

# ATORES DO CONHECIMENTO E A CONSTRUÇÃO DE NOVOS CENÁRIOS DE GOVERNANÇA: O CASO DA DIREÇÃO-GERAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DA COMISSÃO EUROPEIA\*

SOTIRIA GREK<sup>1</sup>

*RESUMO:* Este artigo aborda o tema da governança da educação na Europa. Esse espaço da política tem sido dominado por grandes interesses e organizações transnacionais, entre as quais se destacam a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Comissão Europeia (CE). Este artigo procura explorar e explicar quais são os efeitos constitutivos que as práticas sistemáticas de ‘medição’ e de standardização têm na intensificação da convergência entre a Direção-Geral de Educação e Cultura da CE e a OCDE, a qual, por meio do PISA e de outros testes internacionais, tornou-se um ator influente na política educativa em uma escala global. O artigo pretende identificar os feitos do ‘governo pelos números’ nas interdependências criadas entre as duas organizações internacionais.

*Palavras-chave:* organizações internacionais; medida; Europa; OCDE; PISA.

## KNOWLEDGE ACTORS AND THE CONSTRUCTION OF NEW GOVERNING PANORAMAS: THE CASE OF THE EUROPEAN COMMISSION’S DG EDUCATION AND CULTURE

*ABSTRACT:* This paper focuses on the case of education governance in Europe. This field has been dominated by major transnational interest and organizations, among which the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the European Commission (EC) are two of the most significant. The paper aims to explore and explain what the constitutive effects of measurement and standard setting practices are in the increasing policy convergence, between the EC’s Directorate General Education and Culture (DG EAC) and the OECD; the latter - through PISA and other international test - has become an influential actor in education policy globally. The paper aims to identify

---

\*O artigo baseia-se em investigação realizada no âmbito dos projectos ‘Governing by Numbers: data and education governance in Scotland and England’ e ‘Fabricating Quality in European Education, ambos financiados pelo Economic and Social Research Council, e do projecto KNOWandPOL (Knowledge and Policy in Education and Health Sectors), financiado pela União Europeia através do Sixth Framework Programme for Research and Technological Development.

<sup>1</sup>Universidade de Edimburgo – Edimburgo, Reino Unido. E-mail: Sotiria.Grek@ed.ac.uk  
DOI: 10.1590/ES0101-73302016166099

the effects of “governing by numbers” in the interrelationships between the two international organizations themselves.

*Keywords:* international organizations; measurement; Europe; OECD; PISA.

**ACTEURS DE CONNAISSANCES ET LA CONSTRUCTION DES  
NOUVEAUX PANORAMAS DU GOUVERNEMENT: LE CAS DE LA  
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION ET DE LA CULTURE DE LA  
COMMISSION EUROPÉENNE**

*RÉSUMÉ:* Ce texte se concentre sur le cas de la gouvernance de l'éducation en Europe. Ce domaine a été dominé par les intérêts et les organisations transnationales, parmi lesquelles l'OCDE et la Commission Européenne (CE) sont deux des plus importants. Le texte vise à explorer et expliquer les effets constitutifs de la mesure et des pratiques de standardisation dans l'intensification de la convergence des politiques entre la Direction Générale de l'Éducation et de la Culture (DG EAC) de la CE et l'OCDE; ce dernier - grâce au PISA et à d'autres tests internationaux est devenu un acteur influent dans la politique d'éducation à l'échelle mondiale. L'article vise à identifier les effets de «gouverner par des nombres» dans les relations entre les deux organisations internationales.

*Mots-clés:* organisations internationales; la mesure; Europe; OCDE; PISA

## Introdução

**L**ocalizado no campo da governança da educação na Europa, este artigo dá destaque ao seu significativo, apesar de negligenciado, papel na formação da União Europeia (UE). Apesar de a educação repetidamente, na história da União Europeia e também muito antes, ter sido considerada e mobilizada como a pedra angular para a construção de uma identidade europeia comum e uma população europeia, isso nunca foi uma “competência” da UE. Pelo contrário, os Estados-membros sempre mantiveram controle formal sobre as políticas de educação: na verdade, a sensibilidade política em torno da questão sempre foi tal que a educação é considerada um tema tabu nos corredores do quartelão europeu em Bruxelas. Como Neave (1984, p. 6) sugere, “os Estados-membros parecem ter adotado para a educação a atitude que o político francês, Leon Gambetta, uma vez sugeriu para seus compatriotas adotarem quanto à perda da Alsácia-Lorena em 1871: Pense nela sempre. Mas fale dela nunca!”

Essa realidade histórica significou que a política de educação na Europa foi vista principalmente como uma questão doméstica — uma imagem muitas vezes reforçada por acadêmicos marcados pelas regras formais da subsidiariedade. De fato, embora a pesquisa em educação tenha cada vez mais reconhecido o papel e o impacto das agendas políticas internacionais, o foco ainda é, principalmente, sobre o que os efeitos significam para o “país”. Em suma, as fronteiras nacionais, em matéria de educação, ainda se mantêm fortes, independentemente da influência de desenvolvimentos sociais

e políticos que possam sugerir o contrário. Como se pode esperar que um ator europeu, tal como a Direção-Geral de Educação e Cultura da Comissão Europeia (DG EAC), navegasse através das águas agitadas de sensibilidades e tradições nacionais, a fim de adotar algum tipo de agenda política europeia e um processo de governo europeu no campo da educação? Como a DG EAC conseguiu se adaptar ao surgimento da “cada vez mais estreita” união política, dado o papel periférico da educação? Finalmente, como a DG EAC reagiu ao surgimento e crescente influência de novos atores, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e sua máquina de produção de dados? Essas são as principais questões que este artigo objetiva abordar.

Este trabalho, construído sob uma abordagem sociológica e política, argumenta que a educação na Europa pode e deve ser vista para além dos níveis estabelecidos de governança da “UE” ou “nacional”. Ao olhar para a DG EAC, o trabalho não está, de forma alguma, concentrado na política formal e oficial da UE para a educação. Em vez disso, o interesse é em explorar a mediação, os fluxos e as práticas transeuropeus que contribuíram para a formação do espaço europeu de educação (LAWN; GREK, 2012). O trabalho faz isso concentrando-se em duas fases da governança:

- a fase inicial, quando dados, números e governança leve (*soft governance*) desenvolveram uma nova, alternativa e - pelo menos para alguns - mais persuasiva forma de governar a educação europeia; e
- a fase desenvolvida, onde a construção da aliança com a OCDE foi fundamental para esse projeto, uma vez que as propriedades físicas desse espaço político não são tanto das regras formais, mas a vigilância mútua por meio do monitoramento de desempenho e comparação.

Na verdade, os indicadores em suas várias formas, o artigo argumenta, criam, sustentam e projetam esse espaço adiante. É sobre isso que encontramos as interações e o esforço do ator principal; é a maneira pela qual esses conflitos são resolvidos que determina a hierarquia e o ordenamento político dos atores.

Para explorar esses pontos em detalhe, o documento baseia-se em recursos teóricos e empíricos para demonstrar como governar a educação na Europa pode ser encontrado e descrito por meio do rastreamento de construções de dados e das discussões em torno deles. Por um lado, os dados estimulam e apoiam a comparação constante; por outro, os indicadores podem direcionar e moldar a política à distância. O artigo baseia-se na investigação desenvolvida ao longo da última década e, principalmente, nos projetos “Fabricando Qualidade na Educação Europeia (em inglês *Fabricating Quality in European Education*)” (2006-9); “Conhecimento e Política (em inglês *Knowledge and Policy*)” (2006-11); e “Aprendizagem Política Transnacional (em inglês *Transnational Policy Learning*)” (2010-12). Metodologicamente, os dados foram coletados por meio de pesquisa qualitativa e, mais especificamente, por meio da análise de documentos de política e entrevistas com atores-chave da política

da DG EAC e da OCDE. Ambas as fontes de dados geraram informações para este artigo e são utilizadas ao longo do trabalho para sustentar os argumentos.

No geral, ao ressaltar a importância dos estudos críticos da quantificação — e, em particular, das propriedades constitutivas dos indicadores — o artigo destaca o papel dos dados e números como o suporte material e digital que apoiou a própria formação da Europa. Nessa análise, os europeus dão sentido aos seus mundos por meio de dados; eles dão sentido à educação europeia por meio de sua mensuração. Por todas essas razões, o artigo sugere que, ao estudar a governança da educação na Europa, podemos compreender melhor a própria Europa. Dentro desse contexto, o surgimento de mensuração de desempenho adquire significado por meio da ampla narrativa global da UE de se tornar a economia do conhecimento mais competitiva do mundo. Para governar essa economia, mensuração e comparação criam uma perspectiva de mundo que persistentemente fabrica, ilumina ou define certos objetos e, ao mesmo tempo, obscurece e esconde outros. A partir da década de 90 e, em particular, primeiramente com o aumento da aprendizagem ao longo da vida e depois com marcos como a Estratégia de Lisboa em 2000, o Processo de Bolonha e o recorrente Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) da OCDE, os fluxos da educação transeuropeus (e globais) têm sido de tal intensidade, que são considerados como nós e conduítes importantes na construção do projeto europeu. Desconsiderar tais acontecimentos por causa da “regra” da subsidiariedade sugere não simplesmente falta de imaginação e curiosidade; seria uma representação errônea de uma importante e crescente realidade onde, apesar das competências da UE ou a falta delas, a governança está, de fato, acontecendo.

O trabalho iniciará com um esboço de um quadro teórico do papel dos números na governança transnacional. Em seguida, serão discutidas as fases inicial e desenvolvida do trabalho de governança da DG EAC na educação, na Europa, e concluirá com uma discussão sobre as implicações para a governança da educação e da política democrática.

## “Governar por números” na governança transnacional

Estudos sobre o papel dos números no governo das sociedades têm sido abundantes e têm atraído vários campos de estudo, incluindo sociologia, história, ciência política, geografia, antropologia, filosofia, estudos em ciência e tecnologia (STS) e outros. Autores proeminentes têm escrito claramente sobre o papel dos números na formação dos Estados modernos e o papel dirigente dos regimes de mensuração em várias áreas da política pública e da vida social (ALONSO; STARR, 1987; HACKING, 1990, 2007; PORTER, 1995; POWER, 1997; DESROSIÈRES, 1998; ROSE, 1999; ESPELAND; STEVENS, 2008). Da mesma forma, antropologias de números sugerem que “as nossas vidas estão cada vez mais governadas por — e por meio de — números, indicadores, algoritmos, auditorias e as sempre presentes preocupações com a gestão do risco” (SHORE; WRIGHT, 2015, p. 23) (MERRY, 2011; SAUDER; ESPELAND, 2009; STRATHERN, 2000). Além disso, importantes *insights* e perspectivas sobre indicadores, em particular, vêm dos STS (BOWKER, STAR, 1999; LAMPLAND;

STARR, 2009; LATOUR, 1987; SAETNAN; LOMELL; HAMMEL, 2011), incluindo a Teoria Ator-Rede (LATOUR, 2005). Finalmente, há um pequeno, mas crescente material de estudos relativos a usos específicos de indicadores e quantificação, em contextos de governança transnacional (BOGDANDY; DANN; GOLDMANN, 2008; PALAN, 2006; MARTENS, 2007; FOUIGNER, 2008; BHUTA, 2012).

No entanto, apesar do número crescente de publicações sobre o “governar por números” global, a nossa compreensão da relação entre as políticas de mensuração e a realização de governança transnacional é menos bem estudada. Como Djelic e Sahlin-Andersson (2006) sugerem, em razão da fluidez e complexidade das intensas redes que cruzem fronteiras e regimes de regulação (*soft regulation*) leve que dominam o espaço transnacional, governança transnacional é um campo particularmente produtivo de inquérito sobre o papel dos números no governo. Essa falta de atenção pode ser em razão de limites disciplinares; por exemplo, os estudiosos de Relações Internacionais (RI) e do Direito Internacional não prestaram muita atenção ao campo até agora, embora haja um aumento de literaturas interessantes sobre o papel dos números na economia política global (PALAN, 2006; MARTENS, 2007; FOUIGNER, 2008).

Quais são as propriedades dos números que sugerem um papel tão central na produção de governança transnacional? Contrastando números à linguagem, Hansen e Porter (2012) sugerem que, embora tenha demorado muito tempo para estudiosos reconhecerem a natureza constitutiva do discurso, agora estamos bem conscientes do papel da linguagem na construção da realidade. No entanto, eles sugerem que os números são caracterizados por qualidades adicionais que tornam a sua influência muito mais difundida do que a das palavras: esses elementos são ordem; mobilidade; estabilidade; combinação e precisão. Usando o exemplo do código de barras, que claramente ilustra “como operações numéricas, em diferentes níveis, contribuem fortemente para a ordenação das atividades transnacionais dos Estados, empresas e pessoas” (HANSEN; PORTER, 2012, p. 410). Eles sugerem a necessidade de concentrar-se não só nas qualidades nominais dos números em si, mas, de acordo com Hacking (2007, p. 295), “nas pessoas classificadas, nos especialistas que as classificam, estudam e ajudam, nas instituições nas quais os especialistas e seus sujeitos interagem e por meio das quais as autoridades controlam”.

É precisamente nesses atores do conhecimento que este documento se centra; seguindo a literatura sobre as capacidades dos números, para serem estáveis, ainda que viajem rápido e sem fronteiras, esta análise objetiva lançar luz sobre o que Latour (1987, p. 245) chamou de “os poucos pontos de passagem obrigatória”: no seu movimento, os dados passam por sucessivas reduções de complexidade até atingirem um estado bastante simplificado, que os permite viajar de volta “do campo para o laboratório, de uma terra distante para a mesa do cartógrafo” (HANSEN; PORTER, 2012, p. 412). Atores do conhecimento, tais como a DG EAC ou a OCDE, constituem estes “centros de cálculo”; isso, no entanto, de acordo com Merry (2011), não sugere que eles sejam significativos somente em relação às suas capacidades de produção de conhecimento. Ao examinar especificamente o papel dos indicadores na governança transnacional, Merry (2011) elucida os seus efeitos

na governança; conseqüentemente, se os considerarmos como centrais na produção do conhecimento, podemos inferir que o seu funcionamento como coletores, controladores e distribuidores de conhecimento deve ter impacto crucial na governança. Esses efeitos dão poder aos atores do conhecimento e os colocam em um jogo de poder, complexo e em constante evolução, por influência e recursos — por meio do exame da interação e interconexão de seus aparatos de dados, é precisamente sobre esse jogo de poder e suas regras que este trabalho irá lançar luz. Na verdade, Shore e Wright (2015, p. 433) afirmam que, “enquanto os números e ‘fatos’ têm efeitos tanto no conhecimento quanto no governo, também é importante considerar como são produzidos, quem os projeta, que premissas subjacentes sobre a sociedade moldam a escolha do que medir, como lidam com dados faltantes e a quais interesses servem”.

## A fase inicial: em direção à criação de um espaço de comparação

Historicamente, a atividade da política da educação na UE poderia ser classificada de diversas formas; por exemplo, o Tratado de Roma (1957), o Ato Único (1987), e os Tratados de Maastricht (1992) e de Amsterdã (1997) poderiam ser considerados suas cinco fases principais (1957-87; 1987-93, 1993-99 ; 1999-2009; 2009-) (BLOMQUIST, 2007; OLLIKAINEN, 1999; SHAW, 1999). Entretanto, esse espaço da política europeia de educação não foi determinado apenas pelos limites geográficos de um mercado comum. Já em 1960, tornou-se um projeto compartilhado e um espaço de sentido, construído em torno de valores culturais e educacionais comuns. De fato, a partir da década de 60 até a década de 70, o discurso de uma cultura comum e histórias compartilhadas foi lentamente sendo produzido como um conjunto de fatos e mitos sobre uma “comunidade imaginada” europeia, renascendo das cinzas de uma Segunda Guerra Mundial destrutiva. A formulação de políticas da educação para a “Europa dos cidadãos” assumiu a forma de cooperação cultural, mobilidade dos estudantes, harmonização dos sistemas de qualificação e formação profissional (COMISSÃO EUROPEIA, 2006). Não constituía uma construção puramente discursiva, adicionada à lista de mitos europeus. Foi concretizada e perseguida por meio de programas comunitários, tais como Comett e Erasmus, envolvendo um grande número de pessoas e ideias que transitaram (COMISSÃO EUROPEIA, 2006). Seu impacto foi, de forma discutível, limitado quanto à maneira com que os sistemas de ensino europeus construíram seus currículos e suas ferramentas de governança; subsidiariedade era a regra. Entretanto, independentemente dos seus efeitos relativamente limitados, o projeto de uma “Europa dos cidadãos” tinha uma ambição clara: criar identidade e cultura europeias distintas — e usar esses recursos para permitir a governança de um espaço cultural e político compartilhado.

Esse breve lembrete das características fundamentais desse espaço político é importante e ajuda a enfatizar os eventos determinantes que viriam a transformar o espaço europeu da educação, de um projeto um tanto idealista de coesão cultural,

em uma realidade competitiva muito mais incisiva. Isso porque, seguindo esses primórdios, o discurso sobre fundamentos culturais iria mudar para um de medição.

Na verdade, na virada do milênio, a meta de uma economia do conhecimento e o problema da governança do mercado estavam se movendo para além da mobilização, sistematização e colaborações de trabalho nas arenas da educação profissionalizante e superior. Educação poderia agora sair das sombras da construção de uma cultura e de uma identidade comum para “[a] construção gradativa de um espaço educacional europeu aberto e dinâmico” (COMISSÃO EUROPEIA, 1997, p. 3). Criticamente, os formuladores de políticas tornaram-se muito mais interessados nos resultados dos sistemas de ensino, do que nos insumos. Essa mudança da política centrou-se em informações dos sistemas europeu e nacional e no progresso em direção a objetivos comuns e envolveu uma série de novos atores nas cidades, empresas e parcerias público-privadas.

O Livro Branco da Comissão Europeia sobre educação e formação, ensino e aprendizagem (COMISSÃO EUROPEIA, 1995) sinalizou uma importante reformulação dos seus objetivos no domínio da educação. A ideia de aprendizagem (e não educação) adquiriu significado, uma vez que conduziu a um caminho poderoso que une a aprendizagem ao longo da vida à economia do conhecimento, combinando cidadania e trabalho. Unir conhecimento e aprendizagem ao longo da vida foi uma solução necessária para o problema da invisibilidade e a falta de poder formal sobre educação. Dessa forma, a educação poderia ser redefinida como uma necessidade individual, em vez de patrimônio ou parte de sistemas comunitários.

A comparação entre Estados-membros deveria ser o meio para alcançar os objetivos europeus. Na verdade, a mudança para o Método Aberto de Coordenação (MAC) no âmbito do Processo de Lisboa, em 2000, sinalizou o movimento, pela UE, de comparação interna e através da UE (e internacional), como uma forma de governança (COMISSÃO EUROPEIA, 2001). Essa foi a primeira vez que os Estados-membros, no âmbito do Conselho Europeu, haviam promovido a clara necessidade de sistemas de ensino europeus convergirem: a continuidade do trabalho anterior nos domínios da aprendizagem ao longo da vida, da formação profissional e do ensino superior foi encorajada mas não exigida. Mais importante, a coordenação dos sistemas de ensino europeus para a escolaridade obrigatória era um empreendimento relativamente novo. Ao longo do processo, o papel da Europa na educação foi claramente articulado com os objetivos mais amplos de Lisboa para estabelecer uma economia competitiva: na verdade, os ministros da educação foram mandatados com a missão de alcançar os objetivos de Lisboa em 2010. Essa foi, portanto, uma nova etapa política para a UE, pois envolveu uma nova forma de trabalhar a educação e a formação; números viriam simultaneamente para institucionalizar e legitimar esse espaço político europeu em formação.

Mais especificamente, esses indicadores e *benchmarks* definiriam as fronteiras desse espaço político, imbuí-lo-iam de valores e seriam a fonte de conflitos entre atores-chave. É importante ressaltar que a contribuição que as diferentes agências de dados fariam nesse processo, inclusive para o estabelecimento de *benchmarks*

adequados, foi dada como certa desde o início. Os dados numéricos requerem uma base firme de comparação e análise sistêmica cruzada dos dados; desenvolver os discursos para justificar a mensuração de certos indicadores e as avaliações comparativas logo viria para atender a essa necessidade. De acordo com Pépin (2006, p. 196-197),

o objetivo não era criar novos indicadores em tão pouco tempo, mas identificar os problemas relacionados com a qualidade que eram politicamente mais relevantes para os países europeus e, então, determinar qual dos indicadores existentes — principalmente os do Eurostat, da OCDE, da IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) e Eurydice — poderia lançar mais luz sobre esses problemas.

Os indicadores não foram idealizados a partir do zero, mas foram constituídos com base em triangulação de dados existentes que, naquele momento, foram considerados úteis; em certo sentido, a maior parte do trabalho para a criação de um espaço comum de comparação para a educação europeia já estava feita. Era necessário então coordenar dados, organizações e mentes em direção às exigências da nova economia do conhecimento.

O MAC criou uma mudança de passo na escala e velocidade dos dados que a Comissão agora tinha disponíveis; começou a gerar uma série de novas ferramentas e processos de dados para governar essa nova área de trabalho. Começando com um acordo sobre os objetivos comuns e questões-chave, a DG EAC construiu uma base de conhecimento da UE, por meio do desenvolvimento de um conjunto comum de indicadores para comparação quantitativa. Isso incluiu o envolvimento de uma ampla gama de peritos e *stakeholders*, tanto por meio de “projetos” quanto de avaliações pelos pares. Finalmente, o processo implicaria a preparação ou a adoção de relatórios e recomendações (LELIE; VANHERCKE, 2013, p. 14-15). De fato, a partir de 2002, liderado pela Comissão, foi lançado um complexo e contínuo processo de estabelecimento de diretrizes, de indicadores quantitativos e qualitativos e *benchmarks*, de metas nacionais e regionais, de monitoramento periódico, de avaliação e de revisão por pares (organizado como um processo de aprendizagem mútua) (LELIE; VANHERCKE, 2013, p. 11). Peritos nacionais, agindo dentro dos vários grupos de trabalho, gerenciaram esse processo de produção. É um ponto discutível se especialistas acadêmicos se veem como atores políticos ou científicos nesse processo (GORNITZKA, 2006, p. 21), mas eles são vistos como parceiros pela Comissão, que “define suas agenda e regularmente os atualiza sobre os novos desenvolvimentos” (LELIE; VANHERCKE, 2013, p. 23). Por exemplo, um relatório encomendado sobre a “avaliação comparativa da educação” foi produzido por especialistas de sete países, elaborado principalmente em centros de pesquisa especializados ou universidades que eram cientificamente independentes e tinham, ao mesmo tempo, longa experiência com avaliações e comissões nacionais. Esses especialistas revisaram todo o campo da qualidade da educação e os indicadores e utilizaram os conjuntos de dados da OCDE, da UE, do Ministério da

Educação francês e de uma série de casos nacionais na Europa, e finalizaram o trabalho com recomendações. Em outras palavras, eles foram cuidadosamente escolhidos (provavelmente pelos Ministros da Educação ou fontes da Comissão) para produzir um guia favorável à ação em toda a UE. Eles não eram atores diretos da governança, mas retirados da crescente categoria de peritos técnicos que estão inseridos na comunidade de investigação, mas que dependem de financiamento do governo.

A DG EAC criou uma série regular de convocações de financiamento, que produziram os intercâmbios, a cooperação e estudos direcionados, realizados por especialistas, especialmente no que se refere a aferição ou avaliação e análises por pares. Para a DG EAC, trabalhar com esses atores seria um trampolim em um longo processo de construção de consenso europeu sobre um tema (e, assim, influenciar a agenda política europeia) — por exemplo, uma revisão por pares realizada com base em trabalho conduzido anteriormente no contexto da UE e das redes de peritos nacionais. Isso também forneceu legitimidade para financiar estudos subsequentes da UE, resultando em um seminário da UE ou uma Comunicação da Comissão, finalmente seguidos por uma nova revisão por pares no mesmo tópico (ou similar) — em outras palavras, um círculo virtuoso de governança (LELIE; VANHERCKE, 2013, p. 39).

Como já foi indicado, o MAC rapidamente tornou-se o estímulo para uma série de iniciativas para criar a base para a mensuração e comparação dos sistemas educativos europeus. Uma das primeiras iniciativas foi a criação de nove grupos de trabalho de peritos nacionais e um grupo permanente sobre indicadores e *benchmarks*. Intercâmbio de informações, visitas para investigações e ideias compartilhadas de boas práticas orientariam o trabalho dos grupos para os próximos três anos (COMISSÃO EUROPEIA, 2013; 2007a; 2007b). Esse processo conectou um leque de especialistas acadêmicos e da iniciativa privada na garantia da qualidade ou na elaboração de *benchmarks*; por exemplo, projetos de Referenciais da Qualidade da Educação envolveram sete países e 17 peritos (SCHEERENS, 2004) e de Equidade dos Sistemas Educacionais Europeus, seis países e 19 especialistas (EGREES, 2005). Este último foi uma colaboração entre seis equipes de universidades, financiada por meio do programa Sócrates, com o apoio (ou guiado, talvez) por vários membros da Divisão de Política da DG EAC, com a tarefa de medir e comparar a equidade dos sistemas de ensino nos Estados-membros da UE, a fim de viabilizar “decisões políticas” que estivessem melhor informados sobre equidade e “aperfeiçoar suas políticas educacionais”.

Com o acordo dos ministros, a tarefa de desenvolver a linguagem comum e suas práticas tornou-se responsabilidade dos peritos. A DG EAC sempre dependeu do trabalho dos especialistas (PEPIN, 2006; LAWN; GREK, 2012), mas o MAC caminhou para o reforço dos dados e mobilizou esse processo. Com o programa de trabalho “Educação e Formação 2010”, práticas e experiências sobre os objetivos comuns adotados pelos Ministros foram compartilhados; a DG EAC definiu indicadores para o monitoramento do progresso, e produziu referências europeias para apoiar as reformas nacionais. Isso abrangiu as competências e qualificações dos professores, a

eficiência do investimento, a orientação ao longo da vida, a validação da aprendizagem não formal e informal, a garantia da qualidade e a mobilidade. Portanto, é evidente, a partir do exposto, que o trabalho para definir indicadores não era apenas técnico, mas também político e “dependia, em grande medida, da vontade e do compromisso dos Estados-membros em levar em consideração, no âmbito nacional, os objetivos comuns que eles tinham fixado para si no âmbito europeu” (PEPIN, 2006, p. 32).

Um dos atores-chave que desempenharam um papel importante no desenvolvimento deste trabalho resume o crescimento e foco de trabalho no desenvolvimento de dados sobre a educação dentro da DG EAC, durante o período de 2000 a 2010:

Criamos uma unidade específica para a análise de indicadores, estatísticas e *benchmarks* ... Eles são pesquisadores e estatísticos, econométricos, pessoas que são capazes de trabalhar com dados, os fluxos de dados ... Isso é uma enorme mudança. Fora isso, temos visto também uma expansão dos orçamentos disponíveis para isso, o que significa que somos capazes de cofinanciar uma enorme quantidade de desenvolvimento de novos indicadores que fazemos nós mesmos ... Nós também investimos em um inquérito europeu sobre as habilidades de aprender a aprender, que é um instrumento completamente novo em desenvolvimento, com base nas experiências ruins no PISA e TIMMS [Tendências no Estudo Internacional de Matemática e Ciência] e, em seguida, apoiamos a OCDE e a IEA na realização de uma série de pesquisas, apoiando os Estados-membros. Nós pagamos 80% dos custos nacionais pelo orçamento da União. Portanto, temos um orçamento para fazer essas coisas — eu acredito que aproximadamente 20 milhões de euros por ano, é em torno disso. Ele está mudando de ano para ano. (Funcionário superior da UE, DG EAC, em entrevista, 2010)

O círculo virtuoso continuou a se propagar ao longo dos anos 2000 e assim segue. Especialistas convidados elaboram relatórios, os relatórios são adotados e demandam financiamento, ações subsequentes criam mais especialistas e novos atores políticos, e, por toda parte, a DG EAC cresce.

## A fase desenvolvida: a interação com a OCDE

Não obstante, um outro ator significativo também crescia na pesquisa em educação e na cena política europeia; era a OCDE, que, com o espetáculo de seus estudos internacionais de avaliação, especialmente o PISA, adquiriu o *status* de ator objetivo, “padrão de ouro” de ator do conhecimento, que, como veremos mais à frente, contribuiu para uma quase unificação de conhecimento em política. Quantificação, simplicidade e mensurabilidade foram o trio de ingredientes-chave de seu sucesso e, de forma lenta mas acertada, a OCDE conseguiu convencer que a sua fundamentação estatística não era simplesmente a representação convencional, par-

cialmente construída de contextos muito complexos e diferentes, mas sim a realidade objetiva. Econometria tornou-se a metodologia única para as suas medições, enquanto questões relativas à epistemologia ou à ética de suas análises não foram levantadas. Seguindo o modelo de Kingdon de “caldo primordial de políticas” (1984), a OCDE lentamente reuniu todos os ingredientes e o *know-how* para produzir a *best-seller* “sopa de conhecimento”; por meio de sua gestão e direção quanto à produção de conhecimento, a OCDE administra e dirige as novas agendas e orientações políticas. Semelhante à ideia da sopa primordial de Kingdon (1984), ideias sobre pesquisas estão circulando por algum tempo; novas avenidas para pesquisar o desempenho da educação estão sempre abertas. Em razão do *marketing* especializado dos resultados globais dos estudos, as falhas no desempenho são amplamente divulgadas; portanto, a ação imediata é necessária. De fato, o poder persuasivo da OCDE reside em suas atividades de construção e mensuração de indicadores de educação; o conhecimento quantitativo que ela produz é, simultaneamente, conhecimento e ação, visto que nenhum indicador tem qualquer propósito, a menos que sinalize ação (LAWN; GREK, 2012).

Em outras palavras, a OCDE não só produz evidências de forma rápida e eficaz, mas as assimila e apresenta aos formuladores de políticas, em formato de soluções políticas. Em certo sentido, se estamos acostumados a definições para a formulação de políticas europeia como lenta, pesada e “vinda do nada” (RICHARDSON, 2001, p. 21), a OCDE vence esses obstáculos de quatro maneiras principais; em primeiro lugar, define os limites do possível sugerindo o que pode ser medido e, portanto, o que pode ser “feito”; em segundo lugar, ela não tem nenhuma jurisdição política, portanto não traz ameaças externas à elaboração das políticas nacionais, como talvez a Comissão ou outras instituições da UE possam ter feito; em terceiro lugar, a OCDE agora tem a experiência, as redes e os recursos técnicos e materiais para acelerar o processo de políticas e, conseqüentemente, pode mostrar “resultados” dentro do normalmente curto espaço de tempo em que os decisores políticos estão no poder; e por último mas não menos importante, a OCDE transmite todas as mensagens ideológicas “corretas” para os sistemas educacionais do século 21 — ou seja, ela conecta a aprendizagem diretamente aos resultados do mercado de trabalho e ao capital humano.

No entanto, como é que a OCDE se tornou tão poderoso personagem na governança da educação na Europa? Como algumas das pessoas que trabalham lá poderiam argumentar, o pessoal da Direção de Educação, que está baseado em Paris, toma poucas decisões, se alguma; a OCDE, como eles argumentam, não é nada além dos países participantes e dos atores e peritos nacionais enviados para as comissões e reuniões da OCDE. Portanto, como é que a OCDE conseguiu um papel tão dominante não só na produção de conhecimento, mas também na produção de políticas de educação na Europa? A resposta, surpreendentemente, pode residir nos corredores da DG EAC:

Então, em torno de 2003-2004, nós [OCDE e Comissão] começamos a nos tornar muito mais envolvidos. Reuniões em todo o mundo, eu não sei quantos países eu visitei, mas o importante é que a Comissão está lá .... Os Estados-membros europeus devem

ver que a Comissão está lá porque uma das críticas da Comissão, desde que tudo isso começou, foi que não levamos em conta todo o bom trabalho da OCDE. O que estava errado, mas eles falaram. A maneira de mostrar a eles era realmente estar lá — não uma cadeira vazia. (Funcionário Europeu, ex-DG EAC, 2012)

Na verdade, embora a Comissão e a OCDE tenham liderado caminhos ideológicos bastante separados, um novo caso de amor começou a surgir — essa relação se fortaleceria gradualmente e, eventualmente, tornar-se-ia a condição *sine qua non* para a governança dos sistemas educativos europeus. Outro entrevistado foi ainda mais eloquente em sua discussão sobre essa relação florescente:

Estávamos habituados a ver grande competição entre as duas instituições [OCDE e CE] que era, eles baseavam-se em pesquisa, nós baseávamo-nos em políticas. E precisávamos disso. Eles precisavam do aspecto político para mobilizar a consciência europeia ... era do seu interesse trabalhar conosco ... Tivemos algumas diferenças, mas estamos trabalhando juntos, cada vez mais perto, somos muito, muito bons amigos agora, não há nenhum conflito. (Funcionário Europeu, ex-DG EAC, 2012)

E, é claro, amor é poder:

Quando a OCDE começou a falar sobre TALIS [inquérito sobre professores], isso atraiu a atenção dos Estados-membros, que tudo isso é muito bom, mas é caro. ... Então eu consegui convencer o meu Diretor Geral a apoiar (a OCDE), com uma enorme quantidade de milhões de euros. E eu voltei para a OCDE com essa mensagem e disse que, se nós pagamos, é claro que nós queremos influenciar. (Funcionário superior Europeu, DG EAC, 2011)

Por outro lado, os atores da OCDE também parecem bastante abertos à Comissão, sublinhando a partir de seu próprio ponto de vista, as razões pelas quais a DG EAC deveria trabalhar de perto com eles:

Primeiro de tudo eu acho que tenho muita sorte que do lado da Comissão, que eles tenham dado muita ênfase às habilidades recentemente, e eles têm essa iniciativa “novas competências para novos trabalhos”, e por isso eu acho que tivemos sorte que o trabalho que nós decidimos fazer na PIAAC correspondeu extremamente bem às suas áreas de interesse e às prioridades de investigação ... Eu acho que eles têm participado dessas reuniões de especialistas internacionais que aconteceram para o desenvolvimento do proposta de PIAAC e assim eles já estavam envolvidos naquela etapa e, em seguida, quando parecia que o projeto estava indo em frente e eles sempre participaram nessas reuniões, nós fomos falar com eles e convencê-los a concordar com também fornecer algum financia-

mento. Então, eles fizeram uma contribuição direta, uma contribuição real para os custos internacionais e também, eventualmente, concordaram em subsidiar os países da UE, o custo que tiveram que pagar, assim como a OCDE. Então, nós tivemos apenas um bloco de financiamento direto e indireto para os países e, depois, eles tiveram que nos pagar os custos internacionais. Isso trouxe uma grande contribuição em termos financeiros e, portanto, reforçou o interesse no projeto. (Funcionário da OCDE, Educação, 2010)

Outro ator da OCDE também sugeriu que o relacionamento tem sido muito mais próximo recentemente, na verdade, “de mãos dadas” em vez de hostil:

Nós temos as mesmas percepções de outras organizações internacionais, de que é importante trabalharmos em conjunto e evitarmos a duplicação de esforços, e que devemos saber o que as outras organizações estão fazendo e que, muitas vezes, há ocasiões em que, em conjunto, podemos fazer mais do que aquilo que podemos fazer individualmente. Creio que sempre estivemos ciente disso, mas eu acho que se tornou cada vez mais importante que trabalhe de mãos dadas; e, inevitavelmente, porque temos alguns objetivos comuns. A OCDE teve, por algum tempo, a sua própria estratégia de trabalho, a Comissão tem a sua própria estratégia para o emprego e os Objetivos de Lisboa e há muita sobreposição. Então, eu acho que é bastante normal cooperarmos em uma série de áreas. (Funcionário da OCDE, Educação, 2010)

Esse caso de amor se tornou casamento oficial em 2013, quando a DG EAC assinou o “Acordo de Cooperação para Educação e Competências” entre a Comissão Europeia e a OCDE. De acordo com esse documento,

A Comissão coordena a cooperação política com e entre os Estados-membros, apoiada pelos programas e fundos relevantes da UE, e está atualmente desenvolvendo a sua capacidade de análise do país dentro do processo Europa 2020. A OCDE valoriza as competências e capacidades da Comissão para analisar e avaliar os sistemas de ensino. O trabalho da OCDE compreende também países fora da Europa que são de importância estratégica para a UE, como parceiros e pares. O objetivo é alinhar os esforços a fim de ajudar ambas as organizações a fornecerem um melhor serviço para os países-membros e evitar duplicações.

A intensificação da cooperação está prevista em três áreas principais:

- Estratégias de competências – para apoiar os países ou regiões a implantar, juntamente com os principais *stakeholders*, planos concretos para melhorar o fornecimento e uso das competências;

- Análise dos países – para ajudar os países a identificar desafios e oportunidades nas áreas de educação e formação e para iniciar reformas adequadas;
- Avaliações e pesquisas – para fornecer informações internacionalmente comparáveis para a formulação de políticas baseadas em evidência”. (COMISSÃO EUROPEIA, 2013)

Portanto, desde 2013, a DG EAC financia oficialmente a OCDE em pesquisas internacionais de avaliação, como o PISA, o Programa para a Avaliação Internacional das Competências dos Adultos (PIAAC) e o TALIS; por outro lado, de acordo com o Relatório Conjunto do Conselho e da Comissão do quadro estratégico para a cooperação europeia para a educação e a formação (EF 2020), “a construção de evidência” foi reforçada por meio do desenvolvimento de “forte evidência analítica e monitoramento do progresso” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 6). De acordo com o relatório, e juntamente com as organizações de investigação fundadas e financiadas pela Comissão, como Eurostat, Eurydice, Cedefop, a OCDE é mencionada como um parceiro-chave no monitoramento do desempenho da educação na Europa.

A fim de fechar esta seção, vou brevemente voltar ao início: lá argumentamos que a arena política da educação é uma perspectiva-chave para entender a Europa, não só porque se tornou central na direção e discursos políticos seguidos pela Comissão, mas também, e talvez mais importante, por causa do aumento dos atores do conhecimento na construção da governança da educação. O documento mostrou como a agenda política da educação na Europa não foi simplesmente construída nos corredores de (Place) Madou e nas salas de reuniões da DG EAC; pelo contrário, um ator improvável, dada a sua agenda global (principalmente baseada em recursos dos EUA) e de pesquisa, tornou-se influente e logo surgiu para dominar o campo. Mas como é que isso aconteceu?

A OCDE não tinha uma agenda sobre a política de educação ... [Assim], a Comissão pensou, e eu lutei com isso por anos, que a OCDE teria de adotar a mesma agenda que tínhamos desenvolvido em Bruxelas. Então van der Pas, o Diretor Geral, foi para reuniões com a OCDE e defendeu seu trabalho e que o trabalho anual da OCDE deveria ser o mesmo. Ele argumentou e defendeu que o que temos como agenda política também deveria ser relevante para a OCDE. (Funcionário superior Europeu, DG EAC, 2012)

E ele continua:

Nós acabamos inspirando a OCDE a adotar uma agenda política — e isso eles fizeram com os Estados-membros. Eles visitam os Estados-membros e têm reuniões com os ministros .... Então eles [os Estados-membros] vão para a instituição pela qual eles são mais influenciados ou para as mais fácil de trabalhar, ou para as mais convenientes dado o contexto político no país — o que coloca a Comissão Euro-

peia numa situação fraca, porque, de fato, nós somos a ameaça para os Estados-membros, apesar do fato de que seguimos o Tratado etc. e somos uma organização política. A OCDE não é. Então, se você quer enfraquecer a Comissão Europeia, então você vai para a OCDE e discute os mesmos temas lá. Essa mudança enfraqueceu a Comissão e sinaliza a forte necessidade da Comissão e da OCDE trabalharem em conjunto. Quanto mais você fizer isso, mais você tem a necessidade de ter uma estreita cooperação entre nós, uma cooperação competitiva, uma cooperação de influência, que decide, que tira conclusões. (Funcionário superior Europeu, DG EAC, 2012)

O caso da OCDE de adoção de uma agenda política é um caso de um ator internacional do conhecimento sendo mobilizado para se tornar um ator político em si. Esse não é simplesmente um caso de conhecimento informando as políticas, como é mais comumente o caso; na verdade é uma fusão dos dois reinos de uma forma tão consciente e estratégica que levanta questões interessantes sobre a extensão do tecnicismo e da despolitização dos problemas da educação em particular e, talvez, de problemas de governo de forma mais abrangente. De certa forma, isso sinaliza uma mudança do conhecimento e política, para conhecimento *tornando-se* política — onde a perícia e a promoção de soluções políticas derivam para uma única entidade e função. A próxima e final seção tentará uma teorização preliminar dessas ideias, a fim de ampliar a compreensão no que diz respeito ao papel dos atores do conhecimento transnacionais, em matéria de governança da educação e governança em termos mais gerais.

## Conclusão

Em resumo, o trabalho procurou mostrar as várias maneiras com que os dados e a sua mensuração e comparação contínuas produziram efeitos políticos significativos na governança da educação europeia. Acima de tudo, o trabalho evidenciou um crescimento substancial nas trocas e negociações para objetivos políticos, que sugere um grau muito maior de europeização do que a educação jamais vira. Isso é demonstrado por meio do relato da história do desenvolvimento de indicadores e *benchmarks*, da visão geral dos problemas e dificuldades de promover reformas por meio do MAC, e também por meio do papel e interação com outros atores-chave, tais como a OCDE. Em particular, o artigo mostrou como, em um curto espaço de tempo, um grande cenário de governo desdobrou-se. E, enquanto os seus efeitos sobre os sistemas de ensino nacionais, é claro, são discutivelmente diversos, seu impacto sobre a formação de um novo espaço europeu de educação, que é único e governável, tem sido imenso.

Isso não sugere que esse tem sido um processo livre de conflitos. Pelo contrário, apesar do aparente domínio da quantificação, a tradução de necessidades e condutas de informação, em uma forma distintamente europeia de governança, não aconteceu sem dificuldade. Objetivos políticos e os seus quadros de referência foram muitas vezes mal percebidos (CODAGNONE; LUPIAÑEZ-VILLANUEVA,

2011, p. 9); em vez disso, os dados tornaram-se os meios de formulação de políticas e de influência para reformas nos Estados-membros, apesar do fato de que as metas quase nunca foram alcançadas. Os dados produzidos foram, por vezes, de qualidade intermitente, ritualista e, eventualmente, muitas vezes se tornaram um fim em si. Houve problemas também ao se fazerem comparações com elementos do sistema de ensino dentro de um país e, certamente, entre os países. Um método que foi usado para evitar conflito político começou a causar problemas: os Estados-membros queriam ser comparados de acordo com os pontos fortes de suas particularidades da educação. Escolher indicadores de desempenho não foi um processo técnico. Ministros da Educação não fizeram objeções em reuniões europeias para acordar sobre indicadores, mas, em seguida, fizeram pressão para os indicadores que seriam preferíveis em âmbito nacional. A tarefa de formular indicadores comparáveis sugeriria indiscutivelmente escolher aquelas medidas válidas para comparação que fossem mais diretas. Unidades de medida devem ser simples, fáceis de monitorar, válidas local e regionalmente e, portanto, facilmente comparáveis e interpretáveis.

Ao longo do tempo, veio o reconhecimento de que a escolha de um indicador e a coleta de dados também poderiam moldar o objeto e o fenômeno estudados; como resultado, as decisões políticas propuseram determinadas áreas de interesse político emergente a serem incluídas para a auditoria de desempenho. Além disso, os indicadores poderiam criar uma área ou colocá-la em funcionamento. A educação como um espaço político foi sendo lentamente reinventada; foi simplificada e rearranjada, e isso teve efeitos intencionais e não intencionais. Como Felouzis e Hanhart (2011) colocaram:

O importante aqui é ressaltar que, enquanto se tornou essencial como o vínculo que liga as políticas públicas por um lado, e sua realização concreta em dispositivos de ensino por outro lado, a avaliação tornou-se muito mais do que uma medição externa e posterior da ação educacional, uma ferramenta para modelagem de sua forma e de sua direção.

Uma questão central decorrente dessa análise é a relação entre produção de conhecimento e política. Existe uma vasta literatura sobre o contínuo do conhecimento e política, bem como sobre a sua coprodução, especialmente no campo da ciência “dura”. As análises do campo dos estudos de ciência e tecnologia têm explorado o novo papel regulador dos atores do conhecimento transnacionais, que devem possuir tanto a base de conhecimento quanto a rede de especialistas necessárias para produzir evidências científicas para a formulação de políticas. Em uma interessante análise do Banco Mundial, na produção de políticas de combate à pobreza global, St. Clair (2006, p. 59) magistralmente mostrou a natureza de negociação dos dados “objetivos” oferecidos por essas instituições: “definições e avaliações não são relatos de fatos, mas sim ‘substitutos de fatos’, partes bem estruturadas de um todo mal estruturado e complexo”. St. Clair baseia-se em Désrosières para discutir a relatividade

das estatísticas na busca do conhecimento para a formulação de políticas; ela mostra como a escolha do que e de quem importa, assim como especialistas produzindo evidências para a política não é apenas uma questão metodológica, mas também epistemológica e moral. Aplicando *insights* de estudos da ciência e da tecnologia, St. Clair (2006) sugere que as organizações especializadas transnacionais têm que ser analisadas com base em seu “trabalho de fronteira”; isto é, em relação à sua capacidade não só para produzir conhecimento como também novas ordens sociais. Ela discute a natureza problemática e autorrealizável do que ela chama de “dinâmica circular” de conhecimento especializado, uma vez que — ela sugere — os públicos que se destinam a legitimar o conhecimento produzido são, na verdade, audiências que foram geradas, em grande medida, pela própria organização especialista. Finalmente, ela usa o trabalho de Jasanoff (2004) e Guston (2000) para defender o papel dos atores internacionais do conhecimento como “organizações de fronteira”:

O papel crucial dessas instituições é, portanto, assegurar a estabilidade entre o domínios da ciência e da política, falar com os diretores em ambos os domínios e fazê-lo de uma forma tal que a integridade e a produtividade possam ser asseguradas. Falando de forma diferente para diferentes públicos, as organizações de fronteira podem trazer estabilidade para questões normalmente controversas. ... [Eles] podem ser uma maneira de evitar tornar política a ciência bem como tornar científica a política. (ST. CLAIR, 2006, p. 68)

Por meio de foco no trabalho da DG EAC ao longo dos últimos 20 anos, e seus aliados prováveis e menos prováveis, o trabalho mostrou a importância da tecnicidade, da despolitização, bem como da “dinâmica circular”, que a quantificação emprestou tão poderosamente para a governança da educação; o trabalho mostrou como os dois atores-chave do conhecimento, a OCDE e a DG EAC têm procurado legitimação para o conhecimento e política que produzem, ao se voltarem um para o outro continuamente. A ascensão das portas giratórias ‘conhecimento e política’ nos leva a fazer perguntas importantes sobre o projeto de quantificação e seu significado político e histórico, não só para a compreensão do surgimento de novos cenários de governo, mas para pensar sobre a política democrática em si.

## Referências

- ALONSO, W.; STARR, P. (eds.). *The politics of numbers*. New York: Russell Sage Foundation, 1987.
- BHUTA, N. Governmentalizing Sovereignty: Indexes of State Fragility and the Calculability of Political Order. In: KINGSBURY, B.; MERRY, S.; DAVIS, K. (Eds.). *Indicators as Technologies of Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BLOMQUIST, C. Reports from Acta Universitatis Tamperensis 1205. Tampere, Finland: Tampere University Press, 2007.

BOGDANDY, A.; DANN, P.; GOLDMANN, M. Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities. *German Law Journal*, v. 9, p. 1375-1400, 2008.

BOWKER, G.; STAR, S.L. *Sorting Things Out: Classification and its Consequences*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999.

CODAGNONE, C.; LUPIAÑEZ-VILLANUEVA, F. *A composite index for bench-marking e-health deployment in European acute hospitals: Distilling reality into a manageable form for evidence-based policy*. JRC-IPTS EUR 24825, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

DESROSIERES, A. *The Politics of Large Numbers: A History of Statistical Reasoning*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1998.

DJELIC, M.L.; SAHLIN-ANDERSSON, K. (eds.). *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ESPELAND, W. ; STEVENS, M.L. A sociology of quantification. *Archives Europeennes de Sociologie*, v. 49, n. 3, p. 401-436, 2008.

EUROPEAN COMMISSION. *White Paper on education and training: Teaching and learning towards the learning society*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995.

EUROPEAN COMMISSION. *Towards a Europe of knowledge: Communication from the Commission*. COM(97) 563 final, Brussels, 1997.

EUROPEAN COMMISSION. *European report on quality of school education: 16 quality indicators*. Report based on the work of the Working Committee on Quality Indicators (May 2000). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

EUROPEAN COMMISSION. *Time to move up a gear: The new partnership for growth and jobs*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission: A coherent framework of indicators and benchmarks for monitoring progress towards the Lisbon objectives in education and training*. COM (2007) 61 final, Brussels, 2007a.

EUROPEAN COMMISSION. *Progress towards the Lisbon objectives in education and training: Indicators and benchmarks*. Commission Staff Working Document, 2007b. Available at [www.ecnais.org/wp/wp-content/uploads/2013/01/EandT\\_in\\_Europe\\_2008-report\\_indicators\\_and\\_benchmarks.pdf](http://www.ecnais.org/wp/wp-content/uploads/2013/01/EandT_in_Europe_2008-report_indicators_and_benchmarks.pdf). Access on: June 1st. 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *PIAAC Survey of Adult Skills – frequently asked questions*. 2013. Available at [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-860\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-860_en.htm). Access on: June 10th. 2014.

EUROPEAN COMMISSION. *The Joint Report of the Council and the Commission of the Strategic Framework for European cooperation in education and training*. 2015. Available at [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/documents/et-2020-draft-joint-report-408-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/documents/et-2020-draft-joint-report-408-2015_en.pdf). Access on: June 1st. 2016.

EUROPEAN GROUP FOR RESEARCH ON EQUITY IN EDUCATIONAL SYSTEMS (EGREES). Equity in European educational systems: A set of indicators. *European Educational Research Journal*, v. 4, p. 1–151, 2005.

FELOUZIS, G. ; HANHART, S. Politiques éducatives et évaluation: Nouvelles tendances, nouveaux acteurs. In: FELOUZIS, G. ; HANHART, S. (eds.). *Gouverner l'éducation par les nombres? Usages, débats et controversies*. Brussels: De Boeck, 2011. p. 7-31.

FOUGNER, T. Neoliberal Governance of States: The Role of Competitiveness Indexing and Benchmarking. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 37, n. 2, p. 303-326, 2008.

GORNITZKA, A. The open method of coordination as practice: A watershed in European education policy?. ARENA Working Paper OSLO, no. 16, 2006. Available at: [www.efta.int/-/media/Documents/eea/2006/seminars/omc-140508/gornitzka\\_ashx](http://www.efta.int/-/media/Documents/eea/2006/seminars/omc-140508/gornitzka_ashx). Access on: June 1st. 2016.

GUSTON, D. *Between Politics and Science: Assuring the Integrity and Productivity of Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

HACKING, I. *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

HACKING, I. Kinds of People: Moving Targets. *Proceedings of the British Academy*, v. 151, p. 285–318, 2007.

HANSEN, K.; PORTER, T. What Do Numbers Do in Transnational Governance?. *International Political Sociology*, v. 6, n. 4, p. 409-426, 2012.

JASANOFF, S. The idiom of co-production. In: JASANOFF, S. (ed.). *States of knowledge: the co-production of science and social order*. London: Routledge, 2004. p. 1-12.

KINGDON, J.W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Co., 1984.

LAMPLAND, M.; STARR, S.L. (eds.). *Standards and their Stories. How Quantifying, Classifying and Formalizing Practices Shape Everyday Life*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

LATOUR, B. *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

LATOUR, B. *Reassembling the Social: an Introduction to Actor-network-theory*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LAWN, M.; GREK, S. *Europeanising Education: Governing a New Policy Space*. Oxford: Symposium Books, 2012.

LELIE, P.; VANHERCKE, B. Inside the social OMC's learning tools: How “benchmarking social Europe” really worked. *OSE Paper Series*, n. 10, 2013.

MARTENS, K. How to Become an Influential Actor: The Comparative Turn in European Educational Policy. In: MARTENS, K.; RUSCONI, A.; LEUZE, K. (eds.). *New Arenas of Education*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

MERRY, S.E. Measuring the World. Indicators, Human Rights, and Global Governance. *Current Anthropology*, v. 52, n. S3, p. S83–S95, 2011.

NEAVE, G. *The EEC and Education*. Trentham Books Ltd, 1984.

OLLIKAINEN, A. *The single market for education and national education policy*. Turku, Finland: Research Unit for Sociology of Education RUSE, 1999.

PALAN, R. *The Offshore World: Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*. Ithaca, 2006.

PÉPIN, L. *The history of European cooperation in education and training: Europe in the making. An example*. Luxembourg: European Communities, 2006.

PORTER, T. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.

POWER, M. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

RICHARDSON, J.J. *European Union: Power and Policy making*. 2nd. ed. London: Routledge, 2001.

ROSE, N. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SAETNAN, A.R.; LOMELL, H.M.; HAMMER, S. (eds.). *The Mutual Construction of Statistics and Society*. London: Routledge, 2011.

SAUDER, M.; ESPELAND, W. The discipline of rankings: tight coupling and organizational change. *American Sociological Review*, v. 74, n. 1, p. 63-82, 2009.

SCHEERENS, J. Perspectives on education quality, education indicators and benchmarking. *European Educational Research Journal*, v. 3, n. 1, p. 115-138, 2004.

SHAW, J. From the margins to the centre: Education and training law and policy. In: CRAIG, P.; DE BÚRGA, G. (eds.). *The evolution of the EU law*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 555-595.

SHORE, C.; WRIGHT, S. Audit Culture Revisited: Ratings, Rankings and the Reassembling of Society. *Current Anthropology*, v. 56, n. 3, p. 421-444, 2015.

ST CLAIR, A.L. Global Poverty: the co-production of knowledge and politics. *Global Social Policy*, v. 6, n. 1, p. 57-77, 2006.

STRATHERN, M. (ed.). *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy*. London: Routledge, 2000.

---

Recebido em 03 de julho de 2016.

Aprovado em 22 de julho de 2016.