos e os mesmos efeitos. Julgamos que o reforço da ação dessas agências resultou mais da consciência de que o *stock* de capital humano era cada vez mais um factor de desenvolvimento económico e de competitividade nacional

que a teoria económica promoveu desde a década de 60 do século XX, do que um efeito da globalização. Esta, como sugere Andy Green (2002), exerceu maior influência na evolução do mercado de trabalho, especialmente na valorização da procura de competências e qualificações. É neste sentido que, não ignorando o papel das organizações internacionais na monitorização dos padrões de referência educacionais, nem o efeito da globalização nas interações entre mercado de trabalho e sistema educativo, preferimos recorrer ao conceito de *transnacionalização* para melhor situar e explicar os mecanismos externos de condicionamento ou de indução das políticas nacionais. Adotamos claramente a perspectiva enunciada por Saskia Sassen (2003) quando identifica esse processo de transnacionalização como consequência de um jogo de escalas múltiplas onde o global e o local não são necessariamente mediados pelo nacional, como se se posicionassem em escalas hierarquizadas.

Um segundo argumento prende-se com o efeito de mimetismo das políticas públicas, susceptível de configurar uma “convergência na alteração dos modos de regulação dos sistemas educativos nacionais que se traduz, em si mesma, [...] um processo de ‘regulação transnacional’”, como defende João Barroso (2006, p.48). Este efeito de “contaminação” – não é neutro o critério da adopção do vocábulo! – de conceitos, políticas e medidas seria o reflexo da acrescida influência das instâncias internacionais potenciada pelo processo de globalização. A transnacionalização das políticas educativas não resultaria necessariamente de qualquer ação coerciva, mas antes da procura de legitimação das próprias políticas nacionais ou da sustentação de uma retórica educativa sem efeito transformador dos sistemas nacionais de ensino. Preferimos recorrer ao termo *mimetismo*<sup>3</sup> como efeito resultante da difusão do conhecimento sobre as dinâmicas políticas e do confronto entre experiências nacionais do movimento de reforma da educação, às expressões de “contaminação” e de “empréstimo de políticas educativas” que deixam revelar o que Andy Green, na esteira de Ulrich Beck, designa por “nacionalismo metodológico” (idem, p.17; Robertson and Dale, 2008).

A história comparada da educação e das diferentes experiências de construção e desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino demonstra que esse efeito de mimetismo acompanha a difusão do modelo europeu de políticas educativas nacionais, desde, pelo menos, o século XIX. John Boli e Francisco Ramirez (1992) de há muito que demonstraram que a emergência da escolarização de massas é o resultado da estruturação de um modelo criado e desenvolvido entre os países ocidentais que mais tarde o exportaram para todo o mundo. Não obstante a fragmentação política do sistema de estados europeu, existia um extenso e comum quadro cultural que se desenvolveu através da emulação e da difusão das concepções e experiências nacionais, especialmente no que diz respeito à educação e ao ensino.

## Descentralização

O segundo eixo de mudança nos sistemas e nas políticas nacionais de ensino é o da descentralização. Ainda que o termo possa ser aplicado a qualquer processo de transferência de competências ou de responsabilidades para outros níveis de decisão que não seja o

3. Baseamo-nos nas perspectivas do isomorfismo institucional que defendem a tese de que os campos organizacionais tendem a ser configurados por tendências que promovem as similitudes das formas organizacionais e das respectivas práticas, de preferência à sua diferenciação. DiMaggio and Powell (1983).

nível central-nacional, a sua aceção tende a identificar esses processos enquanto partilha ou delegação de decisão com os níveis infranacionais de decisão. Esses processos tendem a tipificar-se de forma hierárquica de acordo com os respetivos níveis, falando-se assim de regionalização, de municipalização, localização ou comunitarização. Em qualquer dos casos estamos a falar de descentralização cuja causa tanto pode decorrer da iniciativa do Estado central quanto da reivindicação dos níveis inferiores da administração do Estado ou de organizações públicas e privadas.

Os processos de descentralização são normalmente sustentados através de normas de carácter coercivo e contratual, decorrentes ou não de uma negociação. Quando se define um novo quadro jurídico de delegação de poderes e competências nas autarquias, quando se atribui maior grau de autonomia a uma escola, quando se reconhece o papel de uma associação de estudantes ou de pais e encarregados de educação, estamos perante medidas que tendem a expressar um processo de descentralização. Mas em todos estes casos, a concretização dos objetivos subjacentes a esse processo passa pelo reconhecimento do Estado Central, através de lei ou norma jurídica de carácter coercivo ou contratual.

Os contextos e as dinâmicas políticas e sociais que favorecem uma dimensão mais ou menos alargada desse processo de descentralização são múltiplos e, de certa forma, eles têm ganho um especial relevo nas últimas décadas em que os modelos de organização dos sistemas educativos deixaram de ser tão centralizados para envolverem cada vez mais esses níveis hierarquicamente inferiores. As motivações são múltiplas (ineficiência das soluções centralizadas, potenciação dos princípios da subsidiariedade, legitimação social das políticas, etc.), mas, na maior parte dos casos, tendem a integrar-se em processos de reconfiguração do Estado e dos sistemas nacionais de ensino sempre orientadas para os princípios da eficiência, da responsabilidade partilhada dos diferentes atores em relação à formação das novas gerações, à gestão participada das escolas e ao desafio de aumento da qualidade do serviço público de educação<sup>4</sup>.

Ao conceito de descentralização educativa tem estado associado, no nosso entender indevidamente, o conceito de *territorialização* das políticas públicas de educação. Os sistemas de ensino e as políticas públicas de educação são por natureza territorializados desde a sua formação e desenvolvimento até ao presente. O que há de novo, pelo menos desde a década de 80 do século passado, é o resultado da combinação de políticas descentralizadoras com políticas diferenciadas e de discriminação positiva, em função de contextos sociais espacialmente identificados. A ideia de uma identidade territorial, social e culturalmente diferenciada, especialmente as representações dos chamados *territórios de exclusão social*, esteve na origem da elaboração de orientações específicas visando o combate ao abandono e insucesso escolares e que se traduziu em delegar na escola e nas autoridades locais uma maior responsabilidade e liberdade de adoção dos instrumentos de resposta a esses problemas. Nestes casos poderemos falar em descentralização diferenciada, tal como noutros se poderá falar de descentralização competitiva, as quais tendem a potenciar as identidades locais com vista a promover a maior eficácia das políticas. Para todos os efeitos estamos a falar de descentralização, mobilizando os diferentes atores e organizações para um maior envolvimento e responsabilização.

---

4. Maria Clara Cruz defendeu em 2012 a sua dissertação de doutoramento em Educação – Administração e Política Educacional, em que elabora o “estado da arte” das políticas públicas de descentralização suficientemente exaustivo, atualizado e rigoroso, que nos dispensa de alongarmos excessivamente esta conceptualização. *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Ação Pública*, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 2012.

## Desnacionalização

A formação dos Estados nacionais inscreve-se num processo de longa duração em que a centralização da ação coerciva e o seu monopólio legítimo foram sustentados na criação de instituições à escala nacional. Os sistemas de ensino não fugiram à regra: o processo de massificação foi acompanhado pela progressiva universalização e uniformização dos *curricula* e dos métodos de ensino, pela escolaridade obrigatória e pela monopolização progressiva da oferta pública e tendencialmente gratuita. Esta dinâmica sintetiza-se na ideia de *nacionalização* dos sistemas de ensino e no primado da regulação coerciva e centralizada, quer da oferta pública quer da privada.

Tal como destacava Daniel Bell no excerto com que iniciámos este artigo, essa excessiva centralização do poder de decisão conduziu a uma clara “desadequação de escala”, especialmente face à incapacidade de o Estado responder à crescente pressão dos cidadãos e das organizações de base visando uma maior participação e responsabilização na decisão, bem como o reforço das lógicas de funcionamento de mercado e dos princípios da gestão eficiente e racional das organizações. Este é o principal fundamento para uma pressão acrescida para a descentralização.

Para além desta pressão originária nos níveis infranacionais, essa incapacidade do Estado revelava-se também na crescente pressão internacional resultante da comparação e emulação dos resultados obtidos por cada sistema nacional de ensino. O desenvolvimento e a competitividade das nações já não se confinavam à economia ou à finança, mas integrava cada vez mais na sua função a qualidade da formação do capital humano.

É este duplo efeito de descentralização e de transnacionalização que conduziu a uma inversão da tendência que tinha marcado o desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino até ao último quartel do século XX: da nacionalização progressiva dos sistemas de ensino, passou-se à sua desnacionalização. O Estado foi obrigado a sujeitar-se ao ditame das comparações e avaliações internacionais, a considerar as experiências alheias e as consequentes orientações, e, ao mesmo tempo, a delegar uma parte dos seus poderes em instâncias mais próximas dos cidadãos e das suas comunidades. Este fenómeno não se circunscreveu à economia ou à educação, assumindo-se como um processo de reconfiguração do Estado em todos os seus níveis e na multiplicidade de mecanismos da ação coerciva e da regulação.

O quadro interpretativo e conceptual proposto permite-nos precisar como é que cada um destes conceitos se deverá posicionar face aos diferentes modos de regulação e às dinâmicas sociais e organizacionais que a ação dos seus mecanismos permite identificar. De forma sintética e esquemática, a Figura 1, ajuda-nos a arrumar conceitos e tendências na diversidade das escalas, ainda que sem esgotar a riqueza e complexidade das interações que a partir daqui se poderão inferir.



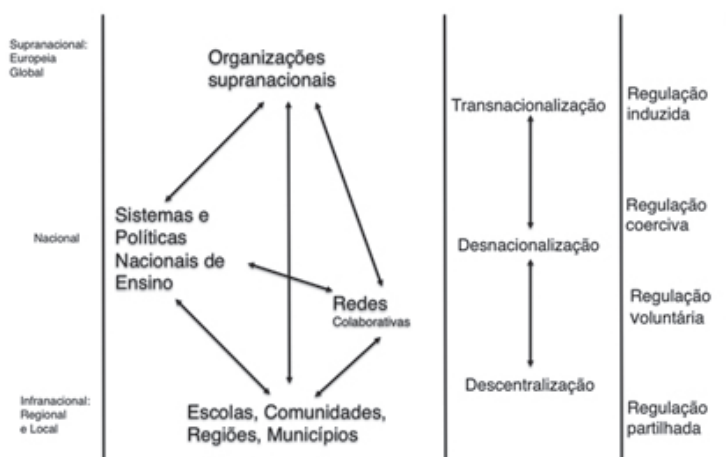


Figura 1: Escalas, conceitos e dinâmicas de transformação dos sistemas nacionais de ensino

## Regulação coerciva

É o domínio privilegiado e tradicional da ação do Estado, afirmado através da sua autoridade legítima e concretizado através de leis, normas e regulamentos, de acordo com padrões pré-definidos ou propósitos que se pretendem comuns a toda a sociedade. É a ação orientada para o exercício da autoridade visando uma determinada ordem, assente numa norma imaginada a que se deverão submeter os cidadãos e organizações civis.

De certa forma, a regulação coerciva tende a completar, reforçar ou dissuadir a chamada regulação voluntária e a autorregulação, mas a sua natureza afirma-se pelo carácter compulsório das orientações, pela universalidade dos objetos regulados e pela consequência sancionatória do seu não acatamento.

A natureza da regulação coerciva tem, entretanto, mudado com o desenvolvimento e valorização dos chamados mecanismos de regulação negociada, em que a adopção da norma é precedida por um processo de audição e concertação com os atores e organizações envolvidos no objecto de regulação. Porém, na sua natureza e na sua concretização, não deixam de ser uma regulação coerciva.

## Regulação partilhada

Quando estamos na presença de um processo de delegação de poderes e competências e de descentralização de funções até então detidas e exercidas por um organismo integrante do Estado central, nomeadamente em organizações e atores cuja atividade se desenvolve no âmbito infranacional, preferimos usar o conceito de regulação partilhada. Em primeiro lugar, porque essa regulação decorre de uma contratualização, por tempo determinado e sob certas condições, de um poder que até então era da exclusiva responsabilidade do Estado. Em segundo lugar, porque não dispensa a norma coerciva que legitima

essa partilha. Em terceiro lugar, porque o Estado continua a deter os poderes necessários para fazer cessar essa delegação.

É o caso, no domínio das políticas educativas, dos contratos de autonomia com algumas escolas públicas, as quais, continuando a integrar a administração direta do Estado, passam a dispor de uma maior liberdade de afetação dos recursos. O mesmo se poderá dizer dos processos de delegação de poderes do Estado Central nas autarquias, conferindo-lhes competências na gestão da infraestrutura escolar ou no planeamento da oferta. A contratualização do serviço público de educação com entidades privadas, embora de natureza jurídica diferente, insere-se também nos processos de descentralização, mantendo-se o Estado como garante e financiador do serviço prestado.

Nestes casos, deveremos falar de *regulação partilhada* e distingui-la da *regulação voluntária* resultante da associação, formal ou informal, de organizações e atores que, por sua iniciativa, assumem e desenvolvem práticas que orientam, condicionam ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa.

## Regulação induzida

Os efeitos da regulação de carácter transnacional, no caso particular de Portugal e dos países europeus integrantes da União Europeia, concretizam-se a dois níveis: os das políticas europeias e os das organizações internacionais.

No caso das políticas europeias, o Tratado de Roma instituidor da Comunidade consagra o princípio do “desenvolvimento de uma educação de qualidade”, através da cooperação entre Estados-membros e do eventual apoio às suas políticas, mas ressalvando sempre que o fará, “respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística”<sup>5</sup>. As políticas educativas nacionais são assim consideradas como reserva de soberania de cada Estado-membro, orientando-se as políticas comunitárias para a cooperação entre estados, nomeadamente na mobilidade de estudantes e professores, na cooperação entre estabelecimentos de ensino, no intercâmbio de informações e experiências sobre questões comuns, etc.

No domínio da formação profissional o enunciado do tratado fundador já admite a existência de “uma política de formação profissional” da Comunidade que “apoie e complete as ações dos estados-membros”, mantendo-se o respeito pleno pela “responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional”<sup>6</sup>.

Neste caso estamos perante uma clara situação de *regulação induzida*, claramente diferente da *regulação partilhada*, dado que não há cedência de soberania e do poder de concepção e organização dos sistemas de ensino e de formação por parte de cada Estado-membro.

Porém, desenvolvimentos posteriores reforçaram essa capacidade de indução através da adoção do chamado “método aberto de coordenação” que, no quadro de cooperação entre Estados-membros, pretende favorecer a convergência das políticas nacionais, visando a prossecução de determinados objetivos comuns. É no contexto desse método aberto

5. *Tratado que Institui a Comunidade Europeia*, Capítulo III, Artigo 126º, nº 1. Versão portuguesa em <http://dupond.ci.uc.pt/CDEUC/TRVRINT.HTM>

6. *Idem*, Artigo 127º

de coordenação que o Conselho Europeu pode definir objetivos comuns, instrumentos de aferição do modo como esses objetivos estão a ser prosseguidos (estatísticas, indicadores, etc.), bem como a comparação do desempenho dos Estados-membros e de boas práticas. É deste método que resultam orientações mais ou menos vinculativas para a adoção de determinadas medidas, ainda que não revistam a forma de diretivas, regulamentos ou decisões das instâncias comunitárias. Entramos no domínio da chamada “*soft law*” e que, à falta de melhor categorização, entendemos incluir na *regulação induzida*.

De certa forma, o papel das organizações internacionais extracomunitárias, como é o caso da OCDE, da UNESCO ou da IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), preenche um dos propósitos do método aberto de coordenação que é o da comparação sistemática do desempenho educativo através da produção de estudos, indicadores estatísticos, avaliações comparáveis, bem como a definição de objetivos comuns respeitantes à erradicação do analfabetismo, à escolarização ou ao abandono.

Como é evidente, cada Estado poderá ignorar essas orientações. Porém, a sua divulgação condiciona a ação dos respectivos governos, especialmente quando a mediatização desses relatórios potencia a pressão das instituições, dos grupos sociais e dos indivíduos nacionais sobre a necessidade de se conceberem ou reverem políticas públicas adequadas à resolução dos problemas identificados. Trata-se, assim, de uma pressão social que é induzida pelo conhecimento resultante de um exercício de análise e de comparação internacionais, potenciando uma atitude reativa e competitiva e promovendo o mimetismo e a eventual convergência das políticas públicas.

## **Regulação voluntária e redes colaborativas de escolas**

Defendemos no início deste artigo que a função reguladora decorre, na maior parte das perspetivas e domínios teóricos das ciências sociais, da necessidade de compensar a insuficiência ou ineficiência da autorregulação dos atores e instituições. Nos sistemas de ensino essa insuficiência ou ineficiência tanto pode resultar de uma má afetação e ou deficiente gestão dos recursos disponíveis, como de uma deficiente prossecução da missão e objetivos das organizações escolares. Se um desses objetivos é o de assegurar a equidade social no acesso e usufruto de um bem público, quer através de uma escolarização mais alargada e de maior qualidade, quer mediante o maior sucesso no desempenho escolar de um maior número de alunos, então fenómenos de insucesso traduzidos por elevadas taxas de retenção e de abandono escolar podem ser considerados como expressões de ineficácia dos mecanismos de autorregulação escolar.

A focagem das políticas públicas sobre os fenómenos do insucesso escolar são relativamente recentes em Portugal. Numa primeira fase elas resultam de iniciativas do Governo traduzidas em programas e planos especiais de intervenção, visando criar condições especiais de afetação de recursos através de mecanismos de discriminação positiva. Esses programas orientaram-se para dois problemas específicos: o insucesso escolar expresso pelas elevadas taxas de retenção e abandono escolares e o trabalho infantil que direta ou indiretamente lhes estava associado. Em 1987 foi criado o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo. No ano seguinte foi criado o Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI), substituindo a Comissão Nacional de Combate

ao Trabalho Infantil. Em 1996 foram lançados os Territórios educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) inspirados nas “Zones d’Éducation Prioritaires (ZEP)”, lançadas no início dos anos 80 em França<sup>7</sup>.

De comum às diferentes medidas o facto de se integrarem na lógica de regulação central e coerciva, distinguindo-se dos modos tradicionais de regulação pela lógica da discriminação positiva em relação a “territórios” de exclusão social. O que esta lógica ignorou foi o facto de o insucesso e o abandono escolares, para além da sua associação a fenómenos de exclusão social, serem inerentes ao funcionamento do próprio sistema educativo orientado que estava mais para a seletividade do que para a recuperação e integração dos alunos. Não obstante algumas melhorias nas taxas de abandono escolar e nas taxas de retenção, estas expressões de insucesso mantiveram-se ao longo da década de 90 (Justino e Rosa, 2009).

É ao longo da primeira década deste século que aparecem as primeiras redes colaborativas de escolas visando promover o sucesso escolar e conter as elevadas taxas de retenção e de abandono. Ao contrário das medidas anteriores, a iniciativa parte das próprias escolas, de grupos de investigadores universitários, de municípios ou de organizações da sociedade civil, na maior parte dos casos, contando com o beneplácito da administração educativa, mas funcionando de forma relativamente autónoma face a essa mesma administração.

Essas redes colaborativas de escolas têm vindo a ser conceptualizadas como um novo instrumento de organização e administração escolar (Katz, Earl e Jaafar, 2009) e consistem em relações horizontais entre escolas e ou outros atores educativos coletivos, com vista à concretização de objetivos comuns. A reflexão sobre o funcionamento das redes pode fazer-se através da perspetiva das redes sociais, nomeadamente com a sua associação ao conceito de *capital social*, definido por Coleman (1988, p.98) como “a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions of actors – whether persons or corporate actors – within the structure”. Articulado a perspetiva coletiva e individual do conceito – resumidas nas expressões de “bonding” e “bridging social capital” (Adler e Kwon, 2002) -, a lógica das redes subentende que os recursos ou o capital humano (capacidades, competências, informação, etc.) proporcionado por cada um dos parceiros possam ser apropriados, capitalizados ou “mobilizados” (Lin, 1999) pelos restantes, através do estabelecimento e manutenção de ligações entre eles.

A forma de organização em rede difere, segundo Lima (2007) dos tipos de regulação em controlo hierárquico (típica da regulação coerciva e burocrática) e da regulação competitiva (de mercado) pelo tipo de relações entre atores – pluricêntricas e interdependentes -, a negociação na tomada de decisão e os meios que asseguram essa forma de organização, baseados na confiança e reciprocidade. Também para Dupriez e Maroy (2000), as redes constituem uma das formas de coordenação da tipologia originalmente desenvolvida no mundo económico mobilizada para estudar os diferentes arranjos possíveis nos sistemas de ensino, situadas numa posição intermédia entre as duas dimensões que a configuram: o motivo da ação (de instrumental a obrigatória) e distribuição de poder (de horizontal a vertical).

7. Ver Canavarro (2004), especialmente o capítulo “Prevenção e Remediação do Abandono Escolar em Portugal – Inventário das Políticas Educativas e Sociais” em que se faz uma inventariação das políticas públicas visando o abandono e o insucesso escolares. Ver ainda Sarmento (2009) e Canário (2004).

As redes colaborativas de escolas aproximam-se assim das características da *regulação voluntária*, de carácter cooperativo e horizontal, resultante da associação, formal ou informal, de organizações e atores que, por sua iniciativa, assumem e desenvolvem práticas que orientam, condicionam ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa. Sendo um fenómeno relativamente recente de fonte de regulação dos processos de ensino e aprendizagem em Portugal, o problema que agora se coloca é o de perceber em que medida é que se combinam e articulam elas com outras regulações existentes, formando assim processos de regulação múltiplos no sistema nacional de ensino. Propomos nesse sentido uma primeira leitura das redes existentes no país.

## Redes colaborativas de escolas em Portugal

Os agrupamentos de escolas representam um primeiro tipo de redes horizontais no panorama do sistema de ensino português, embora correspondam ao que Lima (2007) designa de redes “fabricadas” e “centralizadas” e não permitam a confirmação da tese de emergência de redes horizontais “auto-organizadas” como nova forma de *regulação voluntária*. Com efeito, são redes ou formas de organização introduzidas pelo Estado para funcionar como mecanismos de coordenação de diversos estabelecimentos de ensino e funcionam em torno da escola-sede que são o seu ator central. Se é verdade que a escola-sede passa a dispor de maiores competências na gestão dos estabelecimentos que fazem parte do agrupamento e que tenha havido mecanismos de regulação negociada antes da sua formação (nomeadamente com municípios e Direções Regionais da Educação), apontando para o que definimos por *regulação partilhada*, a produção legislativa sobre esta forma de organização e o carácter obrigatório de certas orientações levam-nos a considerá-los como possível fonte de *regulação coerciva*. Segundo Licínio Lima (2011, p.90), as normas e regulamentos opõem mesmo “uma lógica associativa-autonómica” a uma “lógica racionalizadora-centralizadora”, ao priorizar certos critérios de formação de agrupamento em detrimento de outros e pretendendo generalizar essa forma de organização a todas as escolas no continente.

Associações entre escolas com uma mesma filosofia ou para defender interesses comuns são mais comuns no ensino privado, seja por intermédio de congregações religiosas que gerem um conjunto de escolas ou colégios ou mesmo a Associação dos Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo (APEE), constituída em 1975 e com cerca de 500 estabelecimentos associados. O movimento dos pais e encarregados de educação também resulta, desde 1977, numa agregação na Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP, com cerca de 1760 Associações em 2012), em Federações Concelhias (47) ou Regionais (15). Mais recentemente, a Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP) constitui um lugar para diretores de escolas públicas se mobilizarem para defender causas comuns, intervir na decisão sobre políticas educativas e apoiar os seus membros na direção e gestão das suas unidades orgânicas. Estes e outros exemplos de organizações formais entre atores envolvidos em atividades similares enquadram-se na *regulação voluntária*, na medida em que a sua ação conjunta orienta, condiciona ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa. Porém, e como argumentam Dupriez e Maroy (1999), diferem

da forma de coordenação em “rede”, onde se juntam atores com atividades complementares e cuja organização não é forçosamente formal.

As redes colaborativas entre escolas (“auto-organizadas” ou autorreguladas) – e entre escolas e outros atores coletivos – visando efeitos de regulação são um fenómeno relativamente novo em Portugal. Estas formas de organização em rede emergem para responder a problemas educativos concretos (abandono, insucesso, partilha de recursos, gestão de tecnologias, etc.) e baseiam-se na cooperação entre diferentes atores educativos (escolas, autarquias, associações de pais, centros de investigação, empresas, etc.). Ainda que reconhecidas pelo Ministério de Educação, não estão sujeitos à sua tutela nem foram por ela introduzidas: resultam da iniciativa de parceiros e organizações periféricas que trabalham em colaboração.

Uma primeira exploração das redes deste tipo existentes em Portugal (Tabela 1) permite mapear um conjunto variado de formas de organização, quer quanto ao tipo de parceiros envolvidos, quer ao objetivo da cooperação como a sua abrangência. Uma centram-se na resolução de problemas educativos concretos (insucesso, abandono, etc.) e intervêm diretamente na mudança de práticas pedagógicas em sala de aula; outras, mais abrangentes, promovem mudanças de práticas mais organizacionais, seja na utilização de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), seja na partilha de boas práticas e desenvolvimento de modelos de monitorização e autoavaliação.

Tabela 1: Redes de escolas portuguesas – uma primeira aproximação

Rede/ Projeto	Ano	Parceiros	Abrangência	Objetivo
CCEMS	1998	Centro de Competência e Agrupamentos/ Escolas	231 Agrupamentos/ Escolas	Promover as TIC em contexto escolar
TURMA MAIS	2002/3	ES Rainha Santa Isabel, Universidade de Évora, escolas, Direções Regionais	59 Escolas	Melhorar desempenhos e promover integração socio-escolar dos alunos
EPIS	2007/8	Associação de Empresários, Câmaras Municipais ou Ministério	10 Concelhos, 83 escolas	Combater insucesso e abandono escolar
FÉNIX	2008/9	Agrupamento Campo Aberto, Universidade Católica do Porto, Escolas, Direções Regionais	43 Escolas	Promover o sucesso escolar e prevenir o abandono e absentismo
ESCXEL	2008/9	CesNova, 5 Municípios, Agrupamentos/ Escolas	5 Concelhos, 25 Agrupamentos/ Escolas	Promover o princípio da “excelência educativa”

A rede em educação ainda em vigor mais antiga (apresentada em 1998) nasceu da iniciativa do Centro de Competência TIC “Entre Mar e Serra” (CCEMS) e pretende promover a utilização das TIC em contexto escolar, através da formação contínua dos agentes

educativos, apoio técnico-pedagógico e desenvolvimento de mudanças organizacionais necessárias à sua integração. Disponibilizando diversas ferramentas, associa as escolas consoante as suas necessidades específicas – desde a alocação da plataforma Moodle nos servidores do Centro (mais de 300 escolas), o sistema de informação GATo (Gestor de Atividades TIC na Educação) que facilita a organização e planeamento do Projeto Educativo da escola e a gestão de projetos de aplicação das TIC na Educação (378 escolas) ou o Sistema Integrado de Comunicação nos Agrupamentos de Escolas, para estabelecer comunicações entre os estabelecimentos e a escola-sede dos agrupamentos e com os Serviços de Educação de Câmaras Municipais (56 agrupamentos), entre outras iniciativas.

Embora se baseie em relações de tipo horizontal e colaborativo, nomeadamente na disponibilização de serviços de utilidade para a escola, podemos questionar o seu verdadeiro funcionamento em rede, na medida em que os laços primordiais parecem consistir na relação que cada uma das escolas mantém com o Centro e não num sistema de relações mais alargado e com interações constantes entre escolas que aderem ao mesmo serviço, que permitiria avançar a tese da emergência de redes autorreguladas como fontes de *regulação voluntária* complementares ou alternativas aos modos de regulação verticais.

Os Projetos Turma Mais e Fénix correspondem ao tipo de redes de escolas criadas para a resolução de problemas educativos concretos que intervêm diretamente na mudança de práticas pedagógicas em sala de aula e, ao contrário de medidas anteriores originárias do Governo, emergem, como referimos, dos próprios atores locais. Da iniciativa de uma escola (Escola Secundária Rainha Santa Isabel, Estremoz) no ano de 2002/2003, o Projeto Turma Mais foi elaborado com vista a atingir dois grandes propósitos: melhorar o desempenho escolar de todos os alunos e promover a integração socio-escolar dos alunos com mais dificuldades. Consiste numa forma alternativa e flexível de organizações das turmas e um apoio mais individualizado a esses alunos. Todos os alunos, ao longo do ano, frequentam em grupos relativamente semelhantes a TurmaMais, de dimensão mais pequena que a(s) turma(s) de origem. No ano letivo 2011/2012 eram 59 as Escolas Turma-Mais, que beneficiavam de um acompanhamento de proximidade da Escola de Estremoz e de um acompanhamento científico da Universidade de Évora.

O Projeto Fénix nasceu igualmente num agrupamento (Campo Aberto, Beiriz), em 2008/2009, e tem por objetivos primordiais a promoção do sucesso escolar e a prevenção do abandono e absentismo, centrando-se nos três ciclos do Ensino Básico. Para tal, baseia-se num modelo organizacional de escola flexível que interfere também diretamente na organização das turmas, ao criar “Turmas Fénix” e “Ninhos”, onde os alunos que demonstram precisar de maior apoio são acompanhados de forma mais individualizada, sendo reencaminhados para a turma de origem se atingirem o nível de desempenho desejado. A rede formada por 43 escolas que aderiram ao Projeto centra-se no Agrupamento inicial, que faz um acompanhamento de proximidade à adoção do modelo, e na Universidade Católica Portuguesa, que assegura o acompanhamento científico. Promove ainda Encontros Regionais e Formativos onde as escolas que adotam o modelo podem esclarecer dúvidas e partilhar reflexões.

As duas redes foram integradas no Programa Mais Sucesso Escolar, criado pelo Ministério da Educação em 2009, que surgiu precisamente para apoiar projetos que visavam a promoção do sucesso escolar e a prevenção do abandono no Ensino Básico, com apoio da Direção Regional de Educação do Alentejo (Despacho 10/2010, de 5 de Janeiro). Definida por esse mesmo despacho, a Comissão de acompanhamento do programa

integra a partir daí representantes das escolas já envolvidas nos dois projetos e membros da Direção Regional do Alentejo e da Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (DGIDC). Essa Comissão é responsável pelo cumprimento dos contratos celebrados entre agrupamentos/ escolas e direções regionais de educação, o acompanhamento do programa e a articulação dos agrupamentos/ escolas e a instância de ensino superior escolhida segundo a tipologia adotada (modelo Fénix, Turma Mais ou a tipologia híbrida proposta pela DGIDC).

Estes dois exemplos apontam para redes com génese numa *regulação voluntária*, que integram escolas e Universidades num trabalho próximo de acompanhamento e apoio na implementação de um mesmo modelo pedagógico. Essas redes foram, posteriormente, enquadradas por um programa de iniciativa do Estado, nomeadamente através da contratualização com as Direções Regionais e da criação da Comissão de acompanhamento: articulam-se, deste modo, com mecanismos de *regulação partilhada*.

O Projeto EPIS, ou a “Rede nacional de mediadores de capacitação para o sucesso escolar” tem implementação em diversas escolas públicas do país desde o ano letivo 2007/2008. Da iniciativa de uma associação da sociedade civil, a EPIS (Empresários pela Inclusão Social), o projeto visa combater o insucesso e abandono escolar e centra-se nos alunos do 3º ciclo de ensino. A intervenção é ligeiramente diferente das anteriores, na medida em que se baseia mais numa capacitação socio-comportamental dos alunos por parte de equipas de mediadores profissionalizados do que na intervenção em sala de aula. Após selecionados segundo um conjunto de variáveis, os jovens em risco escolar são acompanhados de forma próxima pela equipa de mediadores, que através de um conjunto de métodos e planos de acompanhamento e continuidade os capacita para o sucesso escolar. Os parceiros da Rede são a EPIS, o Ministério da Educação e os concelhos das escolas do Projeto (83 escolas em 10 concelhos), aos quais se juntam algumas empresas locais que ajudam ao financiamento. Embora seja gerida pela EPIS – que promove em forma de Academia a formação dos mediadores de capacitação para o sucesso escolar –, o trabalho é desenvolvido no terreno por uma equipa de mediadores concelhos profissionalizados, que trabalham em estreita articulação com os alunos e escolas.

O Projeto ESCXEL – Rede de Escolas de Excelência foi concebido e é gerido desde o ano letivo 2008/2009 pelo Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa (CESNOVA) e tem como parceiros cinco municípios e os seus agrupamentos/ escolas que quiseram aderir ao projeto (25). Baseia-se no princípio da procura de “excelência educativa” através de uma rede cooperativa onde cada um dos membros contribui com a sua competência específica, promovendo a comparação, troca e avaliação de experiências, soluções e modelos de desenvolvimento educativo. Os principais objetivos do Projeto são capacitar as escolas e as comunidades para a promoção da excelência educativa; capacitar tecnicamente e assessorar os municípios para a adoção de planos e estratégias de desenvolvimento educativo local; identificar, difundir e monitorizar “boas práticas” e desenvolver modelos de monitorização de desempenho e autoavaliação das escolas. Embora se centre em torno do Centro de Investigação que a gere, a rede conta com a participação ativa das escolas, responsáveis por capitalizar a informação e recursos dinamizados pelo Centro e livres de propor o aprofundamento de determinadas temáticas de seu interesse.

Ambas as redes (EPIS e ESCXEL) partiram e são geridas por atores locais, uma organização da sociedade civil e um centro de investigação universitário, são reconhecidas pela



administração central e colaboram em estreita articulação com a autarquia. São fontes de *regulação voluntária* que complementam os modos e mecanismos já presentes.

Outro tipo de redes internacionais associa hoje em dia os atores educativos entre si e ou com outros atores de outros países. É o caso da Associação Internacional das Cidades Educadoras, um projeto internacional que envolve cidades em países do continente africano (6), americano (59), asiático (22) e europeu (365, num total de 48 cidades educadoras portuguesas). Este movimento, que teve origem no trabalho de diversas autoridades locais em 1990 e se transformou em Associação Internacional quatro anos depois, tem como principal objetivo promover projetos e atividades que melhorem a qualidade de vida dos habitantes das cidades envolvidas, de acordo com os princípios estabelecidos na Carta das Cidades Educadoras. A cooperação abrange mais domínios que o estritamente escolar e as cidades educadoras (municípios) também se reúnem em redes territoriais e temáticas para trabalhar em conjunto em assuntos de interesse comum, entre os quais o da educação (note-se, por exemplo, o grupo de trabalho temático “Projeto Educativo Local”). Aos objetivos de troca de experiências e intercâmbios entre cidades educadoras acresce o da influência sobre o processo de tomada de decisão de instâncias internacionais e governos em questões educativas, configurando-se então esta rede simultaneamente como uma fonte de regulação transnacional desterritorializada e territorializada ao nível dos municípios portugueses.

Outras redes são promovidas por organizações internacionais, como o Projeto da Rede de Escolas Associadas (ASPnet, Associated Schools Project Network) lançado pela UNESCO em 1953 ou o Programa Comenius da Comissão Europeia, incluído inicialmente como um subprograma do SOCRATES II e atualmente integrado no programa de Aprendizagem ao Longo da Vida. Ambos oferecem uma multiplicidade de subprogramas e implicam a formação de redes entre escolas movidas por um mesmo interesse e localizadas em regiões distintas. No Projeto ASPnet, as Escolas Associadas (das quais 49 são portuguesas, do pré-escolar ao secundário) promovem através dos subprojetos os ideais da UNESCO. O Programa Comenius pretende incentivar não só intercâmbios de alunos e professores, como também a criação de parcerias entre diferentes escolas, associações, autoridades locais e outros atores ligados à educação escolar de países membros da União Europeia, para que possam cooperar e trocar experiências, nomeadamente sobre abordagens pedagógicas ou gestão escolar e apoiando-se igualmente numa plataforma digital. Os dois tipos ações são geridos pelas Agências Nacionais do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida.

Surgem também redes internacionais de escolas de âmbito mais específico, como o Programa Eco-Escolas, desenvolvido pela Foundation for Environmental Education (FEE) em Portugal desde 1996, visando estimular, apoiar e premiar ações desenvolvidos pelas escolas sobre Educação Ambiental ou para o Desenvolvimento Sustentável. Algumas sessões de trabalho e partilha são realizadas entre as várias escolas, entre as quais um Seminário, e vários municípios são também parceiros do programa (97 em Portugal). A coordenação do programa é feita tanto a nível da escola (através de um professor coordenador), como a nível nacional (pela Organização não Governamental de Ambiente/ FEE Portugal) e internacional.

Tais redes internacionais exemplificam a articulação que pode existir entre fontes de *regulação induzida* – nomeadamente aquelas concretizadas através de organizações internacionais – e de *regulação voluntária* – das próprias escolas ou outros atores educativos

que se associam a tais projetos –, mostrando então como o jogo de escalas múltiplas no contexto da desnacionalização não concebe necessariamente o nacional como uma mediação entre o global e o local.

## Balanço e perspectivas para investigação futura

Se há uma tendência no processo de transformação recente dos sistemas nacionais de ensino ela tende a identificar-se com a ação reforçada e cada vez mais evidente das fontes de regulação descentradas da instituição que esteve na origem da sua formação, o Estado. Trata-se de um processo de reconfiguração dos sistemas de regulação educativa parcialmente resultante do que Daniel Bell designava por “desadequação de escala”, mas também da maior abertura das sociedades ao processo de “externalização” do conhecimento educacional, associado à acrescida “interconectividade internacional ou global” (Schriwer, 2003), e da emergência de novas fontes de regulação intranacionais. Este duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* tem um efeito convergente sobre o que designámos por *desnacionalização* progressiva dos sistemas de ensino. Este é o traço marcante desse processo de transformação dos sistemas nacionais de ensino em que os modos e os mecanismos de regulação tendem a ser cada vez mais diferenciados pela sua origem, pela sua natureza e pela forma como se combinam e interagem, mas convergentes pelos efeitos com que limitam e condicionam as fontes tradicionais de regulação, especialmente o Estado.

O que distingue os mecanismos de regulação, mais do que a sua origem hierarquizada – local, nacional e internacional –, é a sua natureza. Por isso introduzimos os conceitos de *regulação induzida*, *regulação partilhada*, *regulação voluntária* e *a tradicional regulação coerciva*. Estas formas de regulação não são exclusivas de cada um dos níveis da escala hierárquica. Os efeitos de indução tanto podem ser transnacionais como infranacionais. A regulação voluntária e colaborativa acaba também por induzir quer as práticas quer as soluções organizacionais. A regulação coerciva tende a ser partilhada quer pela descentralização para organizações de base, quer para organismos internacionais com poder normativo. Estamos, portanto, a falar de escalas múltiplas e intersecantes, de mecanismos de natureza diferenciada, em que o seu espaço de atuação tende a superar a lógica das fronteiras e dos Estados.

É neste contexto que tentámos situar as redes colaborativas de escolas. Não sendo um fenómeno português, tem ganho especial relevo durante os últimos dez anos em Portugal. Claramente orientados para encontrar soluções para os problemas de ineficiência do sistema educativo em Portugal, especialmente os fenómenos traduzidos pela retenção e pelo abandono escolares, eles pretendem chegar onde as políticas públicas sucessivas não conseguiram ter sucesso. É ainda cedo para se poder avaliar os resultados dessas experiências. Porém, há um efeito que sendo observável precisa de sustentação teórica e empírica: há uma nova cultura escolar que já não ignora os resultados e a partir dos quais questiona os métodos de ensino, a organização pedagógica, a mobilização e afectação dos recursos, ao mesmo tempo que se abre para a participação de outros agentes externos à escola, que define estratégias de qualificação e que permitiu ultrapassar o complexo de colocar o sucesso, a qualidade e a excelência como princípios básicos da sua atividade.

## Referências bibliográficas

- Adler, P; Kwon, S. (2002). Social Capital: Prospects for a new concept. *Academy of Management Review*, 27 (1), pp. 17-40.
- Afonso, A. J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22, pp. 35-46.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas, *Educação e Sociedade*, Campinas, 26 (92), pp. 725-751.
- Barroso, J. (2006). O Estado e a Educação – A Regulação Transnacional, a Regulação Nacional e a Regulação Local, In Barroso, J (org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: Educa, pp. 41-70.
- Bell, D. (1988). Previewing Planet Earth in 2013, *Washington Post*, Janeiro 3.
- Black, J. (2002). *Critical Reflections on Regulation*. CARR Discussion Papers, DP 4. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science.
- Boli, J; Ramirez, F (1992). Compulsory Schooling in the Western Cultural Context, In Arnone, R; Altbach, P.; Kelly, G. (Eds.), *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*. New York: State University of NY Press, pp.25-38.
- Canário, R. (2004). Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. *Perspectiva*, 22, pp. 47-78.
- Canavarro, J. (2004). *Relatório do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar*. Março. Lisboa: ME-MSST.
- Charlot, B. (Coord.) (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: A. Colin, 1994.
- Charlot, B. (2007). Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Revista de Ciências da Educação*, 4, pp. 129-136.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-120.
- Cruz, M. (2012). *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Acção Pública*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, pp.147-160.
- Dupriez, C; Maroy, C. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone, *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp.73-87.
- Green, A. (2001). *Education, Globalisation and the Role of Comparative Research*. London: Institute of Education.
- Justino, D; Rosa, M. (2009). Contexto Envolvente e Factores Condicionantes do Trabalho Infantil, In Lisboa, M (coord.). *Infância Interrompida. Caracterização das Actividades Desenvolvidas pelas Crianças e Jovens em Portugal*. Lisboa: CESNOVA – Colibri, pp.35-82.
- Katz, S; Earl, L; Jaafar, S. (2009). *Building and Connecting Learning Communities. The Power of Networks for School Improvement*. Thousand Oaks, CA: Corwin. Mill, J. (1995). *On Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lima, J. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*. Lisboa: Educa, 20(2), pp.151-181.
- Lima, L. (2011). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração centralizada, in Lima, L. *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora, pp.85-116.
- Lin, N. (1999). Networks and Status Attainment. *Annual Review of Sociology*, 25, pp.467-487.
- Resnik, Julia (2008). *The production of educational knowledge in the global era*. Vol. 33. Sense Publishers.
- Robertson, S., and Roger Dale (2008). Researching education in a globalising era: Beyond methodological nationalism, methodological statism, methodological educationism and spatial fetishism. *The production of educational knowledge in the global era* (2008): 19-32.

- Sarmiento, M. (2009). O Trabalho Infantil em Portugal – da realidade social ao objecto sociológico, In Lisboa, M (coord.). *Infância Interrompida. Caracterização das Actividades Desenvolvidas pelas Crianças e Jovens em Portugal*. Lisboa: CESNOVA – Colibri, pp.15-32.
- Sassen, S.(2003). Globalisation or denationalization? *Review of International Political Economy*, 10(1), February, pp.1-22.
- Schriewer, Jürgen (2003). Globalisation in education: process and discourse. *Policy Futures in Education* 1.2, pp. 271-283.

# Mútua vigilância organizada

Luís Miguel Carvalho\*

## Resumo

O presente artigo analisa a expansão e a atual consagração do *Programme for International Student Assessment (PISA)* como um dos principais meios de intervenção no sector educativo. Este artigo faz parte de uma “família de textos” produzidos nos últimos anos no contexto de um projeto de pesquisa que, entre outras matérias, se centrou no maior uso de instrumentos de regulação baseados no conhecimento (e.g., benchmarks, boas práticas, avaliações e auditorias, monitorizações, observatórios, esquemas de acreditação), nas políticas públicas dos sectores da educação e da saúde, em vários países europeus. O artigo procura mostrar que esta comparação internacional das “competências da literacia” é, simultaneamente, um complexo dispositivo de construção e difusão de um conhecimento orientador das políticas públicas e um mecanismo para a consolidação de um espaço competitivo e cooperativo de grande escala, no qual os Estados nacionais voluntariamente se envolvem (com outras instâncias e sob os auspícios da OCDE) na produção conjunta de sentidos e de regras para a educação e o seu governo. Nas linhas conclusivas do artigo enfatiza-se a relevância do PISA como uma plataforma de interação regular entre conhecimento e política e entre os mundos sociais da política e do conhecimento pericial.

**Palavras-chave:** PISA, regulação, políticas educativas.

## Abstract

*This article analyzes the current expansion and consecration of the Programme for International Student Assessment (PISA) as a major mean of intervention in the educational sector. This article is part of a “family of texts” produced in recent years in the context of a research project that, among other things, focused on the greater use of regulatory instruments based on knowledge (e.g.: benchmarks, best practices, reviews and audits, monitoring, observatories, accreditation schemes), in the public sector policies in education and health, in several European countries. The article attempts to show that this international comparison of “literacy skills” is both a construction and dissemination complex device of a directing knowledge of public policy and a mechanism for the consolidation of a competitive and cooperative large-scale space, in which national states voluntarily engage (with other instances and under the auspices of the OECD) in the joint production of directions and rules for education and its management. In the concluding lines of the article it is emphasized the relevance of PISA as a platform for regular interaction between knowledge and politics and between the social worlds of politics and expert knowledge.*

---

\*. Universidade de Lisboa -Instituto de Educação

**Keywords:** *PISA, regulation, education policies.*

## Notas introdutórias

O acrónimo PISA instalou-se no vocabulário educacional contemporâneo. Este artigo analisa a *expansão* e a *actual consagração* do Programme for International Student Assessment, lançado em finais dos anos noventa pela Organização para o Desenvolvimento e Co-operação Económica (OCDE) e presentemente um dos principais meios de intervenção da agência no sector educativo. Mais concretamente, o artigo aborda diversos processos sociais e cognitivos implicados na presença do PISA como recurso habitual para o debate sobre o estado dos sistemas escolares e para as políticas públicas no sector da educação.

Usa-se o termo *expansão* para representar a ampliação da cobertura geopolítica alcançada pelo PISA (entre 2000 e 2012, o número de países participantes cresceu de cerca de quatro dezenas para sete dezenas, em larga medida em função do recrutamento de países não membros da OCDE), para sinalizar a ampliação do seu objecto de estudo (materializada no aumento do número de inquéritos, das matérias que versam e das populações alvo) e para notar o alongamento organizacional que advém do aumento do número de grupos de peritos e de organizações públicas e privadas associadas ao empreendimento, em actividades de inquirição, publicação e troca (ver Carvalho & Costa, 2011).

Usa-se o termo *consagração* para assinalar o reconhecimento que é dado ao PISA por políticos, altos funcionários e técnicos das administrações da educação e também por investigadores, que nele vêem uma fonte credível e útil para a aferição do estado e das performances dos sistemas escolares (Carvalho et al., 2011). Esta consagração pode bem ser ilustrada pela reacção da Comissão Europeia para a Educação, Cultura, Multilinguismo e Juventude ao relatório PISA 2009 no dia em que este foi tornado público (9/12/2012), apreciando-o como uma “ferramenta que identifica as mais recentes tendências em educação, através da avaliação de nosso desempenho por comparação com a dos países mais bem-sucedidos em todo o mundo”<sup>1</sup>.

Este artigo trata – note-se – da consagração *actual* do PISA; donde, não aventa uma definitiva consagração do mesmo. De resto, não ignora a existência de juízos menos positivos ou mesmo negativos sobre aquele. De facto, as críticas ao PISA manifestam-se no campo científico e em torno de questões muito diversas (ver, e.g., Mons, 2007, Costa, 2011): o projecto comparatista no qual se inscreve; as metodologias seguidas (seja num plano mais crítico da possibilidade mesmo de comparabilidade, seja no plano das limitações ou deficiências das escolhas relativas a procedimentos de construção, recolha, tratamento e análise); o uso limitado, por parte de políticos e nos meios da comunicação social escrita, dos resultados da avaliação; o custo financeiro que vis-à-vis os produtos que gera e os benefícios que os países financiadores deles retiram.

Este artigo aborda o PISA enquanto “*instrumento* de regulação baseado no conhecimento” (Pons & van Zanten, 2006). Isto quer dizer que é analisado como uma ferramenta que se fundamenta e que difunde um tipo particular de conhecimento com vista à

1. Fonte: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1680&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (consultado em 12/12/2010).

orientação, coordenação e controlo da acção social no sector educativo. Esta abordagem, que decorre da adaptação do conceito de “instrumento de acção pública” (Lascoumes & Le Galès, 2004, 2007), faz com que o PISA seja observado como um dispositivo no qual se combinam procedimentos de medida e interpretações acerca do sector educativo. Como referem Lascoumes e Le Galès (2007: 104-105), os instrumentos “são portadores de valores, são alimentados por uma interpretação do social e concepções precisas de um modo de regulação visado”; e cada instrumento “induz uma problematização particular dos objectos aos quais se aplica”. Sob este ponto de vista, o PISA é habitado e difunde regras e normas que fixam ou induzem formas “adequadas” de prover educação e sobre os modos como deve ser governada, qualifica e desqualifica actores públicos, cria e limita oportunidades para a acção.

Este artigo faz parte de uma “família de textos” produzidos nos últimos anos no contexto de um projecto de pesquisa que, entre outras matérias, se centrou no maior uso de instrumentos de regulação baseados no conhecimento (e.g., *benchmarks*, boas práticas, avaliações e auditorias, monitorizações, observatórios, esquemas de acreditação), nas políticas públicas dos sectores da educação e da saúde, em vários países europeus.<sup>2</sup> Essa “família de textos” disponibiliza uma multiplicidade de olhares sobre o PISA como instrumento de regulação: referenciais de educação, de política e de conhecimento educacional que transporta para a acção pública (Carvalho, 2009, 2011); sua fabricação em arenas internacionais (Carvalho & Costa, 2011); sua recepção activa em seis contextos europeus (Carvalho *et al*, 2011); sua compreensão no quadro da intensificação do uso do conhecimento na regulação das políticas e da acção pública (Barroso & Carvalho, 2011).

Este artigo articula algumas das principais descrições e análises contidas nessa “família de textos” – e para elas remete sempre que a economia da escrita o exija –, de modo a traçar um conjunto de linhas interpretativas acerca da presença regular e do poder que este dispositivo de (mútua) monitorização voluntária dos sistemas educativos transporta e exerce na acção pública. O artigo procura mostrar que esta comparação internacional das “competências da literacia” é, simultaneamente, um complexo dispositivo de construção e difusão de um conhecimento orientador das políticas públicas e um mecanismo para a consolidação de um espaço competitivo e cooperativo de grande escala, no qual os Estados nacionais voluntariamente se envolvem (com outras instâncias e sob os auspícios da OCDE) na produção conjunta de sentidos e de regras para a educação e o seu governo.

Na primeira parte do artigo, o PISA é caracterizado como instrumento da intervenção da OCDE na fabricação e na regulação das políticas e da acção pública no sector educativo. São evidenciadas as visões de educação que promulga, assim como os guiões que imprime acerca da intervenção dos políticos nacionais e da própria OCDE na regulação das políticas públicas de educação. Na segunda parte do artigo, é realçado um conjunto de factores que ajudam a compreender os processos que suportam e expandem a presença do PISA nos discursos sobre educação. O texto analisa, primeiro, factores associados aos processos de organização que marcam a fabricação e difusão do PISA; e, depois, factores relativos à utilização dada aos produtos com a chancela PISA pelos seus principais destinatários. Na terceira parte do artigo, lugar onde se traçam algumas linhas conclusivas,

2. Projecto KNOWandPOL - “The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe” -, que decorreu entre 2006 e 2011 (<http://www.knowandpol.eu/>). Sobre a sua problemática, ver Barroso (2009). Para uma visão do racional dos estudos sobre o PISA como instrumento de regulação, no âmbito do KNOWandPOL, ver Carvalho (2011, 2012).

ênfatisa-se a relevância do PISA como uma plataforma de interacção regular entre conhecimento e política e entre os mundos sociais da política e do conhecimento pericial. E argumenta-se que a atracção que esta modalidade de mútua-vigilância organizada gera tem uma relação estreita com o tipo de poder através do qual se impõe (conjugando culpa e esperança) e pelo confortável desconforto que instala nos espaços da política e da acção pública em educação.

## O PISA como instrumento de uma regulação transnacional

“C’est le Programme international pour le suivi des élèves (PISA), donc la mission est d’évaluer l’acquisition par les jeunes de 15 ans des connaissances et compétences utiles pour la vie, qui constitue l’outil le plus efficace et élaborer pour étudier les résultats de l’éducation et de transformer l’action publique” (OCDE, 2011: 17)

Esta auto-avaliação elogiosa mostra bem como o PISA se firmou, uma década e meia após o seu lançamento, como um dos principais meios de acção da OCDE no sector educativo. A agência apresenta o PISA, desde o seu início, como um estudo que pretende responder às exigências dos países membros no sentido de, com regularidade, disporem de dados fiáveis sobre os conhecimentos e as competências dos seus alunos e, consequentemente, sobre o desempenho dos seus sistemas de ensino. Ademais, propõe-se, por meio destes indicadores, promover o *benchmarking* e ajudar os políticos a conhecer os factores que se encontram associados ao sucesso educativo – e.g., motivações para aprender e estratégias dos alunos, condições socioeconómicas e culturais dos estudantes, ambiente escolar e organização dos contextos ensino. De facto, os textos de apresentação do PISA de modo algum iludem a orientação para a política, nem o seu propósito de promoção de “aprendizagem política”; e também explicitam a perspectiva sobre as relações entre conhecimento e política: um “esforço colaborativo”, reunindo *experts* de variadas origens feito á medida dos “interesses partilhados e politicamente orientados” dos responsáveis governamentais (ver, e.g., OCDE, 2001: 3, OCDE, 2004: 20, OCDE, 2007: 1, 7, 17).

## PISA como depósito de uma visão da/para a educação escolar

Os elementos nucleares da apresentação do PISA são bons indicadores daquilo que a OCDE mostra querer ser, desde há duas décadas, no sector educativo: um porta-estandarte da “monitorização de qualidade” (recorrendo, para tal, aos indicadores estatísticos, às comparações internacionais, à identificação de boas práticas, à avaliação por pares), apoiando uma agenda política na qual as questões educativas são equacionadas como requisitos de uma economia baseada no conhecimento (Rinne *et al*, 2004). De facto, a intervenção da OCDE no sector educativo deslocou-se do desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planeamento educacional, no contexto do investimento dos Estados na expansão dos sistemas educativos escolares no pós-II Guerra (orientação ainda evidente na década de setenta), para a disseminação de instrumentos de apoio à monitorização da qualidade e da eficácia dos sistemas educativos (Morgan, 2007). O percurso da agenda da OCDE em matéria educativa foi marcado pela tensão entre os princípios do liberalismo económico e os princípios da democracia social; e esta tensão manifestou-se (e manifesta-se)



num equilíbrio instável entre critérios de eficiência e de eficácia e ideais de igualdade, inclusão e coesão social (ver Henry *et al*, 2001). Nas últimas duas décadas, essa tensão vem sido gerida sob a ‘tutela’ dos primeiros: os problemas a que hoje dá primeiro plano remetem para a educação enquanto factor gerador de vantagens na competição global e para a capacidade dos sistemas educativos produzirem uma força de trabalho flexível e adequada às necessidades do mercado de trabalho (Rubenson, 2008).<sup>3</sup>

Esta representação da educação está inscrita no PISA, que põe em marcha uma problematização particular da realidade educativa e dos modos correctos de aí agir – mormente recorrendo e amplificando a de literacia e centrando nela a interrogação sobre e a crítica ao sistema escolar. Os argumentos desenvolvidos no âmbito do PISA operam sobre várias categorias institucionais da Escola (Carvalho, 2009, 2011): na redefinição dos alunos como aprendentes ao longo da vida; na redefinição da relação ensino/aprendizagem, em alinhamento com as teorias da aprendizagem cognitiva e da chamada sociedade pós-industrial; na redefinição dos saberes escolares e de sua organização; na redefinição do *locus* da avaliação dos sistemas escolares, uma avaliação pensada em função das consequências do que o sistema “faz” e prestando contas (aos outros subsistemas sociais) daquilo que faz.

Ao introduzir um questionamento acerca de práticas e cerimoniais escolares, o PISA pode ser percebido, por muitos actores sociais, como sendo um actante portador de um potencial de mudança, de uma força crítica e de desinstitucionalização. Não deixa, por isso, de constituir uma proposta de reescrita do modelo escolar, senão mesmo parte de uma mais ampla reescrita do modelo educativo das sociedades contemporâneas.

### **PISA como depósito de uma visão de/para o governo da educação**

A OCDE exerce um papel de actor político único no sector educativo (Henry *et al*, 2001) e essa singularidade manifesta-se bem nas suas formas de actuação. Como mostram Martens *et al* (2007) a agência actua, predominantemente, através das modalidades da “coordenação” – a capacidade em providenciar os meios para organizar e manusear os procedimentos que promovem certas iniciativas num campo político – e da “formação de opinião” – a capacidade de iniciar e influenciar discursos nacionais, produzindo “visão e valores”, “modelos e conceitos”, e fazendo “gestão de informação”. A OCDE atinge eficazmente as políticas nacionais, principalmente, como “criadora, provedora e legitimadora de ideias”, e consegue-o através de práticas de uma regulação *soft*, nas quais sobressaem a construção de regras, a monitorização, a fixação de agendas para a política (Mahon & McBride, 2008). Estas práticas manifestam-se em actividades “meditativas” e “inquisitivas” (Jacobsson, 2006: 207-208): no primeiro caso, as estruturas e processos de intervenção dos Estados são debatidos por peritos e nessa prática reflexiva se fixam *standards* e se propõem modelos inovadores; no segundo caso, os Estados envolvidos dispõem-se a mostrar-se, aos outros, e a submeterem-se a examinação, através de auditorias,

3. Nas discussões sobre a agenda da OCDE, é necessário estar atento à necessidade e à capacidade desta “meta-organização” (Ahme & Brunsson, 2006) gerar ajustamentos ideológicos. Na última década e em sectores sobretudo ligados a políticas sociais, tais deslocamentos têm sido percebidos como indicadores da emergência de um “liberalismo inclusivo” (Craig & Porter, 2004), marcado pelo apelo a um investimento dos Estados no apoio a actores sociais (particularmente crianças, jovens e mulheres) que se mostrem dispostos a responsabilizarem-se pela sua capacitação, apoiando assim o desenvolvimento de capital humano ao longo da vida.

avaliações, *rankings*. É neste contexto que o PISA é portador e difusor de regras sobre as relações entre Estados nacionais e entre estes e as agências internacionais, colocando os decisores políticos nacionais num exercício repetido de mútua observação num espaço “competitivo-cooperativo” mundial.

De facto, para além das visões de educação que promulga, o PISA imprime scripts acerca dos modos de governar o agir no sector educativo. Estes definem a OCDE como agente muniador de conhecimento regulador para as políticas; e o decisor político esclarecido como o actor que aprende.

“E lembre-se: sem dados, você é apenas mais uma pessoa com opinião” – esta máxima, utilizada por um membro da OCDE em suas apresentações<sup>4</sup>, sintetiza perfeitamente os ingredientes de um *script* sobre o governo da educação e sobre o papel dos múltiplos actores (nacionais, internacionais) com capacidade reguladora nesse governo. Nesse guião, o bom decisor político é apresentado como: um actor que governa diagnosticando objectivamente o seu mundo ou sector; que se orienta pela procura de vantagens competitivas através da medição dos *efeitos* do sistema escolar; que identifica fragilidades e adopta soluções a partir do *what works* (em outros países); que conhece e copia os competidores para poder progredir mais rapidamente. O bom político é também o que dá prioridade política ao sector da educação, que a pensa pela razão económica, que se rege pelo princípio da competitividade, e que gere com eficiência as verbas orçamentais para o sector educativo. O bom decisor político não gere, “muda” – tira seu o sector do “atraso”, relativamente a outros sectores equivalentes, fá-lo produzir mais e melhor, movendo-o do “modelo industrial” para o modelo “pós-industrial”<sup>5</sup>.

Em suma, o universo discurso PISA pressupõe e define um certo tipo decisor político: o solucionador de problemas, o aprendente, o decisor político razoável que governa com e através da monitorização e da comparação regular (enquanto práticas correntes e apropriadas às suas esperadas identidades e papéis). Ora, com a afirmação deste *script* sobressai, simultaneamente, a legitimidade de um certo tipo de conhecimento, de uma forma de o fazer e da agência que concebe, organiza e difunde esse conhecimento.

## O lugar da OCDE e do PISA na fabricação e regulação das políticas

O sucesso da intervenção da OCDE depende da sua credibilidade como “organização perita” e como *truth teller* (Noaksson e Jacobsson, 2003: 42) e isso significa que tem de corresponder positivamente à percepção segundo a qual gera um saber especializado, livre de pontos de vista políticos e de circunstâncias particulares e a partir de estudos empíricos fundados em conhecimentos sobre os quais existe um relativo consenso científico. No caso do PISA, tal é visível num conjunto convenções e rotinas sobre ‘o que é e como se faz’ o conhecimento útil: o ponto de partida dos *surveys* é parcialmente definido pelos representantes nacionais e o trabalho posterior abre-se ao seu escrutínio – dependente

4. *Powerpoint* apresentado por membro da OCDE no 10º Seminário da OCDE intitulado “*Vendo a Escola pelo prisma do PISA* (Tóquio, Junho de 2005)”.

5. Seguindo de perto a análise feita noutro texto (Carvalho, 2011) sobre uma entrevista concedida por Andreas Schleicher (à data director da Divisão de Indicadores e Análise, da Direcção de Educação da OCDE) à revista *Veja*, editada sob título *Medir para Avançar Rápido* (ver Weinberg, 2008), bem como sobre o artigo de Hugonnier (2008), então Deputy-Director da Directoria de Educação da OCDE.

pois dos consensos entre os actores políticos acerca do admitem ver/ter (mutuamente) escrutinado; a construção de inquéritos, análises e de publicações é feita por equipas e por organizações produtoras de conhecimento especializado que, colectivamente, validam a sua própria perícia.

Em suma, o PISA condensa os elementos que caracterizam a intervenção da OCDE no sector da educação: a ênfase que coloca na monitorização dos sistemas educativos, em torno de “competências para a vida” dadas como representativas das “necessidades” de uma “economia baseada no conhecimento”; e o recurso a formas *soft* no âmbito de sua intervenção regulatória. Mas o PISA é um instrumento importante para a OCDE na medida em que, como lembram Henry *et al* (2001), com ele a agência deixou de estar depende, em matéria estatística, de dados criados pelos sistemas nacionais. Mais, ao “gerar os seus próprios dados” determina um quadro de questões e de orientações próprio – e “independente” das realidades nacionais – para a monitorização e a pilotagem dos sistemas escolares<sup>6</sup>.

## Factores da expansão e da corrente consagração do PISA

A redução da dependência relativamente aos dados criados pelos sistemas nacionais não implicou, tão só, a elaboração de um quadro de questões e de orientações que são tidas como relevantes para a monitorização dos sistemas escolares. Concomitantemente, implicou o estabelecimento de ligações efectivas com actores (individuais e colectivos) nas actividades de inquirição, de publicação e de troca que sustentam a produção, a difusão e o uso dos materiais PISA. Esta segunda parte do artigo põe em evidência a formalização de um espaço político e de conhecimento que suporta a monitorização e pilotagem dos sistemas escolares, para tal apresentando um conjunto de factores relativos aos processos que suportam e expandem a presença do PISA nos discursos sobre educação. Primeiro, dá-se atenção à ecologia do PISA e, depois, às relações que os principais destinatários do programa desenvolvem com os seus produtos<sup>7</sup>.

## Da construção da ecologia do PISA

A existência e a expansão do PISA assentam em duas capacidades de acção colectiva – a de criar organização e a de fazer convergir e conectar mundos sociais diversos na produção de quadros cognitivos e normativos comuns, garantindo paralelamente a imprescindibilidade da agência que o inventou e gere (a OCDE).<sup>8</sup> Tais capacidades

6. Para uma mais apurada diferenciação do PISA face a inquéritos congéneres, ver Bottani (2006). Sobre a sua emergência no contexto das actividades do programa International Indicators of Educational Systems, ver Morgan (2007). Para a sua inscrição no percurso das avaliações internacionais comparadas, ver Carvalho (2011).

7. Usa-se o termo ecologia seguindo a noção de *ecology of institutions* de Everett Hughes (*The Sociological Eye*, Chicago, 1970: 70), tal como referida por Star & Griesemer (1999 [1989]: 506), que se reporta às escolhas dos actores organizacionais acerca das suas fontes (materiais, informacionais e humanas) e à habilidade em estabelecerem trocas continuadas, duradouras, com elementos seleccionados do seu ambiente

8. Referimo-nos aos que estão formalmente associados ao empreendimento (investigadores e peritos de centros de pesquisa públicos e privados, profissionais da OCDE, decisores políticos e membros de estruturas da administração da educação, que participam em actividades de inquirição, na elaboração de publicações, em reuniões e em actividades formativas) e aos informalmente conectados (comunicação social, actores das políticas públicas nacionais que invocam os “resultados” em debates

materializam-se na construção da literacia como objecto de estudo e no estabelecimento de um saber sofisticado e credível sobre essa matéria, no recrutamento e na coordenação dos especialistas, dos membros das administrações nacionais e dos políticos envolvidos no empreendimento; na difusão ampla e multidireccionada dos dados gerados no PISA (ver Carvalho & Costa, 2011).

Pode dizer-se que a OCDE construiu um monopólio de saber especializado sobre o objecto de avaliação que constituiu: as “competências de literacia dos jovens escolarizados”. Esta noção de literacia usada no PISA determina que se avalie em que medida jovens com 15 anos se mostram capazes de apreender e interpretar diferentes tipos de materiais escritos com os quais são confrontados no dia-a-dia, de resolverem desafios e problemas matemáticos ou de compreenderem e solucionarem situações e desafios científicos. Assim, com o recurso a provas centradas na avaliação das competências de literacia e não nas disciplinas curriculares (seus objectivos e conteúdos específicos), o PISA demarca, assim, a “sua área de conhecimento” em torno de um objecto singular.

O trabalho de fabricação de um quadro conceptual singular – as competências de literacia – resulta simultaneamente um labor intelectual (a diferenciação de um objecto de estudo) e de um processo de “interessamento” (Callon, 1986) de diversos mundos sociais. Essa construção (ficcional e material) do interesse de outros revela-se na capacidade para reunir diversos actores da política, da administração, e da *expertise* e prolonga-se na criação de condições para a sua interacção, na fixação e na arbitragem das relações entre esses diferentes mundos. Esta configuração de interdependências fixa, também, padrões para as relações entre as autoridades públicas e os especialistas (Carvalho & Costa, 2011): as primeiras outorgam o estatuto de *experts* a certos actores sociais e aceitam que estes putativos especialistas sejam parceiros-chave no processo de construção de representações e de regras para a coordenação, orientação e controlo do sector educativo.

Apesar da centralidade atribuída à acção do Secretariado da OCDE nesta coordenação, o PISA depende da colaboração de um núcleo de peritos, ligados a múltiplas comunidades de conhecimento e também às organizações de têm dirigido os consórcios responsáveis pelo desenvolvimento técnico-científico do PISA.<sup>9</sup> Todos eles influenciam a continuidade do empreendimento e participam na coordenação das actividades, pessoas e recursos do PISA, de acordo com valores e regras comuns às organizações periciais. Ademais, o conhecimento produzido no âmbito do PISA decorre de acordos e consensos pré-existentes, refeitos ou estabelecidos ao longo de suas actividades cíclicas entre peritos, gestores da OCDE, políticos e burocratas nacionais. O instrumento resulta de convenções sobre o que *é/deve* ser o “conhecimento para a política”, como ele deve ser produzido, mas também acerca dos tipos de saberes tomados como credíveis para serem mobilizados e gerados no âmbito do PISA.

Neste processo de produção – no qual notamos a presença dos modos transgressivos, colectivos e de autodeterminação da autoridade epistémica, metodológica e social, do saber gerado (cf. Nowotny *et al*, 2001) – o “conhecimento para a política” mostra uma

---

ou propostas de acção, outros actores que o usam como recurso para a elaboração de instrumentos na área da avaliação, investigadores de várias áreas (economia, educação, sociologia) que mobilizam dados produzidos pelo PISA para realizarem seus trabalhos (ver Carvalho & Costa, 2011).

9. Em todos os ciclos (incluindo o de 2012) o *Australian Council for Educational Research* (ACER) liderou o Consórcio responsável pelo design e o desenvolvimento do PISA. Em 2009 porém houve dois contratantes - um sob direcção do ACER e outro do *Dutch National Institute for Educational Measurement- CITO*, ainda que coordenados por um único director de projecto (ligado ao ACER).

significativa plasticidade. Desde logo porque o empreendimento envolve conhecimentos e universos de produtores de conhecimento especializado muito diversos: conhecimentos nas matérias dos inquéritos (matemática, leitura, etc.) e suas didácticas, em psicometria (à qual a OCDE atribui o crédito maior de assegurar o cumprimento dos critérios principais da verdade científica seguida no projecto), em psicologia social e, ainda, em saberes associados aos estudos sobre a eficácia das escolas e à econometria (que são mobilizados para análises sobre as variações dos resultados obtidos) (ver Carvalho & Costa, 2011). O conhecimento singular do projecto PISA tem pois um carácter compósito (disciplinar e transdisciplinar, mole e duro, negociável não negociável) e disciplinado (pela matriz da literacia e pela pelas normas construídas no mundo psicométrico).

Esta plasticidade pode ser associada, também, à multiplicidade de formas que toma o saber gerado no âmbito do PISA, em função da variedade de publicações e outros veículos de difusão de informação que são mobilizados (relatórios gerais e temáticos, enquadramentos teóricos, bases de dados, guias metodológicos, relatórios técnicos sobre testes, escalas, amostras, mas também documentos que disseminam o mais *elementar* como exemplos de questões usadas nos testes (ver Carvalho & Costa, 2011). Realce-se, enfim, que tal variedade de produtos supõe uma pluralidade de audiências e se abre para uma variedade de usos possíveis. Estes objectos são preparados para serem manuseados por diferentes públicos (políticos, administradores, investigadores, famílias, meios de comunicação social) – para serem reproduzidos, seleccionados, adaptados; enfim, passíveis de ser reaproveitados e desenvolvidos por diferentes utilizadores. É possível a reprodução, a recontextualização ou mesmo a produção de novo conhecimento a partir deles. Esta ‘multiplicação de efeitos desejados’ é parte indissociável da construção da ecologia do PISA.

Nessa perspectiva, parece evidente que o PISA procura tornar-se no instrumento de referência e que a sua capacidade de expansão é uma das chaves para o seu sucesso. Assim sendo, a criação de uma ecologia favorável – actores individuais e colectivos convencidos a garantir recursos informacionais, financeiros e humanos, necessários à prossecução do empreendimento – determina as características do instrumento: sua hibridiz, sua capacidade para cooptar a crítica, sua espectacularidade, ou mesmo seu desenvolvimento “modular”, sensível aos interesses, visões, e capacidades de investimento, dos países envolvidos (ver Carvalho & Costa, 2011). Em complemento, podemos também dizer que a adaptação aos seus ambientes (cultural e técnico) também pesa na fabricação do instrumento: vimo-lo no cuidado posto em práticas, recorrentes, de vigilância – concretamente, na observação e na avaliação do impacto do PISA, na atenção e cooptação de críticas que lhe são dirigidas, no acompanhamento dado ao desenvolvimento da investigação na área de avaliação de desempenho fora do contexto PISA.

## As relações dos ‘destinatários’ com o PISA

A adesão e a participação das autoridades nacionais no PISA estão fortemente ligadas a elementos simbólicos (Carvalho *et al*, 2011): a procura de um posicionamento no mundo das nações avançadas e em seus fóruns de política e de *expertise*; o estatuto atribuído à OCDE como organização especializada; e a sua representação como instância produtora de saber de referência para a decisão política. A adesão e a participação são, em todo caso,

contingentes à história e circunstâncias nacionais. Quatro factores nos parecem relevantes (Carvalho *et al*, 2011): a existência de estruturas nacionais e/ou tradições no domínio da avaliação e, em particular, a avaliação do desempenho dos estudantes; o envolvimento, anterior, em estudos internacionais e/ou organizações desse campo; a existência de reformas (em início ou em curso) nas quais as questões da *accountability*, da monitorização, ou a alteração das concepções do currículo, estejam em jogo; a acção de indivíduos ou colectivos de especialistas que intervêm como *entrepreneurs* junto ao mundo da política nacional.

Também no que concerne às representações e normas de que o instrumento é portador, se nota que estas são filtradas, corrigidas, modificadas, por vezes mesmo dotadas de novas formas e significados quando circulam por diferentes contextos socioculturais. Os nossos estudos dão conta da variedade de modos como os dados e os textos PISA são usados, em espaços nacionais, nos universos da investigação, da política e da administração da educação (Carvalho *et al*, 2011): para elaborar análises de políticas em curso; para justificar questões específicas da agenda política; como fonte para realização de estudos sobre as “realidades nacionais”; ou para construir (ou desenvolver) instrumentos de regulação autóctones (designadamente no âmbito das chamadas políticas de prestação de contas e/ou de garantia de qualidade). Esta variabilidade nas recepções dependerá de factores como: os diferentes tipos de saberes de que são portadores os indivíduos/colectivos que mobilizam o instrumento; a posição desses mediadores nas arenas da política e/ou do conhecimento educacional; as relações entre conhecimento e política que são definidas pela própria estrutura do PISA a nível nacional (com ‘sede em organismos da administração ou em institutos de investigação/universidades); e a distância/proximidade entre o conhecimento circulante e os conhecimentos (pré) existentes no contexto de acolhimento. A respeito deste último factor, acrescente-se que a variação da frequência, da extensão e da profundidade da mobilização do conhecimento em circulação a nível nacional se relacionam com (i) o vínculo do conhecimento local (e suas infra-estruturas) a empreendimentos de avaliação internacional comparada, e (ii) com a afinidade dos actores nacionais com os referenciais de avaliação - conceptuais e metodológicos (e.g., psicometria) – usados nos fóruns supranacionais.

Consequentemente, ao longo de mais de dez anos, visões complementares foram sendo adicionadas ao “conhecimento para a política” criado no âmbito do PISA. Os objectos/textos foram reinterpretados, tornados aceitáveis e eficazes por (e para) cada contexto social e cognitivo que o mobiliza, ainda que cada receptor activo tivesse diferentes capacidades e recursos para o fazer.

Porém – e a par destas diferenças – é possível dar conta de três tendências comuns aos diversos contextos estudados quanto ao modo como dados, informações e conhecimentos têm sido mobilizados em debates públicos e para decisões políticas. Por um lado, em sedes de debate público, há um redimensionamento dos conhecimentos disponibilizados nos relatórios do PISA: são sobrestimados os dados quantitativos relacionados com a qualidade do desempenho dos estudantes por país, sob a forma das *league tables*. Por outro lado, o debate toma um de dois epicentros: ora é dirigido no sentido de reforçar a componente de análise sobre as questões de equidade dos sistemas de ensino (em particular, os efeitos das variáveis socioeconómicas na variabilidade do desempenho ou sobre factores que sobre eles podem exercer alguma interferência, como como os currículos ou os recursos humanos da escola); ora é dirigido pela questão da eficiência dos sistemas,

nomeadamente pela discussão da relação entre a despesa pública em educação e o desempenho dos alunos. Assim, os debates tendem a dar continuidade, mas agora com outros indicadores e outro provisor de conhecimento tomado como verdadeiro, quer à crítica das desigualdades educacionais (e a favor da adopção de mecanismos de intervenção política para seu combate) que à crítica ao excessivo ou ao mau investimento de recursos face à qualidade das performances dos alunos (e a favor de uma redefinição do papel regulador do Estado). Por fim – terceira tendência –, apesar da existência de vozes críticas, o PISA é habitualmente percebido pelos actores políticos como capaz de aumentar a consciência pública sobre os sistemas educativos, de ajudar a identificar problemas e a fornecer bons exemplos, e de retractar adequadamente o desempenho dos sistemas educativos, suas fraquezas e forças.

Em suma, parece-nos razoável dizer que o PISA é percebido como um óbvio provedor de informações baseadas em prova e que cria – e permite criar – novos problemas e imaginar novos futuros. Porém, se os produtos informacionais gerados pelo PISA estabelecem um quadro de possibilidades para velhas e novas políticas públicas, não se pode dizer que haja uma importação automática, nem uma inevitável convergência de políticas como efeito do PISA. De facto, a percepção da existência de conspícuas diferenças na mobilização dos produtos PISA por comunidades de conhecimento diversas e em contextos políticos diferentes (sejam estes nacionais, regionais, locais ou transnacionais) coabita com o reconhecimento de sua atractividade. Nesta dupla qualidade assentam, também, a sua expansão e a sua consagração.

## Notas conclusivas

Como a secção anterior pôs em destaque, através de um complexo de actividades de inquirição, publicação e troca, o PISA conecta interesses, visões e projectos (de quem o faz e de quem o usa), pelo que se constitui como plataforma estável para a composição e recomposição de significados e de interesses. Assim, o seu sucesso não consiste em gerar convergência no plano das opções ou das soluções políticas (nem em conduzir a interpretações e utilizações convergentes de produtos PISA por parte de outros actores sociais); mas antes em criar uma dependência simbólica e/ou funcional, nos diversos mundos sociais que atinge. O instrumento é, exactamente, uma plataforma para fazer conexões duradouras com os mundo da política e do conhecimento (e entre estes), tendo em conta as diferenças existentes e permitindo que os dados e informações que disponibiliza possam alimentar essas diferentes possibilidades e disposições para o seu uso. O poder que o instrumento exerce reside nessa capacidade para manter ligados às múltiplas actividades (de intercâmbio de pesquisa, de publicação) que constituem o PISA actores que operam em diferentes mundos sociais e em diferentes níveis (regional, nacional, supranacional). É essa a sua força: a de operar a partir da participação (incondicional ou crítica) de variados mundos sociais na sua produção, difusão, utilização e consumo. O instrumento concretiza, deste modo, o seu “efeito de inércia” (cf. Lascoumes & Le Galès, 2007: 10): as controvérsias, as disputas sobre as análises dos dados ou sobre soluções para “os problemas da educação”, as ficções e e/ou os escrutínios de sistemas, políticas e práticas educacionais são sempre feitas em comprometimento com o dispositivo.

Como a secção anterior pôs em destaque, as medidas de política educativa que invocam o conhecimento gerado pelo PISA variam, de país para país e mesmo em cada país (ao longo do tempo), quanto às soluções que preconizam e aos objectivos que se propõe atingir, assim como quanto aos seus alvos (estudantes, professores, famílias) ou em matéria de valores declarados. Há, portanto, uma mobilização selectiva de conhecimento, de tal modo que recorrentes questões de política pública se mantêm, regressam ou ganham maior visibilidade como “problemas” da educação e da agenda política, sendo que tal selecção não é independente da orientação política dos contendores. Tendo em conta estes elementos, é possível dizer que o uso na decisão política e no debate público de dados e de informações do PISA ocorre, principalmente, para justificar e legitimar visões e soluções pré-existentes. Ora, este recurso insistente (e mesmo que superficial) ao PISA, com funções legitimadoras, confere autoridade ao instrumento. Por seu lado, a credibilidade técnica obtida pelo e/ou conferida ao conhecimento gerado no âmbito do PISA dota os seus utilizadores nacionais de legitimidade acrescida em matéria de debate ou de proposição de medidas políticas. Esta circularidade – o instrumento legitima a acção política nacional, a acção política nacional legitima o instrumento – será indissociável do confortável desconforto (ou desconfortável conforto) que marca a presença regular do instrumento nos debates políticos. O PISA “age” pelo *namings, blaming and shaming*; opera pela responsabilização e pela culpabilização, associadas a uma combinação de números e de posições relativas dos países num espaço competitivo mundial. Mas o instrumento não opera apenas com o poder da “culpa”; assenta também na esperança que cria. O actante transmite optimismo quanto à possibilidade de reformar a educação, e deposita confiança nos actores políticos, encorajando-os a ter, em suas mãos, a tão crucial bandeira da “mudança”. O actante transnacional dá-lhes a possibilidade de legitimarem problemas e/ou soluções políticas com a benção de um conhecimento espacializado, agido e/ou percebido como ‘independente e universal’.

O modo como o PISA é acolhido e usado permitem-nos falar do poder cognitivo do instrumento, principalmente no que respeita à definição dos meios adequados para governar os sistemas educacionais. A comparação do desempenho entre sistemas educacionais, bem como as críticas e/ou elogios produzidos em torno dos resultados do PISA afirmam-se como práticas comuns nos debates sobre a educação. Não se trata apenas da significativa, ainda que por vezes episódica, presença do PISA nos órgãos de comunicação, alimentando os rituais das tabelas classificativas ou a invocação recorrente de outros países como lugares de “lição”. O que é relevante é que os produtos gerados pelo PISA tendem a obter o estatuto de conhecimento necessário para ser mencionado nos debates, para explicar medidas políticas, mesmo que – como vimos – produzidas sob diversos credos e aplicáveis a matérias e alvos distintos. Ora esta consagração do instrumento é, simultaneamente, uma consagração de um conjunto de preceitos sobre os processos de regulação transnacional: o primado de um modelo racional e “baseado em evidências” para a coordenação e controlo das acções no sector da educação, contrastando e desqualificando uma coordenação baseada nas opiniões e/ou na ideologia; a “livre aquiescência” dos políticos – e sua adesão, envolvimento e apoio (material e simbólico) – à “mútua vigilância” como uma apropriada e eficaz prática de administração do social; e – claro – a confirmação da avaliação sistemática do desempenho dos alunos em “domínios e competências de literacia” como um dos recursos úteis e confiáveis para a pilotagem dos sistemas educativos contemporâneos.



## Referências Bibliográficas

- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2006). "Organizing the world". In M.-L. Djelic. & K. Sahlin-Andersson (eds.), *Transnational Governance* (74-94). Cambridge: University Press.
- Barroso, J. (2009). "Apresentação" [Dossier Conhecimento e Política]. *Educação & Sociedade*, 30 (109): 951-958.
- Barroso, J. & Carvalho, L.M. (2011). "Apontamentos sobre os 'novos modos de regulação' à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política". *Propuesta Educativa*, 36: 9-23.
- Bottani, N. (2006). "La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador". *Revista de Educación*, extraordinario: 75-90.
- Callon, M. (1986). "Some elements of sociology of translation". In J. Law (ed.), *Power, Action, and Belief (196-233)*. London: Routledge and Keegan Paul.
- Carvalho, L.M. (2009) "Governando a educação pelo espelho do perito". *Educação & Sociedade*, 30 (109): 1009-1038.
- Carvalho, L.M. (2011). "O PISA como dispositivo de conhecimento & política". In L.M. Carvalho, coord., *O Espelho do Perito* (11-40). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L.M. (2012). "The fabrications and travels of a knowledge-policy instrument". *European Educational Research Journal*, 11 (2): 172-188. Acessível em [http://www.wwords.eu/eej/content/pdfs/11/issue11\\_2.asp](http://www.wwords.eu/eej/content/pdfs/11/issue11_2.asp)
- Carvalho, L.M., Afonso, N. & Costa, E. (2011). "O PISA em seis contextos europeus: difusão e indignação". In *O Espelho do Perito* (127-151). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L.M. & Costa, E. (2011). "Fabricando o espelho do perito: a construção de conhecimento pericial no mundo PISA". In *O Espelho do Perito* (41-76). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Costa, E. (2011). "O PISA na literatura científica: Um caso de propagação, recriação e contestação de conhecimento". In *O Espelho do Perito* (77- 106). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Craig, D. & Porter, D. (2004). "The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion strategies in the rise of 'inclusive' liberalism". *Review of International Political Economy*, 12: 387-423.
- Grek, S. (2009) "Governing by numbers: the PISA effect". *Journal of Education Policy*, 24(1): 23-37.
- Grek, S., Lawn, M., & Ozga, J. (2009). "O PISA e o debate das políticas na Escócia". *Sísifo*, 10: 75-86. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F. & Taylor, S. (2001). *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Oxford: Pergamon Press.
- Hugonnier, B. (2008). "Les acquis des adolescents". *Futuribles*, 344: 47-61.
- Jacobsson, B. (2006). "Regulated regulators". In M.-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance* (205-225). Cambridge: University Press.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). "L'action publique saisie par ses instruments". In *Gouverner par les Instruments* (13-44). Paris: Presses de Science Po.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- Mahon, R. & McBride, S. (2008). "Introduction". In R. Mahon & S. McBride (eds.), *The OECD and Transnational Governance* (3-22). Vancouver: UBC Press.
- Martens, K. Rusconi, A., & Lutz, K. (eds.). (2007). *Transformations of the State and Global Governance*. London: Routledge.
- Mons, N. (2007). "L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves." *Revue Internationale de Politique Comparée*, 14 (3): 409-423.
- Morgan, C. (2007). *The OECD Programme for International Student Assessment: unraveling a knowledge network*. Doctoral Thesis. School of Public Policy and Administration. Ottawa, Ontario: Carleton University.

- Noaksson, N., & Jacobsson, K. (2003). *The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD*. Stocholm: SCORE (Score Rapportserie 2003:7).
- Nowotny, H., Scott, P. & Gibbons, R. (2001). *Re-Thinking Science: Knowledge and the public in the age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press
- OECD (2001). *Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *Learning for Tomorrows World – First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- OECD (2007). *PISA – The OECD Programme for International Student assessment* [PISA Brochure]. <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/51/27/37474503.pdf>
- OCDE (2011). *Regards sur l'Éducation*. Paris: OCDE.
- Pons, X. & van Zanten, A. (2006) "Knowledge circulation, regulation and governance". In B. DELvaux & E. Mangez, coord., *KNOWandPOL Literature Review*. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Rinne, R., Kallio, J., & Hokka, S. (2004). "Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response". *European Educational Research Journal*, 3(2): 454-86.
- Rubenson, K. (2008). "OECD education policy and world hegemony". In Mahon R. & McBride S. (eds.), *The OECD and Transnational Governance* (242-259). Vancouver: UBC Press.
- Star, S.-L., & Griesemer, J.R. (1999 [1989]). "Institutional ecology, 'translation' and 'boundary objects'". In M. Biagioli (ed.), *The Science Studies Reader* (505-524). New York: Routledge.
- Weinberg, M. (2008) "Entrevista: Andreas Schleicher - Medir para avançar rápido". *Veja*, Agosto 17, 20-21. Acesso em <http://veja.abril.com.br/060808/>