

Comparando Políticas em um Mundo em Globalização: reflexões metodológicas

Susan Robertsonⁱ
Roger Daleⁱⁱ

ⁱUniversity of Cambridge (CAM), Cambridge – Reino Unido

ⁱⁱUniversity of Bristol (BRIS), Bristol – Reino Unido

RESUMO – Comparando Políticas em um Mundo em Globalização: reflexões metodológicas. Este artigo explora os desafios metodológicos quando políticas educacionais são comparadas em um mundo em globalização. Iniciará pelo esboço dos contornos das transformações que vêm ocorrendo na governança de sistemas educacionais como resultado de processos globais e os desafios enfrentados por nós no que se refere ao modo como estudamos e comparamos políticas educacionais. Fazemos isto por meio de quatro ‘ismos’ que problematizamos como prova definitiva da mudança educacional global. A seguir, questionamos a comparação e indicamos duas maneiras conflitantes que podem ser usadas ao estudar a política educacional. Na seção final do artigo, oferecemos três reflexões metodológicas (porém não exaustivas), cada uma contendo uma dimensão diferente para explorar os processos educacionais globais - tempo, espaço e lógica de governo em elaboração de política educacional.

Palavras-chave: Educação comparada. Globalização. Metodologia.

ABSTRACT – Comparing Policies in a Globalizing World: methodological reflections. This paper explores the methodological challenges in comparing education policies in a globalizing world. It will be developed in the following ways. We begin with sketching out the contours of the changes that have taken place in the governance of education systems as a result of global processes and the challenges that presents us with regarding how we study, and compare, education policies. We do this by way of four ‘isms’ which we problematise as litmusses of global educational change. We then raise the question of comparison, and point to two conflicting ways that it can be used in studying education policy. In the final section of the paper we offer three (not exhaustive) methodological reflections – each with a different dimension through which to explore global education processes – time, space, and logics of governing in education policymaking.

Keywords: Comparative Education. Globalisation. Methodology.

Introdução

Este artigo explora os desafios metodológicos quando políticas educacionais são comparadas em um mundo em globalização. Começamos com a afirmativa de que, na sua maioria, as políticas, os programas e as práticas educacionais têm estado e continuam a estar localizadas em espaços territoriais nacionais, embora isto não signifique que o global estivesse ausente. Ao contrário, é possível detectar historicamente um regime de política global *frágil*, sendo isto indubitável nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial até a década de 1980 e a ascensão de políticas neoliberais. Com o avanço do neoliberalismo como projeto político global, por um lado há um fortalecimento da atividade de elaboração de política global, enquanto por outro há uma transformação de espaços, políticas e desfechos educacionais nacionais e regionais que, por sua vez, estão alinhados com agendas globalmente orientadas mais estreitamente vinculadas a, e produtoras de, novas formas sociais e econômicas – competitividade econômica global, a criação de economias de serviços baseadas em conhecimento e assim por diante. Em resumo, a forma, o conteúdo e as escala nas quais as políticas educacionais tornaram-se mais globais. Isto, por sua vez, gerou desafios importantes para os pesquisadores da educação principalmente quando as políticas educacionais não são mais *nacionais* nem, de fato, elaboradas por estados nacionais, ainda que a educação comparada tenha tendido a adotar como sua unidade básica de comparação, no que tange à política educacional, que a educação é sub/nacional e que as políticas educacionais são elaboradas pelo estado.

Este artigo iniciará pelo esboço dos contornos das mudanças que ocorreram na governança de sistemas educacionais como resultado de processos globais e os desafios enfrentados por nós no que se refere ao modo como estudamos e comparamos políticas educacionais. Fazemos isto por meio de quatro ‘ismos’ que problematizamos como prova definitiva da mudança educacional global. A seguir, questionamos a comparação e indicamos duas maneiras conflitantes que podem ser usadas ao estudar a política educacional. Na seção final do artigo, oferecemos três reflexões metodológicas (porém não exaustivas), cada uma contendo uma dimensão diferente para explorar os processos educacionais globais – tempo, espaço e lógica de governo em elaboração de política educacional.

‘Ismos’

Temos discutido que, para estudar e comparar políticas educacionais globais, precisamos estar muito cientes das categorias conceituais que usamos – em grande parte porque, embora o nome da categoria possa continuar o mesmo, seu significado – como o estado ou a nação ou o que de fato compreendemos como educação – mudou. Temos nos referido à prática de empregar estas mesmas categorias sem questionar seu significado como *ismos* metodológicos. A base da maneira como compreendemos e procuramos usar o termo *ismos* provém do autor que

cunhou o termo *nacionalismo metodológico*, Herminio Martins. Ele o entende como representativo de “[...] um pressuposto geral (em análise sociológica) ... de que a sociedade ‘total’ ou ‘inclusiva’, de fato o estado-nação, seja considerado como o ‘isolado’ padrão, ótimo ou mesmo máximo para análise social” (Martins, 1974, p. 276 apud Chernilo 2006, p. 7). A ideia de um *pressuposto geral* sobre a natureza do campo captura a essência do que queremos dizer com *ismos*. Podem ser considerados como *pré-teóricos*, demasiado óbvios em sua forma e importância (assumidas como imutáveis e inalteradas) para exigirem uma teorização explícita, ou serem abordados como objetos de investigação, ao ponto de se tornarem *ossificados*, por exemplo, quando análises atuais de política educacional tendem a manter os mesmos pressupostos metodológicos e teóricos em circunstâncias massivamente modificadas. É a isto que nos referimos como *ismos* - fixos, congelados e tomados como certos, representando e incorporando formas significativas da distorção e possíveis entendimentos de políticas educacionais, por meio das restrições que colocam sobre o espaço e os alvos de investigação. Os quatro *ismos* que discutiremos aqui são nacionalismo metodológico, estatismo metodológico, educacionismo e fetichismo espacial.

Conforme observamos, o nacionalismo metodológico está embasado em um conjunto frequentemente implícito de pressupostos que essencialmente equaciona *sociedade* com *nação*. Opera tanto sobre como para o estado-nação, ao ponto de que a única realidade que conseguimos descrever estatisticamente em detalhes é a nacional ou, quando muito, a internacional (Dale, 2005, p. 126). Isto é exacerbado pela tendência de justapor um nacionalismo metodológico não-reconstruído a concepções subespecificadas de *globalização* em uma relação de soma zero; isto é, na medida em que o global assumiu mais funções e poder, foi aceito que isto se deu às custas de um novo estado desempoderado. Isto está longe de ser verdade, pois em muitos casos o próprio estado nacional tem sido uma força importante para fazer avançar projetos regionais e globais.

Existem relações próximas entre o nacionalismo metodológico e o que referimos como *estatismo metodológico*, que é a tendência de aceitar que existe uma determinada *forma* intrínseca a todos os estados, está intimamente relacionado a isto. O estatismo metodológico adota essencialmente a versão do *estado* conforme se encontra na *democracia ocidental* como “[...] o princípio organizador da modernidade política” (Fine, 2003, p. 460 apud Chernilo, 2006, p. 12). Para Chernilo, isto constitui a “[...] a imagem bastante mítica do estado-nação como a forma final e necessária da organização social e política na modernidade” (Chernilo, 2006, p. 12). Outra consequência adicional e relevante disto é que transforma as fronteiras *políticas*, mais do que as econômicas ou culturais, no modo dominante para diferenciar as sociedades umas das outras, estabelecendo limites distintos tanto para as bases como para o produto de comparações úteis, pois o nacional se transformou na base da coleta de estatísticas de todos os tipos, sendo *o estado* (gerador histórico *de estatísticas*) visto caracteristicamente como o principal

coletador destes dados. Assim, na medida em que “[...] a autoridade pública demarcada por limites nítidos de território nacional... assim, também, o faz a articulação de interesses e identidades societal que tanto sustentam como fazem demandas a esta autoridade” (Ruggie, 1993, p. 8). Entretanto, em uma era globalizante, a combinação particular das responsabilidades e das atividades pelas quais os estados-nação supostamente são responsáveis podem atualmente ser consideradas como historicamente contingentes ao invés de funcionalmente necessárias, ou mesmo ótimas, ao ponto em que pode-se questionar sobre as “[...] implicações de um mundo no qual as relações de reforço mútuo entre território, autoridade e interesses e identidades societais já não podem ser tomadas como certas” (Ruggie, 1993, p. 9).

A profundidade da penetração destes tipos de pressuposto nas ciências sociais é resumida por Ruggie como revelando “[...] uma mentalidade extraordinariamente empobrecida... que consegue visualizar desafios em longo prazo ao sistema de estados apenas em termos de entidades que são institucionalmente intercambiáveis pelo estado” (Ruggie, 1993, p. 143). A questão aqui não é sugerir que o estado como ator não tem importância. Tem sido, e continua a ser, um conjunto muito significativo e poderoso de instituições que consegue mobilizar poder e ato. Trata-se de focar, primeiro, a maneira como a ideia do estado representa a si mesma como uma forma universal ao invés de uma representação particular que foi universalizada e, segundo, a maneira como o próprio estado, tanto como projeto como receptáculo de poder, evadiu ao escrutínio intelectual. Com relação ao primeiro ponto, a universalização da forma do estado, investigou, por exemplo, sobre a União Europeia, além de envolver uma forma diferente do estado, difícil, mas importante (consulte Shore, 2006). Difícil porque uma forma pressuposta do estado é essencializada; importante porque aponta para a necessidade de desenvolver novos conceitos que ajudem a identificar e revelar a mutante geometria do poder do estado.

Podemos ilustrar os pontos acima acerca do estatismo metodológico ao reconhecer que o estado nacional já não pode mais ser tomado como o único, ou o mais importante, ator no campo da educação. Se examinarmos de perto a *governança* da educação - que são as combinações e a coordenação das atividades, dos atores/agentes e escalas por meio dos quais a *educação* é construída e prestada em sociedades nacionais - podemos identificar quatro categorias de atividade que compõem coletivamente a governança educacional (que, para fins de exposição, são assumidas como mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas): *financiamento, disponibilização ou prestação, propriedade e regulação*. Estas atividades podem, em princípio, ser realizadas independentemente umas das outras e por um rol de agentes além do estado - embora o estado continue sendo um possível agente de governança educacional e em um múltiplo conjunto de escalas, do local para o global.

Educacionismo

Refere-se à tendência de considerar a *educação* como uma categoria isolada para fins de análise, com um conjunto aceito sem problema algum de objetivos comuns e um conjunto de conhecimentos, práticas, pressupostos e desfechos implicitamente compartilhados. Isto resulta do fato de que a Educação possivelmente tem sido o projeto central em sociedades em modernização. Desde o começo do século XIX, a educação em massa foi um elemento crucial do estado-nação moderno nos interesses do progresso coletivo e nos interesses da igualdade e da justiça. Os sistemas educacionais são quase invariavelmente considerados como projetos sociais racionalizadores, cuja expansão universal necessariamente traz melhorias e emancipação. Isto resulta no tratamento da educação como abstrata, fixa, absoluta, a-histórica e universal, quando, por exemplo, nenhuma distinção é feita entre seu uso para descrever finalidade, processo, prática e desfechos. É este *achatamento* da *educação*, e a relutância em reconhecer que há relações cruciais entre diferentes representações de educação que estão sendo bloqueados ou dissimulados pela falha em distinguir entre elas, que torna tão importante identificar e procurar ir além do educacionismo.

Embora o termo *educação* potencialmente abranja todos os possíveis conjuntos de práticas, processos, instituições e desfechos realizados em seu nome, na prática o debate e a discussão tendem a ocorrer *dentro* da categoria Educação, ao invés de contestá-la. Os princípios da Educação são pouco questionados (pode até mesmo haver pouca concordância entre eles) e muitas vezes isto persiste face à evidência do contrário (consulte, por exemplo, Benavot, 2002). O rótulo de educação também é normativo, pois a educação é invariavelmente considerada como uma coisa boa (e quanto mais, melhor). Entretanto, e de maneira crucial, isto permite escapar do fato de que a educação sempre se trata da aquisição de *determinados* conhecimentos, por determinados grupos de indivíduos, sob circunstâncias diferentes, com o resultado de que quanto e de que maneiras pode ou não empoderar um indivíduo ou um grupo, dependendo de uma gama de características de sua posição social. A questão aqui é que o *educacionismo* bloqueia e *achata* todas estas múltiplas formas ou as reduz a um determinado conjunto de entendimentos. Fundamentalmente, o *educacionismo* é o produto e a instância de análises baseadas no exame de definições e exemplos, ao invés de em um exame do rol do que é *feito* em nome destas definições – que, crucialmente, podem ser tanto intencionais quanto não intencionais. Supõe-se que seja benéfico, com todas as perguntas relacionadas com as formas e desfechos das tentativas de benefício. Assim, a questão fundamental para nós aqui é que a *educação* exige explicação ao invés de ser tomada como certa.

Fetichismo Espacial

Brenner (2003, p. 38) descreve o *fetichismo espacial* como “[...] uma concepção de espaço social que é atemporal e estática e, assim,

imune à possibilidade de mudança histórica”. Não conseguir problematizar o espaço, ou entender que o próprio espaço tanto é constituído por como constitutivo de relações e estruturas sociais, é um problema para a análise da política educacional, no sentido mais geral, e da política educacional global, mais especificamente. O motivo está parcialmente contido na expressão *políticas educacionais globais*. As políticas educacionais sempre se referem a mudanças - mesmo que por *mudança* queiramos dizer conter eventos suficientemente de maneira a frear aquelas dinâmicas que poderiam, de outra forma, mudar as coisas. Por exemplo, é provável que aqueles com privilégios de classe social tentem e contenham grupos sociais que poderiam organizar-se para criar mais oportunidades de mobilidade social a partir das classes inferiores. As políticas educacionais podem ser impulsionadas para assegurar que as coisas continuem iguais. Em outras palavras, as políticas educacionais são voltadas para re/organizar e re/ordenar as relações sociais por meio de estruturas e estratégias. As políticas educacionais estão assim interessadas nas relações sociais, que são sempre espaciais de alguma maneira.

Algumas relações espacializadas podem não ser importantes em seus desfechos, mas outras o são. Por exemplo, políticas globais como a escolha da escola caracteristicamente o são, pois terão implicações espaciais muito diferentes para as famílias; nem todas as famílias terão recursos financeiros, tempo ou condições de trabalho para levar as crianças, atravessando a cidade para chegar a uma escola que possa ser a *melhor escolha* (Ball et al., 1995). Outras famílias enfrentarão o fato de não terem opção, pois existe apenas uma escola em seu vilarejo ou cidade. O espaço também é importante na organização da aprendizagem. De fato, algumas políticas educacionais podem ter como sua finalidade e desfecho pretendidos a separação dos grupos sociais - crianças inteligentes em currículos voltados para as ciências *versus* crianças não tão inteligentes em currículos gerais; meninas em escolas exclusivas para meninas e meninos em escolas exclusivas para meninos; escolas no subúrbio *versus* escolas em espaços urbanos densos e assim por diante. Estas diferenças espaciais importam porque, por um lado, dão forma a relações sociais e, por outro, e muitas vezes são dinâmicas-chave em sistemas de estratificação social.

Se agora acrescentarmos a categoria espacial *global* à nossa análise, precisamos perguntar que tipo da categoria é e qual trabalho ela permite/impede em relação ao nacional ou ao local - que são escalas alternativas a partir das quais os projetos legais estratégicos. Neste caso, estamos interessados no trabalho de política educacional que aqueles atores operando com um horizonte em escala global promovem. Em alguns casos, a escala global permite que os atores atuem de maneiras mais onipotentes - nos quais a escala global é invocada como uma forma mais elevada de autoridade e da legislação. Em outros casos, a escala global permite que os projetos políticos avancem rapidamente - liberados por instituições e outros atores que podem ter visões diferentes acerca da proibidade ou não destas políticas. Redimensionar é, assim, um movimento espacial útil para elaboradores de política educacional.

Para o teórico da comparação, a pergunta a ser feita é: qual é o papel do espaço na política global e como podemos comparar as diferentes capacidades de atores políticos para se envolverem espacialmente?

Comparação Crítica

A importância do uso – e do uso indevido – da comparação em política educacional reside no fato de que se transformou em consequência e desfecho significativos das relações em transformação entre globalização e política educacional. Este andamento é importante de diversas maneiras para compreender como determinados entendimentos das relações entre globalização e política educacional emergiram e suas consequências para as maneiras como podemos tentar explicá-las.

Existem duas maneiras principais para abordar as *comparações*. Por um lado, podemos perguntar: *em que contextos é útil, para quem e para quais finalidades?* Por outro, *o que nos isto nos diz a respeito das relações entre os diferentes contextos e desfechos, quais elementos podem ser identificados como importantes e como?* As diferenças entre estes dois conjuntos de perguntas são cruciais para compreender as contribuições da comparação para abordar aspectos da governança da educação. No primeiro caso, a comparação é usada como um *recurso*, uma contribuição para o alcance de determinadas finalidades. No outro, a própria comparação transforma-se no *tópico* de investigação. No primeiro caso, os próprios achados são adotados para fornecer a explicação; no segundo, geram conjuntos adicionais de perguntas. O melhor exemplo da diferença entre estas duas abordagens é o uso de grandes bases de dados transnacionais quantitativos. Aqueles que usam a comparação como um recurso a tomam como certa e perguntam o que podemos aprender com elas; os outros perguntam em que bases estes dados foram compilados e, com isso, o que estava sendo comparado.

Este é um problema fundamental ao compreender a governança global em e da educação. No primeiro caso, a própria comparação se torna uma ferramenta essencial de governança, sendo a comparação encarada como um *recurso*, enquanto no segundo caso a comparação em si transforma-se no *tópico* de investigação, o meio de - criticamente, no sentido de problematizar, não tomar como certa - analisá-la. O primeiro encara a comparação como uma ferramenta para oferecer soluções generalizadas, o segundo como um meio de gerar explicações. Embora a comparação como recurso possa ser entendida como oferecendo uma forma essencial de *aprendizagem de uma lição*, um ponto marcante a respeito do PISA [*Programme for International Student Assessment*, Programa Internacional de Avaliação de Alunos] é que realmente não oferece modelos particulares para emulação. Por exemplo, o sucesso da Finlândia em testes PISA levou ao desenvolvimento de uma mini-indústria (consulte Sahlberg, 2011) de visitantes ansiosos por descobrir o segredo do sucesso educacional, mas descobriram apenas que o modelo *finlandês* desviou-se em muitos aspectos daquilo que era exigido pela OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico] - professores com boa formação, bem remunerados, nenhum exame nacional

etc. Isto ilustra outro aspecto dos tipos de comparação realizados pelo PISA; o que é comparado são produtos, na forma de escores de testes gerados pelo próprio PISA, não os diferentes processos educacionais que levaram a eles, nem os critérios usados para produzi-los.

Ao adotar esta segunda abordagem orientada por *tópico* referente à comparação de políticas educacionais globais, precisamos perguntar a nós mesmos: o que exatamente estamos comparando? Em nossa opinião, esta é uma questão ontológica e epistemológica, *além de* metodológica. O que queremos dizer com isto é que ao considerar metodologicamente a comparação, também estamos tomando decisões sobre como achamos que o mundo social funciona e o que pode contar como meio de conhecer este mundo. O mundo social opera de acordo com um conjunto de regularidades e, no mundo em que a política educacional global está presente, conseguimos trazer estas regularidades à tona e decidir sobre o que causa o quê? É provável que os positivistas afirmem que sim, este é o caso. Outros podem argumentar que o mundo social é simplesmente uma construção social elaborada por indivíduos. Compreender a política educacional usando este conjunto de pressupostos significa explorar como os indivíduos elaboram seu próprio entendimento acerca, por exemplo, de uma política global e, a partir destas comparações, podem ser elaboradas diferentes construções sociais. Provavelmente os interpretavistas colocam o peso de suas abordagens sobre como os significados construídos sobre experiências de eventos ou fenômenos sociais – por exemplo, como alguém compreende as universidades de classe mundial ou sistemas de auditoria. Ou ainda, do discutimos que existe mais no mundo social do que o que enxergamos, e que estas estruturas e conjunções de possibilidades menos visíveis dão forma ao que é possível pensar, digamos, e assim, portanto, têm efeitos?

Esta última abordagem – amplamente realista-crítica – é aquela apoiada por nós, porque temos a opinião de que as realidades sociais são socialmente estratificadas e que os mecanismos e forças causais dando forma aos eventos não são necessariamente visíveis ao pesquisador, embora os desfechos o sejam (Sayer, 2000). Recuar para exercitar a relação entre desfechos, mecanismos e forças causais é um procedimento importante para um pesquisador realista crítico. Agora vamos complicar as coisas perguntando: o que um realista crítico poderia comparar? Em relação a isto, achamos que o trabalho de George Steinmetz (2004) é muito útil. Steinmetz defende que muitas vezes a comparação “[...] opera ao longo de duas dimensões - eventos e estruturas, correspondendo a uma das linhas principais da estratificação ontológica do social-real” (Steinmetz, 2004, p. 372). Embora os positivistas tendam a se concentrar em *eventos* e a considerar os sistemas sociais como fixos e fechados, “[...] os realistas críticos insistem na diferença ontológica entre eventos e mecanismos e na onipresença da determinação contingente, não-recorrente, conjuntural de eventos em sistemas abertos como o social. Isto significa que mesmo eventos incomparáveis em nível de fenômeno ainda podem ser passíveis de explicação em termos de uma conjuntura de mecanismos causais geradoras” (Steinmetz, 2004, p. 372). Ou seja, são feitas comparações entre nossas *explicações* dos processos e meca-

nismos causais subjacentes no trabalho e seus desfechos em termos de natureza política do espaço, como é governada, suas relações sociais, subjetividades e desfechos desiguais. Uma abordagem realista crítica para comparar políticas educacionais globais concentraria, assim, a atenção sobre a conjuntura de mecanismos causais e seus desfechos, sendo nossas explicações destes processos no trabalho que se assentam no âmago da comparação. Retornaremos a isto em nossa conclusão. Por ora, vamos explorar o que pode ser obtido usando dimensões diferentes – tempo, espaço, ferramentas de governo e poder – como uma base para a comparação.

Três Reflexões Metodológicas Críticas sobre Políticas Educacionais Globais

Nesta seção desenvolvemos três reflexões metodológicas referentes às diferentes dimensões por intermédio das quais uma comparação pode ser feita. Não são de modo algum exaustivas; ao contrário, a intenção é incentivá-lo a pensar de modo imaginativo, sistemático e crítico a respeito das diferentes maneiras pelas quais a pesquisa comparada sobre políticas educacionais globais pode ser realizada.

Reflexão Metodológica 1: o valor das comparações temporais – política docente global – da globalização da educação frágil à robusta

Uma maneira pela qual podemos comparar políticas educacionais é perguntar: como podemos comparar determinado tipo de aspecto da educação do problema usando o *tempo* como uma das variáveis? É claro que as comparações que utilizam o tempo podem ser desenvolvidas tanto de maneira sincrônica como diacrônica. Por *sincrônica* queremos dizer comparar, por exemplo, diferentes instituições no mundo e como estas organizações buscaram dar forma a um aspecto da política educacional durante determinado período de tempo – como 2000-2015. Ou podemos comparar *diacronicamente* uma área de interesse ao longo do tempo e questionar: de que maneira, formato e em que escala este aspecto educacional foi elaborado, e que papel a escala global desempenha ao longo de determinado período de tempo – por exemplo, desde o período pós-Segunda Guerra Mundial até o ano 2000 e de 2000 até 2015. Se formos ambiciosos, ambas as investigações provisórias sobre um aspecto da política e a distribuição em transformação de atores políticos pode revelar muita coisa. O mundo não permanece parado em educação e uma das evoluções mais interessantes no mundo da política educacional foi a ascensão de atores globais na formação da política durante a década passada e as ferramentas ou instrumentos de governo que foram desenvolvidos para permitir isto.

Pense nesta pergunta referente a política: *O governo do trabalho docente mudou ao longo do tempo e qual papel, se houver algum, as agências internacionais desempenharam nisto?* O primeiro movimento, é claro, é olhar para trás no tempo para determinar se, de fato, as agências internacionais tiveram qualquer papel na formação de políticas para

professores. Afinal, o avanço e o crescimento de sistemas educacionais estavam fortemente vinculados à ascensão do estado-nação. Um segundo movimento seria definir quando e quais agências internacionais se responsabilizaram por elaborar políticas docentes e, a partir daí, perguntar: por que e como.

Aprofundando um pouco mais, começamos a ver que, embora os governos nacionais e subgovernos tenham sido os elaboradores chave de políticas docentes, isto não significou que as agências internacionais estivessem em silêncio ou desinteressadas. Longe disto. De fato, ao longo do período 1950-2000, duas agências internacionais tinham muito interesse por políticas docentes em nível mundial: a UNESCO e a OIT [Organização Internacional do Trabalho] (Robertson, 2012). Mesmo respeitando o direito de Estados Membro do sistema da ONU de determinar a política docente, não obstante foi publicada em outubro de 1966 uma Recomendação da OIT/UNESCO definindo os direitos e responsabilidades de professores, inclusive padrões internacionais para sua preparação inicial e educação adicional, recrutamento, emprego e assim por diante. Sendo uma Recomendação, não tinha força de autoridade ou força legal que poderia ser identificar por trás de uma política sub/nacional para professores. Isto significava que os governos em cenários nacionais poderiam ignorar esta orientação. Connell (2009) sugere que isto resultou em um vasto rol de abordagens em cenários nacionais referentes a como os professores foram preparados, que poder e autonomia poderiam ter em suas escolas e assim por diante.

Uma investigação adicional revela que o status quo assumido entre as agências internacionais a respeito da política docente até perto do ano 2000, quando agências como a OCDE (2000, 2005, 2009), e mais recentemente o Banco Mundial (2003, 2011), se tornaram ativas na declaração de seus interesses, elaborando os problemas e as soluções, e em promover a participação em um exercício de coleta de dados (estudo comparativo e indicadores) exercita o que iria quantificar a qualidade dos professores e a política docente e aqueles países que tinham participado do exercício. A questão importante para o pesquisador comparado é descobrir o que poderia explicar esta análise repentina, próxima, por um lado, e por outro, determinar se isto alterou a política e a prática dos professores em cenários nacionais. Também é provável que um teórico crítico pense no que significa esta mudança para os professores. Impõe limites sobre os professores como trabalhadores para impor controle sobre seu trabalho, ou abre novas possibilidades? A presença e as agendas do Banco Mundial e da OCDE colocam em marcha um conjunto bem diferente de dinâmicas em torno da política docente, como, e por que isto pode ser importante.

Conforme já demonstramos em outra publicação (consulte Robertson, 2012; 2013), a OCDE e o Banco Mundial entraram no espaço da política docente legitimando sua presença e preocupação ao defender que professores e ensino são importantes para o desempenho do estudante e o desempenho do estudante é importante para desenvolver economias mundialmente competitivas. Esta linha de argumento foi destacada por outros atores mundiais que se tornaram muito proemi-

nentes no campo da política educacional - inclusive a empresa gigante da educação Pearson Education, a empresa de consultoria mundial McKinsey and Co., (Barber; Mourshed, 2007; Mourshed et al., 2010) e fundações incluindo a Fundação Bill e Melinda Gates. Paradoxalmente, esta conversa mundial não envolveu professores de nenhuma maneira significativa e poderia tê-lo feito por meio de seu sindicato mundial, Education International. Ao invés disto, a OCDE parece ter adquirido uma voz muito potente na definição da natureza do problema e sua solução, e está tentando atualmente falar diretamente aos professores através de seu conjunto de ferramentas especialmente projetado para os docentes. Porém, ao invés de uma conversa que os professores poderiam ter com seus sindicatos sub/nacionais e Ministérios da Educação com base em sua experiência e autonomia profissional, os docentes recebem um conjunto de orientações uniformizadas para operacionalizar pela OCDE (2014), enquanto, ao mesmo tempo, eles sabem que também foram classificados como parte de um sistema de desempenho comparativo.

Este breve relato explorando como comparar uma política educacional global – como a política docente – usando tempo diacrônico e sincrônico como dimensões revela os insights que podem ser obtidos ao utilizar uma lente. O tempo, é claro, está sempre ligado ao espaço – e os atores estão sempre localizados no tempo e no espaço. Porém, ao examinar a educação desta maneira, conseguimos compreender que mesmo nos anos pós-guerra (por exemplo, com a Declaração dos Direitos Humanos firmada em 1948 - com uma declaração forte ao direito à educação pública gratuita) havia o que remonta a uma governança global *frágil*. Por *frágil* queremos dizer que, embora haja atores e diretrizes, o peso da autoridade e a legitimidade para dar forma à política educacional continuou a ser sustentada pelos estados-nação e governos sub/nacionais. Entretanto, a partir do ano 2000 a UNESCO e a OIT receberam um conjunto mais recente de atores globais (como OCDE, Banco Mundial, McKinsey and Co., Pearson Education, Fundação Bill e Mellinda Gates) que elaboram ativamente políticas docentes, de fato esvaziando a UNESCO e a OIT de poder, autoridade e influência. Podemos chamar este período atual de governança local de *robusto* pelo fato de que os atores globais agora dominam a elaboração da política docente. Em outra publicação desenvolvemos esta análise em maiores detalhes (consulte Robertson, 2012, 2013). Entretanto, para esta finalidade aqui, é suficiente apontar as maneiras pelas quais conseguimos enxergar as transformações pelas quais as escalas (local, nacional, global) se tornam mais dominantes em dar forma a determinadas políticas educacionais e propor razões para aquilo que pensamos que podem ser explicações.

Reflexão Metodológica 2: o valor de comparar recalibrações espaciais – redimensionando a elaboração de política educacional

Discutimos anteriormente que o espaço é importante na análise de política educacional (Robertson, 2010). Também discutimos que é particularmente importante ao pensar sobre políticas educacionais globais por ajudar a concentrar a atenção no tipo de espaço que esta-

mos comparando, e como o próprio espaço é usado para fazer avançar políticas em uma escala global que poderia ter sido mais difícil em escala local ou mesmo nacional. Em outras palavras, o estudioso em comparação está sendo solicitado a comparar a diferença que o espaço em si faz - neste caso, o global - ao conseguir fazer avançar determinado conjunto de políticas educacionais.

Neste ponto, é importante introduzir a ideia de escala, um termo espacial que se refere ao nível em que determinados tipos de instituições e atores se concentram – e a partir de onde procuram organizar ou governar a atividade social, política e econômica (Smith, 2000). Na reflexão precedente discutimos que a escala global abriga as instituições que se engajam na elaboração e em dar forma à política educacional, mas até recentemente sua influência era bastante fraca, pois faltava autoridade e legitimidade a estas instituições. A política educacional era considerada como reserva de estados-nação. Entretanto, da década de 1980 em diante, começaram a ocorrer importantes mudanças nas e entre as nações – como um projeto político novo – informado por ideias neoliberais – começando a ser desenvolvido em países como Reino Unido, EUA, Chile, Nova Zelândia e Austrália.

A globalização do neoliberalismo tem tido consequências importantes para a forma, âmbito e finalidade de muitas políticas educacionais - como se fosse usada para introduzir o que Peter Hall (1989) chama de uma mudança de terceira ordem. Por terceira ordem ele quer dizer uma ruptura radical na base ideacional que informa o que, quem e o de que maneira da política. Neste caso, introduzir o neoliberalismo no que eram majoritariamente ordens sociais inspiradas em Keynes significava estabelecer políticas para trabalhar no alinhamento da educação em maior proximidade com a economia, transformando a educação em um setor de serviços competitivo, introduzindo políticas que almejavam incentivar uma identidade empresarial mais competitiva e recompensar as instituições por atuarem de maneira economicamente mais eficiente (Dale; Robertson, 2013). Introduzir uma nova ordem social e econômica, entretanto, não é fácil. Maneiras anteriores de organizar a vida social e as normas que asseguravam estes modos de vida estão incorporadas e são reproduzidas, e, assim, são desafiadas e transformadas em novas práticas com lógicas, formas de raciocínio e desfechos muito diferentes. Ao fazê-lo, o espaço da educação e suas relações sociais constituintes também são retrabalhadas de novas maneiras.

Um rumo a seguir para governos e atores alinhados era redimensionar (Robertson et al., 2002). Queremos dizer com isto que os atores estratégicos reposicionavam, ou cediam um pouco de sua autoridade, para uma nova escala - acima ou abaixo da escala nodal que tinha sido um ponto chave de passagem, ou sítio de autoridade, para governar a fim de impulsionar estas novas iniciativas políticas. As políticas de descentralização transformaram-se em um conjunto privilegiado de políticas educacionais. Tinham como objetivo usar a escala local para impulsionar iniciativas que provavelmente seriam bloqueadas em um nível mais elevado. Neste caso, as comunidades locais foram solicitadas

a assumir a responsabilidade por políticas educacionais voltadas para gerar competição e eficiências, fiscalizando o trabalho dos professores, alinhando a escola com as necessidades dos negócios locais e assim por diante.

No entanto, a capacidade de elaboração de política - ou algum elemento de soberania - também se deslocou do estado-nação para o nível regional e o global para fazer avançar determinados projetos com interesses muito diferentes. Um bom exemplo aqui é o Processo de Bolonha - uma política educacional que emergiu em 1999 e que teve um impacto enorme sobre a reformatação da arquitetura do ensino superior na Europa, assim como na introdução de uma nova abordagem da aprendizagem por competência. O movimento inicial para redimensionar veio do ministro da educação francês, Claude Allegre - que ficou particularmente frustrado com as dificuldades de alcançar a mudança nas universidades francesas. Com as universidades se transformando em um meio de gerar uma economia do conhecimento competitiva, lidar com acadêmicos *recalcitrantes* desejosos de retornar às origens é um grande desafio (Ravinet, 2005). Em 1998, Allegre usou as comemorações em torno dos 800 anos desde a fundação da Sorbonne para anunciar o lançamento de um Espaço Europeu de Ensino Superior. Naquele momento, apenas quatro países faziam parte deste acordo - Itália, Alemanha, Reino Unido e França. Em 1999, a Declaração de Sorbonne transformou-se no Processo de Bolonha - um acordo ratificado por 29 países europeus. A partir da assinatura, o Processo da Bolonha cresceu rapidamente em adesão e alcance - com 47 membros e outros que se declaram comprometidos com Bolonha.

Existem muitos ângulos relevantes pelos quais o pesquisador comparado pode ter interesse aqui quando este novo espaço regional novo é criado. As questões poderiam incluir: como este projeto em escala, a Área Europeia de Ensino Superior, se compara com outros projetos regionais similares nos quais a capacidade de governar o ensino superior está sendo redimensionada? Qual é a relação entre esta nova escala regional e suas funcionalidades e aquelas que permanecem nos níveis institucional e nacional? Quem opera em qual escala e quais são os desfechos de qualquer diferença para estes diferentes atores? Todos os membros da Área Europeia de Ensino Superior são tratados da mesma maneira e como as diferenças podem ser identificadas? Como resultado, existem convergências entre o ensino superior europeu, novos pontos de divergência e quais mecanismos subjacentes respondem por estes desfechos? A cedência de poder ascendente gerou o tipo de desfechos que Allegre estava prevendo, e que explicações podemos considerar para quais dinâmicas que parecem estar em jogo? Ao sugerir este rol de perguntas, em nossa opinião qualquer uma delas ofereceria uma exploração fascinante para o estudioso comparado trazer processos em escala à tona e usar o espaço como um ponto de entrada para comparar as estratégias, estruturas e relações sociais em mudança e que emergem a partir de determinado tipo de política educacional.

Reflexão Metodológica 3: o valor de comparar lógicas de governo - a OCDE e seus indicadores globais

Conforme já observamos em outra seção deste artigo, a *comparação* pode ser usada de diferentes maneiras ao examinar a política educacional. No mínimo, implica duas entidades diferentes, digamos países, e perguntar como são diferentes entre si. Isto pode fornecer contrastes fascinantes, mas nos diz pouco, se disser algo, sobre a natureza destas diferenças e o que podemos aprender com eles, se houver algo. Mais recentemente e de modo mais relevante, uma importância considerável tem sido colocada sobre o que referimos como *comparação competitiva*, usando a comparação para construir um ranqueamento de determinadas entidades entre determinadas qualidades; o PISA é o exemplo óbvio aqui. Entretanto, novamente aqui, o uso de comparações para ranqueamento nos diz pouco sobre a substância das políticas e das práticas que as produziram; não podem, por exemplo, identificar as *razões* para as diferenças de importância. Uma explicação chave disto é que a *simples* comparação entre práticas não nos permite reconhecer as diferentes justificativas pelas quais são realizadas, ou ao que iremos referir aqui como a *lógica* que as informam.

A maneira como o faremos é considerar a natureza das intervenções no campo da educação feitas pela OCDE durante os últimos 60 e poucos anos. Indicaremos muito brevemente a natureza da intervenção e a seguir a(s) lógica(s) que parece(m) estar informando-a. Também deveríamos observar que ao buscar lógicas também precisamos considerar as *finalidades* dos programas, pois as duas estão intimamente ligadas, embora raramente de maneira explícita.

Contudo, ao fazê-lo é importante identificar as principais prioridades da OCDE para a educação. De maneira muito ampla, seguindo a análise de Rizvi e Lingard (1994) da história de Papadopoulos a respeito do trabalho da OCDE em educação, podemos distinguir três períodos principais. Na década de 1960, a ênfase principal estava na *qualidade* da educação; na década de 1970, na igualdade de oportunidades e na democratização da educação; enquanto na década de 1980 o foco se deslocou para o alinhamento com a política econômica (e é importante observar que o termo *globalização* não é mencionado no livro de 1994 de Papadopoulos). Este breve histórico indica quais preocupações eram mais relevantes para os membros da OCDE (e é importante observar que a agenda da OCDE é determinada formalmente por seus membros, cuja força de votação tende a ser relacionada ao tamanho de sua contribuição, sendo que EUA e Japão contribuem com mais da metade do financiamento total).

Um dos primeiros programas da OCDE voltado à educação foi a previsão de mão de obra. Isto emergiu no contexto da recuperação pós-guerra e sua lógica estava baseada em uma suposta ligação entre o nível de mão de obra qualificada e o crescimento econômico. Isto foi sustentado por uma ligação dominante com a lógica de *formação de capital humano*, baseado na inferência de que o trabalho poderia ser tratado

como uma forma de capital e que seu produto poderia ser aprimorado pela educação.

Uma segunda lógica empregada pela OCDE pode ser encontrada no método da revisão por pares, que se tornou muito proeminente na década de 1970. Estava baseada em uma lógica de *aprendizagem de lição* com os pares (países) de alguém. Foram realizadas revisões de sistemas nacionais por especialistas de outros países e devolução àqueles nos países revisados, com a ideia de que apontariam as práticas de outros lugares que poderiam ser adotadas de maneira proveitosa.

Mais recentemente – e após a criação de um Direção separada para educação em 2002 – a lógica tende a ir em três direções relacionadas. A primeira era um *vocabulário ideológico da reforma*, que se seguiu ao sucesso da política neoliberal nos EUA e no Reino Unido em particular. Isto enfatizou a necessidade de limitar a intervenção do governo e embasar a governança sobre o que era conhecido como New Public Management [Nova Gestão Pública] (que essencialmente significava que os estados deveriam ser governados tanto quanto possível com base em princípios de mercado); crescente expertise técnica em monitoramento (assumindo o lugar da lógica anterior de revisão por pares); e uma ênfase crescente na quantificação para elaborar a política educacional por meio do projeto INES [Indicadores de Sistemas Educacionais] (consulte Bottani, 1996). É interessante observar que poderiam ser encaradas de maneiras diferentes como elementos-chave que se reuniram para formar o PISA. Representam uma lógica comum de desconfiança da *política* e da necessidade de fornecer informações precisas para a organização não apenas da economia, mas de todo o campo da administração pública.

Deveria ser evidente agora que o PISA não surgiu do nada, mas emergiu em terreno já bem preparado para tal por meio de programas como o INES, mas vai além deles de diversas maneiras, que estão baseadas em lógicas distintas. O que o PISA oferece, em resumo, é uma ferramenta para *avaliar sistemas de educação no mundo todo* testando habilidades e conhecimento de estudantes com 15 anos de idade (grifo nosso). Afirma que envolve 400.000 estudantes em 57 países, totalizando 90% da economia mundial, com amostras nacionalmente representativas que representam 20 milhões de jovens com 15 anos de idade de 30 países da OCDE e 27 países parceiros (OECD, 2006).

Mais importante ainda, o PISA repousa sobre o que poderia ser denominado de uma lógica *nominalista* de que todas as entidades *denominadas de sistemas nacionais de educação* devem necessariamente ter o suficiente em comum para que seja possível diagnosticá-los com o mesmo conjunto de ferramentas, além de oferecer orientações sobre estes achados. De uma perspectiva de política comparada, a falha mais básica no uso de dados do PISA resulta diretamente disto porque, conforme observamos na seção sobre *comparação crítica* acima, os achados são eles mesmos assumidos como explicações suficientes da situação educacional nacional; constituem explicações mais do que elas mesmas precisam de explicação, e isto em si desloca o foco para longe de suas

causas e sobre as consequências que são elaboradas através dos instrumentos do PISA.

Três outras características significativas da lógica informativa do PISA podem ser identificadas: repousa sobre uma lógica de expertise (especialmente estatística), e a política educacional não é mais bem servida por deliberações entre partes informadas e interessadas de maneira variada; em si, fornece um relato preciso da *saiúde* de sistemas educacionais e oferece soluções que serão universalmente valiosas – como sistemas de avaliação; e pavimentam o caminho para a lógica da comparação competitiva, entre determinadas dimensões da educação.

Conclusões

A comparação se refere, sobretudo, a problematizar ao invés de tomar como certo e, neste caso, problematizar fenômenos referentes a políticas educacionais globais. Conforme discutimos, ao comparar coisas que são familiares a nós com coisas com o mesmo nome em outros lugares, aprendemos que existem diferentes entendimentos sobre as mesmas coisas em lugares diferentes, em tempos diferentes, com diferentes origens e significados. Mais brevemente, comparar produz *a possibilidade* de diferença e pode-se esperar um desejo de compreender e explicar estas diferenças. Assim, uma preocupação importante para abordagens comparadas é examinar as relações entre fenômenos nominalmente similares, e aqui, também, uma abordagem comparada às políticas globais tem valor, não somente ao distinguir sentidos e usos, mas buscando explicar estas diferenças. E se nem sempre esta segunda etapa é possível, o reconhecimento de que os mesmos nomes são dados a fenômenos diferentes nos ajuda a problematizar estes fenômenos, ao invés de tomá-los como certos, ou assumir que *devem* ser comparáveis de alguma maneira.

Finalmente, sugerimos que também é muito útil, ao pensar sobre política educacional global, perguntar: quem compara e para quais finalidades? Reconhecendo o excelente relato de Novoa e Yariv-Mashal (2005) sobre as finalidades possíveis da comparação, que compara seu uso como uma forma de investigação, isto exige que reconheçamos a existência de lados a serem assumidos, e isto têm consequências para nossas análises. Todas estas questões são importantes quando estamos considerando políticas educacionais *globais* - e este é especialmente o caso quando reconhecemos que uma falha ao problematizar não resulta no status quo sendo tomado como certo, mas para que seja assumido como fato reconhecido.

Tradução do inglês de Ananyr Porto Fajardo

Recebido em 14 de outubro de 2016
Aprovado em 14 de dezembro de 2016

Referências

- BALL, Stephen; BOWE, Richard; GEWIRTZ, Sharon. Circuits of Schooling: a sociological exploration of parental choice of school in social class contexts. **The Sociological Review**, v. 43, n. 1, p. 52-78, Feb. 1995.
- BARBER, Michael; MOURSHED, Mona. **How the World's Best-Performing Schools Come out on Top**, New York: McKinsey & Company, 2007.
- BENAVOT, Aaron. A Critical Analysis of Comparative Research. **Prospects**, v. 32, n. 1, p. 51-73, 2002.
- BOTTANI, Norberto. OECD International Education Indicators. **International Journal of Educational Research**, v. 25, n. 6, p. 279-288, 1996.
- BRENNER, Neil. **New state spaces: urban governance and the rescaling of the state**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- CHERNILO, Daniel. Social Theory's Methodological Nationalism: myth and reality. **European Journal of Social Theory**, v. 9, n. 1, p. 5-22, 2006.
- CONNELL, Raewyn. Good Teachers on Dangerous Ground: toward a new view of teacher quality and professionalism. **Critical Studies in Education**, v. 50, n. 3, p. 213-229, 2009.
- DALE, Roger. Globalisation, knowledge economy and comparative education. **Comparative Education**, v. 41, n. 2, p. 117-149, 2005.
- DALE, Roger; ROBERTSON, Susan. Global education policy. In: YEATES, Nicola (Ed.). **Global Social Policy**. Bristol: Policy Press, 2013.
- FINE, Robert. Taking the 'Ism' out of Cosmopolitanism: an essay in reconstruction. **European Journal of Social Theory**, v. 6, n. 4, p. 51-70, 2003.
- HALL, Peter. **The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across nations**. New Jersey: Princeton University Press, 1989.
- MARTINS, Herminio. Time and Theory in Sociology. In: REX, John (Ed.). **Approaches to Sociology: an introduction to major trends in British sociology**. London; Boston: Routledge and Kegan Paul, 1974. P. 246-294.
- MOURSHED, Mona; CHIJIJOKE, Chinezi; BARBER, Michael. **How the World's Most Improved Systems Keep Getting Better**. New York: McKinsey & Company, 2010.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **Schooling for Tomorrow: OECD scenarios**. Paris: OECD, 2000.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **Teachers Matter: attracting, developing and retaining effective teachers**. Paris: OECD, 2005.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD PISA 2006**. Paris: OECD, 2006. Available at: <www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa2006/39725224.pdf>. Accessed on: 5 apr. 2015.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **Creating Effective Teaching and Learning Environments: first results from TALIS**. Paris: OECD, 2009.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **TALIS for Teachers**. Paris: OECD, 2014.
- PAPADOPOULOS, George. **Education 1960-1990: the OECD perspective**. Paris: OECD, 1994.

- RAVINET, Pauline. The Sorbonne Meeting and Declaration: actors, shared vision and europeanisation. In: CONFERENCE ON KNOWLEDGE AND POLITICS, 3., 2005, Bergen. **Annals...** University of Bergen: 18th-19th May, 2005.
- ROBERTSON, Susan. Spatialising the Sociology of Education. In: APPLE, Michael; BALL, Stephen; GANDIN, Luis Armando (Ed.). **The Routledge International Handbook of the Sociology of Education**, London; New York: Routledge, 2010.
- ROBERTSON, Susan. Placing Teachers in Global Governance Agendas. **Comparative Education Review**, v. 56, n. 4, p. 584-607, 2012.
- ROBERTSON, Susan. Teachers' Work, Denationalization and Transformations on the Field of Symbolic Control: a comparative account. In: SEDDON, Terri; LEVIN, John (Ed.). **Educators, Professionalism and Politics**. London; New York: Routledge, 2013.
- ROBERTSON, Susan; BONAL, Xavier; DALE, Roger. GATS and the Education Service Industry: the politics of scale and global reterritorialization. **Comparative Education Review**, v. 46, n. 4, p. 472-495, 2002.
- RUGGIE, John. Territoriality and Beyond: problematizing modernity in international relations **International Organization**, v. 47, n. 1, p. 139-174, 1993.
- SHORE, Cris. Governance without Statehood. **European Law Journal**, v. 12, n. 6, p. 709-724, 2006.
- SAHLBERG, Pasi. The Fourth Way of Finland. **Journal of Educational Change**, v. 12, p. 173-185, 2011.
- SMITH, Neil. Scale. In: JOHNSTON, Ron et al. (Ed.). **The Dictionary of Human Geography**. 4. ed. Cambridge, MA: Blackwell, 2000.
- WORLD BANK. **Lifelong Learning for a Global Knowledge Economy**. Washington: World Bank, 2003.
- WORLD BANK. **SABER – Teachers, Objectives, Rationale, Methodological Approach and Products**. Washington: The World Bank Group, 2011.

Susan Robertson é professora de Sociologia da Educação, University of Cambridge. Até recentemente, era Professora na University of Bristol, Reino Unido, e Diretora do Centre for Globalisation, Education and Social Futures. É coeditora fundadora do periódico *Globalisation, Societies and Education*. Escreveu extensamente sobre processos globais e regionais, com um interesse particular por novos espaços do estado, política, ensino superior e desenvolvimento de economias do conhecimento.
E-mail: slr69@cam.ac.uk

Roger Dale é professor de Sociologia da Educação, University of Bristol, Reino Unido. Anteriormente atuou na University of Auckland, Nova Zelândia e na Open University, Reino Unido. Roger é bem conhecido por seu trabalho seminal sobre estado e educação e, mais recentemente, por contribuições à teoria sobre globalização e governança.
E-mail: r.dale@bristol.ac.uk