

# 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 do 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 interação 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-existent, 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 *naming, 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 indigenação". 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/>