

# PISA, POLÍTICA E CONHECIMENTO EM EDUCAÇÃO

## APRESENTAÇÃO

### Sobre o tema e o propósito do Dossiê

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (*Programme for International Student Assessment* – PISA) foi oficialmente lançado em finais da década de 1990 como uma resposta da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) à necessidade de os países-membros disporem, com regularidade, de dados fidedignos sobre as competências dos jovens escolarizados e sobre o desempenho dos sistemas educativos. Presentemente, cerca de quinze anos após a realização do primeiro inquérito (em 2000) e após a concretização de outros cinco (2003, 2006, 2009, 2012, 2015), o PISA prossegue com a pretensão de criar conhecimento para a política, ou seja, de gerar, a partir de um envolvimento disciplinado de peritos e de políticos, sob supervisão da OCDE, um conhecimento passível de auxiliar a elaboração de políticas e de fornecer aos decisores políticos ferramentas (quadros conceptuais, dados, *benchmarks*) para a sua própria orientação.

Se o carácter continuado do empreendimento sinaliza já o êxito da proposta “PISA”, não menos significativos são o aumento do quantitativo de países envolvidos e a amplitude da cobertura geopolítica atingida por essa avaliação internacional de larga escala: em 2000, participaram 43 países (13 dos quais não são membros da OCDE); em 2012, participaram 65 países (dos quais 31 não são membros da OCDE); em 2015, data de realização da última avaliação, cujos principais resultados serão publicados no último trimestre do corrente ano, o número de países participantes deve superar as 7 dezenas. Entre esses se encontra o Brasil, que vem integrando o programa desde a sua primeira realização: segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), entidade responsável pela administração do PISA no país, cerca de 33 mil estudantes, de 15 anos (como o protocolo do programa determina), associados a 965 escolas de todos os Estados brasileiros foram seleccionados para participar na avaliação de 2015, que incidiu sobre as competências de literacia nas Ciências.

Tanto ou mais importante que a expressão quantitativa da adesão dos governos nacionais é a constatação de que, apesar das especificidades culturais dos contextos por meio dos quais os dados e as análises geradas no âmbito do PISA circulam — e, conseqüentemente, da variabilidade do seu impacto nas políticas nacionais —, os seus resultados vêm suscitando, recorrentemente, interpretações sobre os problemas educacionais e sobre as formas adequadas de lidar com eles. Ademais, para além de legitimar a mobilização de dados e análises e de promover debates de políticas em contextos nacionais, sabe-se que vários produtos associados ao acrónimo PISA estão sendo usados com outros propósitos e em diversos contextos: regista-se a adopção, em muitos países, de metas de desempenho referenciadas ao PISA; observa-se a presença de dados e métodos do programa na elaboração de análises secundárias; nota-se a concepção ou a revisão de dispositivos de avaliação nacionais à luz da matriz do PISA.

As diferenças observadas nas modalidades de mobilização — e nos efeitos da mobilização — de textos e de produtos gerados no âmbito do PISA, em contextos cultural e politicamente diversos, devem ser entendidas como sinais da atractividade exercida e conseguida por essa avaliação internacional de larga escala. De facto, o seu sucesso se concretiza na participação de actores de vários mundos sociais (políticos, investigadores, administradores, peritos, formadores) na produção, na disseminação, no uso e no consumo dos seus produtos. Posto de uma outra forma, a sua força enquanto instrumento de conhecimento-política reside nas interdependências efectivamente geradas, naqueles e com aqueles mundos, em torno das actividades de investigação: o intercâmbio e a publicação concretizados sob o rótulo PISA.

Em função desse amplo e variado conjunto de características, o PISA constitui um inegável participante nos processos políticos e na acção pública em educação; conseqüentemente, uma relevante matéria para a investigação educacional. Por isso este dossiê teve como principal propósito documentar e analisar como o PISA está a induzir, a participar e a ser usado no “fazer e no refazer” dos problemas e das soluções educacionais contemporâneas. Essa análise é crucial para que possamos desenvolver o nosso entendimento sobre diversos fenómenos coevos, nomeadamente: o papel do conhecimento — e muito especialmente do conhecimento que reclama o estatuto de pericial — na coordenação das políticas de educação e da acção pública; as novas formas de regulação da educação, nas esferas transnacional e nacional, que se baseiam na informação e na persuasão — e em uma acção por meio de reflexividade dos actores —, em vez do comando e do controle. Em complemento, o dossiê quer suscitar a reflexão e o debate sobre as conseqüências dessas novas formas de regulação dos sistemas educativos para a construção e a legitimação do conhecimento educacional nas nossas sociedades.

Para tal, o Dossiê “PISA, política e conhecimento” é constituído por um conjunto variado de releituras do autodenominado “instrumento de monitoriza-

ção da qualidade”. Partilhando um desiderato crítico e analítico, os artigos distinguem-se pela variedade dos seus temas e focos e pela diversidade dos seus pontos de partida disciplinares e dos seus referenciais teóricos (reunindo contribuições da sociologia política da educação, dos estudos sobre a ciência, a tecnologia e a inovação, da história da educação, entres outras). Desse modo, o dossiê dá expressão à multiplicidade das abordagens que, ao longo da última década, vêm sendo activadas por numerosos investigadores e redes de investigadores em torno de temas e problemáticas diversas, mas que convergem no questionamento dos modos como o PISA coloca problemas e oferece soluções para o funcionamento dos sistemas educativos, justifica agendas para a política educativa e para as relações entre conhecimento e política nas sociedades contemporâneas.

De facto, os autores envolvidos neste número temático estiveram recentemente ou estão envolvidos em projectos e em redes de investigação sobre as avaliações internacionais de grande escala, alguns especificamente sobre o PISA, e têm publicado com alguma regularidade sobre a matéria, sobretudo, e nalguns casos exclusivamente, em língua inglesa. Consequentemente, por intermédio deste Dossiê, a revista *Educação & Sociedade* põe em circulação e debate, em língua portuguesa, um conjunto de estudos (uns de tipo empírico, outros de recorte ensaístico) gerados em variados espaços internacionais de investigação educacional sobre as avaliações internacionais dos sistemas educativos e suas relações com as políticas da educação e do conhecimento.

## Sobre os artigos

Os três primeiros artigos do Dossiê descrevem e analisam diversas racionalidades sobre a educação, o governo da educação e a produção de conhecimento educacional, temáticas que estão presentes em documentos elaborados sob a chancela PISA e/ou nas apropriações que destes são feitas em distintos espaços públicos — nas políticas, na administração da educação, nos *mass media* e na investigação.

O primeiro artigo examina várias lógicas orientadoras da acção no âmbito do PISA: a lógica difundida e gerida pela OCDE, nas suas acções de comunicação de massa, acerca das qualidades do programa; as lógicas que, em cada país, justificam a participação no programa. O texto complementa a análise da dimensão cognitiva e normativa do PISA com a elucidação, por meio de três casos (Estados Unidos, Inglaterra e Austrália), dos modos como os actores políticos nacionais estão usando os resultados para legitimar os seus esforços reformistas. Bob Lingard (University of Queensland, Austrália), apoiado na larga investigação que já conduziu sobre a OCDE (e sobre o PISA em especial), coloca o leitor perante duas importantíssimas facetas políticas do PISA. Por um lado, mostra as intervenções que suportam a construção e a cristalização da relevância social do

PISA e da confiança nele depositada como objecto de conhecimento pericial, das quais resulta, como refere, “a constituição do mundo como espaço comensurável de medida” em educação. Por outro lado, ao descrever e analisar os processos de legitimação que ocorrem em cada contexto nacional e a jusante a revelação trianual dos dados, o autor torna claro que o recurso ao PISA tende a servir mais aos propósitos de afirmação de soluções políticas previamente estabelecidas do que aos esperados propósitos de aprendizagem política.

O segundo artigo centra a atenção do leitor nas narrativas construídas sobre os professores e sobre o ensino nos cinco principais relatórios internacionais sobre os dados do PISA, elaborados com supervisão da OCDE. Christina Mølsted (Hedmark University of Applied Sciences, Noruega) e Daniel Pettersson (University of Gävle, Suécia) demonstram, com minúcia e usando alguns exemplos relacionados com o Brasil, que o PISA cria e enforma modos de pensar, falar e agir em educação. Fazem-no por meio da descrição de narrativas que associam a acção dos professores à variação dos resultados obtidos pelos estudantes no PISA: o professor bem informado (dos factos e dos conhecimentos gerados sobre o PISA, de modo a poder melhorar as performances dos alunos); o professor transformacional (criador e executor de estratégias que façam os alunos “avançar”); o professor agente da reforma (em linha com as “verdades” sobre a performance dos alunos e sobre a melhoria da educação divulgadas pelo PISA). Os autores deixam bem claro que essas narrativas articulam sempre (i) uma definição de boa educação — toda aquela que conduza à melhoria dos desempenhos dos estudantes no PISA — com (ii) uma representação que dá sentido ao trabalho dos professores — a dos professores enquanto agentes centrais da mudança. Ora, como também mostram, tal estatuto deixa os professores em uma condição paradoxal: por um lado, podem reclamar mais apoio dos decisores políticos; por outro lado, são facilmente transformáveis em culpados. Numa ou noutra condição sai reforçado o “conhecimento” gerado pelo PISA, na medida em que é instrumentalizável por qualquer dos argumentários.

Não são apenas os atores da OCDE e seus peritos, os políticos ou os *mass media* que mobilizam, para o curso das suas acções, os dados gerados e armazenados no âmbito do PISA. Essa prática é também relevante no mundo da investigação, por intermédio de textos de muitos tipos: reflexões explicativas sobre os resultados; controvérsias metodológicas ou conceptuais; análises sobre o impacto nas políticas; análises secundárias dos dados. É sobre essa última forma de mobilização que se debruça o terceiro artigo do Dossiê, no qual se interroga a racionalidade que governa a produção das análises secundárias dos dados providenciados pelo PISA. Assumindo à partida o estilo ensaístico, apoiando-se quer em contribuições dos Estudos da Ciência e Tecnologia (especialmente na teoria do actor-rede), quer em materiais das suas próprias pesquisas (entre os quais três dezenas de entrevistas com especialistas e peritos), Radhika Gorur (Deakin University, Austrália) questiona o estatuto ontológico dos objectos visualizados e das bases de dados criadas no PISA e, depois e de modo mais detalhado, analisa criticamente

as descrições factuais sobre elas geradas pelas análises secundárias. O ensaio dá ao leitor uma oportunidade para reflectir sobre as limitações e os constrangimentos que todo o aparelho sociotécnico criado pelo PISA (e ampliado pelas análises secundárias) impõe à compreensão da realidade educacional e, mesmo, à produção de um conhecimento alternativo sobre a realidade educacional capaz de representar a complexidade sem abandonar a diversidade e a natureza contextualizada do fenómeno social.

Os dois artigos seguintes centram-se na intervenção da OCDE nos processos de regulação transnacional da educação. E em ambos os casos é dada maior atenção à dimensão social da construção da credibilidade e da atractividade da avaliação internacional comparada gerada sob supervisão da OCDE.

O quarto artigo do Dossiê toma a intervenção da OCDE, no âmbito do PISA, como um analisador dos processos de regulação transnacional da educação. Luís Miguel Carvalho (Universidade de Lisboa, Portugal) começa por apresentar os processos e efeitos das dinâmicas de regulação transnacional que ocorrem no contexto do PISA. No que aos processos respeita, mostra que a influência desse instrumento de conhecimento-política se manifesta no plano das ideias e da ação organizada. No que aos efeitos concerne, mostra como o seu poder regulador se concretiza na variedade de usos que desencadeia em contextos habitados por diferentes interesses e convicções. Na segunda parte do artigo, faz uma incursão por três manifestações da intensificação e sofisticação dos processos de regulação transnacional no âmbito do PISA: a difusão de conhecimento; a troca de conhecimento; a produção de conhecimento. Ao fazê-lo, quer sobretudo pôr em evidência novos e promissores caminhos na pesquisa. São, por ora, trilhos, explorados ainda em poucos trabalhos, mas que parecem ter um enorme potencial, seja para a compreensão dos modos de operar na/da regulação transnacional, seja para conhecer o PISA em toda a sua complexidade, acompanhando os seus desdobramentos em novos processos e novos produtos.

O quinto artigo explora um desses desdobramentos da inquirição feita no âmbito do PISA e, concomitantemente, do alcance político da avaliação internacional comparada gerada sob impulso e coordenação da OCDE por meio do “PISA para o Desenvolvimento”, programa destinado a países com baixos e médios rendimentos, parte dos quais está situada no espaço sul-americano. Camilla Addey (Humboldt University, Alemanha) aborda a agenda política e o valor político desse novo programa da OCDE, o envolvimento da empresa dedicada ao desenvolvimento técnico do programa e, ainda, as lógicas da participação manifestadas em países participantes, concretamente o Equador e o Paraguai. Baseando-se na análise de documentos, em observações de reuniões e em entrevistas realizadas no âmbito de uma pesquisa que acompanhou o desenvolvimento e a implementação do novo programa, a autora descreve e analisa o processo de construção (por parte da OCDE, da empresa e dos responsáveis políticos nacionais) do acordo que suporta a convicção

sobre a relevância política do “PISA para o Desenvolvimento”. Esse exercício analítico permite-lhe, depois, mostrar que tal processo resulta na adesão ou na agregação de mais atores à “comunidade epistêmica” do PISA — e ao conhecimento para a política que esta produz e legitima —, na condição de que os interesses políticos divergentes de que são portadores sejam respeitados.

Os dois últimos artigos conduzem o leitor para o estrito universo da produção, da circulação e da apropriação dos produtos gerados no âmbito do PISA. São dois “olhares” que inscrevem a análise do PISA em esforços compreensivos que abrangem fenômenos e processos de mais larga escala e/ou maior espessura histórica: em um caso, a fabricação de um espaço europeu de educação e, por extensão, sua contribuição para a construção da União Europeia; no outro caso, os modos de governo e de administração das populações a partir do pensamento populacional e da razão estatística.

O sexto artigo do Dossiê examina os processos de governança da educação no espaço europeu, dando atenção especial ao desenvolvimento da convergência de políticas entre a Direção-Geral de Educação e Cultura da Comissão Europeia (DGEAC) e a OCDE. Trata-se de um desenvolvimento fortemente apoiado na constituição e no recurso aos dados e aos números, entre os quais são especialmente importantes os gerados pelo PISA, como principais mecanismos da criação de sentidos sobre uma educação europeia. No prolongamento de seus trabalhos anteriores sobre a europeização da educação e apoiada em materiais de três estudos internacionais nos quais participou, entre 2006 e 2012, Sotiria Grek (University of Edinburgh, Escócia) conduz o leitor do final dos anos 1990, quando o “governo pelos números” emergiu como modalidade persuasiva de condução dos *affairs* educativos na Europa, até o presente, quando é clara a consolidação da monitorização das performances (da qual o PISA é excelente ilustração) como *a* forma de ordenar o espaço político e as políticas. O que sobressai da análise é que ao longo dos últimos 15 anos a DGEAC e a OCDE, enquanto agências que operam por intermédio da produção, da reunião, do controlo e da difusão de conhecimento — e não pela lei ou pelo regulamento —, constituíram-se, em parceria, como “centros de cálculo” em um complexo processo de governo sem governo e a distância, no qual sobressai a tecnicização da política.

O Dossiê encerra com um artigo que aborda o modo como, historicamente, o raciocínio estatístico se tornou uma forma apropriada e plausível de pensar a política e de produzir conhecimento; como os números adquiriram um estatuto privilegiado para dizer a verdade sobre a vida individual e a colectiva; e as consequências desse fenômeno para o governo da educação. Portanto, o PISA (a par de outras avaliações internacionais de larga escala) é interpelado no quadro da problemática sociológica e histórica dos “sistemas de ideias” que ordenam a produção e a legitimação do conhecimento e da verdade em educação. Tom Popkewitz (University of Wisconsin-Madison, Estados Unidos) e Sverker Lindblad

(University of Gothenburg, Suécia) conduzem, desse modo, o leitor para outra compreensão das dimensões culturais e políticas do PISA: uma compreensão que, como escrevem, não quer discutir nem a benignidade nem a utilidade das estatísticas, mas dar a perceber as “práticas culturais” implicadas na administração das populações nas sociedades modernas como “um modo particular de pensar o governo das sociedades modernas”. A jusante, os autores mostram como esse modo de governo do social “fabrica” (material e ficcionalmente) “tipos particulares de pessoas”, com reportórios, perfis e percursos de vida esperados, susceptíveis de serem administrados pelo dispositivo escolar.

A colecção de trabalhos reunida neste Dossiê, não obstante ser variada quanto aos pontos de partida e de aplicação do esforço analítico, permite, estamos em crer, desafiar o leitor a visualizar e a articular múltiplas dimensões — a cognitiva e a social, a institucional e a estratégica, a transnacional e a nacional, a política e a epistémica — que necessariamente têm de ser consideradas para fundamentar uma compreensão (analítica e crítica) do PISA enquanto dispositivo participante de regulação da educação.

*Luís Miguel Carvalho*<sup>1</sup>

---

*Recebido em 29 de agosto de 2016.*

*Aprovado em 06 de setembro de 2016.*

---

<sup>1</sup>Instituto de Educação da Universidade de Lisboa – Lisboa, Portugal. E-mail: lmc Carvalho@ie.ulisboa.pt