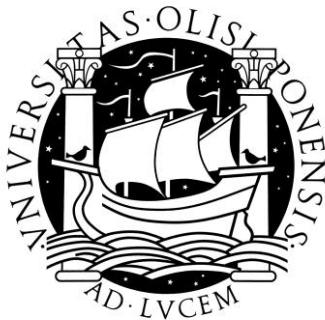


UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**O *'Programme for International Student Assessment'* (PISA)
como instrumento de regulação das políticas educativas**

VOLUME I

ESTELA MAFALDA INÊS ELIAS FERNANDES DA COSTA

DOUTORAMENTO EM EDUCAÇÃO

Especialidade: Administração e Política Educacional

2011

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**O *'Programme for International Student Assessment'* (PISA)
como instrumento de regulação das políticas educativas**

VOLUME I

ESTELA MAFALDA INÊS ELIAS FERNANDES DA COSTA

Tese orientada por:

Professor Doutor João Barroso

Professor Doutor Luís Miguel Carvalho

DOUTORAMENTO EM EDUCAÇÃO

Especialidade: Administração e Política Educacional

2011

AGRADECIMENTOS

Esta tese é o corolário de um programa de doutoramento desafiante e rigoroso, que incorporou um Curso de Formação Avançada, cuja temática – “Conhecimento, decisão política e acção pública em educação” – me introduziu numa nova abordagem à área da administração, aliando ao estudo da concepção e gestão das políticas educativas a questão do conhecimento. A elevada qualidade do corpo docente e o colectivo de pesquisa criado entre os 15 doutorandos contribuíram para que resultasse numa experiência enriquecedora a nível pessoal e profissional.

Aos colegas de doutoramento e a todos quantos, no Instituto de Educação, me apoiaram, agradeço, na pessoa do seu Director, Professor João Pedro da Ponte.

Sinto-me grata por ter integrado a formidável equipa do Projecto KNOWandPOL coordenada, em Portugal, pelo Professor João Barroso, que me proporcionou oportunidades únicas, de partilha, de reflexão e de desenvolvimento das minhas competências no campo da investigação.

Agradeço aos meus amigos a dedicação e lealdade. À Isabelinha e à Paulinha, amigas de sempre; à Ana Márcia e à Carla Menitra, que me deram o ânimo e o afecto, nos momentos mais difíceis, e que me apoiaram na revisão do texto, sempre disponíveis; à Clara Cruz, sempre estimulante e, em parte, responsável por esta aventura. À Rosa Nogueira, à Mónica Baptista e à Sofia Viseu agradeço o apoio e o companheirismo. Ao Professor Natércio Afonso sou profundamente reconhecida, pelo incentivo, pela cumplicidade e modo generoso com que sempre me acompanhou.

Aos meus orientadores, professores João Barroso e Luís Miguel Carvalho, o meu agradecimento pela paciência, pelos conselhos sábios e sempre pertinentes, pela seriedade e ética profissional, o que me engrandeceu cientificamente e enquanto pessoa. O seu papel na construção da minha identidade académica e científica é um legado precioso que procurarei preservar.

Por fim, aqueles que estão sempre em primeiro plano, a minha família. Aos meus pais, pela força do seu amor e pelo ânimo que sempre me deram. Ao Vasco, sem o apoio do qual nada disto teria sido possível, apoiando-me, em todos os momentos, com sentido de humor e companheirismo. Ao meu querido filho, o Duarte, que revolucionou a minha vida e me transformou numa pessoa melhor. Sem eles, o caminho teria sido muito mais difícil e a eles dedico esta tese.

RESUMO

O objecto de estudo desta dissertação é o *'Programme for International Student Assessment'* (PISA), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), na sua condição de instrumento de regulação transnacional, baseado e gerador de conhecimento, que regula os actores no campo da educação.

No quadro da análise cognitiva das políticas públicas, preconizamos a regulação como multirregulação e a política como acção pública, estudando a 'fabricação' do PISA, a sua 'recepção' e circulação, com base em análise documental e em entrevistas. Recorremos, também, à perspectiva *'Glonacal agency heuristic'* (Marginson & Rhoades, 2002) que nos permitiu reconfigurar o nosso olhar analítico para salientar os fenómenos de circularidade das relações, e os processos de acção colectiva que decorrem em redor do Programa da OCDE.

A tese confirmou o PISA como um instrumento que gera conhecimento, permite gerar novo conhecimento, e invade diferentes universos do conhecimento, sendo apropriado pelos múltiplos actores que, na acção pública, o ajustam a cada contexto. O Programa fomenta, no campo académico, um clima de reflexão e de reinterpretção em torno de um conjunto específico de temáticas e funciona como suporte de opiniões divergentes, permitindo legitimar a tomada de decisões políticas. Simultaneamente, ao ser repolitizado, o PISA concorre para uma despolitização da acção pública. A tese mostra, ainda, que os documentos e os eventos têm um relevo especial enquanto mecanismos de coordenação das acções, fixando os actores ao PISA, com base em relações de influência mútua, comprovando tratar-se de um instrumento de regulação multidimensional, que actua, circularmente, por diferentes espaços de regulação (global, nacional e local), onde envolve os actores, interligando-os de modo multidireccional.

Palavras-chave: PISA, OCDE, regulação pelo conhecimento, acção pública, instrumentos de regulação, políticas públicas, glonacal.

ABSTRACT

The object of the dissertation is the OECD's 'Programme for International Student Assessment '(PISA) as a supranational regulation tool, knowledge-based and knowledge-generator, functioning as a mediator between knowledge and policy, and regulating the actors in the field of education.

Within the cognitive analysis of public policy, we advocate the regulation as multi-regulation and policy as public action. The thesis is focused on the 'fabrication' of PISA, its 'reception' and circulation. Mainly based on documentary analysis and interviews, we use the *Glonacal agency heuristic* (Marginson & Rhoades, 2002) to reconfigure the analysis and highlight the circularity of relationships, and the processes of collective action that take place around the Programme.

The thesis confirms PISA as a tool that generates knowledge, and allowing others to generate new knowledge, as it penetrates in different knowledge worlds, being adapted in the public action, adapting itself to each specific context. The Program nourishes an atmosphere of reflection and reinterpretation around a set of issues. Moreover it allows individuals to stand up for opposing opinions, and guarantees the legitimacy of political decisions. Simultaneously, as far as PISA is politicized it contributes to a depoliticization of public action. Furthermore, documents and events are highlighted as coordination mechanisms of actors, holding them to PISA through relationships of mutual influence. Therefore, PISA emerges as a multidimensional regulation tool, acting with circularity through different sites of regulation (global, national and local), involving actors in multidirectional ways.

Keywords: PISA, OECD, regulation by knowledge, public policy, regulatory instruments, public policy, glonacal

ÍNDICE GERAL

VOLUME I

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	ii
ABSTRACT	iii
ÍNDICE DE QUADROS	x
ÍNDICE DE FIGURAS	xi
ÍNDICE DE TABELAS	xii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xiii
ÍNDICE DE CAIXAS	xiv
APRESENTAÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA TEÓRICA	5
1. Contextualização do Projecto KNOWandPOL	6
1.1. Apresentação do Projecto.....	6
1.2. Eixos de análise.....	7
1.3. Estudos empíricos do KNOWandPOL em que a tese se baseia.....	8
1.3.1. O estudo da fabricação do PISA.....	10
1.3.2. A revisão da literatura sobre o PISA	11
1.3.3. O estudo da recepção do PISA em Portugal.....	12
1.4. Dispositivo metodológico do KNOWandPOL.....	15
1.4.1. As entrevistas	15
1.4.1.1. Entrevistando as elites.....	16
1.4.1.2. Entrevistas semi-directivas.....	17
1.4.1.3. A preparação das entrevistas	18
1.4.1.4. A realização das entrevistas	19
1.4.1.5. O tratamento das entrevistas.....	20
1.4.2. A análise documental	21
2. Enquadramento teórico-conceptual	23
2.1. A análise cognitiva das políticas públicas.....	25
2.2. Inquirindo os fenómenos de regulação e multirregulação em educação: precisões conceptuais	27
2.2.1. Regulação local, nacional e transnacional.....	30

2.2.2. Sobre a regulação e a multiplicidade dos espaços onde ocorre.....	32
2.2.3. A transnacionalização da acção pública: o papel das agências internacionais.....	35
2.2.4. Os novos padrões de uma regulação <i>soft</i>	39
2.3. A instrumentação da acção pública.....	43
2.3.1. Perspectivas de Instrumentos de Acção Pública.....	44
2.3.2. Sobre os instrumentos de regulação baseados no conhecimento.....	48
3. A perspectiva adoptada.....	56
3.1. Sobre o foco e os propósitos da tese.....	57
3.2. <i>Glonacal</i> : a apropriação de uma heurística no estudo de um instrumento de regulação baseado no conhecimento.....	59
CAPÍTULO 2 - MAPEANDO ACTORES, REDES, ESTRUTURAS E PRODUTOS	62
1. Procedimentos Metodológicos.....	63
1.1. Critérios de Pesquisa Bibliográfica.....	64
1.2. Definição de unidades de análise.....	65
1.3. Entrevistas.....	66
2. As características do PISA e o seu contexto organizacional.....	66
2.1. O PISA no quadro dos grandes inquéritos internacionais de avaliação comparada.....	68
2.2. O PISA: como se auto-apresenta.....	71
2.3. Características inovadoras.....	75
2.3.1. A literacia.....	76
2.3.2. A regularidade.....	77
2.3.3. A amostra.....	77
2.3.4. A abrangência geográfica.....	78
2.3.5. O PISA como gerador de dados.....	78
2.3.6. Objectivos políticos.....	78
3. Sobre os recursos organizacionais e humanos da OCDE/PISA.....	80
3.1. O Secretariado.....	83
3.2. O Consórcio.....	84
3.3. O Conselho de governo do PISA.....	85
3.4. Os gestores nacionais do PISA.....	86
4. Os especialistas: actores principais.....	87
5. Da importância da pluralidade dos produtos PISA.....	93
5.1. Documentos de uso interno.....	93
5.2. Documentos de uso externo.....	94

5.2.1. Documentos técnicos.....	94
5.2.2. Documentos de natureza conceptual e metodológica.....	96
5.2.3. Documentos de vulgarização da metodologia da avaliação	96
5.2.4. Relatórios de ciclo.....	97
5.2.5. Portal OCDE/PISA.....	111
Síntese conclusiva do Capítulo 2.....	113
CAPÍTULO 3 - A REPRODUÇÃO E RECRIAÇÃO DO CONHECIMENTO	
PRODUZIDO PELO PISA	115
1. Procedimentos Metodológicos	116
1.1. Mapeamento das fontes	118
1.2. Categorização do <i>corpus</i>	122
1.2.1. Textos da categoria ' Análises Secundárias'	124
1.2.2. Textos da categoria ' Análises de Resultados'	125
1.2.3. Textos da categoria 'Controvérsias'	126
1.2.4. Textos da categoria 'Impacto'	127
1.2.5. Textos da categoria 'Apresentação do PISA'	127
1.2.6. Textos da categoria ' Metodologia'	128
2. Números temáticos de revistas científicas versando o PISA.....	129
2.1. Inquirindo o PISA a partir de dentro	130
2.2. Teoria e Metodologia: cruzamento de olhares sobre o PISA	131
2.3. Múltiplos olhares sobre o PISA.....	133
2.4. O debate em continuado nas revistas científicas	138
3. Estudos em torno da produção do PISA.....	139
3.1. Sobre as formas de governança do PISA	140
3.2. O PISA no quadro dos novos modos de governação da OCDE.....	141
3.3. Governando pelos números.....	142
3.4. O PISA no quadro da arquitectura global da educação	143
4. Outras fontes de controvérsia: um debate em continuado.....	145
5. O debate científico sobre o PISA em Portugal	149
Síntese conclusiva do Capítulo 3.....	154
CAPÍTULO 4 - O DEBATE PÚBLICO SOBRE O PISA EM PORTUGAL	157
1. Procedimentos metodológicos	158
1.1. Fontes documentais e orais	158
1.2. Critérios de pesquisa bibliográfica	160

1.3. Análise de conteúdo	161
1.3.1. Definição das unidades de análise.....	162
1.3.2. Definição de categorias	165
2. O conhecimento do PISA e o debate público sobre educação	165
3. O debate educativo e o PISA: o sistema educativo sob escrutínio	169
3.1. Na comunicação social e no ciberespaço: detectando fragilidades, imputando responsabilidades	170
3.1.1. As áreas de literacia avaliadas: leitura, Ciências e Matemática	172
3.1.2. Facilitismo vs elitismo.....	174
3.1.3. Professores mal preparados vs professores competentes	175
3.1.4. Uma Escola pública que acentua as desigualdades sociais, económicas e culturais.....	176
3.1.5. A autonomia e gestão escolar	177
3.1.6. O investimento em educação.....	179
3.2. Na Assembleia da República: legitimando o combate político.....	180
3.2.1 Sobre os modos de intervenção	181
3.2.2. Sobre a substância das intervenções.....	184
3.3. A propósito das vozes (escassas) de contestação ao PISA.....	187
3.4. A propósito dos ausentes do debate sobre o PISA	189
4. Sobre como a acção pública concorre para a construção da pertinência do PISA	190
4.1. Retórica da modernização	191
4.2. Retórica da credibilidade e da comparabilidade.....	192
4.3. Despertando consciências	193
4.4. Governando pelos resultados, com base no conhecimento	193
5. O PISA e os processos de legitimação de políticas e instrumentos.....	196
5.1. Legitimando conhecimento e medidas políticas pré-existentes	198
5.1.1. Políticas de qualidade.....	201
5.1.2. Políticas de equidade.....	202
5.1.3. As políticas que os governos associam ao PISA	203
5.2. O carácter conjuntural do instrumento	209
5.2.1. O fenómeno da retenção escolar e o novo modelo de avaliação de professores	209
5.3. O PISA e a construção de instrumentos de regulação nacionais.....	213
Síntese conclusiva do Capítulo 4.....	215
CAPÍTULO 5 - SOBRE A CIRCULAÇÃO DO PISA E AS RELAÇÕES DE INTERSECÇÃO.....	218

1. O modelo ‘glonacal’: principais características.....	219
1.1. Os sentidos da palavra ‘agência’	220
1.2. As dimensões das agências	222
2. ‘Depósito histórico’ e circunstâncias do Programa PISA	224
2.1. Sobre o processo de adesão ao PISA.....	224
2.1.1. A conjuntura política nacional e internacional.....	225
2.1.2. O Estatuto técnico e político da OCDE.....	228
2.1.3. Percepções sobre a (utilidade) da comparabilidade.....	229
2.1.4. A relevância simbólica: acedendo ao clube	230
2.2. As estruturas e as práticas: o Gabinete de Avaliação Educacional	230
2.2.1. Os principais actores do Centro Nacional: um encontro de diferentes mundos.....	232
2.2.2. Estruturas permeáveis à aprendizagem	235
2.2.3. O Centro Nacional: uma estrutura construída à imagem da OCDE/PISA	238
2.2.4. Standardizando processos: o papel das normas e dos documentos técnicos	240
3. A Reciprocidade: os textos e as reuniões, as agências em coordenação	242
3.1. O lançamento do concurso para o Consórcio.....	242
3.2. Os Enquadramentos Teóricos.....	244
3.3. A realização do teste piloto	247
3.4. A avaliação principal.....	250
3.5. A produção do relatório final	251
3.6. As reuniões enquanto espaços de negociação	254
3.6.1. O PISA Governing Board	255
3.6.2. As reuniões dos gestores do PISA.....	256
3.6.3. As reuniões dos especialistas	257
3.7. Da diversidade de acções e actores à confluência de interesses.....	258
4. Sobre o alcance geográfico e funcional do PISA	261
4.1. Inovações funcionais: ampliando a amostra, expandindo o Programa.....	263
4.2. Variedade geográfica dos alvos de intervenção	267
4.3. Para uma (nova) geografia dos eleitos e dos excluídos	272
5. Ainda... sobre a ‘força’ da actividade de influência do PISA	274
Síntese conclusiva do Capítulo 5.....	278
CONCLUSÕES.....	280
BIBLIOGRAFIA	291

VOLUME II

ÍNDICE

ANEXO 1 - Guiões das entrevistas	2
Guião de Entrevista – Representante no PISA Governing Board (RPGB1)	3
Guião de Entrevista – Representante no PISA Governing Board (RPGB2)	7
Guião de Entrevista – Gestor Nacional do PISA (NPM)	10
Guião de Entrevista – Antigo Ministro da Educação (ME1)	13
Guião de Entrevista – Antigo Ministro da Educação (ME2)	15
Guião de Entrevista – Antigo Ministro da Educação (ME3)	17
Guião de Entrevista – Antigo Ministro da Educação (ME4)	19
Guião de Entrevista – Director do PISA – Andreas Schleicher (AS)	21
ANEXO 2 – Protocolos das Entrevistas	24
Protocolo de Entrevista – Representante no PISA Governing Board (RPGB1)	25
Protocolo de Entrevista – Representante no PISA Governing Board (RPGB2)	128
Protocolo de Entrevista – Gestor Nacional do PISA (NPM)	152
Protocolo de Entrevista – Antigo Ministro da Educação (ME1)	203
Protocolo de Entrevista – Antigo Ministro da Educação (ME2)	241
Protocolo de Entrevista – Antigo Ministro da Educação (ME3)	255
Protocolo de Entrevista – Antigo Ministro da Educação (ME4)	270
Protocolo de Entrevista – Director do PISA – Andreas Schleicher (AS)	301
ANEXO 3 – Mapeamento dos artigos	318
Mapeamento diferenciado pela natureza da publicação	319
ANEXO 4 – Lista de blogues analisados	337
ANEXO 5 – Meios de comunicação social e ciberespaço (textos/unidades de registo)	338

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Lista de entrevistados	16
Quadro 2 – Eixos de análise das entrevistas	19
Quadro 3 – Estudos sobre a fabricação e recepção do PISA. Fontes documentais	22
Quadro 4 – Unidades organizacionais formais do PISA	89
Quadro 5 – Especialistas intervenientes nos relatórios de ciclo	98
Quadro 6 – Autores dos relatórios temáticos de 2000	100
Quadro 7 – Autores dos relatórios temáticos de 2003	102
Quadro 8 – Núcleo-duro de especialistas com ligação ao PISA	105
Quadro 9 – Elementos-chave no design da informação de Portais	112
Quadro 10 – Investigadores espanhóis sem relação conhecida ao PISA que escrevem sobre o PISA	134
Quadro 11 – Actores da administração central/ regional da educação em Espanha que escrevem sobre o PISA	137
Quadro 12 – Fontes escritas e orais no estudo sobre a recepção do PISA	159
Quadro 13 – Textos e unidades de registo	163
Quadro 14 – Síntese dos conteúdos dos relatórios nacionais (2000-2006)	168
Quadro 15 – Partidos políticos que mobilizam o PISA nos debates parlamentares	180
Quadro 16 – Onde se inscreve o debate sobre o PISA, no parlamento	183
Quadro 17 – Identificação dos Governos Constitucionais Portugueses associados ao PISA (1999-2007)	197
Quadro 18 – Identificação dos NPM e representantes Portugueses no PGB (2000-2009)	233
Quadro 19 – Caracterização da amostra do inquérito PISA (2000-2006)	262
Quadro 20 – Prazo antecipado para a avaliação por computador e da Avaliação da literacia TIC	266
Quadro 21 – Número de países intervenientes nas edições do PISA (2000-2009)	268
Quadro 22 – Adesão dos países fora da OCDE	272

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Actividades relacionadas com a produção do PISA	51
Figura 2 – Esquema organizacional da agência supranacional do PISA	81
Figura 3 – Movimento de retroacção da credibilidade do conhecimento no PISA	104
Figura 4 – Jornal Público (5.12.2001)	170
Figura 5 – Jornal Público (5.12.2007)	170
Figura 6 – Diagrama do ‘Glonacal Agency Heuristic’	220
Figura 7 – As agências ‘glonacal’ do PISA	221
Figura 8 – Lançamento do concurso para o consórcio do PISA	243
Figura 9 – Elaboração do enquadramento teórico da resolução de problemas	245
Figura 10 – O Teste piloto	248
Figura 11 – Avaliação principal	251
Figura 12 – Publicações	252
Figura 13 – Documentos e encontros	259
Figura 14 – Mapa dos países que participaram no PISA 2000	268
Figura 15 – Mapa dos países que participaram no PISA 2003.....	269
Figura 16 – Mapa dos países que participaram no PISA 2006.....	270

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Número de artigos por ano de publicação	119
Tabela 2 – Número de artigos por área de publicação	121
Tabela 3 – Artigos publicados por tipo e ano [1999-2007]	123
Tabela 4 – Número de contributos por ano	151

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de especialistas do PISA, por edição	91
Gráfico 2 – Especialistas participantes no PISA, por país e por universidade (até 2006)	91
Gráfico 3 – Especialistas participantes no PISA, por país e por centro de investigação (até 2006)	92
Gráfico 4 – N° de artigos sobre o PISA [Educação/Não Educação]	119
Gráfico 5 – Áreas não educação	120
Gráfico 6 – Áreas educação	122
Gráfico 7 – Artigos por tipo de autor	124

ÍNDICE DE CAIXAS

Caixa 1 – Características das provas PISA	74
Caixa 2 – Caracterização dos relatórios nacionais do PISA	107
Caixa 3 – Excerto do documento “Divulgação pública dos resultados do PISA-2003 e de medidas para melhorar o ensino da matemática”	199
Caixa 4 – Caracterização profissional dos representantes portugueses no PGB.....	234
Caixa 5 – Caracterização profissional das gestoras do PISA em Portugal.....	235

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

- ACER - Australian Council for Educational Research
- ACM - The Guide, Current Contents
- ADD - Avaliação do Desempenho Docente
- AEC - Actividades de Enriquecimento Curricular
- AP- Área de projecto
- ASE - Acção social escolar
- BE – Bloco de Esquerda
- BM - Banco Mundial
- BPC - PISA Board of Participating Countries
- CDS-PP – Centro Democrático Social/Partido popular
- CDU – Coligação Democrática Unitária
- CEB – Ciclo do Ensino Básico
- CEE – Comunidade económica europeia
- CERI - Centro para a Investigação e Inovação Educacional
- CFA - Curso de Formação Avançada
- CFDT - Confédération française démocratique du travail
- CIES - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia
- CITO group - National Institute for Educational Measurement
- CNE - Conselho Nacional de Educação
- CONFAP - Confederação Nacional das Associações de Pais
- CONFEMEN - Conférence des ministres de l'Education des pays ayant le français en partage
- DAR - Diário da Assembleia da República
- DEPP - Direction de l'Evaluation de la Prospective et de la Performance
- DGIDC Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular
- DGRHE - Direcção-Geral de Recursos Humanos da Educação
- DIPF - German Institute for International Educational Research
- DL – Decreto-Lei
- EA - Estudo Acompanhado
- EILC - European Indicator of Linguistic Competences

ERIC - Education Resource Information Center
ETI - Escola a tempo inteiro
ETP - Divisão de Educação e Formação
ETS - Educational Testing Service
EUA – Estados Unidos da América
EUROSTAT - Gabinete de Estatísticas da União Europeia
EURYDICE - Rede de informação para a educação da Comissão Europeia
FAQ - Frequently Asked Questions
FC - Formação Cívica
FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia
FENPROF - Federação Nacional dos Professores
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNE - Federação Nacional da Educação
FPCE - Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
GAVE - Gabinete de Avaliação Educacional
GEPE - Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação
GIP - Grupo Ibero-Americano
GLONACAL – Glonacal agency heurístic
HWWA - Hamburg Institute of International Economics
IA - Divisão de Indicadores e Análise
IBSS - International Bibliography of the Social Sciences
IE - Instituto de Educação
IEA - International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IGE - Inspeção-Geral de Educação
IMHE - Programa de Gestão Institucional da Educação Superior
INECSE - Instituto Nacional de Qualidade e Avaliação da Qualidade do Sistema Educativo
INES - Projecto de Indicadores de Sistemas Educativos
ISCO - International Standard Classification of Occupations
ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
ISEG - Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa
ISI - Institute for Scientific Information
ISO - International Organization for Standardization

JSTOR - Journal Storage

KNOWandPOL – Projecto europeu ‘The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors’

KRT - Knowledge Regulation Tool

MAC - Método Aberto de Coordenação

ME – Ministério da Educação

MEG - Mathematics Expert Group

NAEP - National Assessment of Educational Progress

NATO - Organização do Tratado do Atlântico Norte

NCES - National Center for Education Statistics

NESSE - Network of experts in Social Sciences of Education and training website

NIER - National Institute for Educational Policy Research

NPM - National Project Managers

OCDE - Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Económico

OECE - Organização para a Cooperação Económica

OI – Organização internacional

OMS - Organização Mundial de Saúde

OMT - Organização Mundial do Trabalho

ONG – Organização não governamental

PAM – Plano de Acção para a Matemática

PASEC – Programa criado em 1991 na 43^a sessão ministerial da CONFEMEN

PCP – Partido Comunista Português

PEB - Programa para a construção e equipamento da educação

PEV – Partido Ecologista Os Verdes

PGB - PISA Governing Board

PIAAC - Programme for the International Assessment of Adult Competencies

PIRLS - Progress in International Reading Literacy Study

PISA - Programme for International Student Assessment

PIB – Produto interno bruto

PMEB - Programa de Matemática do Ensino Básico

PNEP - Programa Nacional de Ensino da Língua Portuguesa do 1º CEB

PNL – Plano Nacional de leitura

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrático

PSEG - Problem Solving Expert Group

PT - Plano Tecnológico

PubMed - Mecanismo de Pesquisa Bibliográfica em Publicações Médicas

QEG - Questionnaire Expert Group

REG - Reading Expert group

SACMEQ - The Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality

SAGE - an academic publishing company

SEG - Science Expert Group

SPe - Service de Pédagogie théorique et expérimentale

TAG - Technical Advisory Group

TALIS - Teaching and Learning International Survey

TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

TIMSS - Trends in International Mathematics and Science Study

UE - União Europeia

UL - Universidade de Lisboa

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNSA- Fédération des métiers de l'éducation

WESTAT - the sampling and data collection contractor for the NAEP

APRESENTAÇÃO

Esta tese é o corolário de um percurso que teve início em Setembro de 2005, com a inscrição no programa de Doutoramento em Ciências da Educação, na (agora extinta) Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (FPCE), da Universidade de Lisboa (UL), actual Instituto de Educação (IE), e inscreve-se na área de especialização da Administração e Política Educacional.

A tese decorre do trabalho que desenvolvemos no âmbito do projecto “The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors” (KNOWandPOL), financiado pela União Europeia, no âmbito do “Sixth Framework Programme Research, Technological Development – Priority 7 – Citizens and governance in a knowledge based society”, em que participámos, entre Setembro de 2006 e Setembro de 2010.

No contexto do Projecto KNOWandPOL, são três os trabalhos empíricos, em que participámos, sobre o PISA, nos quais se baseia a tese: o primeiro é um estudo sobre a fabricação supranacional do PISA (ver Carvalho, 2009a); o segundo é um estudo, decorrente deste, que constou de uma Revisão da Literatura sobre o PISA (ver Carvalho, 2008b); o terceiro consistiu na análise da recepção do PISA, a realizar por cada uma das equipas da Educação do KNOWandPOL, nos respectivos países (ver Afonso & Costa, 2009a; Bajomi, Berényi, Neumann & Vida, 2009; Cattonar, Mangez, Delvaux, Mangez & Maroy, 2009; Grek, Lawn & Ozga, 2009a; Mons & Pons, 2009a; e Rostás, Kósa, Bodó, Kiss & Fejes 2009)¹. Numa fase posterior, entre Abril de 2009 e Setembro de 2010, foi produzido, ainda, um estudo de caso sobre um instrumento nacional².

A tese está organizada em dois volumes. O Volume I compreende uma apresentação, cinco capítulos e a conclusão, bem como a bibliografia; o Volume II, apresentada em formato electrónico (CD-ROM), contém os Anexos (Anexos 1 – guiões

¹ À equipa portuguesa coube, ainda, a responsabilidade de elaborar o relatório da integração dos estudos sobre a recepção do PISA em Portugal, Bélgica, Escócia, França, Hungria e Roménia, (Carvalho, Afonso & Costa, 2009).

² No caso de Portugal, este estudo de caso incidiu na política de avaliação externa de escolas (Afonso & Costa, 2010).

das entrevistas; Anexo 2 – Protocolos das entrevistas; Anexo 3 – Mapeamento dos artigos; Anexo 4 – Lista dos blogues analisados; Anexo 5 – Meios de comunicação social e ciberespaço - unidades de registo).

O Volume I está estruturado do modo que, de seguida, descrevemos.

O capítulo 1, designado ‘A construção de uma perspectiva teórica’, é um capítulo atípico, porquanto não consiste no tradicional enquadramento teórico. Assim, procedemos, primeiro, à contextualização do projecto KNOWandPOL, descrevendo os seus principais eixos de análise, os três estudos que alimentam empiricamente esta tese, bem como as metodologias. Depois, apresentamos a abordagem teórico-conceptual do KNOWandPOL, que privilegia a análise cognitiva das políticas e que vê a política como acção pública. Num terceiro momento, e partindo deste quadro conceptual, procuramos construir uma perspectiva analítica própria, dando uma interpretação singular aos estudos que serviram de base empírica para a tese. Aí, introduzimos a perspectiva ‘Glonacal agency heuristic’ (Marginson & Rhoades, 2002) que nos permite reconfigurar o nosso olhar analítico. É com base neste duplo quadro conceptual que apresentamos o foco e os objectivos da tese a fechar o capítulo.

Os capítulos 2, 3 e 4 correspondem ao trabalho desenvolvido nos três estudos, nos quais participámos, tendo o PISA como objecto de estudo, e que constituíram a base empírica da tese: o estudo sobre a fabricação do PISA, no plano supranacional; uma revisão da literatura sobre o PISA e o estudo sobre a recepção do PISA em Portugal.

Os estudos, embora desenvolvidos em concomitância com a metodologia geral do KNOWandPOL, obedeceram, cada um em particular, a linhas metodológicas específicas. Por essa razão, a tese não tem nenhum capítulo metodológico independente. Para além da apresentação geral da metodologia do KNOWandPOL (Capítulo 1), as especificidades metodológicas decorreram da natureza de cada estudo, sendo explicitadas no início dos capítulos 2, 3 e 4. Esta opção permitiu que, para cada caso, em concreto, se explicitassem as diferenças, não só quanto aos procedimentos e aos instrumentos de recolha de dados, como também quanto à forma de tratamento dos mesmos.

Uma vez clarificada a inclusão dos procedimentos metodológicos na primeira parte dos capítulos 2, 3 e 4, passamos a apresentá-los.

No capítulo 2, analisamos a génese e o crescimento do PISA. No decurso do trabalho da OCDE e da história dos inquéritos internacionais, atendemos, sobretudo, ao modo como é apresentado pelos seus promotores, salientando as características das provas e um conjunto de factores, considerados inovadores pela própria OCDE, a saber: a literacia, a regularidade, a amostra, a abrangência geográfica, o PISA como gerador de dados e a sua orientação política. Finalmente, procedemos ao mapeamento dos recursos organizacionais e humanos do Programa, que nos permite destacar quer a capacidade da OCDE para criar organização, quer a natureza colaborativa do PISA, que lhe permite congrega peritos de diferentes áreas do conhecimento, oriundos de diferentes países. Procedemos, também, à análise dos múltiplos produtos do PISA e dos públicos a que se dirigem, evidenciando o modo como a OCDE garante a sua circulação pelas audiências a que se destinam. Simultaneamente, destacamos um modo *soft* de regulação pela informação e pelo conhecimento.

No capítulo 3, a análise centra-se na importância desempenhada pelo conhecimento nos processos de regulação *soft* exercidos pela OCDE. Procuramos demonstrar, empiricamente, a actividade de investigação diversificada que o PISA alimenta, internacional e nacionalmente, quer do ponto de vista da produção de conhecimento, quer da sua reprodução. A pesquisa incidiu em 116 revistas científicas, e em textos que abordam a tónica da construção do PISA, e partilham o interesse pelo estudo dos modos de governação da educação, no quadro da formação de espaços políticos supranacionais e do papel das agências internacionais. Ademais, observámos a produção científica produzida em Portugal, em torno do PISA e dos seus resultados.

No capítulo 4, procurámos compreender de que modo os políticos, e demais intervenientes na acção pública, utilizam o PISA no processo de regulação em educação. O capítulo centra-se numa questão central para a tese: saber como é que, no âmbito do debate público educativo, o instrumento sofre uma transformação através das práticas de regulação. Focámo-nos nas informações que o PISA introduz no debate, através dos relatórios nacionais (de 2000, 2003 e 2006), e o papel do PISA no debate público sobre educação, da parte do governo, na imprensa escrita e *on-line*, no ciberespaço e na Assembleia da República. Fazemos, ainda, uma análise à retórica utilizada na legitimação de opiniões e tomadas de decisão, observando as medidas

políticas e os instrumentos de regulação nacionais justificados com base no inquérito da OCDE.

No capítulo 5, pomos em evidência as dinâmicas da multirregulação que emergiram dos estudos sobre o PISA. A partir das dimensões de análise do modelo 'glonacal' analisamos o processo de adesão de Portugal, e observamos os fluxos de actividade e influência do inquérito da OCDE, no âmbito do seu Centro Nacional – o Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE). O nosso olhar debruça-se, ainda, na edição de 2003 do PISA, para observarmos como se processaram os fluxos das actividades, analisando a dinâmica de relações multidimensionais que aí se estabeleceram. Posteriormente, analisamos a capacidade de influência geográfica e o alcance funcional do Programa, bem como a sua magnitude da influência.

Nas conclusões, sintetizamos os aspectos que emergiram como mais relevantes, mostrando que o PISA gera conhecimento, permite gerar novo conhecimento, e invade diferentes universos do conhecimento, sendo apropriado por diversos actores que, na acção pública, o ajustam a cada contexto. Funcionando como suporte de opiniões divergentes, o PISA é repolitizado, concorrendo para a despolitização da acção pública. A construção de uma imagem credível por parte da OCDE/PISA surge como um pré-requisito para uma regulação *soft* bem sucedida, sendo que a atribuição de credibilidade ao PISA, por parte da acção pública, afigura-se como um pré-requisito para que a politização do instrumento se concretize. Por fim, a tese mostra que os documentos e os eventos têm um relevo especial enquanto mecanismos de coordenação das acções, fixando os actores ao Programa, com base em relações de influência mútua, comprovando tratar-se de um instrumento de regulação multidimensional, que actua, circularmente, por diferentes espaços de regulação (global, nacional e local), envolvendo vários actores, interligados de modo multidireccional

CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA TEÓRICA

Esta tese resulta de um conjunto de estudos desenvolvidos no âmbito do Projecto europeu “*The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*” (KNOWandPOL) onde participámos, entre Setembro de 2006 e Setembro de 2010. Realizada neste contexto de trabalho, a tese é tributária dos pressupostos teóricos e metodológicos do KNOWandPOL, o que teve reflexos na sua construção e estrutura final.

O capítulo divide-se em quatro partes. Na primeira parte, fazemos a contextualização do projecto KNOWandPOL, procedendo à sua apresentação e à descrição dos seus principais eixos de análise, bem como analisando os três estudos empíricos em que participámos, sobre o PISA, e que constituíram a base empírica da tese: o estudo sobre a fabricação do PISA, a revisão da literatura sobre o PISA e o estudo sobre a sua recepção do PISA em Portugal.

Na segunda parte, fazemos a apresentação da metodologia do KNOWandPOL, baseada em estudos de caso, e salientamos as técnicas de recolha e de produção de dados que foram privilegiadas: a realização de entrevistas e a análise documental. A terceira parte, sendo dedicada à abordagem teórica e conceptual do Projecto, desenvolve-se em torno das seguintes tópicas: a regulação como multirregulação, no quadro da transnacionalização da acção pública; a regulação pelos instrumentos e o papel dos novos instrumentos de regulação (*soft*) baseados no conhecimento. Na quarta parte, procedemos à operacionalização da tese. À luz dos pressupostos da heurística “glonocal”, interpretamos e incorporamos, na tese, os dados condensados nos estudos sobre o PISA, realizados no âmbito do Projecto KNOWandPOL. É, ainda, nesta parte, que apresentamos o foco e os objectivos da tese.

1. Contextualização do Projecto KNOWandPOL

1.1. Apresentação do Projecto

O projecto KNOWandPOL estuda o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas de educação e saúde na Europa, mormente o papel que o conhecimento desempenha na construção e regulação das políticas. Com a duração de 60 meses, teve o seu início em Outubro de 2006, prevendo-se a conclusão para Outubro de 2011.

O projecto integra 12 equipas de investigação, de 8 países (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Escócia-Reino Unido e Roménia), distribuídas pelos sectores da saúde e da educação. O consórcio, coordenado pela Université Catholique de Louvain (Bélgica), integra as seguintes instituições parceiras: Ludwig-Maximilian Universität München (Alemanha), Université de Liège (Bélgica), Centre National de la Recherche Scientifique (França), Établissement Public de Santé Mentale – Lille (França), Eötvös Lóránd Tudományegyetem - Eötvös Lóránd University (Hungria), Szociológiai Kutatóintézet - Magyar Tudományos Akadémia (Hungria), Høgskolen i Østfold - Ostold University College e Universitetet Bergen (Noruega), Norwegian Institute for Urban and Regional Research (Noruega), Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação da Universidade de Lisboa (actual Instituto de Educação) (Portugal), Sapientia – Hungarian University of Transylvania (Roménia), The University of Edinburgh (Escócia - Reino Unido).

A equipa portuguesa, coordenada por João Barroso, professor catedrático da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (actualmente, Instituto de Educação) da Universidade de Lisboa, é composta pelos professores Luís Miguel Carvalho, Natércio Afonso e, até 2007, Madalena Fontoura, contando com a colaboração dos professores António Nóvoa e Rui Canário. Integrou, ainda, as bolseiras de investigação Estela Costa (doutoranda) e Carla Menitra (mestranda). É de realçar, igualmente, a ligação do Projecto europeu a três cursos de Formação Avançada de Doutoramento em Educação, na área de especialização em Política e Administração Educacional, desenvolvidos no Instituto de Educação. Os estudantes que frequentaram o 1º curso (onde nos incluímos) (2005/06), o 2º curso (2007/08) e o 3º curso (2009/2010)

desenvolveram/desenvolvem os seus projectos de investigação em articulação com a temática do projecto KNOWandPOL, no quadro da sua abordagem teórico-conceptual.

1.2. Eixos de análise

O Projecto previu a organização da investigação em torno de três eixos de análise complementares (Orientação 1, Orientação 2 e Orientação 3), que se desenvolveram sequencialmente e/ou em paralelo, e que se aplicaram a ambos os sectores (saúde e educação) e a todos os países (Portugal, Alemanha, Escócia, Bélgica, França, Roménia, Hungria). No quadro da orientação 1 (Outubro 2006-Novembro de 2007), designada “*a politização da produção de conhecimento*” (AA.VV, 2006, p.7), mapeou-se o conhecimento potencialmente disponível para os decisores, nos diferentes países e contextos, e traçou-se as relações entre os que detém ou produzem esse conhecimento e aqueles que tomam decisões políticas³. Na orientação 2, sob o título “*a utilização do conhecimento na tomada de opções políticas*” (AA.VV, 2006, p.8), analisou-se o processo de decisão política enquanto tal, prestando-se especial atenção à maneira como se utiliza a informação e o conhecimento e à forma como a aprendizagem ocorre nos diversos níveis. Todas as equipas estudaram duas acções públicas: o estudo da primeira acção pública decorreu entre Dezembro de 2007 e Junho de 2009, e o respeitante à segunda acção pública foi desenvolvido entre Abril de 2009 e Setembro de 2010⁴. A orientação 3, designada “*a utilização do conhecimento como instrumento de*

³ No caso português (ver Barroso *et al.*, 2008), os órgãos de decisão política que se afiguraram mais pertinentes foram os seguintes: o Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE); a Inspeção-Geral de Educação (IGE); a Direcção-Geral de Recursos Humanos da Educação (DGRHE); o Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE) e as estruturas dirigentes de duas federações sindicais, A Federação nacional dos Professores (FENPROF) e a Federação Nacional da Educação (FNE). No âmbito do aprofundamento do conhecimento sobre estes órgãos de decisão política, analisou-se, ainda, o perfil e os produtos das “comissões de especialistas” nomeadas, formalmente, para elaborarem estudos e pareceres de apoio à decisão política. Análise que teve por objectivo lançar um primeiro olhar sobre actores e processos que operam nas fronteiras entre a decisão política formal e o conhecimento produzido.

⁴ Em Portugal a acção pública um residiu na política de autonomia e gestão escolar (1986-2009) (ver Barroso & Menitra, 2009) e a acção pública dois consistiu na política de educação sexual em meio escolar (1984-2009) (ver Cibele, Barroso & Carvalho, 2010).

poder” (AA.VV, 2006, p.8) centrou-se no uso crescente dos instrumentos de regulação que enquadram a produção e a disseminação da informação, no estudo da sua concepção, recepção e apropriação pelos decisores e por aqueles a quem se destinam. É neste eixo de análise que se inscreve esta tese.

1.3. Estudos empíricos do KNOWandPOL em que a tese se baseia

Relativamente aos estudos empíricos produzidos no quadro da Orientação 3, do Projecto KNOWandPOL, que constituíram a base empírica desta tese, há a registar, numa primeira fase, os procedimentos atinentes à escolha dos instrumentos de regulação internacionais a serem analisados pelos sectores da Saúde e da Educação. Foi uma decisão colectiva, por sector, que se subordinou a um conjunto de especificações, tendo em vista apreender:

- (a) “os diferentes interesses, valores e pontos de vista dos grupos e indivíduos envolvidos na concepção e promoção do instrumento;
- (b) o tipo de conhecimento utilizado para desenvolver o instrumento e para justificar a sua relevância;
- (c) o tipo de recursos financeiros, humanos, organizacionais e técnicos envolvidos na concepção, no desenvolvimento e na implementação do instrumento;
- (d) mudanças na concepção, objectivos e usos do instrumento desde a sua criação até ao desenvolvimento de instrumentos concretos e sua implementação;
- (e) resistência ao instrumento por parte de vários grupos e indivíduos, incluindo oposição activa ou passiva e subversão dos objectivos ou da natureza do instrumento;
- (f) o tipo de conhecimento que está implicitamente envolvido na apropriação do instrumento ou na resistência ao mesmo”

(Freeman, Barroso, Ramsdal & van Zanten, 2007, p.5).

No sector da educação, a escolha incidiu no *Programme for International Student Assessment* (PISA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), agência internacional que foi adquirindo, ao longo dos tempos, um papel decisivo no campo dos estudos estatísticos de avaliação dos desempenhos⁵. Encarada como uma espécie de 'eminência parda' (Henry, Lingard, Rizvi & Taylor, 2001) das políticas educativas (dos países industrializados), a OCDE agrega, em seu redor, peritos e organizações internacionais que se unem na produção de novos formatos de recolha da informação. As suas actividades são, em grande parte, configuradas por instrumentos que visam avaliar e monitorizar a qualidade dos sistemas (ver Rinne, Kallo & Hokka, 2004) e as suas recomendações, não se revestindo de um carácter coercivo, têm uma forte ascendência sobre os vários Estados. É um modo *soft* de governo, através do conhecimento, que se baseia na gestão da informação nacional, tendo como eixo as análises, as estatísticas, as publicações de indicadores, as análises nacionais e temáticas, que servem os mecanismos da prestação de contas. O conhecimento emerge como instrumento de fazer política e de regular os actores sociais.

É, neste contexto, de amplo controlo da informação educacional pela OCDE que se inscreve o *Programme for International Student Assessment* (PISA). Resultando do processo que se operou, no seio da OCDE, com a criação do Projecto de Indicadores de Sistemas Educativos (INES)⁶, o PISA integra o universo da avaliação comparada dos

⁵ No sector da saúde, o instrumento escolhido foi a Organização Mundial de Saúde (OMS), ficando o estudo a cargo da equipa da saúde da Escócia (Freeman, Smith-Merry & Sturdy, 2009).

⁶ O Projecto INES teve início em 1988, em parceria com a Organização das nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o Banco Mundial, constituindo uma resposta à necessidade sentida pelos políticos em dispor de informação que lhes permitisse comparar o desempenho dos seus sistemas de ensino com os de outros países e poder, desse modo, avaliar melhor e monitorar a eficácia e a evolução dos seus sistemas educativos. Constituindo uma parte significativa do trabalho desenvolvido no seio da OCDE, o Projecto dos indicadores procura ajudar os Estados membros a clarificar e comparar o seu posicionamento no âmbito das políticas educativas, escalonando os países em *rankings* que têm por base o desempenho de actores e instituições. No âmbito do INES um conjunto de indicadores-chave são desenvolvidos, recolhidos, analisados e interpretados para comparações internacionais, cuja divulgação é feita através de publicações anuais: *Education at a Glance* e *Education Policy Analysis*. O trabalho do INES desenvolve-se através de três redes: (a) rede A, presidida pelos Estados Unidos, que desenvolve indicadores de resultados sobre as aprendizagens; (b) a rede B, presidida pela Suécia, que desenvolve indicadores de resultados sociais e económicos sobre educação; (c) a rede C, presidida pela Holanda, que desenvolve indicadores sobre estruturas e processos das escolas e (d) um Grupo Técnico, que assegura a comparabilidade dos dados administrativos, o desenvolvimento de indicadores sobre a participação educativa, acesso,

sistemas educativos, abarcando questões como a equidade, a eficácia e a qualidade, atinentes a uma certa mudança educacional, que pode levar cada nação ao mundo novo global (a sociedade baseada no conhecimento), como ironicamente referem Lindblad e Popkewitz (2004, pp. xx-xxi; ver também Carvalho, 2009a, p.17).

1.3.1. O estudo da fabricação do PISA

O estudo de caso sobre a fabricação do PISA (ver Carvalho, 2009a) centrou-se na “relação de regulação entre a OCDE e os países membros da Europa” (Freeman *et al.*, 2007, p.6), nomeadamente no modo como o PISA foi fabricado e o tipo de relações que, nesse âmbito, se constituíram entre o campo do conhecimento e o das políticas. Foram tidas em consideração duas dimensões, estabelecidas nas directrizes da Orientação 3: por um lado, os actores e as redes “envolvidos na produção e difusão do instrumento”; por outro lado, o conhecimento que é “mobilizado, adaptado e disseminado” na sua trajectória (Freeman *et al.*, 2007, p.6). A investigação ocorreu em torno da história do PISA, da sua evolução, ao longo do tempo, sobretudo nas suas características organizacionais, nos processos e produtos (ver Carvalho, 2008a, p.7). Além disso, a análise da produção e da difusão do PISA, enquanto processo de construção de “conhecimento para a política”, efectivou-se a partir de literatura produzida no âmbito do KNOWandPOL (ver Delvaux & Mangez, 2008), de contributos da investigação sobre as organizações internacionais e de estudos sobre a construção social da ciência e da inovação.

O trabalho de campo envolveu um *corpus* documental amplo, que incluiu principais publicações do PISA (e.g., relatórios finais, relatórios temáticos,

recursos humanos e financeiros. Andreas Schleicher é director do INES e do PISA. Podemos dizer que foi com o Projecto INES que a avaliação comparada começou a ser encarada pela OCDE na perspectiva de apoio ao processo de decisão política; tendência posteriormente seguida pela União Europeia para monitorizar o processo da construção europeia, mormente através da estatística educacional produzida pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia (EUROSTAT) e das análises qualitativas desenvolvidas pela rede de informação para a educação da Comissão Europeia (EURYDICE). Das reuniões do INES advêm recomendações de vária ordem para o estudo do PISA, são feitos comentários existindo, desde a criação do PISA, uma forte ligação ao projecto dos indicadores.

enquadramentos teóricos, etc.), as actas das reuniões do seu órgão de orientação estratégica e de supervisão (o PISA Governing Board [PGB]) e textos da autoria de individualidades ligadas à estrutura supranacional do PISA. Mobilizou-se um largo conjunto de entrevistas com variados actores (ministros, representantes nacionais na estrutura de direcção estratégica do Programa, gestores nacionais) dos seis países participantes e com o seu Director, Andreas Schleicher. O tratamento dos materiais foi desenvolvido em torno de três eixos de análise:

- (i) “o PISA como instrumento de regulação” - centrado nos elementos cognitivos e normativos do PISA, relacionados com a definição da “realidade educacional” e com a determinação das formas “apropriadas” ao seu governo;
- (ii) “conhecimento” - os propósitos e os meios da construção do conhecimento no âmbito do empreendimento PISA, as fontes de conhecimento ali mobilizadas e os saberes que gera;
- (iii) “os actores e as redes” – o PISA enquanto universo sócio-organizacional, a sua ecologia e a agência da OCDE, no sentido da coordenação e da obtenção de cooperação entre os numerosos participantes no Programa.

(Carvalho, 2008a, pp. 7-8).

1.3.2. A revisão da literatura sobre o PISA

O segundo estudo, centrando-se nos produtos e na circulação do ‘conhecimento PISA’ (ver Carvalho, 2008b), tratou-se de um produto intercalar, posteriormente reconfigurado no interior do estudo sobre a fabricação do PISA. A Revisão da Literatura dividiu-se em duas grandes partes. A primeira parte, consistindo no mapeamento da literatura sobre o PISA, permitiu caracterizar setenta e cinco artigos sobre o PISA, publicados entre 1999 e 2007 em revistas científicas internacionais. Foram analisados, ainda, três números temáticos de revistas de educação, editadas em Espanha, em França e na Escandinávia. Além disso, analisou-se um conjunto restrito de pesquisas nas quais a produção e a difusão do PISA, pela OCDE, surgiam como componentes relevantes do trabalho empírico conduzidas pelos seus autores. Este trabalho permitiu a construção de um retrato descritivo convencional das principais

ferramentas conceptuais, problemáticas e metodologias do Programa da OCDE, bem como as principais constatações/discussões relacionadas com a sua produção.

A segunda parte consistiu numa reflexão feita a partir de um conjunto de publicações centradas no papel desempenhado pelas organizações internacionais na construção das políticas educativas e/ou com ligações estabelecidas entre o conhecimento e a política (incluiu-se aqui alguns dos textos trabalhados na primeira parte). Essencialmente, procurou-se fazer uma contextualização histórica e analítica sobre a produção e difusão do PISA, traçar algumas linhas compreensivas, hipóteses de trabalho e ferramentas analíticas para o trabalho de campo subsequente sobre a produção o PISA. Esta segunda parte estruturou-se em torno dos seguintes objectivos da Orientação 3: a relação de regulação existente entre a OCDE e os países europeus, o modo como o instrumento de regulação foi construído, e os tipos de relações que se estabeleceram entre o campo do conhecimento e o da política (ver Freeman *et al.*, 2007, p.6).

Foram destacadas três ideias chave: o PISA como um dos dispositivos usados pela OCDE para regular as políticas educativas; o PISA como um caso de estratégias de regulação *soft* implementado pela OCDE e, por último, o PISA como um lugar de mediação do conhecimento e de mediação entre as visões, a variedade de conhecimentos e interesses dos diferentes actores que nele participam.

1.3.3. O estudo da recepção do PISA em Portugal

Um terceiro estudo de caso teve por objectivo verificar o modo como as instâncias nacionais utilizaram um determinado corpo de conhecimentos para exercer uma regulação das políticas, e da acção pública, a nível nacional. As equipas do sector da educação do KNOWandPOL analisaram a recepção do PISA nos seus próprios países, incluindo Portugal (ver Afonso e Costa, 2009a). Este trabalho não pretendeu contemplar os efeitos do PISA nos sistemas nacionais, mas analisar o modo como os resultados do PISA foram acolhidos na acção pública. Seis dimensões transversais foram tidas em conta nos estudos de caso de cada país, de modo a favorecer o trabalho final de comparação:

1. A relevância dada ao PISA pelas autoridades políticas de cada país.
2. As características das estruturas formais postas em prática, em cada país, para implementar o PISA.
3. A profundidade, abrangência e o impacto do debate público desenvolvido em torno do PISA.
4. As características dos actores envolvidos no debate político em redor do PISA.
5. Assuntos da agenda pública discutidos no âmbito do debate político sobre o PISA
6. O uso do PISA na fabricação de outros instrumentos de regulação baseados no conhecimento (KRT) e na criação de novo conhecimento sobre educação ao nível nacional.

(Afonso, 2008, p.8)

Nos estudos de caso sobre a recepção do PISA atendeu-se a duas dimensões: a primeira, baseada nas redes sociais; a segunda, centrada no debate. A primeira dimensão observa o “mapeamento social do PISA, a sua história e estrutura organizacional” (Afonso, 2008, p.7). Considera os actores envolvidos e o enquadramento organizacional gizado para implementar o instrumento no contexto nacional, procurando compreender “a legitimidade retórica utilizada para justificar a participação nacional no Programa” (idem). De acordo com o *design* traçado para esta dimensão, o estudo centrou-se nos seguintes aspectos:

1. “Narrativas sobre os processos de decisão política na aceitação da participação nacional no Programa (quando, onde, como, quem fez o quê) e nas justificações (porquê, com que objectivo);
2. Modos da participação nacional no Programa (onde, quando, quem, para fazer o quê) e a sua evolução;
3. Tipos de participação (tais como activa/passiva, convergente/divergente) política e /ou decisões técnicas (que decisões, quais são as mais

relevantes), sua justificação (porquê e para quê) e a sua evolução até ao presente);

4. Perspectivas descritivas e avaliativas sobre o processo de implementação do Programa ao nível nacional/institucional.”

(Afonso, 2008, p.9)

A segunda dimensão radica no debate político e tem em conta a recepção dos resultados do PISA. Especificamente, procura-se analisar “o modo como os relatórios foram recebidos ao nível institucional pela comunidade política, o modo como o PISA foi utilizado para influenciar a opinião pública” (Afonso, 2008, p.8). Os seguintes aspectos foram tidos em consideração nesta parte do estudo:

1. Como é que as autoridades nacionais disseminaram os relatórios (forma e substância da recepção: que estratégias de disseminação e conteúdos receberam maior atenção);
2. O uso dos resultados do PISA na acção pública (como é que o conteúdo dos relatórios foi utilizado pelos actores, na arena pública;
3. A utilização do PISA para a fabricação de outros instrumentos de regulação baseados no conhecimento e na geração de novo conhecimento sobre educação ao nível nacional.

(ver Afonso, 2008, p.11)

O trabalho de campo envolveu um vasto *corpus* documental, que incluiu os relatórios nacionais do PISA, a ‘blogosfera’, legislação, os diários da assembleia da república (debates parlamentares), assim como um jornal diário, um semanário, dois jornais da área da educação, vários portais (de sindicatos, associações de pais, governo, ministério da educação, etc.). Recorreu-se, ainda a um largo conjunto de entrevistas a ex-ministros da educação, a representantes e a gestores nacionais do PISA (que exerceram e/ou exercem os cargos na actualidade).

1.4. Dispositivo metodológico do KNOWandPOL

Abarcando as três primeiras edições do PISA (o período compreendido entre 2000 e a de 2006), a investigação assentou em estudos de caso, por serem considerados a melhor opção “para capturar as interações entre os múltiplos actores, interesses e tipos de conhecimento” (Freeman *et al.*, 2007, p.4). As principais técnicas de recolha e produção de dados foram a entrevista e a análise documental.

A dimensão social e a dimensão cognitiva foram as duas vertentes analíticas privilegiadas. No estudo sobre a fabricação e difusão supranacional do PISA, a dimensão social consistiu em fazer a cartografia dos grupos, indivíduos e recursos (financeiros, organizacionais e técnicos) intervenientes na concepção e no desenvolvimento do instrumento; quanto à dimensão cognitiva, centrou-se na inquirição dos interesses, valores e opiniões dos grupos e indivíduos envolvidos.

No estudo sobre a recepção do PISA, considerámos, do ponto de vista social, a participação e o envolvimento das autoridades políticas nacionais na concepção, planeamento e na execução do PISA, e o modo como interveio no processo de definição das políticas nacionais; do ponto de vista cognitivo, analisámos o inquérito da OCDE como fonte de legitimação de medidas políticas e/ou de suporte do debate público educativo.

1.4.1. As entrevistas

Efectuámos oito entrevistas semi-estruturadas (Quadro 1) aos actores nacionais do PISA (Gestores do programa e representantes políticos nas estruturas supranacionais) e a ministros da educação portugueses que exerceram o cargo entre 1995 e 2009. Finalmente, cumprimos o desígnio de entrevistar o responsável principal pelo PISA, o seu Director, na OCDE, Andreas Schleicher. As entrevistas foram gravadas e transcritas, com base em guiões (ver Anexo 1).

Quadro 1 – Lista de entrevistados

Função	DATA	LOCAL	Duração	Nº de caracteres sem espaços	Código
Representantes no PISA Governing Board	24/6/2008 (Parte 1) 2/7/2008 (Parte 2)	Lisboa	5:13:00	200.659	RPGB1
	7/11/2008	Lisboa	1:18:30	45.259	RPGB2
Gestor nacional do PISA	10/7/2008	Lisboa	2:05:38	90.030	NPM
Antigos Ministros da Educação	11/12/2008	Lisboa	1:56:20	78.565	ME1
	17/11/2008	Lisboa	0:44:23	28.614	ME2
	25/11/2008	Lisboa	0:45:59	29.784	ME3
	04/02/2009	Lisboa		64.762	ME4
Director do PISA, na OCDE Andreas Schleicher	16/01/2009	Paris	00:56:58	35.523	AS

Regeu-nos um raciocínio topográfico acerca da rede de actores e das relações criadas e tivemos em consideração o facto de entrevistarmos um conjunto de individualidades que a literatura define como 'elite'.

1.4.1.1. Entrevistando as elites

A propósito de entrevistas realizadas por jovens investigadores às elites, destacámos, noutra contexto, a sua importância para a “compreensão dos processos sociais em contextos específicos, e para as diferenças de estatuto e os seus efeitos nas investigações sobre os poderosos” (Costa & Kiss, 2010). Na verdade, a literatura no domínio das entrevistas a elites põe em evidência a questão das relações de poder na investigação (England, 1994), nomeadamente a importância do poder e do contexto (Desmond, 2004; Schoenberger, 1992; Pwar, 1997; Smith, 2006; Bygnes, 2008;

Rosenblum, 1987). De igual modo, são desenvolvidas ideias sobre 'posicionalidade' (*positionality*), linguagem, sedução e negociação (Walford 1994; Ball 1994; McDowell, 1998; Reinharz, 1992).

Entrevistar antigos ministros da educação, altos quadros da administração pública e o Director do PISA constituíram desafios sobre como criar uma relação com os informantes (Foddy 1996; Rosemblum 1997) e conquistar a sua confiança. Tornou-se importante dar uma especial atenção à questão da *posicionalidade*, no sentido de nos comportarmos como agentes transparentes, conhecíveis, "cujas motivações fossem plenamente conhecidas" (Rose, 1997, p.309). Tornar a nossa posição 'conhecida' e 'visível' foi relevante na condução das entrevistas, assim como o foi dar a conhecer aos informantes os objectivos da pesquisa, adoptando uma postura de não-agressividade e de interesse genuíno pelo que nos tinham para contar.

1.4.1.2. Entrevistas semi-directivas

Uma parte da recolha de dados da investigação baseou-se na realização de entrevistas semi-directivas, individuais, a estes actores. O carácter parcialmente directivo das entrevistas deveu-se, por um lado, à vontade de permitir que os entrevistados pudessem estruturar "o seu pensamento em torno do objecto perspectivado" (Ruquoy, 2005, p.87); por outro lado, a existência de alguma directividade da nossa parte, permitiu excluir da arena de interesse apreciações várias que os entrevistados naturalmente têm tendência a tecer, em detrimento dos aspectos com valor para a investigação (*idem*). Para além disso, a entrevista semi-estruturada permitiu-nos obter dados comparáveis entre os vários sujeitos (ver Bogdan & Biklen, 1994, p.135).

No início do projecto, realizámos duas entrevistas exploratórias, a um ex-membro das estruturas nacionais do PISA e a um reputado académico, actores chave para a investigação que, nessa fase preparatória da pesquisa, nos ajudaram a traçar o desenho da mesma. Os seus contributos foram essenciais para clarificar as perspectivas e o perfil dos actores envolvidos (ver Bogdan & Biklen, 1994, p.136).

O convite para as entrevistas foi feito através de carta, por correio postal e por correio electrónico, bem como o envio dos guiões das entrevistas. Apenas um putativo informante nos deixou sem resposta. O convite a Andreas Schleicher foi realizado apenas por correio electrónico. Contámos, neste caso, com a mediação de individualidades, nacionais e internacionais, que ajudaram a desbloquear o circuito comunicacional com o Director do PISA.

Duas das entrevistas foram realizadas de forma faseada. Uma, a um antigo membro da estrutura nacional do PISA, que dispunha de muita informação relevante, sendo necessário evitar o cansaço (o dele e o nosso) e a duplicação de informação; a outra, devido a imperativos da agenda do entrevistado. As restantes entrevistas foram realizadas de forma sequencial, com uma duração que procurámos que não ultrapassasse a hora e meia, mas cuja duração dependeu sempre, e unicamente, da quantidade de formação pertinente que o informante tinha para nos fornecer.

Sobre o espaço onde decorreram as entrevistas, quatro realizaram-se no local de trabalho dos entrevistados e as restantes no nosso local de trabalho, o Instituto de Educação. O local e a hora ficaram sempre à consideração dos entrevistados. Utilizámos, sempre, o gravador e devolvemos, sempre, o protocolo das entrevistas para ser validado pelos próprios.

1.4.1.3. A preparação das entrevistas

A preparação das entrevistas implicou muito labor e uma apurada planificação: desde determinar quem entrevistar (o que requereu um trabalho de pesquisa preliminar sobre a proximidade dos informantes ao tema, e a sua relevância para os objectivos a que nos propúnhamos), a como aceder aos entrevistados (o que implicou delinear o modo de abordagem, estabelecer contactos com os próprios, e com actores que servissem de intermediários, como no caso do Director do PISA).

A preparação dos guiões obrigou a uma recolha prévia de informação (onde incluímos os dados obtidos nas entrevistas exploratórias) pertinente e adequada ao objectivo da pesquisa, sendo norteados por objectivos/eixos de análise que foram

desmultiplicados em questões, e apropriados ao perfil de cada entrevistado (Quadro 2). Na formulação das questões houve o cuidado de não elaborar perguntas ambíguas, deslocadas ou tendenciosas. Um conjunto de tópicos de gestão das respostas foi elaborado para cada uma das questões a colocar (Anexo 1).

Quadro2 – Eixos de análise das entrevistas

- **O processo de tomada de decisão**
 - **O processo de gestão dos resultados [o PISA em Portugal]**
 - **A participação portuguesa no PISA, ao nível internacional**
 - **A organização em termos operacionais [estrutura organizativa do PISA]**
 - **O funcionamento [como funciona um ciclo PISA]**
 - **Mudanças [evolução do PISA]**
 - **A importância do PISA no quadro da definição e gestão das políticas públicas da educação**
 - **A importância do PISA enquanto instrumento científico**
 - **A importância do PISA enquanto instrumento político**
-

Fonte: Guiões das entrevistas (Anexo 1 da tese).

1.4.1.4. A realização das entrevistas

Na fase inicial das entrevistas, procedemos à sua legitimação e contextualização, lembrando os entrevistados sobre o âmbito e o contexto das mesmas. Os primeiros momentos foram de motivação dos interlocutores, solicitando a sua colaboração, garantindo questões éticas (solicitar a gravação, assegurar o anonimato e disponibilizar *feedback*, informando-os de que lhes seria dado a ler os protocolos das entrevistas, para eventuais correcções, antes de serem divulgadas).

Procurámos seguir a sequência do pensamento dos informantes, estabelecendo a empatia, de modo a instaurar um clima agradável e não de inquirição. Partimos do pressuposto defendido por Lüdke e André (1986, p.34) de instauração de um clima favorável de reciprocidade, e aceitação mútua, entre quem entrevista e quem é

entrevistado, acreditando conseguir, desse modo, obter informação valiosa para o nosso trabalho; o que nos obrigou a dominar mentalmente as questões do guião, para poder alterar a sua ordem quando o fluir da entrevista o impunha. As nossas intervenções, quase sempre, incitantes, tiveram como objectivo permitir a cada entrevistado progredir no seu pensamento, incentivando-o a continuar, embora, em certos casos, lhes pedíssemos para clarificarem o seu pensamento (ver Ghiglione & Matalon, 1992, pp.96-97; Ruquoy, 2005, pp.114-115). Procurou-se assegurar a instauração de um clima de confiança, em que os entrevistados se sentissem à vontade para se expressar com liberdade, sendo eu os estímulos utilizados não pretenderam em momento algum “forçar o rumo das respostas para determinada direcção” (Lüdke & André, 1986, p.34).

1.4.1.5. O tratamento das entrevistas

Os dados provenientes das entrevistas foram transcritos, reduzidos, sujeitos a uma organização própria e, por fim, interpretados (ver Maroy, 1995, p.123). No caso do estudo sobre a produção do PISA (ver capítulo 2 da tese), a redução dos dados deu-se por processos de selecção da informação considerada importante face aos eixos de análise, e a sua apresentação adoptou um carácter mais ‘literário’ (ver Maroy, 1995, p.123), sendo os dados considerados mais relevantes apresentados pela mesma ordem dos eixos de análise. No caso do estudo sobre a recepção do PISA (ver capítulo 4 da tese), os dados foram codificados em quadros de análise construídos a partir dos textos das entrevistas.

Em ambos os estudos, as categorias encontradas foram sujeitas a redução, tendo sido organizadas e sistematizadas em grelhas construídas para o efeito. A análise e interpretação categorial foi realizada em função dos objectivos de cada um dos estudos, de acordo com as directrizes estabelecidas para o efeito (ver Afonso, 2008; Carvalho, 2008a).

1.4.2. A análise documental

O outro meio de recolha de dados privilegiado na investigação foi a análise documental, uma técnica valiosa que nos permitiu complementar as informações obtidas nas entrevistas e validar alguma dessa informação. Além disso, e muito útil para nós, foi permitir-nos retirar evidências que fundamentassem as nossas afirmações, evitando “problemas resultantes de as pessoas saberem que estão a ser estudadas, em consequência do que muitas vezes mudam o seu comportamento” (Lee, 2003, p.204).

Os documentos são uma fonte rica de informação, que permite identificar informação factual. Nesse sentido, constituem uma fonte estável de conhecimento, não interferente (ver Lee, 2003, p.15) ou “não reactiva, permitindo a obtenção de dados quando o acesso ao sujeito é impraticável (...) ou quando a interação com os sujeitos pode alterar o seu comportamento ou os seus pontos de vista” (Lüdke & André, 1986, p.39). A recolha deu-se junto de diferentes fontes de informação. O *corpus* foi maioritariamente manuseado electronicamente, e consistiu em documentos produzidos no âmbito da actividade da OCDE/PISA, a nível internacional e nacional, nas edições de 2000, 2003 e 2006.

Com respeito à natureza dos documentos, Ketele e Roegiers (1999, pp. 36-37) diferenciam-nos entre escritos ou não, publicados, oficiais ou não, fechados ou abertos, científicos, didáticos, entre outros. Natércio Afonso (2005, pp.89-90) inclui-os em três grandes áreas: documentos oficiais, públicos e privados. O *corpus* documental foi amplo e diversificado abarcando documentos que se inscrevem nas diferentes tipologias (Quadros 3 e 4). Finalmente, além do material escrito preconizámos a internet como fonte de informação.

Quadro 3 – Estudos sobre a fabricação e recepção do PISA

Fontes documentais

Imprensa	Outros	Ciberespaço
<p>Imprensa diária (Público) http://www.publico.pt/</p> <p>Imprensa semanal (Expresso) http://aeiou.expresso.pt/</p> <p>Jornal on-line (Educare) http://www.educare.pt/educare/Educare.html</p> <p>Jornal on-line (A Página da Educação) http://www.a-pagina-da-educacao.pt/</p>	<p>Publicações da OCDE/PISA: relatórios finais, relatórios técnicos, enquadramentos teóricos,</p> <p>Brochura do PISA</p> <p>Newsletters do PISA</p> <p>Actas do PISA Governing Board (PGB)</p> <p>Conferências e seminários sobre o PISA</p> <p>Revistas científicas: (116) artigos sobre o PISA</p> <p>Publicações do GAVE: Relatórios nacionais</p> <p>Diários da República [legislação] http://www.dre.pt/</p> <p>Diários da Assembleia da República [debates parlamentares] http://debates.parlamento.pt/</p> <p>Teses e dissertações</p>	<p>Blogosfera</p> <p>Portal da OCDE/PISA http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html</p> <p>Portal do GAVE http://www.gave.min-edu.pt/</p> <p>Portal do Governo: http://www.portugal.gov.pt/</p> <p>Portal do Ministério da Educação: http://www.min-edu.pt/</p> <p>Portal da Federação Nacional de Professores (FENPROF): http://www.fenprof.pt/</p> <p>Portal da Federação Nacional da Educação (FNE): http://www.fne.pt/</p> <p>Portal da Confederação Nacional das Associações de Pais [CONFAP] http://www.confap.pt/</p>

Tendo o seu início com a decisão sobre a unidade de análise, a análise documental acolhe, segundo Holsti (1969), dois tipos de unidade: a unidade de registo e a unidade de contexto. A primeira, centrada na frequência com que, por exemplo, uma palavra ou um tema aparecem no texto; a segunda, explorando o contexto em que uma determinada unidade ocorre. Este passo, que se denomina codificação, é seguido pelo registo das unidades e constitui um primeiro momento de classificação dos dados (através de anotações à margem do material, esquemas, sínteses). Este trabalho culminará na construção de categorias ou tipologias. À semelhança do que considera Patton (1980, p.313), consideramos que:

“ (...) esse esforço de detectar padrões, temas e categorias é um processo criativo que requer julgamentos cuidadosos sobre o que é realmente relevante e significativo nos dados. Como as pessoas que analisam dados qualitativos não têm testes estatísticos para dizer-lhes se uma observação é ou não significativa, elas devem basear-se na sua própria inteligência, experiência e julgamento”.

2. Enquadramento teórico-conceitual

No contexto da chamada sociedade do conhecimento, os decisores políticos vêm-se obrigados a posicionarem-se, progressivamente, no campo da produção de conhecimento, porquanto as opções que tomam são, cada vez mais, sujeitas a questionamento. Presentemente, defender uma política nova é mais difícil se não tiver na sua base um “suporte sólido”, “um corpo de conhecimentos” que sirva “simultaneamente de fundamento e justificação” (AA.VV, 2006, pp. 4-5). Em consequência, a capacidade dos políticos em se posicionarem na esfera alocada à produção de conhecimento, revela-se, cada vez mais, crucial para o exercício da sua profissão. Mais ainda, a transição da apropriação cognitiva do conhecimento para a concepção de políticas torna-se num exercício complexo, com dimensões éticas e estratégicas.

O Projecto KNOWandPOL põe em evidência duas tendências principais: por um lado, o aumento do volume, da pluralidade e da circulação de saberes sobre os vários sectores das políticas públicas e, por outro lado, o aumento de expectativas de transparência e de prestação de contas por parte da administração pública (ver AA.VV., 2006, p.1). Neste contexto, o conhecimento surge perspectivado, simultaneamente, como veículo e como substância das políticas, sendo que “a legitimidade e a autoridade dos processos políticos e sociais dependem da legitimidade e autoridade do conhecimento que as suporta” (idem). Esta questão obriga a uma compreensão da relação activa que se estabelece entre os decisores políticos e o conhecimento (ver AA.VV., 2006, p.1; Barroso, Carvalho, Fontoura & Afonso, 2007, p.7; Carvalho, 2006, p. 38), relação que ocorre através do conceito de aprendizagem política (*policy learning*) enquanto “transformação das referências cognitivas dos decisores políticos” (AA.VV, 2006, p. 2).

Perante tais mudanças, o Projecto KNOWandPOL procurou evitar duas posições consideradas extremas: a posição de academicismo radical (ver Lapeyronnie, 2004) e a posição racionalista e gerencialista. A primeira, porque resumiria os usos do conhecimento a puros exercícios do poder, analisando os discursos e as medidas com o intuito único de “mascarar as relações de poder que se encontram por trás de objectivos de eficiência e de princípios de racionalidade” (AA.VV, 2006, p.5). A segunda, porque ao centrar-se unicamente na eficiência dos mecanismos, tenderia “a isolar do seu contexto o problema da aprendizagem política” (idem), ignorando as relações entre os interesses e as posições dos actores, por um lado, e por outro lado, a forma como esses actores usam o conhecimento.

Apoiando-se no desenvolvimento de uma linha de investigação original, a abordagem adoptada no KNOWandPOL permitiu analisar as novas formas de regulação a partir de três princípios: em primeiro lugar, o carácter cognitivo e social dos processos produção de conhecimento e de aprendizagem, na medida em que estão envolvidos “actores e grupos de actores que objectivamente ocupam posições diferentes, perseguem interesses diferentes e mantêm formas diferentes de relações específicas entre eles” (idem); em segundo lugar, a relativa autonomia que se verifica entre as esferas cognitiva e social. Ou seja, se por um lado a aprendizagem política é um processo social – que tem de ser referenciado às estruturas das posições nas quais os produtores de conhecimento e os decisores políticos estão colocados – é também um processo cognitivo, no sentido em que envolve a introspecção e a racionalidade dos actores, permitindo que políticas baseadas em conhecimento sejam construídas, de forma relativamente autónoma, das relações de poder. Por fim, em terceiro lugar, o impacto das mudanças nos modos de regulação na relação entre conhecimento e as decisões políticas.

De acordo com o preconizado nas especificações da Orientação 3, do KNOWandPOL:

“ (...) as mudanças nos modos de regulação estão a ocorrer em simultâneo como uma mudança de paradigma nas próprias ciências sociais (nomeadamente as que contribuem para o estudo das políticas públicas, e em geral do positivismo para o interpretativismo). Dadas as características dos novos modos de regulação, a interface entre os processos de “construção social do conhecimento” e “a construção social das políticas” torna-se cada vez mais intensa”. (Freeman *et al.*, 2007, p.1).

Deste modo, as decisões são perspectivadas como sendo mais do que um mero reflexo de uma relação de poder, ou um exercício racional autónomo. Partindo de um entendimento do que são efectivamente os novos modos de regulação, as decisões têm de ser analisadas a partir de um olhar atento aos diferentes níveis de poder, e ao crescente número de actores envolvidos e, em síntese, à complexa relação que subsiste entre conhecimento e decisão política.

2.1. A análise cognitiva das políticas públicas

O Projecto KNOWandPOL privilegia a análise cognitiva das políticas públicas. Assim encaradas, as políticas públicas concorrem para a "construção da realidade" (Berger & Luckman, 1986; Muller & Surel, 1998), combinando um conjunto de características que dão conta do universo de sentido que guia a acção pública⁷. Privilegiando a dimensão intelectual (das ideias) das políticas públicas, as abordagens cognitivas defendem a existência de valores e princípios gerais, que definem uma determinada "visão do mundo". Neste sentido, são representações da realidade e assumem-se como "espaços (fóruns) no seio dos quais os diferentes actores constroem e exprimem uma 'relação com o mundo' que remete para a maneira como concebem o real, o seu lugar no mundo e como o mundo devia ser" (Muller, 2003, p.7)⁸.

Consubstanciando uma dupla dimensão normativa e cognitiva, as políticas públicas subsistem como um nível de interpretação específico da acção política, que serve a construção de interpretações da realidade (por exemplo, 'por que é que o desemprego persiste?') e a definição de modelos normativos de acção (por exemplo, 'é necessário tornar o trabalho mais flexível') (Muller, 2003, pp.7-8; ver também Draelants

⁷ Muller e Surel (1998) apontam três abordagens distintas, que se baseiam, nomeadamente, na noção de paradigma (Hall, 1993); na noção de 'advocacy coalition' (Sabatier & Jenkins, 1993) e na noção de referencial (Jobert & Muller, 1987; Faure, Pollet & Warin, 1995). A este propósito, consultar, também, Draelants e Maroy (2007, pp.14-17).

⁸ Nesta perspectiva, as políticas públicas devem ser vistas como processos construtores de "quadros de inteligibilidade" (March & Olsen 1989), "visões do mundo" (Surel, 1997; Muller & Surel, 1998), "mapas mentais" (North 1990), "paradigmas" (Hall, 1993), "sistemas de crenças" (Sabatier & Schlager, 2000), "referenciais" (Jobert & Muller, 1987), etc...

& Maroy, 2007, p.13). Falamos da existência de um estrato “cognitivo e normativo” (Muller & Surel, 1998) que operacionaliza os valores comuns, num determinado domínio, política e/ou subsistema.

No âmbito deste enquadramento teórico, as políticas públicas são compreendidas como:

“(…) o produto de um processo social, que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro institucional que limita o tipo e nível de recursos disponíveis através de esquemas interpretativos e de escolha de valores que definem a natureza dos problemas públicos que são colocados e a orientação da acção” (Duran, 1990, p.240, citado por van Zanten, 2004, p. 26; ver também Barroso *et al.*, 2007, pp.6-7; Barroso, 2009b, p.952).

A concepção “tecnocrática” do poder e do Estado, racionalista e linear, fazia supor esquemas “sequenciais” da decisão pública⁹, perspectivando o Estado como um actor independente que, tendo em vista atingir os objectivos ditos de “interesse geral”, procedia a escolhas racionais decorrentes da identificação dos problemas. Pelo contrário, a Sociologia da Acção Pública veio tomar as políticas educativas não só com o objectivo de se proceder à identificação e resolução de problemas colectivos, mas principalmente como “lugares de construção, por um dado conjunto social, de um modo de compreender o mundo e de agir sobre ele” (Carvalho, 2006, p.38). Nesta perspectiva, a construção das políticas públicas não tem em vista apenas a resolução de problemas “mas é, antes, construir uma nova representação desse problema, estabelecendo também

⁹ A abordagem sequencial das políticas públicas está ligada a Charles Jones (1970) e ao seu livro “Introdução ao estudo das políticas públicas”. De acordo com a grelha que desenvolveu, podem identificar-se cinco sequências lineares que permitem acompanhar o desenvolvimento de uma política, nas suas diferentes etapas: (1) a identificação de um determinado problema que exige um tratamento por parte da autoridade pública (há a mobilização da sociedade civil e uma intervenção no espaço público); (2) a integração do problema na agenda política; (3) a formulação das soluções por parte dos grupos envolvidos; (4) a tomada de decisão, a definição de um quadro de acção e de intervenção na realidade; (5) a avaliação da política e do seu impacto e a conclusão do programa. A análise sequencial é considerada por muitos como um esquema de fácil aplicação, pois introduz ordem na complexidade das acções. Porém, a visão linear do modelo pode levar a subestimar a complexidade da realidade política e dos contextos nos quais é delineada a acção pública, não permitindo efectivamente a sua análise. As críticas salientam o facto de a decisão não constituir o monopólio de um qualquer centro político, sendo um “fluxo contínuo de decisões” (Pierre Muller, citado em Massardier, 2003, p.40). Ademais, a planificação da acção vinda do cimo acaba contrariada pelas racionalidades múltiplas que emergem da base, cuja acção contribui para redesenhar as estruturas do programa de acção.

as condições sociopolíticas para o seu tratamento pela sociedade, estruturando consequentemente a acção do governo” (Muller & Surel, 1998, p. 31).

Em síntese, o Projecto KNOWandPOL encara a construção das políticas públicas como “semelhante a um processo de luta e negociação acerca do modo legítimo de ler e interpretar a realidade” (AA.VV, 2006, p.9). Nessa medida, reflecte o carácter eminentemente social e cognitivo da relação que se estabelece entre os decisores, o conhecimento e a aprendizagem política. A dimensão social é visível nas “relações entre actores (produtores de conhecimento e políticos) que ocupam posições no interior de contextos estruturados (por factores de prestígio, de acesso a recursos e recompensas, de autoridade)” (Carvalho, 2006, p.38), os quais se movimentam “através de quadros mentais, interesses e objectivos variados; e que interagem através de modalidades diversas (de oposição, de aliança, de alheamento, etc.)” (idem, ibidem). A dimensão cognitiva encontra-se na reflexividade que envolve a relação com o conhecimento, a qual “permite/impõe aos actores distanciamento face a posições e interesses de partida” (Carvalho, 2006, pp. 38-39), relação que se assume, assim como “um espaço de incertezas e de consequências não necessariamente (pré) determinadas, a carecer de prova empírica” (idem, ibidem).

2.2. Inquirindo os fenómenos de regulação e multirregulação em educação: precisões conceptuais

A regulação está subjacente a praticamente toda a actividade dos homens (através das leis e normas, ou pela acção dos indivíduos), podendo ser explícita, com base em regras claramente formuladas e documentadas¹⁰; ou implícita, com base em regras tacitamente entendidas pelos participantes numa actividade colectiva (ver Freeman *et al.*, 2007, p.1). Complexa, múltipla, híbrida, a regulação é um processo que se desenvolve ao longo do tempo, e que não se esgota na formulação de “regulamentos” ou “regras”. Em si mesmas, as regras não determinam a prática; as regras encontram-se

¹⁰ Pierre Bauby (1998, p.187) define-a como constituindo o processo de ajuste e de arbitragem das múltiplas acções, o que abarca não só a regulamentação (fazer leis) e o controlo (verificar a sua consecução).

sujeitas às interpretações dos actores e são recursos empregues pelos mesmos na prática da regulação (ver Bauby, 1998, p.198).

De natureza altamente política, a regulação, como a própria política, é “uma expressão de poder”, em que um actor procura estruturar o comportamento de outros actores. Falar de regulação é falar de uma relação entre mais do que uma instância (ou actor) de regulação (ver Dutercq, 2005, p.10). Assim, por regulação entendemos a coordenação da acção colectiva indispensável à atribuição de valores numa sociedade (ver Natércio Afonso, 2003, p.50) e, por regulação da educação, o conjunto dos dispositivos e procedimentos que, numa determinada sociedade, moldam a provisão colectiva e institucionalizada da acção educativa, em função dos valores sociais dominantes. Uma visão que assenta nos “actores e na dinâmica de construção permanente das regras do jogo, a todos os níveis da acção social” (Maroy, 2006, pp. 15-16). Em suma, a regulação como “acção e não uma propriedade de um sistema” (idem, p.15).

Esta abordagem da ‘regulação’ parte, primeiramente, da *Teoria da Regulação Social* (ver Reynaud, 1999; Terssac, 2003), essencialmente ‘estratégica’, das regulações em acção, e enfatiza a perspectiva sócio-construtivista dos processos de *construção* das negociações e do estabelecimento de compromissos entre parceiros (ver Le Galès & Thatcher, 1995)¹¹.

Barroso (2005a) procede à demarcação do conceito de regulação a partir de dois tipos de fenómenos: (a) os modos como as regras são produzidas e (b) os modos como os actores delas se apropriam. No primeiro caso, a regulação institucional é percebida como as acções levadas a efeito “por uma instância (governo, hierarquia

¹¹ A Teoria da Regulação e a Teoria da Regulação Social procuram articular as noções de regulação e de conflito, distanciando-se quer de uma concepção mais “institucional”, “centrada exclusivamente nas acções institucionais de um actor dirigente ou central, como o Estado”, quer da abordagem funcionalista, pois integram a contradição e o conflito social. Diferenciam-se, todavia, entre si no modo como concebem a integração sistémica e social da sociedade e na importância desigual que atribuem à acção e aos actores. A teoria da regulação, de inspiração marxista, desenvolvida principalmente por economistas (Boyer 1986; Boyer & Saillard 1995), pensa a integração global em termos de dinâmica sistémica macro social do capitalismo; a teoria da regulação social, desenvolvida por sociólogos (Reynaud, 1999; Terssac, 2003) a partir dos adquiridos da sociologia das organizações, da sociologia do trabalho e das relações profissionais, concebe a integração das regulações como um processo dinâmico, incompleto e conflitual.

de uma organização) para orientar as acções e as interacções dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade” (Maroy & Dupriez, 2000, p.76). No segundo caso, a regulação situacional, activa ou autónoma (Reynaud, 1997, 2003) remete para a produção das “regras do jogo” (Reynaud, 1997) e envolve uma grande variedade de produtores, de modalidades e de finalidades (ver Barroso, 2005a, p. 731). Ambos os sentidos da regulação estão associados aos trabalhos de Reynaud e às duas formas de regulação que identificou: a primeira, formal e de controlo; a segunda, informal e autónoma.

A regulação efectiva de uma organização é vista como o resultado do encontro das duas regulações, entre o trabalho prescrito e o trabalho real, entre a autonomia reivindicada e o controlo imposto. Reynaud defende a ideia de uma regulação conjunta, que implique o compromisso ou a acomodação entre as partes. Constitutiva das relações sociais, em última instância, a regulação tanto poderá conduzir ao contrato, como ao conflito. Ambas constituem formas de coordenação da acção colectiva, que coexistem, no domínio das práticas sociais, e no das configurações organizacionais dos Estados e das instituições (ver Afonso, 2004, p.35; Barroso, 2006a, pp.12-13; Barroso, 2009a, p.956; ver também Dutercq & van Zanten, 2001, p. 6)¹². Os sistemas de multirregulação que resultam da interacção destes dois modos de regulação permitem evidenciar a diversidade de níveis, espaços e instâncias de regulação nacional, local e transnacional.

Nos estudos em que a tese se ancora, considerou-se a existência de três espaços de regulação das políticas educativas: o nível supranacional (espaço dos organismos internacionais, como a OCDE), o nível nacional (espaço das instâncias e actores portadores do estatuto de autoridades públicas que exercem a coordenação e o controlo sobre o sistema educativo) e o nível local /sub-nacional (conjunto dos actores sociais participantes no sectores educativo - da administração regional e local, dos estabelecimentos escolares, das organizações sindicais, dos meios de comunicação social, etc.). Os estudos puseram em evidência a interferência de novos actores no

¹² Seguindo este autor, os “dois modos dominantes e complementares de regulação” (Afonso, 2003, p.52) são fruto de uma “formulação teórica” que “remonta ao individualismo liberal do século XVIII nas suas expressões escocesa, francesa e americana” (Afonso, 2003, p.51; Afonso, 2004, pp. 34-35). Ademais, os trabalhos de Reynaud (1997 e 2003) identificam a complementaridade do processo de regulação dos sistemas sociais, que resulta da intersecção entre a regulação de controlo e a regulação autónoma (Reynaud, 2003, pp.103-113) e se consubstancia na denominada regulação conjunta, tendo em vista a produção de regras comuns.

campo da educação, os quais, embora relativizando o papel centralizador do Estado, não o apagam, apenas o esbatem, já que esses actores se intrometem no seu domínio de acção. O Estado é, assim, acometido por novas formas de governação e de regulação. Podemos falar de “regulação transnacional”, constituindo a regulação nacional uma “globalização de baixa intensidade” (Barroso, 2003a, p.85).

João Barroso fala em *hibridismo* dos modos de regulação reportando-se à justaposição ou mestiçagem de lógicas, discursos e práticas, o que reforça a natureza ambígua e heterogénea da definição e acção políticas (ver Barroso, 2003b, pp. 29-32; ver também Barroso, 2006b, pp.53-56). O autor refere o efeito de *contaminação* que se verifica quando se importam conceitos, modelos, discursos ou práticas de outros sistemas educativos, tendo em vista legitimar medidas políticas nacionais (ver Barroso, 2003a, pp.83-84; Barroso, 2003b, p.25-29). Baseando-se em estudos comparados das políticas educativas internacionais (Projecto Reguleducnetwork), Barroso destaca, ainda, o efeito *mosaico*, que corresponde ao conjunto de medidas avulsas que visam situações e públicos específicos, “que raramente atingem a globalidade dos sistemas escolares” (Barroso, 2003b, p.25). Estes efeitos fazem-se sentir nos diferentes níveis de regulação: transnacional, nacional e local (ver Barroso, 2006b). Seguidamente procuraremos apresentar como a literatura conceptualiza estes três níveis de regulação.

2.2.1. Regulação local, nacional e transnacional

A regulação local ocorre no seio das organizações e prende-se com os “processos internos pelos quais se definem as regras do jogo internas da organização” (Maroy, 2006, p.19), sendo que, neste caso, o que está em causa é a produção de “ordens locais” a partir da regulação de controlo (normativos, práticas, rotinas, dispositivos organizacionais, etc.) e de elementos variados da regulação autónoma (relacionados com o contexto social e político, as interdependências com outras organizações, etc.). A ‘microrregulação local’, como lhe chama João Barroso (2005b, p.162; Barroso, 2006b, p.56), é apresentada como “um complexo jogo de estratégias, negociações e acções” dos diferentes actores, partindo de pólos de influência difusos e diversos. O efeito mosaico é produzido nestes diversos espaços de regulação, contribuindo para acentuar as diferenças entre eles.

A regulação nacional aplica-se no sentido de formas institucionalizadas de intervenção das autoridades públicas (o Estado e a sua Administração), sendo readaptada por parte dos vários actores, ao nível local (ver Barroso, 2005b, p.158; Barroso, 2006b, pp.50-56)¹³. O autor aponta o efeito de hibridismo no contexto das políticas de reestruturação do serviço público que têm em vista a alteração dos modos de regulação do Estado a partir do reconhecimento do colapso do regime burocrático-profissional (ver Barroso, 2006b, pp. 52-53) e que é uma das mais manifestas manifestações da crise do Estado providência.

A regulação transnacional “resulta da existência de estruturas supra-nacionais” (Barroso, 2005b, p.153; Barroso, 2006b, p.45) e prende-se com o controlo e a coordenação das políticas, através de regras e financiamentos, a partir, ainda, de forma mais subtil, de programas como o PISA, com origem em organismos internacionais como a OCDE, os quais:

“ (...) sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, técnicas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme) a que recorrem os especialistas (...) sempre que são solicitados (pelas autoridades ou opinião pública nacionais) a pronunciarem-se sobre os mais diversos problemas ou apresentarem soluções” (Barroso, 2006b, p.45).

A regulação transnacional está relacionada com os processos interactivos que ocorrem transnacionalmente, com relevância para a produção e gestão das políticas educativas; inclui redes de actores (políticos, burocratas, sindicalistas, peritos, investigadores, activistas), fóruns internacionais de debate, consulta e decisão (reuniões intergovernamentais, congressos, grupos de trabalho, comissões de avaliação), e os produtos associados a esses processos ou por eles gerados (discursos, directivas, técnicas, instrumentos). O efeito de contaminação ocorre pela utilização destes processos, como fonte de obrigação ou de legitimação de políticas, a nível nacional (ver

¹³ As configurações concretas da regulação nacional, em cada país, decorrem das especificidades dos respectivos processos históricos de construção dos sistemas educativos nacionais. Assim, nos países em que os sistemas educativos se desenvolveram por iniciativa do Estado central, a regulação da educação desenvolveu-se em torno de um “compromisso histórico” entre a burocracia da administração da educação e a corporação docente, ela própria um produto da construção do sistema educativo estatal. Nos países em que a construção de sistemas educativos nacionais se desenvolveu tardiamente e a partir de uma tradição de iniciativa local ou comunitária consolidada, a regulação nacional apresenta sinais de menor formalização e maior horizontalidade, expressa na abertura à intervenção local e comunitária e na permeabilidade às lógicas do mercado (Natércio Afonso, 2003, pp. 55-60).

Barroso, 2006b), através dos fenómenos de apropriação de conceitos e medidas políticas pelos diferentes países, o que nos remete para o fenómeno de 'transferência de políticas' (Dolowitz, Hulme, Nellis & O'Neill, 2000; Stone, 2001) ou de 'empréstimo de políticas' (Halpin & Troyna, 1995; Whitty & Edwards, 1998; Walford, 2001; Phillips & Ochs, 2003, 2004; Steiner-Khamsi, 2004), com objectivos de legitimação de resoluções internas, a partir do exemplo estrangeiro (ver Ball, 1998; Barroso, 2003b, 2005b, 2006a, 2006b).

2.2.2. Sobre a regulação e a multiplicidade dos espaços onde ocorre

A emergência dos novos modos de regulação a partir de diferentes fontes, em diferentes níveis (transnacional, nacional e local) e sectores (governamental e não governamental) (Freeman *et al.*, 2007, p.1) remete-nos para as consequências dos processos da globalização e a consequente multiplicação dos lugares de produção de normas, situados em diferentes escalas, do local ao regional, do nacional ao transnacional. Globalização é aqui entendida no sentido que Anthony Giddens (1996, p.45) lhe deu como sendo “a intensificação das relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância e vice-versa”. Giddens caracteriza este processo como dialéctico, porquanto estes acontecimentos locais “podem ir numa situação inversa das relações muito distanciadas que as moldaram” (idem). A regulação assim percebida resulta de processos de negociação entre actores que se situam em diferentes níveis. Daí que, para João Barroso (2003a, p.40; 2005a, p.734; 2006a, pp. 64-65; 2009a, p.956) faça mais sentido falar-se de “multirregulação”, entendendo-se a regulação como um “sistema de regulações”. Assim sendo, a regulação da acção social confere aos actores da sociedade civil um papel no esquema regulador, resultando da acção conjunta de diferentes instâncias que actuam numa diversidade de *locus* de debate público, para além do Estado (ver Barroso, 2004, 2006b).

Pautando-se pelo aumento exponencial da regulação e pela mutação dos seus modos de actuação, a sociedade do conhecimento parece ajustar-se à expressão utilizada

por Levi-Faur e Jordana (2005) de “era de ouro da Regulação” (ver também Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, p.247; Djelic & Sahlin-Andersson, 2006a, p.1). Na verdade, esta sociedade em rede (ver Castells, 2000), que se caracteriza pelo surgimento de novos reguladores e de novos padrões de interacção caracteriza-se pelas ligações multidireccionais que se estabelecem no processo de decisão política. É no quadro destas mutações, que decorrem da recomposição das dinâmicas de acção e de multirregulação do Estado, que se assiste à ampliação do conceito de ‘actor político’, que surge associado a uma certa “noção de transnacionalismo” (Yeates, 2008, p.11) e se estende a diferentes dimensões espaciais, políticas e culturais. Fala-se de transversalidade, horizontalidade, parceria, conexão em rede. A acção declina-se em múltiplas coordenações colectivas e a palavra “legítima” distribui-se por uma vasta rede de actores, e já não apenas pelo Estado. É uma sociedade caracterizada por complexos sistemas de relações, envolvendo Estados-nação, meios de comunicação social, associações profissionais, sindicais, organizações internacionais, grupos de peritos, entre outros; o que remete para a essência altamente segmentada e complexa da acção pública e, por consequência, para os constrangimentos de coordenação e regulação (ver Commaille, 2004, p. 417).

Neste contexto, a ‘governança’ sobrevém como uma nova forma de governação, não hierárquica, uma alternativa ao conceito de governo, o qual sendo um dos aspectos da governança, não é necessariamente o mais importante (ver Freeman *et al.*, 2007, p.2). Segundo Yves Duterqc (2005, p.10), a principal diferença entre as noções de ‘governo’ e ‘governança’ prende-se com o lugar que se atribui ao Estado: o termo ‘governo’ tem implícito o Estado como único regulador, ao passo que o termo ‘governança’ implica um conjunto de outros actores com quem o Estado partilha o papel de regulador. Segundo Richard Freeman e colegas (2007, p.2): “Enquanto a regulação como criação de regras está intimamente associada à ideia de governo, a regulação como manutenção do sistema está mais próxima da ideia de governança”. As actividades da regulação são vistas como os mecanismos institucionais que permitem orientar e coordenar, controlar e equilibrar o sistema, nessa medida consubstanciando “uma das actividades políticas de ‘governança’ do sistema pelas autoridades públicas” (Maroy, 2006, p.1).

Jessop (2003, p.1) define governança como “uma auto-organização reflexiva de actores independentes envolvidos em complexas relações de interdependência recíproca”¹⁴. Inspirando-se no conceito de *rede*, o termo floresceu na última década do século passado, paralelamente ao de acção pública, encontrando-se associado aos insucessos da governação, sobretudo às questões da ingovernabilidade (ver Mayntz, 1993), da necessidade de coesão (ver Leca, 1996) e de coerência (ver Muller, 1990), de enfraquecimento do Estado (ver Cassese & Wright 1996), fruto do fracasso das políticas públicas clássicas e da proliferação de novas formas de trocas e de organização, e de factores variados como a recessão económica, a liberalização e a europeização.

Apreendido como a soma dos modos, formais e informais, de regular os processos sociais (ver Hérítier 2002b, p. 185), a governança permite qualificar o conjunto das regulações, bem como os jogos e movimentos dos diversos grupos estatais, sociais, de interesses, em presença. A governança assim compreendida é compartilhada pelos diversos actores, que actuam de forma não hierárquica (ver Hérítier, 2002a, p.3 e, também, Knill & Lemkuhl, 2002; ver também Risse, 2004, p.4, cit. em Leuze, Martens & Rusconi, 2007, p.8) e que assumem um papel relevante na construção e na implementação das políticas públicas. Este entendimento do conceito – que aqui mobilizamos com fins analíticos e não como indicações normativas, na senda dos trabalhos de Leuze, Martens e Rusconi (2007) – permite-nos evidenciar os novos formatos de coordenação dos actores políticos e sociais, tornando visíveis formas renovadas de negociação e a existência de interdependências e de redes em relação ao Estado.

¹⁴ Relembramos as diferentes definições e entendimentos que o termo ‘governança’ tem na literatura e que Rhodes (1996) explicita do seguinte modo: (1) governança enquanto uma nova forma de intervenção pública e relativa ao papel dos mercados na produção dos serviços públicos (Stoker, 1997); (2) governança das empresas, que advém das teorias do *management*, sublinhando a necessidade de eficácia, assim como a prestação de contas (*accountability*) na gestão dos bens públicos (Tricker, 1984); (3) governança enquanto Nova Gestão Pública, remetendo para a gestão e para os novos mecanismos institucionais na economia; (4) a "boa governança", originalmente utilizada pelo Banco Mundial (referindo-se às suas políticas de empréstimos), entendida como uma norma que supõe a eficácia dos serviços públicos, a privatização das empresas estatais, o rigor orçamental e a descentralização administrativa; (5) governança enquanto sistema sócio-cibernético (Kooiman, 1993) que atenta na complexidade, na dinâmica das redes e na diversidade dos actores, marcando o mundo político pelas co-estratégias: a co-gestão, a co-regulação, assim como as parcerias público-privado; (6) governança enquanto conjunto de redes organizadas (Rhodes, 1996), entendendo-se o Estado como *um* dos actores (e não mais o único) a intervir nas políticas, em que se salienta a existência de redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação) que desenvolvem as políticas e regulam o ambiente do sistema.

Nestes termos, falar de governança implica que se atente à legitimidade do espaço público em constituição, em que o Estado é tão só um actor mais, e não apenas o único, a projectar e dar forma à política educativa. A transformação dos modos de regulação das políticas públicas e de acção governamental ocorre num contexto em que o Estado se distancia de uma concepção mais clássica, vendo-se “agora ultrapassado a partir do topo – europeização, globalização – e da base – descentralização” (Draelants & Maroy, 2004, p.23), com repercussões ao nível do exercício do poder político e da orientação das políticas públicas.

2.2.3. A transnacionalização da acção pública: o papel das agências internacionais

A regulação transnacional não é nova, tendo-se alterado e ampliado com lógicas de difusão derivadas, particularmente, das esferas económicas para as sociais. A emergência das agências internacionais como a OCDE, e a sua influência nos processos de regulação, deve ser entendida no quadro mais vasto da importância que os estudos comparados sobre a avaliação do desempenho dos estudantes vieram adquirindo desde a década final do século passado. Especificamente, a sua proliferação (e mobilização) deverá ser compreendida num contexto social e cultural onde a educação e a qualificação desempenham um papel decisivo (ver Broadfoot, 2000), marcado por concepções de “competitividade económica global”, no pressuposto de que a comparação dos sistemas educativos permite melhorar a sua eficiência e a competitividade económica dos países (ver Rochex, 2006, p.6), argumento que é, aliás, mobilizado pelas próprias organizações (ver Carvalho, Afonso & Costa, 2009a, p.51).

As comparações entre países transformaram-se num elemento categórico do processo de melhoria da qualidade da educação, de aumento da eficácia e da prestação pública de contas, tendo em vista avaliar a eficiência dos sistemas educativos e definir novos caminhos para as políticas educativas nacionais (ver Bonnet, 2002, p. 389). A avaliação, emergindo como uma parte importante da instrumentação da acção pública, revelou-se uma nova forma de regulação instrumental, tendo em vista a transformação dos sistemas educativos, e interferindo quer no debate público sobre educação, quer na configuração dos processos de decisão política.

Neste contexto, marcado pela expansão de actividades de monitorização, fiscalização e escrutínio dos organismos, actividades, pessoas e políticas, os decisores políticos mostram um interesse, crescente, pelos estudos internacionais e pelos indicadores comparados provenientes das Organizações Internacionais (ver Rochex, 2006, p.6)¹⁵.

Com o fenómeno da mundialização, a produção dos quadros globais de interpretação do mundo tende a escapar ao Estado nacional, às fronteiras e imposições dos governos. São diversas as agências envolvidas em processos de formulação de regras e de supervisão da sua execução. Agências globais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) definem uma ampla agenda de desenvolvimento para as políticas educativas, representando um papel central na afirmação e propagação de um novo modo de organizar a educação (Antunes, 2006, p. 46). Estas entidades ombreiam com os Estados-nação, na qualidade de 'reguladores', levando a que os Estados sejam "simultaneamente reguladores e regulados" (Jacobsson, 2006, p.222).

Como salienta Almerindo Janela Afonso (2001, p.23):

“ (...) é inegável que, com uma intensidade maior ou menor, todos os países se confrontam hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (...) sendo que elas têm sempre implicações diversas (...) que directa ou indirectamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou que induzem em muitos e diferentes países a adopção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemónica”.

¹⁵ Refere o autor: “O pressuposto é de que avaliar e comparar as ‘performances’ dos diversos sistemas de educativos (...) seria a forma mais adequada para melhorar a sua eficácia e, assim, melhorar a competitividade económica dos países. As tecnologias de avaliação e de ‘accountability’ são, portanto, analisadas e aplicadas como instrumentos de governança e de melhoria dos sistemas de ensino, à escala nacional e internacional, bem como no interior diferentes países os trabalhos inscrevem-se na corrente da Escola Eficaz e tendo como objectivo avaliar a eficácia das instituições são concebidos e utilizados como devendo melhorar essa eficiência (Rochex, 2006, p.6).

A compreensão do papel desempenhado pelas agências internacionais na construção de instrumentos de diagnóstico, na orientação e na legitimação de medidas políticas específicas, dos vários países, permite-nos apreender um conjunto de modificações, influências e interdependências transnacionais e, em última instância, novas tendências do processo de decisão política. Estas organizações providenciam assistência técnica aos governos e emitem recomendações, tendo em vista a legitimação de opções políticas internas. Concorrem, assim, amplamente, para uma sociedade de auditoria (ver Power 1997, 2003), no seio da qual as actividades se formam de modo a poderem ser “auditadas e auditáveis” (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, p.255), o que se deve, em muito, à opinião amplamente difundida de que a educação é um investimento necessário para o desenvolvimento do capital humano, e de que há um relacionamento directo entre a qualidade dos sistemas educativos e o sucesso económico dos países¹⁶.

A relação entre a globalização e a construção das políticas educativas tem vindo a ser estudada de diferentes ângulos. Em Portugal Ana Maria Seixas (2001, 2003) fê-lo em relação às transformações ocorridas no sistema de ensino superior português nos finais do século XX, descortinando aí processos híbridos de regulação estatal. Em relação às agências supranacionais refere a autora que:

“ (...) embora afirmem não pretender impor modelos ou dar directivas rígidas (...) estas organizações configuram modalidades legítimas de definição dos problemas e soluções contribuindo para a definição de um modelo de ensino superior transnacional de mercado” (Seixas, 2001, p.224).

A propósito da influência das organizações internacionais, Teodoro (2001) fala na emergência de novas formas de regulação transnacional e de uma globalização de baixa intensidade salientando que os:

“ (...) estudos e publicações das organizações internacionais desempenham um decisivo papel na normalização das políticas educativas nacionais, estabelecendo uma agenda que fixa não apenas prioridades mas igualmente a forma como os problemas se colocam e equacionam, e que constituem uma forma de fixação de mandato, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países” (p.128).

¹⁶ Veja-se o exemplo da publicação dos indicadores da OCDE, *Education at a Glance*, cujas indicações, ao longo dos anos, têm enfatizado os méritos dos indicadores enquanto ferramentas para planear as políticas educativas nacionais para ajudar a economia.

Igualmente, Antunes (2004) analisou as políticas educativas à luz das dinâmicas da globalização. Afastando-se da corrente anterior, defende que as políticas educacionais encontram uma explicação na hipótese da existência de uma *agenda globalmente estruturada para a educação*. Essa perspectiva enfatiza a centralidade da economia capitalista no processo de globalização, entendendo o global como o conjunto de forças económicas que operam supranacional e transnacionalmente. Devedora dos trabalhos de Roger Dale (2004), esta corrente considera as variações nacionais e não vê a cultura mundial como sendo homogénea. Como salienta Almerindo Janela Afonso (2003, p.41):

“ (...) o que está em causa é a manutenção e reprodução do sistema económico capitalista e a posição hegemónica que nele detêm os Estados mais poderosos – o que, no entanto, não impede que se analisem as especificidades dos processos nacionais na procura das suas articulações com as dinâmicas transnacionais e globais”.

A presente tese partilha com estas duas correntes a importância que atribuem aos factores supranacionais na configuração das políticas de educação nacional. Organizando-se em torno do conceito de regulação, procura captar a dimensão da circulação e da transformação do instrumento PISA, enquanto processo social, no âmbito do qual a regulação surge como multirregulação (ver Barroso, 2009a, p.954). Neste sentido, a regulação não é “vista como um processo único, automático e previsível, mas sim como um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre a acção dos regulados” (Barroso, 2005a, p. 40). As organizações internacionais estabelecem com os Estados-nação diferentes vínculos que dão origem a formas renovadas de actuação. Os fluxos entre as redes e arenas de negociação, de debate e decisão, propagam-se para além dos confins do Estados, incluindo “uma gama mais ampla de diálogos políticos sociais globais que estão a ocorrer em todo o mundo em fóruns nacionais, sub-nacionais e transnacionais” (Yeates, 2008, p.11). É um novo mundo, em reestruturação, que se reorganiza em torno de lógicas mais difusas, sob a égide de uma regulação que “estrutura, orienta e controla as actividades humanas e sociais e interações, para além, através e dentro dos territórios nacionais” (Djelic & Sahlin Andersson, 2006a, p.8); um mundo onde se esbatem as fronteiras entre níveis e nações, mas nem por isso “anómico ou caótico” (Kofi Annan, 2001, pp. 10-11, cit in Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, p.247).

Concorrem, assim, para a articulação das regulações nacionais com a regulação transnacional no sentido dado por Barroso (2006b), enquanto:

“(...) conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como ‘obrigação’ ou ‘legitimação’ para adoptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo.” (pp. 44-45).

2.2.4. Os novos padrões de uma regulação *soft*

A regulação pressupõe o estabelecimento de relações de interdependência favoráveis a processos de co-construção, concretizados por via da negociação e do confronto. Processos que têm resultados inesperados, derivados das diferenças contextuais e locais, e dos vários sistemas de acção (ver Freeman *et al.*, 2007, p.4). A importância do diálogo entre reguladores e regulados e da negociação enquanto modo de coordenação que torna a acção pública possível (ver Hassenteufel, 2008, p.269) saem reforçados no processo de regulação.

O aparecimento de novos ‘reguladores’ e de uma nova relação entre reguladores e regulados permite, assim, evidenciar a natureza complexa, multiforme e negociada da acção pública, tornando claro que “governar é gerir a acção colectiva” (Duran, 1999, p.17), entre actores situados em diferentes níveis, procedendo-se à (des)construção de alternativas e escolhas. Lascoumes e Le Galès (2007, pp.16-17) falam de “ruptura com o *fetichismo* da decisão”, enfatizando “o que se passa a montante e a jusante” da decisão política, aos processos contraditórios, as não-decisões, as cenas invisíveis e os actores escondidos”. Longe de ser um processo linear, de decisão racional, o processo de decisão política evolui através da proliferação de cenas de negociação, subentendendo um grande número de procedimentos (fóruns de debate, agências de regulação, contratos de acção pública). Dá-se uma deslocação dos objectos tradicionais da ciência política (governo, instituições do Estado, deputados e partidos políticos) para processos interactivos múltiplos e complexos que estruturam a sociedade nos seus diferentes planos.

Esta diversidade de lógicas de acção surge, pois, associada à regulação *soft* (*soft regulation*), que emergiu nos finais do século XX (concorrendo com a regulação *hard*, do princípio desse século). É uma regulação que assenta em formas explícitas de negociação, que acompanha a produção de leis e de regras, conferindo aos regulados (algum) poder de mediação na conformidade às mesmas. Faz antever a criação de processos de mediação e de tradução (ver Jacobsson, 2006, p.216) das diferentes instâncias – indivíduos, estruturas formais ou informais - cujo papel de “mediação, tradução, passagem dos fluxos reguladores” se revela fundamental “uma vez que é aí que se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes” (Barroso, 2005a, p.40).

Associada ao sistema de autoridade da governança, a regulação *soft* é percebida como “um processo de coordenação entre actores, grupos sociais e instituições para atingir objectivos que foram definidos e discutidos colectivamente” (Le Galès, 2004, p. 243). Não sendo juridicamente vinculativa, nem tão pouco originando a aplicação directa de sanções, é uma regulação que se alicerça na necessidade de coordenação e comparabilidade (ver Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, p.254), encontrando nas sanções sociais e nos processos de socialização poderosos mecanismos de cumprimento. E, nesse sentido, a autoridade, não se encontrando predefinida, é objecto de construção em cada relação de governação que se estabeleça entre regulador e regulado (ver Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, p.248).

A regulação *soft* vem ganhando um relevo cada vez maior, incluindo “actividades inquisitivas desenvolvidas por organizações envolvidas na certificação, monitorização e avaliação dos Estados” (Jacobsson, 2006, p.215) e “funções de reflexão, onde as organizações servem como arenas para debates, diálogos, solução de problemas de aprendizagem” (idem). As mutações que decorrem da recomposição das dinâmicas de acção e de multirregulação do Estado devem, assim, ser compreendidas no âmbito dos “campos organizacionais de que os Estados são parte” (Jacobsson, 2006, p.223), onde se incluem as actividades reguladoras, inquisitivas e reflexivas; o que nos remete para os Estados “vistos como organizações profundamente enraizadas nos seus ambientes”, severamente fragmentadas e sujeitas a roteiros de regras e ideias” (idem,

ibidem). Neste sentido, a tomada de decisão, no sentido mais clássico, orientada para o Estado, é apenas uma das muitas funções das organizações¹⁷.

Bengt Jacobsson (2006) aborda esta questão servindo-se do conceito de governança ('sistemas de governança') a partir de três tipos de actividades que, de seguida, explicitaremos: reguladoras, de inquirição e de reflexão.

As actividades de produção de regras (*regulative activities*), consistindo em "leis e directrizes formais e sanções para a sua violação" (p.206), incluem ainda a adopção de regras voluntárias, mormente através de 'standards' (Brunsson & Jacobsson, 2000, pp. 206-209) e regras leves (*soft rules*) (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006).

As actividades de inquirição (*inquisitive activities*), como é o caso do Método Aberto de Coordenação (MAC), estando associadas a auditorias, comparações e *rankings* das práticas do Estado, realizam-se a partir de regras produzidas pelos próprios avaliadores (associam-se, desta forma, a actividade de inquirição à da tomada de decisão), ou respeitando regras produzidas por outra organização, ou, ainda, "as actividades de inquirição produzem em si mesmas as normas / padrões que são utilizados pelos escrutinadores" (Jacobsson, 2006, p.207). É o caso da OCDE e da Organização Mundial da Saúde (OMS) que geram coberturas mediáticas para a divulgação e disseminação dos seus *rankings*, a fim de exercer uma influência significativa e as pessoas das organizações estatais estão muito conscientes da posição do seu próprio Estado (e de outros estados) nesses *rankings*.

As actividades de reflexão (*meditative activities*) prendem-se com as organizações que funcionam como arenas onde se debatem e comparam vários tipos de experiências. Nem sempre detendo capacidade de decisão ou execução, centram-se em actividades de discussão, de questionamento e promovem a partilha de ideias, geralmente com um poder influente bastante elevado. Falamos das actividades de

¹⁷ Os próprios modos de acção prosseguidos pela OCDE são de regulação 'soft'. Na acta da 20ª reunião do PGB pode ler-se: "Os processos de tomada de decisão do PISA foram estabelecidos pela Rede A do INES, em 1996 e formalizada pelo Conselho da OCDE em 1997 [doc. ref. C (1997) 176]. Em conformidade, o PGB deve procurar o consenso de todos os membros nas suas deliberações e decisões. As decisões que são levadas a votação por um cadeira ou qualquer um dos seus membros precisam de ser aprovadas por maioria dos membros participantes" (OECD/EDU, 2005c).

reflexão entre especialistas que, deste modo, indicam a melhor forma de fazer alguma coisa, através de propostas específicas (ver Jacobsson, 2006, p.208).

Por outro lado, Jacobsson e Sahlin-Andersson (2006, pp.250-251) sustentam que o mundo transnacional, da regulação *soft*, se estrutura com base em três modos de regulação, interligados entre si: (a) a definição de normas (*rule-setting*), i.é, os códigos de conduta, as recomendações e orientações e os padrões (*standards*), que, entre outros tipos de regulação, incluem muitos elementos de auto e co-regulação (ver Brunsson & Jacobsson 2000; Ahrne & Brunsson, 2006, pp. 74-94). (b) a monitorização, isto é, o MAC, os *rankings* e as acreditações do ensino superior, partindo-se do pressuposto de que “retratam o mundo de determinado modo” (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, p.255) o que tem “um impacto regulador” (idem). Encontrando-se amiúde interligadas com a definição de normas, têm em vista “garantir o seguimento das regras” (idem, p.254); e (c) a definição da agenda política (*agenda-setting*), que se prende com a existência de organizações que “funcionam como arenas no seio das quais se determina o que é considerado “bom e desejável em termos de práticas em que as actividades e as reformas organizacionais são discutidas” (idem, p.256); organizações que não impõem o cumprimento obrigatório de regras, substituindo as actividades centradas nos actores por actividades assentes na discussão, no debate, na sondagem e na capacidade de penetração, ou seja, actividades reflexivas (ver Jacobsson, 2006).

É, também, neste sentido que Jacobsson (2006) defende a existência de três aspectos, que concorrem para a eficácia e assentimento da regulação *soft*: a organização, a perícia (*expertise*) e a associação. Relativamente à capacidade de organização, constata que a adesão voluntária a uma organização implica o comprometimento tácito de cumprimento das regras por parte dos seus membros (ver Ahrne & Brunsson, 2006). Deste modo, a criação de organização pode ser uma maneira de conseguir o consentimento para uma determinada medida de regulação (ver Jacobsson, 2006, p.259), como sucede, por exemplo, com a OCDE que, não trabalhando com regras coercivas, se organiza, primeiro, em torno de regras voluntárias e actividades de definição da agenda política. Em relação à perícia, salienta o papel dos especialistas que, amiúde, reclamam uma base científica para o seu conhecimento e retiram a sua legitimidade a partir de laços com a academia, por muito ténues que sejam (idem, p.260). É o que se verifica no caso das Organizações Internacionais que providenciam

os governos com um manancial técnico, tendo em vista ajudá-los a construir estratégias justificativas das políticas e programas de reformas educativas (ver Lingard & Grek, 2006, p. 2). Desta forma, sustentados em conhecimento especializado, interferem na elaboração e difusão das políticas educativas dos diferentes Estados-nação, desempenhando um papel relevante na construção de diagnósticos, na orientação e na legitimação de medidas políticas específicas. A terceira forma de aprovação da regulação *soft* avançada por Jacobsson é a capacidade de associação. Ora, estes *rule-makers* não competem todos entre si, associam-se, cooperam, ligam-se uns aos outros e estabelecem redes de regulação, retirando, uns dos outros, autoridade, com base na construção de consensos (p.261). Neste sentido, o poder das regras *soft* passa, também, pela criação, por parte do aspirante a 'regulador', de uma imagem de autoridade (reputação), num dado domínio. O que se verifica, por exemplo, quando procuram essa autoridade noutro decisor (reconhecido como legítimo), ou reclamam a posse de conhecimento especializado (ver Jacobsson, 2000), como é o caso dos especialistas (ver Jacobsson, 2006, p.208; Drori & Meyer, 2006, pp.31-52; ver também Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, p.248).

Em síntese, consideramos aqui um conjunto de mutações que, questionando a centralidade do Estado, advêm da multiplicação dos níveis da acção pública, vistos como lugares autónomos de produção de políticas, com competências e recursos específicos. Tais transformações corporizam um outro modo de regulação e um paradigma novo da relação entre governantes e governados, que é revelado pelos instrumentos.

2.3. A instrumentação da acção pública

O discurso associado à incapacidade dos governos para resolverem os problemas públicos remete para uma questão específica: a das limitações dos instrumentos políticos tradicionais. O crescimento, em volume e diversidade, das responsabilidades públicas, em matéria de educação, a par da multiplicação dos níveis de decisão e dos actores envolvidos na produção e gestão das políticas, originaram o desenvolvimento de novos repertórios de acção e de novos instrumentos à disposição

dos decisores e dos actores (ver Papadopoulos, 1994). Esta transformação passa pelo aparecimento de um novo tipo de instrumentos de regulação social, que resulta, em parte, da dificuldade do Estado em actuar por via da imposição e da obrigatoriedade. No quadro dos novos modos de governança, o papel que se atribui aos actores distancia-se das formas mais clássicas de regulação, para dependerem da adesão voluntária e da participação dos actores e não especificamente de programas ou normas estatais. É uma regulação que se inscreve nos modos de acção (e não nos documentos legais, impositivos e sancionatórios), o que permite enfatizar a autonomia dos actores e das organizações e o papel preponderante das actividades de negociação e de persuasão (ver Freeman *et al.*, 2007, p.1).

2.3.1. Perspectivas de Instrumentos de Acção Pública

Lester Salamon (2002b, p.1) fala de uma revolução ocorrida nos últimos 50 anos na ‘tecnologia’ da acção pública, para se referir à proliferação de novas ferramentas e instrumentos de acção pública, em que os instrumentos, adquirindo um papel mais relevante, deixam de ser pensados apenas em termos legislativos, normativos. Seguindo este autor, os instrumentos “clássicos” de política pública permitem aos governos fornecer bens e serviços directamente aos cidadãos, ao passo que os “novos” instrumentos de governança têm a particularidade de ser indirectos e de repousarem em vários actores intermediários¹⁸. Porém, embora o autor reforce que esta abordagem da governança abre um novo paradigma para a análise dos instrumentos das políticas públicas, a sua análise mantém-se centrada na especificidade dos instrumentos, na sua classificação e na definição de critérios de avaliação (eficácia, eficiência, equidade, capacidade de gestão, a legitimidade, exequibilidade política). E, assim, os instrumentos continuam a ser vistos como ferramentas, veículos e, nesta óptica, o que se pretende clarificar é a sua capacidade para atingir os objectivos delineados.

¹⁸ Estes instrumentos indirectos são, para Salamon (2002a), “necessariamente” de natureza colaborativa – alargando-se a terceiros com quem o governo partilha agora a sua autoridade – constituindo parte integrante de elementos específicos do novo paradigma da *nova governança*, que tende a substituir-se ao paradigma clássico da administração pública. (ver nota 14 desta tese).

A visão atrás descrita, que concentra o seu olhar na natureza dos instrumentos, abarca a escola anglo-saxónica de estudos de 'policy issues' e a escola de ciência administrativa alemã e holandesa, salientando as características objectivas e transparentes dos instrumentos. Nesta perspectiva a análise e escolha dos instrumentos é um mero exercício racional, puramente técnico, onde não existe lugar para a controvérsia, nem o conflito¹⁹. Em concordância com esta linha de pensamento, os problemas públicos podem ser descritos e entendidos de modo claro, prevendo-se uma adequação entre o problema e o instrumento, que permitirá uma maior 'eficácia' da acção pública (ver Linder & Peters, 1984, pp. 237-259). Embora nos distanciemos desta perspectiva, assinalamos a importância que atribuí ao "contexto" e que, nas palavras de Linder e Guy Peters (1998)²⁰, nos afasta do "mito do instrumento neutro". Ora, os instrumentos são construções sociais cujo significado e legitimidade necessariamente evoluem ao longo do tempo. Como referem estes autores:

¹⁹ Esta corrente encontra-se associada a um ramo dos estudos sobre a governança que se concentra especificamente nos "instrumentos da *nova governança*" e na modificação das formas clássicas de intervenção do Estado (Salamon, 2002a). É fortemente influenciada pelos *policy studies* (estudos de política) norte-americanas da década de 1950 e 1960, com Robert Dahl e Charles Lindblom. Combinando a investigação e a ajuda à decisão, tem uma dimensão fortemente prescritiva e normativa, centrada na análise e avaliação dos programas governamentais e na sua execução. Inscreve-se, portanto, no movimento que visa o estudo das actividades do governo e dos modos de intervenção do político e na contribuição para a melhoria destes últimos. No início dos anos 1980, Christopher Hood (1983) permitirá a formalização da chamada 'escola instrumentalista', mormente no que respeita à ajuda à decisão política. A dimensão funcionalista desta escola está visível nas palavras de Hood (1983): "Saber algo sobre o que está na caixa de ferramentas do governo pode pelo menos ajudar-nos a pensar em maneiras de fazer melhor, quando - como tantas vezes acontece - as coisas correm mal. Esse conhecimento permite-nos realizar um levantamento dos principais tipos de implementos que possam ser utilizados para tratar qualquer assunto com o qual o governo pode ter de lidar. Se uma ferramenta não consegue responder à finalidade, num determinado caso, em particular, outros podem sistematicamente fazer o trabalho" (p.9). Este autor fornece, ainda, uma tipologia de ferramentas de governo que constituirá a base da maioria das tipologias actuais, identificando quatro principais tipos de instrumentos: (1) os instrumentos de regulação, com base no recurso de "autoridade"; (2) os instrumentos financeiros, com base nos recursos que apelida de "tesouro"; (3) os instrumentos comunicacionais, com base no recurso "nodalidades" e (4) os instrumentos de organização, baseados na capacidade do Governo em actuar directamente, através dos seus próprios meios, sem intermediários, sobre a sociedade.

²⁰ Pese embora as questões da escolha dos instrumentos e dos efeitos políticos dessas escolhas estarem inteiramente relacionadas com o 'policy design' [concepção política], com a adequação dos instrumentos aos problemas públicos e o desempenho dos instrumentos em função desses problemas, atribui-se a Guy Peters (2002) o importante papel de se ter debatido contra uma racionalidade puramente técnica ou de meios, pugnando pelo reconhecimento do papel político dos instrumentos e da importância da sua escolha (p.552).

“[Há] um entendimento crescente de que a selecção de instrumento não é um simples exercício mecânico de correspondência bem definida de problemas e soluções igualmente bem definidas. Pelo contrário, ela é fundamentalmente um processo intelectual de construção de uma realidade e, em seguida, tentar trabalhar dentro dela” (Linder & Guy Peters, 1998, p.45).

O nosso trabalho insere-se numa segunda corrente de análise, centrada nos efeitos políticos e sociais dos instrumentos de acção pública, que se filia, de acordo com Lascoumes e Le Galès, (2004a), nos trabalhos de Max Weber, sobre a burocracia, e essencialmente nos de Foucault sobre a “governamentalidade”. A contribuição de Weber consiste na ligação que estabelece entre racionalização do Estado e as sociedades e burocracias:

“ (...) [ao] sublinhar a importância de dispositivos que incarnam uma racionalidade jurídica formal, no desenvolvimento das sociedades capitalistas, autonomizou o lugar das tecnologias materiais de governo em relação às teorias clássicas centradas essencialmente na soberania e na legitimidade dos governantes” (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p.16).

A filiação em Michel Foucault (1986) é explicada porque deixou “os debates clássicos da filosofia política sobre a natureza e a legitimidade dos governos para se fixar na sua materialidade, nas suas acções e modos de acção” (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p.17). Com efeito, segundo ele, não há transcendência do Estado, este é uma “realidade, compósita, uma abstracção mitificada” (idem, p.15), sendo constituído por factos, acções, técnicas e práticas de governança.

Inspirados nestes autores, Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2004a) estabelecem uma ligação explícita entre a análise das evoluções das práticas de governo e a análise das transformações do Estado, onde os instrumentos emergem como meio privilegiado de análise das transformações da acção pública, reveladores de mutações, com efeitos próprios (ver Lascoumes & Le Galès, 2004a, p.25)²¹. Assim, não se trata

²¹ Lascoumes e Le Galès (2004b, p.22) defendem que a instrumentação da acção pública nos permite apreender as relações entre o Estado e a sociedade, e em especial compreender como é que o Estado, sob contestação, se reorganiza e recompõe. Logo, o poder do Estado no campo do ‘domínio’ e ‘orientação’ dos comportamentos não desapareceu, os seus modos de acção sofrem mutações que se explicam pelo crescimento da complexidade social e pela incapacidade estatal em, através dos ‘velhos’ instrumentos, actuarem sobre os subsistemas sociais autónomos. Com base nas relações entre os instrumentos e os actores, torna-se possível distinguir dois tipos de efeitos: primeiro, efeitos específicos, ou seja, resultantes das características intrínsecas de cada um deles (efeitos de inércia, produção de uma representação dos problemas, a indução de uma problematização específica das questões,

apenas de constatar o aparecimento de novos tipos de instrumentos, cujos traços característicos tornam visível a progressão do paradigma da nova governança e um desafio à capacidade de liderança do Estado, mas antes, a partir da entrada pelos instrumentos, interrogar-se e estudar:

“ (...) tanto a historicidade do instrumento, quanto os seus conteúdos cognitivos e normativos, as redes de actores que tece [...] e os efeitos que produz. Basta dizer que nem tudo está no instrumento e que as investigações não se devem fixar apenas nele.” (Lascoumes & Le Galès, 2004c, pp. 363-364) (sublinhados nossos).

Contrariamente a Salamon (2002b, p.19), que vê o instrumento de acção pública como “um método identificável através do qual a acção colectiva é estruturada para resolver um problema público”, Lascoumes e Le Galès (2004a, p.13) descrevem o instrumento como “um dispositivo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e dos significados que transporta”. É uma definição que mostra a necessidade de associar a dimensão técnica à dimensão social dos instrumentos. Basicamente, uma definição que não remete apenas para o método em si, mas também e sobretudo para a interacção que ocorre entre os instrumentos e os actores. De facto, um instrumento é também uma relação entre o “poder público e os seus destinatários”, entre a sociedade política e a sociedade civil. Ademais os instrumentos geram a circulação destes actores, o que implica a mobilização de interesses, conflitos e recursos, valores, interpretações, traduções e relações de força.

A obra *Gouverner par les Instruments* (2004a) constitui um ponto de referência do presente trabalho no que respeita a instrumentação da acção pública e a definição de ‘instrumento’: “um dispositivo técnico de vocação genérica, portador de uma concepção específica da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação” (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p. 14). Esta definição permite evidenciar, por um lado, o cariz institucional dos instrumentos e, por outro lado, a sua falsa neutralidade. No primeiro caso, os instrumentos assumem um carácter institucional, na medida em que, como as instituições sociais, estabelecem normas e procedimentos que estruturam a conduta dos actores e das organizações, fornecendo um quadro estável para a acção

ou um sistema explicativo normativo); segundo, efeitos políticos (organização das relações de poder específicas) (idem, p.31).

colectiva (ver North, 1990), através de matrizes cognitivas e normativas, que agregam valores, crenças e práticas. No segundo caso, os instrumentos são reveladores de “uma teorização (mais ou menos explícita) da relação governante/governado” (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p.29) o que significa que cobrem, sobretudo, questões de natureza política, produzindo efeitos específicos – independentes dos objectivos perseguidos – os quais estruturam, segundo uma lógica própria, a acção pública.

Deste modo, antecipa-se o PISA – instrumento de carácter estatístico e avaliativo, dispositivo de informação e monitorização de alunos e sistemas de ensino – como um instrumento politizado, actuante nos processos de regulação, detentor de uma teoria das relações entre o Estado e a sociedade que, para além da sua legitimidade técnica, encerra em si desafios políticos.

2.3.2. Sobre os instrumentos de regulação baseados no conhecimento

Os novos modos de regulação em emergência, partindo de fontes diversificadas (multirregulação), ocorrendo a diferentes níveis (transnacional, nacional e local) e em diferentes sectores (no campo governamental e no não governamental), permitem reforçar “o papel chave desempenhado pelo conhecimento na legitimação do processo de decisão política (decisão baseada em conhecimento)” (Freeman *et al.*, 2007, p.1).

O estudo do PISA é concebido como um instrumento de regulação baseado no conhecimento [do inglês ‘Knowledge Regulation Tool’] (KRT) que incorpora conhecimento válido para os políticos, sendo assumidamente construído para os ajudar “a compreenderem causas e consequências das suas acções” (Rutkowski, 2007, p. 237; ver também Henry *et al.*, 2001). Este ‘conhecimento para a política’ nasce de práticas específicas e cumpre critérios específicos, particularmente devendo conciliar-se com as práticas sociais a que procura ligar-se (ver Carvalho, 2009c, p.5; ver também Nahessi, 2008). É um conhecimento que se submete, além disso, a critérios de “credibilidade” científica e à “contextualidade” (entendida como o atributo que lhe permite ser relevante e poder ser utilizado pelo público) (idem). A relevância política do conhecimento é reforçada por Lindquist (1990, pp. 31-35), segundo o qual o ‘conhecimento para a

política' só adquire valor se efectivamente alcançar o público-alvo, nomeadamente sendo negociado e comunicado com eficácia.

De acordo com Luís Miguel Carvalho (2009a, p.95; 2009b, p.1025), os textos do PISA são dotados de uma lógica que ultrapassa “os pressupostos da tradicional visão racionalista acerca das relações entre conhecimento e política’ e respondem, de três formas, à dupla exigência alvitada por Lindquist (1990). Em primeiro lugar, Carvalho (2009b, 2009c) salienta que os objectivos do PISA são “pelo menos em teoria, parcialmente definidos por outros” [que não os investigadores] e que “o trabalho de inquérito está aberto ao escrutínio” dos políticos (Carvalho, 2009c, p.5; 2009b, p. 1025).

Em segundo lugar, refere o conhecimento heterogéneo do PISA que é produzido colectivamente para um público heterogéneo, através do empenho de grupos diversos de produtores e de instâncias de conhecimento especializado, como sejam “currículo, didáctica e aprendizagem em ciência, leitura e matemática, estatística, psicometria e avaliação comparada, psicologia social, avaliação e análise das políticas, eficácia da escola” (Carvalho, 2009c, p.5). Portanto, um conhecimento que resulta do labor de um colectivo de investigadores que, concomitantemente, valida a sua perícia também colectivamente (ver Carvalho, 2009b, p.1025).

Em terceiro lugar, aponta a ausência de uma relação causal entre o problema e a solução, ou seja, entre “um problema político – uma solução de conhecimento ou uma solução de conhecimento para um problema político”. A informação produzida pelo PISA é colocada à disposição dos decisores políticos, que “têm que aceitar responsabilizar-se pelo rumo das suas acções (analisar, considerar, reflectir, retirar lições)” (Carvalho, 2009c, p. 5).

Assim, mais do que oferecer soluções para problemas concretos, o que se procura é facilitar uma relação de aprendizagem entre a audiência e o conhecimento posto à sua disposição (ver Carvalho, 2009b, p.1026). Consequentemente, o intuito é *não apenas* “pôr os textos em linguagem do público, é também comprometer os outros numa relação específica com os dados /a informação/ o conhecimento” (Carvalho, 2009c, p.5). Mais do que pôr em relação as diferentes ‘linguagens’, pressupõe-se a capacidade de envolver os políticos ‘em relações específicas de criação de conhecimento a partir do conhecimento disponibilizado’ (Carvalho, 2009b, p.1026).

Carvalho (2009a) fala em processos de “montagem” (*assemblage*) do conhecimento e salienta o carácter “flexível” – ou a plasticidade – do conhecimento PISA (ver também Carvalho, 2009b, p.1026). O conhecimento base do inquérito (os desempenhos cognitivos dos estudantes e os perfis de competências de literacia) dá lugar à análise da sua variabilidade em função das relações estabelecidas com factores contextuais (e.g. questões de género, estatuto sócio-económico, etc.) e com factores que dependem da decisão política nacional²², terminando em “conclusões-chave”, e identificando os “factores” considerados “questões políticas cruciais”; “Tudo isso feito, não sob a forma de um texto prescritivo, antes redigido como um ‘guião’ destinado à análise, à avaliação e à reflexão dos políticos” (Carvalho, 2009b, p.1028).

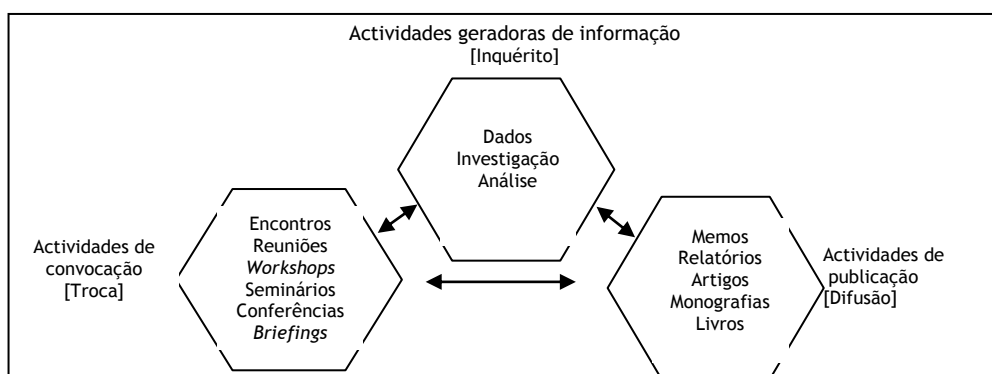
Carvalho (2009b) define do seguinte modo este ‘conhecimento para a política’ de natureza estruturada e estruturável:

“Trata-se de uma montagem – resultante de contingências e de estratégias – onde estão inscritas ideias e actores sociais diversos, como, por exemplo: a perspectiva pragmática dos estudos comparados; a tradição da ciência positiva; os sofisticados métodos quantitativos da psicométrica; os consensos pré-existentes ou gerados no interior das comunidades e entre as comunidades de saberes especializados em matemática, leitura e ciências; o universo dos discursos sobre as sociedades contemporâneas; o estabelecimento de consensos entre os actores políticos acerca do que admitem ver/ter (mutuamente) escrutinado, e entre estes e todos os *experts*. Esta montagem e as relações que a suportam fazem pensar nas “competências de literacia” como um objecto sempre actualizável.” (Carvalho, 2009b, p.1028).

²² Carvalho (2009b, p.1027) aponta os diferentes factores que concorrem para a variabilidade das diferentes literacias, os quais dependem: “do maior ou menor consenso obtido no interior de cada grupo de especialistas; da sua permeabilidade a factores e pressões político-culturais (nomeadamente introduzidas pelos representantes dos países-membros no órgão de direcção do PISA); da sua maior ou menor afinidade com as categorias discursivas empregues pela OCDE na legitimação da universalidade do seu projecto de avaliação comparada das performances, por exemplo, com o racional da economia global e da sociedade do conhecimento”. O autor salienta, ainda, uma segunda área de “conhecimento” evidenciada no PISA que resulta da articulação que se estabelece entre as “evidências” sobre os desempenhos dos alunos e as variáveis contextuais. Mobilizando outros ramos de saberes (análise e avaliação de políticas e estudos sobre a eficácia das escolas). O autor aponta duas mudanças principais neste espaço de conhecimento: primeiro, “a criação de um território analítico especificamente associado a elementos centrais do discurso actual da OCDE – o par “equidade/qualidade” – e no qual a oposição entre “eficiência social” e “equidade social” é transformada em matéria de “prova” técnico-científica”; segundo, “a importância adquirida por um conjunto de factores, cujos conteúdos retomam temas centrais das mudanças da regulação das políticas públicas nas últimas décadas: autonomia das escolas, *accountability*, privatização, livre escolha da escola, melhoria da escola...”

O PISA intervém e concorre para a coordenação da acção pública em educação, configurando um instrumento de regulação baseado em conhecimento (KRT). O modo como coordena a acção pública, no domínio educacional, baseia-se num trabalho interactivo e multifacetado de produção de conhecimento (investigação), de disseminação desse conhecimento (publicação) e de permeabilidade a novo (s) conhecimento (s) (troca). Baseados no esquema analítico proposto por Lindquist (1990) (Figura 1), podemos antecipar que o impacto político do PISA dependerá da existência de dois tipos de actividades: de publicação, relacionadas com os produtos do PISA, os quais se baseiam na informação produzida para divulgação; de convocação, envolvendo momentos de interacção e reunião entre os diferentes actores.

Figura 1 - Actividades Relacionadas com a produção do PISA



Fonte: Lindquist (1990, p.34) (adaptado).

O PISA é, assim, um produto da investigação educacional que, em simultâneo, se constitui como produtor de conhecimento em educação. Deste modo, concorre para a construção de quadros de leitura da realidade, ao mesmo tempo que propõe soluções para os problemas que encontra (ver Carvalho, 2009a, p.16). Constituindo uma categoria incontornável do léxico do *novo planetspeak* educacional (ver Nóvoa, 2002; Bourdieu & Wacquant, 2001), remete-nos, além disso, para a definição de “trabalho de delegação política” (ver Latour, 1989) dirigido aos investigadores e especialistas, tendo em vista legitimar a tomada de decisão e, por conseguinte, constituindo um recurso para a acção dos políticos; o que nos remete para a possibilidade de a regulação se ancorar continuamente em objectos técnicos e dispositivos práticos (ver Derouet, 1992;

Derouet & Dutercq, 1997; Mangez, 2001). Tal hipótese decorre da Sociologia dos Objectos, que se desenvolveu em França nos anos 1980, com Latour (1989), que fala de delegação aos objectos dado que incumbimos os objectos técnicos de regular um conjunto de problemas, tanto na vida diária, como na actividade científica. Os objectos como base que contêm as relações sociais e dá consistência à sociedade dos humanos

A nossa incursão pela instrumentação da acção pública aparece enquanto espaço, social e político, construído tanto por técnicas e instrumentos, como por finalidades, conteúdos e projectos (ver Lascoumes & Le Galès, 2004a, p.12). O PISA é um instrumento que se baseia num tipo de conhecimento específico, produzido por um determinado conjunto de especialistas que, desse modo, problematizam a realidade educativa e contribuem para a construção e fixação de um quadro específico de interpretação dessa realidade. As componentes técnicas e sociais do instrumento fazem congregar em seu redor os actores e permitem organizar as relações com os destinatários em função das representações e das significações das quais é portador (idem, p.267).

Ao salientarmos a importância do conhecimento na legitimação do processo de decisão política (Freeman *et al.*, 2007) fazemo-lo na perspectiva evidenciada por João Barroso (2009a, p.954) quando refere que o conhecimento é “uma componente essencial da “política” (e vice-versa), pelo que o que está em causa é, sobretudo, a sua recíproca produção de sentido e o uso do conhecimento como instrumento de regulação (“*knowledge based regulation tool*”)”. Distanciamo-nos das análises tradicionais, particularmente da corrente da ‘*knowledge based policy*’, que vê o conhecimento enquanto recurso, um meio apenas para legitimar a decisão dos políticos tendo em vista a “racionalização” das relações de trabalho entre os que produzem o conhecimento e os que produzem as políticas (ver Callon, Lascoumes & Barthe, 2001).

O nosso quadro teórico baseia-se na relação entre conhecimento e política, assumindo o conhecimento como fundamental na regulação do projecto social da educação (ver Mangez, 2001; Whitty, 2002). O conhecimento é hoje percebido como tendo um papel nuclear, um recurso e uma vantagem competitiva no quadro de uma economia emergente, baseada, cada vez mais, no conhecimento, no seio da qual, os governos são convidados a desenvolver novas formas de conhecimento, necessitando de encontrar novos modos de legitimação (ver Pons & van Zanten, 2007, pp. 105-110). Por

consequente, a relevância do conhecimento como instrumento de fazer política e de regular os actores sociais verifica-se, no campo das políticas educativas, principalmente na legitimação da tomada de decisões. Nesta medida, um instrumento de regulação que se baseia no conhecimento (KRT) é uma tecnologia de governo que procura “difundir um tipo particular de conhecimento, de modo a moldar o comportamento dos actores, num dado domínio político” (Freeman *et al.*, 2007, p.4).

A utilização do conhecimento é um processo dinâmico que passa por diferentes estágios e envolve uma multiplicidade de actores e actividades, que progridem em torno de documentos. Recuperamos os trabalhos de Richard Freeman (2006, p.53) para quem os documentos são instrumentos que permitem “coordenar comportamentos e comunicar informação” e, nessa medida, actuam de diferentes modos, criando ‘grupos’ e “linguagem e vocabulário comuns”, estabelecendo-se como “fontes de autoridade”. Destacando esta dupla função de coordenação de comportamentos e de comunicação de informação, o autor salienta que “a importância do relatório não é tanto na autoria e em obter publicidade, mas também fazê-lo entrar na vida profissional de muitas pessoas as quais não só atrai, mas que faz conectar-se com o trabalho que estão fazendo” (idem, p.51).

Na abordagem que fazem ao conhecimento, Richard Freeman, Jennifer Smith-Merry e Steve Sturdy (2009) preconizam o conhecimento de três formas: o conhecimento incorporado (*embodied*); codificado (*codified*) e promulgado (*enacted*). O conhecimento incorporado é aquele que está presente em todos os humanos, estruturando a sua experiência, pensamento e acções que abraça o conhecimento proposicional (*knowing that*), que toma a forma de factos e teorias, e o *know-how*, isto é, o conhecimento acerca de como agir em/sobre o mundo natural e social tendo em vista um determinado fim (ver Freeman, Smith & Sturdy, 2009, p.5). O conhecimento codificado é o que está inscrito em artefactos (e.g. textos, mapas, etc.) e que, à semelhança do incorporado, abarca conhecimento factual e *know-how*. Este conhecimento tem, por vezes, o propósito claro de coordenar e regular a acção humana, os chamados instrumentos, que podem (a) incluir declarações explícitas sobre a conduta a tomar (e.g. leis, regras, códigos de conduta, etc.); (b) servir para coordenar as dimensões cognitivas do comportamento humano (e.g. instrumentos de medição e cálculo); (c) ser essencialmente sociais e procedimentais (e.g. inquéritos, avaliações, benchmarks, indicadores, etc.). No seu conjunto, estes instrumentos para além do

conhecimento que incorporam, promovem a geração de novo conhecimento e a sua codificação. Finalmente, o conhecimento promulgado é o conhecimento em acção. Prende-se com o que fazemos com o conhecimento (idem, p.7). Nesta óptica, todo o conhecimento é/está 'latente' e só adquire significado quando é 'agido' (idem, p.84). Freeman *et al.* (2009, p.5) salientam que o conhecimento não determina a acção: em primeiro lugar, porque o conhecimento por si só não conduz a acção; em segundo lugar, mesmo quando agimos o conhecimento não determina a forma que a acção vai tomar.

Sobressaem os fenómenos de adaptação diferenciada, das regras difundidas nos espaços específicos. O conhecimento é um fenómeno local (Sturdy, 2008, p.1) que se estrutura em cada contexto, em particular, e ganha significado a partir dos objectivos que aí são colocados. Este aspecto obriga a que se estude a regulação pelo conhecimento não apenas na óptica do conhecimento incorporado no instrumento, mas também na perspectiva de análise do local onde esse conhecimento é produzido e do modo como é mobilizado; o que implica que se atente aos processos de tradução que ocorrem entre os diferentes níveis.

Lindquist (1990) sustenta que a distância existente entre os políticos (quem detém o poder de fazer políticas públicas) e os investigadores (quem se dedica à criação de conhecimento e informação) é atenuada pela existência de uma 'terceira comunidade' de organizações. Não sendo compostas por decisores políticos, nem estando totalmente comprometidas com a investigação em Ciências Sociais, estas organizações dividem o compromisso de produzir informação, investigação ou análise política relevante para os decisores políticos (Lindquist, 1990, p.3). Também Henry, Lingard, Rizvi e Taylor (2001) defendem a representação das organizações intergovernamentais internacionais enquanto "mediadoras do conhecimento", cujo trabalho de mediação depende das actividades de produção e difusão do conhecimento, mas também da manifestação da capacidade de agir e de ser reconhecido como um gerador de conhecimento credível, do ponto de vista científico, e que pode ser partilhada por seu público político (ver Lindquist, 1990, pp. 32-35; Rutkowski, 2007; Carvalho, 2009a).

Os Estados sentem uma imposição constitutiva e instrumental crescente de programar, orientar e perspectivar o nacional e o local de acordo com referenciais transnacionais. Porém, da interacção entre os meios de acção, as tradições de

regulamentação e os quadros institucionais, decorrem impactos diferenciados dos instrumentos, em geral, e do PISA, em particular, nos níveis nacional e local. Na transição entre os 'locus' há um trabalho de tradução (ver Callon, 1986; Latour, 1989) que envolve mecanismos de estabilização da rede e garante que os actores se conduzam "através de procedimentos de mútua regulação e de movimentação autónoma, no interior de um esquema de comando remoto" (Carvalho, 2006, p.42). Estes processos de tradução contribuem, segundo Sturdy (2008, p.1), para uma melhor compreensão dos processos políticos, nomeadamente no modo "como os diferentes actores na arena política gerem as suas interacções uns com os outros, e como os decisores políticos tentam tornar as suas políticas robustas, com autoridade".

A actividade de tradução revela-se crucial no processo de 'leitura' e adaptação do 'guião' fabricado supranacionalmente (ver Czarniawska & Sevon, 1996), permitindo evidenciar as idiosincrasias dos vários espaços, os quais devem ser analisados nos seus próprios termos, com atenção às práticas realizadas. Sendo certo que todo o conhecimento é contextualizado de maneira diferente, independentemente do seu lugar de produção, e do seu processo de circulação, o modo como se desloca de um local para outro, e a sua adequação a cada contexto específico, dependem de processos de reinterpretação (ver Nassehi, 2008; Sturdy, 2008). A geração ou tradução de conhecimento, e a formulação ou implementação de políticas, e o seu modo de implantação, são processos que estão verdadeiramente implicados entre si.

As análises desenvolvidas com o objectivo de obter convergências (ver Bennet, 1991) e transferências (ver Radaelli, 2000; Dolowitz, 2000) também se podem mostrar úteis. Entre outras coisas, verifica-se que modelos políticos externos são objecto de reapropriação, reinterpretação e derivação. Não há uma simples transposição para as políticas públicas nacionais, dos padrões e ferramentas aplicados por actores internacionais. Eles são 'traduzidos' nacionalmente, no sentido sociológico do termo, e correspondem a construções híbridas combinando elementos internos e externos (ver Hassenteufel, 2004).

3. A perspectiva adoptada

Como anteriormente explicámos, esta tese foi desenvolvida a par da realização de três estudos, que tiveram como objecto empírico o *Programme for International Student Assessment* (PISA), nos quais o conhecimento foi observado enquanto instrumento de regulação. Necessariamente organizada em torno do conceito chave de instrumento de regulação, a tese tem como objectivo:

- Demonstrar a dinâmica de relações, verticais e horizontais, e de mútua influência, que subjazem à fabricação, circulação e acolhimento do PISA.

Para tal, procuramos:

1. Evidenciar a história do PISA, a sua génese e crescimento, e as suas principais características, tendo em vista evidenciar a originalidade do Programa, que é reclamada pelos seus promotores, e a orientação em matéria de política educativa, assumida pela OCDE, bem como os seus modos *soft* de intervenção na arena internacional da política educativa.
2. Aprender o contexto organizacional da OCDE no que se refere à estrutura directamente afecta ao PISA, conhecendo os órgãos e os actores envolvidos, com o objectivo de analisarmos de que modo a OCDE cria organização, reunindo em seu redor especialistas de diferentes áreas do conhecimento e de diferentes países.
3. Analisar a influência do PISA na regulação do campo educativo, através dos produtos que elabora e dos públicos a que se dirige, com o intuito de apreendermos de que modo exerce a regulação, por via das publicações, e da realização de reuniões e outros eventos.
4. Observar a actividade de investigação que é alimentada pelo PISA, para conhecermos a importância do conhecimento nos processos de regulação exercidos pela OCDE, mormente analisando como se reproduz o conhecimento produzido pelo PISA e o tipo de regulação que exerce.

5. Examinar o debate público e político que é desenvolvido em torno do PISA, e uma consequência da publicação dos seus relatórios, tendo como propósito observar se é através do conhecimento que o PISA regula a acção dos actores com autoridade no domínio das políticas educativas, alimentando o debate público e legitimando medidas políticas concretas.

3.1. Sobre o foco e os propósitos da tese

A riqueza dos dados permitiu-nos compreender o modo como o PISA é construído ao nível supranacional, trazendo a lume a sua ecologia – o quem, o onde e o quê da sua história. Além disso, possibilitou-nos analisar o conhecimento que o PISA produz e dissemina, bem como a dimensão e conteúdo da sua apropriação e re-contextualização por parte de um universo (vasto) de actores oriundos de diferentes áreas do conhecimento. Igualmente, possibilitou uma análise ao modo como o PISA, através de modos *soft* de regulação, é recebido no seio da acção pública por políticos, governantes, meios de comunicação social e demais actores da sociedade civil intervenientes no debate sobre educação, em Portugal.

Dos estudos empíricos desenvolvidos, extraímos duas ideias centrais para a tese: em primeiro lugar, a tónica da instrumentação da acção pública, em geral, e dos instrumentos de regulação baseados no conhecimento, em particular, enquanto mediadores dos processos de regulação; em segundo lugar, a questão da multiplicidade dos espaços de regulação e as suas implicações do ponto de vista da análise.

Assim sendo, embora reconhecendo que o elevado número de actores e de instâncias envolvidos no PISA concorrem para a sua complexidade, consideramos que tal complexidade se deve essencialmente à natureza multi-dimensional das ligações que os mesmos sustentam entre si. Os processos e produtos que analisámos no estudo de fabricação do PISA têm um papel crucial na multirregulação, concorrendo para reforçar a nossa hipótese de partida de que o PISA actua circularmente e não por movimentos uni/bidireccionais.

As relações que se estabelecem a propósito do PISA, e no interior do PISA, são complexas, dotadas de uma natureza multidireccional. Sendo assim, parece-nos que o PISA deverá ser estudado a partir de um olhar que ligue as três dimensões: global, nacional e local (ou sub-nacional), do topo para a base e vice-versa. Deste modo, queremos compreender o modo como se faz a interface entre os níveis supranacional, nacional e local, nomeadamente analisando o modo como a OCDE assegura a circulação do PISA pelos diferentes espaços de regulação. O estudo da multirregulação e dos novos modos de governança remete para um conjunto de questões que vão muito além da identificação do mandato das organizações internacionais, (daquilo que é considerado desejável que os sistemas educativos realizem (ver Almerindo Janela Afonso, 2001, p.41).

Nesta perspectiva, um olhar analítico sobre o PISA atenta às dinâmicas das relações entre os diferentes níveis, instâncias e modalidades de regulação, procurando compreender como se relacionam as dimensões do global, do nacional e do local. Trata-se de compreender a multiplicidade de direcções em que o instrumento opera, no tempo e no espaço, de descrever e analisar os mecanismos de recepção, tradução e apropriação envolvidos. Essencialmente, interessa-nos captar as relações multi-dimensionais e multidireccionais que asseguram o seu movimento e circulação pelos diferentes espaços de regulação, inquirindo o modo como se dá a interface entre os espaços, os actores transnacionais e os contextos nacionais (ver Popkewitz, 2000, p.6; Carvalho, 2009a, p.49).

De seguida, apresentamos o modelo interpretativo que nos permitiu reconfigurar o conjunto de três estudos sobre o PISA, à luz dos pressupostos que acabámos de enunciar e dos objectivos a que nos propusemos.

3.2. *Glonacal*: a apropriação de uma heurística no estudo de um instrumento de regulação baseado no conhecimento

Os estudos empíricos anteciparam a existência de relações verticais e horizontais, e de mútua influência, num processo que põe em relação diferentes actores e instâncias, situados em diferentes planos. É um modo de regulação que se caracteriza pela sua multidimensionalidade, partindo de um conjunto de processos sociais de construção, circulação e adopção do instrumento. Deste modo, a circulação do PISA decorre do modo como se dá a interface entre os espaços transnacionais, os actores e os contextos nacionais e locais. Neste sentido, podemos definir o instrumento de regulação social que é o PISA, como tendo uma natureza múltipla, plural, diversa, multidimensional e multidireccional.

O modelo analítico escolhido para captar a circularidade do PISA e apreender a acção, e a dinâmica do instrumento, nos três níveis, supranacional, nacional e local, foi o “glonacal”, de Marginson e Rhoades (2002). Do inglês ‘Glonacal Agency Heuristic’, esta designação deriva da junção dos três níveis – GLO (GLObal), NA (NACIONal) e CAL (LoCAL) (ver Marginson & Rhoades, 2002, p.289). O modelo foi utilizado no âmbito dos estudos comparados sobre o ensino superior (ver Marginson & Rhoades, 2002; Vidovich, 2004; ver também Veiga, s.d.)

A constatação de que o PISA constitui um instrumento que se ‘movimenta’ em diversos planos (entre o global, o nacional e o local), envolvendo diferentes actores e estabelecendo complexas teias de interações, tornou necessário manter sob observação as questões da multirregulação. O nosso olhar foca-se na natureza multidireccional do processo de regulação desenvolvido pelo PISA e, conseqüentemente, na natureza multidimensional do próprio instrumento, no seguimento da ideia avançada por Carvalho (2008b, p.26) da necessidade de observar os “enlaces múltiplos e multidireccionais das ideias”, observando:

(...) conhecimentos, políticas ou instrumentos de regulação como produtos, (potencialmente) híbridos, desse cruzamento de ideias e de agências que atribuem sentidos e destinos aos factos educativos, mas que o fazem no quadro de relações de poder pelas quais são constituídas e através das quais se constroem.”

A fabricação do PISA foi entendida como um conjunto de processos sociais de constituição do instrumento, passíveis de análise, através do modo como se processa, dos locais onde ocorre, e dos recursos humanos e materiais envolvidos na sua génese. A recepção do PISA foi entendida como um conjunto de processos sociais de circulação e de adopção do PISA, relacionada com o modo e os locais onde é apreendido e os actores, nacionais e locais, envolvidos. O modelo 'glonacal' foi convocado para ultrapassar a divisão metodológica entre produção e recepção, e re-olhar os produtos obtidos nos dois estudos atendendo à circulação, carácter multidireccional e multidimensional do PISA.

A heurística surgiu no quadro do estudo do global no ensino superior, no pressuposto de que é possível as universidades terem uma actividade simultaneamente local e global. É um modelo analítico que caracteriza a globalização de uma maneira complexa e dinâmica, mais do que simplesmente como uma força 'vinda do topo', omnipresente sobre os Estados-nação e as instituições (ver Vidovich, 2004, p.341). Segundo os autores:

“Ao apresentar a nossa heurística da agência glonacal, enfatizamos as intersecções, interacções, determinações mútuas destes níveis (global, nacional e local) e domínios (agências organizacionais e a agências humanas). Não vemos um fluxo linear a partir do global para o local; em vez disso, vemos a simultaneidade de fluxos.” (Marginson & Rhoades, 2002, p.289).

O modelo preconiza, a propósito do global, os níveis local e nacional, defendendo que “em cada nível – global, nacional e local – existem agências formais e colectivas acções humanas que são centrais para a compreensão da globalização e do ensino superior” (Marginson & Rhoades, 2002, p.289). A heurística procura, por isso, mapear os elementos que operam nos três níveis, em simultâneo, e as relações de intersecção e de reciprocidade que se estabelecem entre eles.

São quatro os parâmetros de análise que utiliza: (a) explorando as reciprocidades (*reciprocity*) entre as agências organizacionais e as agências humanas – supranacionais, nacionais e locais – o modo como se influenciam; (b) determinando a força (*strength*) da agência em termos de recursos económicos, culturais e políticos; (c) analisando as camadas e as circunstâncias (*layers and conditions*), isto é, a forma como a história da organização é marcada pela sedimentação de ideias, de estruturas, de recursos e práticas, para além de exercer influência com base em determinado tipo de

compromissos condicionados por uma série de circunstâncias estruturais; (d) por fim, analisando a dimensão das 'esferas' (*spheres*) da agência e da actividade das agências, o que nos ajuda a conceptualizar cada um dos níveis e dos domínios através do espaço geográfico e funcional da sua actividade e influência (ver Marginson & Rhoades, 2002, p.294).

CAPÍTULO 2 - MAPEANDO ACTORES, REDES, ESTRUTURAS E PRODUTOS

Vivemos numa altura em que há incremento da regulação transnacional e em que esse incremento é feito por agências transnacionais através de processos de regulação *soft*. Este capítulo centra-se na evidência de um fenómeno de multirregulação transnacional a partir da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Partimos da apresentação da OCDE, do PISA, dos seus actores e produtos, para interpelar como é que a agência OCDE, por via do seu inquérito PISA, se organiza para poder intervir nos processos de regulação transnacional.

O capítulo divide-se em quatro partes. Na primeira parte, procedemos a uma descrição dos procedimentos metodológicos utilizados, salientando essencialmente as questões relativas à definição do *corpus* da análise, à identificação dos critérios de pesquisa bibliográfica e à definição das unidades de análise.

Na segunda parte, analisamos o PISA do ponto de vista da sua história, delineando o seu processo de criação e crescimento. É feita uma contextualização da acção da OCDE no contexto da construção de um campo político global em educação, são apresentadas as principais características do PISA, bem como a originalidade que os seus promotores reclamam no campo dos estudos internacionais de avaliação dos desempenhos escolares. Salienta-se, igualmente, a orientação da OCDE em matéria de política educativa e os seus modos de intervenção *soft* na arena internacional da política educativa.

Na terceira parte, analisamos o contexto organizacional da OCDE, conferindo especial atenção àquilo que Carvalho (2009a) apelida de “empreendimento PISA” e que engloba os órgãos e actores envolvidos no inquérito da OCDE. Sai evidenciada a capacidade da OCDE para criar organização e a natureza colaborativa do PISA, que congrega em seu redor especialistas oriundos de diferentes áreas do conhecimento e de diferentes países.

Na quarta parte, procuramos demonstrar que a influência do PISA na regulação do campo educativo ocorre, também, a partir da capacidade de divulgação do

conhecimento que produz e de atingir um determinado público-alvo. Os produtos elaborados no âmbito do PISA, e a variedade de públicos a que se dirigem, evidenciam o trabalho da OCDE, no sentido de garantir a circulação destes materiais pelas audiências a que se destinam. Simultaneamente, pomos em relevo um modo *soft* de regulação pela informação e pelo conhecimento.

1. Procedimentos Metodológicos

O estudo dos instrumentos de acção pública supõe um certo método, que implica uma postura diacrónica por parte do investigador (ver Lascoumes & Le Galès, 2004c, p.358) e a atentar na dimensão histórica dos instrumentos: “Cada instrumento tem uma história, e as suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas” (Lascoumes & Le Galès, 2004a, p.15). A compreensão de um instrumento só se efectua se numa perspectiva de tempo longo, que permita apreender as evoluções incrementais e as condições de *path dependency*. Além disso, ao reconstituirmos a história do instrumento estamos a criar condições para colocar em perspectiva a ideia da novidade que o mesmo acarreta.

Deste modo, estudámos os actores da OCDE/PISA e os documentos que produziram no quadro dos ciclos PISA de 2000, 2003 e 2006. Tratou-se de determinar o 'quem' da produção política e os aspectos da sua interacção, onde se incluem questões como as estratégias de licenciar alguns (grupos de) actores em detrimento de outros de modo a que “somente determinadas vozes fossem ouvidas” (Ball, 1994a, p. 16).

Do ponto de vista metodológico, começámos por definir o *corpus* da análise, isto é, o conjunto de documentos seleccionados para serem submetidos à análise de conteúdo. Esta escolha foi orientada pelo objectivo da investigação, de se proceder a uma cartografia dos recursos humanos (grupos e indivíduos), dos meios financeiros e da estrutura organizacional da OCDE/PISA que nos permitisse obter ‘o retrato’ do mesmo. Regeu-nos o raciocínio topográfico acerca da rede de actores envolvidos e das relações criadas, no sentido de perceber em que medida certos actores de certos campos do conhecimento estavam ou não presentes.

Nesta etapa, efectuámos diferentes leituras 'flutuantes', de diferentes tipos de documentos, escritos e *on-line*, estratégia que nos permitiu optar por fontes de cariz diverso. As principais fontes documentais foram as seguintes: (a) artigos escritos por individualidades ligadas ao PISA; (b) o conjunto dos textos de todas as páginas do portal PISA, incluindo a sua brochura de apresentação (OECD, 2007b); e (c) os documentos produzidos no âmbito da actividade do PISA para os ciclos de 2000, 2003 e 2006, nas seguintes categorias: (i) Publicações (relatórios técnicos; relatórios finais; relatórios nacionais e relatórios temáticos); (ii) *Newsletters*; (iii) Actas das reuniões do PISA Governing Board (PGB); (iv) Encontros, conferências e reuniões sucedidas no âmbito do PISA; (v) *Test Questions*; (vi) Manuais, fontes e métodos.

O trabalho de análise incidiu primordialmente sobre as três primeiras categorias de documentos. Ao adoptar este conjunto de documentos oficiais da OCDE/PISA como base para a análise, considerou-se que, através dos mesmos seria possível identificar o quem, o onde, o como e o porquê da regulação operada pelo PISA. A estratégia relativamente à divulgação da imagem do PISA passa por mostrar, de forma explícita, os seus objectivos, as suas metas, o modo como se encontram organizados os indivíduos, grupos e órgãos no interior da OCDE, o que facilitou o nosso trabalho de recolha do *corpus*. A diversidade de materiais e a dimensão da amostra puseram à prova a nossa capacidade de gestão de tamanha quantidade de informação.

1.1. Critérios de Pesquisa Bibliográfica

Nesta fase preliminar, procedeu-se à identificação de três critérios de pesquisa bibliográfica. O primeiro critério, de ordem cronológica, dependeu das especificidades das fontes, não se estabelecendo limites temporais. A pesquisa realizou-se livremente no Portal da OCDE/PISA, tendo sido pesquisado a totalidade de documentos do PISA aí inseridos.

O segundo critério consistiu em especificar a informação a pesquisar: dados sobre a história do PISA, a sua criação, natureza e fundamentação, os seus objectivos e

características, bem como os seus recursos humanos e financeiros, a estrutura formal e os produtos. Identificámos, também, os grupos de trabalho do PISA, bem como os especialistas que os integram.

Finalmente, o terceiro critério consistiu nos procedimentos a tomar no que respeita ao repositório do *corpus* documental. Optámos por arquivar indistintamente os textos/documentos que correspondiam aos critérios de pesquisa. Aquando da preparação formal do material reunido, editámo-lo em ficheiros individuais identificados pelo seu conteúdo (ex: especialistas, consórcio, características do inquérito, etc.), o que nos viria a facilitar a manipulação da análise.

1.2. Definição de unidades de análise

Na fase da análise propriamente dita, eliminaram-se alguns textos (os que diziam respeito às questões dos testes; as análises das bases de dados, etc.) que, por encerrarem informação essencialmente técnica, se revelaram marginais à nossa investigação. Esta fase implicou uma leitura muito apurada dos materiais, com a finalidade de *definir* as unidades de análise, em função dos objectivos que norteavam a pesquisa. As unidades de análise foram temas e/ou documentos integrais. Por exemplo, algumas das actas do Conselho de Governo do PISA (PGB), pela importância das matérias em apreço, levaram-nos, em determinados casos, a mantê-las quase integralmente; noutros momentos, foi possível dividi-las em unidades menores. No caso específico da informação recolhida sobre os especialistas, o tratamento dos dados foi realizado em duas etapas: na primeira, procedemos ao isolamento dos dados e, na segunda, realizámos o respectivo tratamento estatístico, através da utilização de folha EXCEL e da adopção de gráficos e quadros ilustrativos.

1.3. Entrevistas

Foram mobilizadas entrevistas que realizámos aos representantes portugueses no PISA Governing Board e a um gestor nacional do PISA, bem como a entrevista que fizemos ao Director do PISA, Andreas Schleicher (ver Capítulo 1 da tese).

2. As características do PISA e o seu contexto organizacional

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é uma organização internacional, criada em 30 de Setembro de 1961, que sucede à Organização para a Cooperação Económica (OECE)²³ como uma espécie de 'braço económico' da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Composta por 30 países que se afirmam comprometidos com a promoção da democracia e da economia de mercado, a OCDE constitui um fórum multilateral de discussão, desenvolvimento e reforma de políticas económicas e sociais à escala transnacional. Essencialmente vocacionada para o domínio da política económica, é com base na comparabilidade de experiências, na promoção de boas práticas e na coordenação de políticas que apoia os governos, procurando soluções para problemas comuns à escala internacional.

Em 1968, é criado, no seio da organização, o 'Centro para a Investigação e Inovação Educacional' (CERI) e, em 1970, o 'Comité de Educação', ambos constituindo fortes indícios de legitimação da educação na estrutura formal da organização (ver Martens & Wolf, 2005, p.20). É, no entanto, antes, nos anos 50 do século XX, que a participação da organização na área das políticas educativas terá começado. Inicialmente inserida no sector dos Recursos Humanos Científico-Tecnológicos da OCDE, a Educação surgiu primeiramente associada aos assuntos científicos, sendo vista como parte "do factor humano" no desenvolvimento económico, numa época em que se encarava a política educativa como uma ferramenta para 'produzir' cientistas e técnicos qualificados capazes de garantir o progresso das

²³ Um produto do Plano Marshall de reconstrução da Europa no pós-guerra, criada em 16 de Abril de 1948.

economias (ver Martens & Wolf, 2005, p.19). Em 1975, deu-se o seu deslocamento para a área da Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais, o que comprova como a OCDE seguiu de perto as transformações da economia associadas à recessão e ao aumento do desemprego estrutural (idem). Mais recentemente, desde 2002, a Educação passa a constituir um Directório específico – Directório da Educação – no interior da organização, no âmbito do qual se recolhe informação e providenciam indicadores comparativos dos sistemas educativos dos países participantes²⁴. Reiterando Carvalho (2009a, pp. 25-26), esta maior centralidade prende-se com a importância crescente, no texto da OCDE, do conceito de “educação recorrente” (hoje, “aprendizagem ao longo da vida”)²⁵ e, não só acompanha, como é um resultado das mudanças na evolução da economia política dominante na OCDE, desde o seu alinhamento com o keynesianismo até ao perfilhar do neoliberalismo (ver Morgan, 2007; Rubenson, 2008)²⁶.

O deslocamento da Educação, no interior da OCDE, reflecte a importância que a mesma tem vindo a desempenhar numa organização de natureza essencialmente económica (ver Rubenson, 2008, p. 2). Além disso, torna evidentes transformações nos modos de intervenção da organização, inicialmente mais centrada no desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planeamento educacional e, depois, na difusão de instrumentos de monitorização da qualidade e da eficácia dos sistemas educativos (ver

²⁴ Tom Schuller (2005, p.171), num artigo em que examina, do interior, o papel desempenhado pelo Centro para a Pesquisa Educacional e Inovação (CERI), da OCDE, apresenta o organigrama do Directório de Educação da OCDE, cujas principais unidades são cinco, a saber: (1) Divisão de Educação e Formação (ETP), que trata principalmente das revisões nacionais e temáticas; (2) Divisão de Indicadores e Análise (IA), onde se inclui o PISA, a actividade, na área da educação, com o perfil mais elevado da OCDE; (3) Programa de Gestão Institucional da Educação Superior (IMHE); (4) Programa para a construção e equipamento da educação (PEB), de construção de ligações com os países não-membros tais como China e Brasil e (5) Centro para a Investigação e Inovação Educacional (CERI).

²⁵ Como referem Martens e Wolf (2005, p.20), os “objectivos sociais da educação e a questão da igualdade educacional mudou a agenda educativa da organização e tornaram-se temas proeminentes.”

²⁶ Luís Miguel Carvalho (2009a) destaca a tensão instalada entre os princípios do liberalismo económico (adoptado pelos E.U.A. e, posteriormente, pelo Reino Unido) e os da democracia social (presente em vários países europeus) que tem pautado o trajecto da OCDE e que é visível, na esfera educativa, na procura de um equilíbrio entre as questões da eficiência e da eficácia e os ideais de igualdade, inclusão e coesão social (Henry *et al.* 2001; Lingard & Grek, 2007; Papadopoulos, 1994).

Morgan, 2007), e que conduzirá ao surgimento de questões como o emprego, a empregabilidade e a equidade (ver Rubenson, 2008).²⁷

2.1. O PISA no quadro dos grandes inquéritos internacionais de avaliação comparada

Carvalho (2009a, pp. 28-38), baseado em Bottani (2006), Morgan (2007), Mons (2004) e Postlethwaite (1999), oferece-nos uma análise aprofundada do processo que ocorre sob os auspícios da UNESCO, de criação das avaliações internacionais. Lembra o autor que se deve a Benjamim S. Bloom, da Universidade de Chicago, o primeiro ensaio de um projecto desta natureza, surgido em 1958, após vários encontros de trabalho ocorridos no Instituto Internacional de Educação de Hamburgo. O estudo viria a ser implementado entre 1959 e 1961, e os seus resultados publicados em 1962, na sequência de um trabalho de análise desenvolvido na Universidade de Columbia (ver Bottani, 2006, pp. 55,77, 78; ver também Morgan, 2007). Pretendia-se, com este tipo de estudo, por um lado, garantir a confiança nos resultados – pela identificação de factores que permitissem explicar o rendimento dos sistemas educativos – e, por outro lado,

²⁷ Esta aproximação entre educação e emprego é também evidente no Programa para a Avaliação Internacional das Competências dos Adultos (PIAAC) [do inglês - Programme for the International Assessment of Adult Competencies], lançado pela OCDE com base na experiência PISA. O PIAAC “avaliará o nível e distribuição das competências dos adultos, de uma forma coerente e consistente, nos diferentes países. Incidirá nas competências cognitivas e de trabalho consideradas fundamentais para uma participação bem sucedida na economia e na sociedade do século XXI e será administrado pela primeira vez em 2011 (...). O PIAAC também irá recolher um conjunto de outras informações, incluindo os antecedentes e os resultados das competências, bem como informações sobre o uso das tecnologias da informação e das práticas de literacia e numeracia. Fonte: portal da OCDE <http://www.oecd.org/els/employment/piaac>. Segundo Schleicher (2006), este «permitirá reexaminar as competências, as aspirações e os compromissos dos jovens que estão a terminar a sua escolarização inicial e que estão a adquirir responsabilidades no trabalho e na vida, juntamente com o impacto no bem-estar social e económico. Este último incluiria as consequências para o indivíduo, tais como uma integração satisfatória no mercado do trabalho, estatuto e proveito próprios de um trabalhador, participação de outras aprendizagens, na vida cívica e na educação ao longo de todo o ciclo vital, além dos resultados globais, como a promoção do crescimento económico e da participação social» (pp.30-31).

oferecer soluções politicamente úteis que permitissem melhorar o desempenho dos governos (ver Bottani, 2006, p. 77)²⁸.

Na sequência desta experiência é constituída, em 1961, a International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)²⁹ que, nos trinta anos seguintes, dominou o campo dos grandes inquéritos internacionais sobre o desempenho dos estudantes. Graças ao seu 'First International Mathematic Study'³⁰, em 1965 assistir-se-á a uma 'reviravolta' no modo de conceber os inquéritos internacionais de avaliação do rendimento escolar (ver Mons, 2004, p.2). Pela primeira vez, a avaliação da qualidade das aprendizagens é passível de mensuração, em contraste com o uso de indicadores quantitativos até então utilizados (ex: taxas de escolarização, de transição, etc.). Nas décadas seguintes, outras matérias como a leitura, as Ciências, as novas tecnologias e a educação cívica foram objecto de avaliação, para além da Matemática (Carvalho, 2008b, p.30), e a medição empírica e directa das aprendizagens foi-se consolidando como o meio para a avaliação da eficácia dos sistemas educativos (ver Bottani, 2006, p. 77)³¹.

²⁸ Postlethwaite (1999, p. 57) refere-se aos seus parceiros no International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) (Thorndike, Bloom, Carroll, Husén, Coleman, e ainda Tyler, Tukey, Cronbach) nos seguintes termos: "muitos deles procuravam ver se era possível chegar a generalizações sobre a educação que transcendessem as fronteiras nacionais."

²⁹ Segundo Foshay (1962), as comparações internacionais dos desempenhos dos estudantes tiveram o seu início nos anos 60 do século XX. O IEA foi fundado em 1967, mas as suas origens remontam a 1958 "quando um grupo de académicos, psicólogos educacionais, sociólogos e psicometristas se reuniram no Instituto de Educação da UNESCO em Hamburgo, para discutir os problemas de avaliação de escolas", em 28/5/2010 (no Portal do IEA). No entanto, a partir de um livro publicado recentemente sobre Histórias Comparadas da Educação (Lawn, 2008) podemos ligar o exercício de, internacionalmente, modelos e normas comuns para a comparação internacional sobre exames - em termos organizacionais - poder recuar até aos anos trinta, quando várias figuras de destaque na investigação educacional (incluindo investigadores de vários países europeus e dos Estados Unidos) trabalharam juntos, durante quase uma década, no 'International Examination Inquiry', um projecto científico financiado pela Carnegie Corporation, de Nova Iorque.

³⁰ Trata-se do primeiro grande inquérito do IEA, originalmente denominado 'International Study of Achievement in Mathematics' (ver Morgan, 2007).

³¹ De 1966 até 1973, o IEA levou a efeito o 'Six Subject Study', no âmbito do qual os estudantes foram testados em ciências, na leitura, na interpretação, no ensino da literatura, no Inglês como língua estrangeira, no Francês como língua estrangeira e na educação cívica; em 1976, lançou o 'International Mathematics Study' e em 1978, o 'Second International Science Study' (Morgan, 2007, pp. 87-88, 91). Os propósitos dos estudos IEA das décadas de setenta e oitenta podem ser consultados na revista *Comparative Education Review*, números 18 (2) de

Os anos 80, do século passado, testemunham uma dupla ampliação destes inquéritos, quer na quantidade de estudos realizados, quase totalmente fruto do IEA, quer na expansão dos países participantes (sobretudo nos anos 90). O advento de agências ligadas a estudos de cariz regional que “operam a uma escala geopolítica específica (ambas no hemisfério sul - África do Este e do Sul, e América do Sul e Caraíbas)” viria a determinar o poder hegemónico do IEA (Carvalho, 2009a, p. 30)³². O final desse monopólio e o surgimento em força da OCDE, através do PISA, encontra explicação num conjunto de factores, que fazem congregar questões de credibilidade científica e política. Do ponto de vista político, são diversos os autores que referem o peso das políticas domésticas dos EUA e da influência das suas Administrações nas alterações verificadas no âmbito dos estudos de avaliação comparada³³.

Norberto Bottani (2006, pp.80-82) salienta a retirada, em 1988, do apoio financeiro normalmente concedido pela Administração Federal Americana ao IEA, transferindo-o para um inquérito alternativo, o “International Assessment of Educational Progress”, da responsabilidade do “Educational Testing Service” (ETS), de Princeton (ver Carvalho, 2009a, p.32). O IEA revela, então, não possuir nem a força política, nem os recursos financeiros necessários para manter a sua posição de liderança neste domínio. Igualmente, do ponto de vista científico, salientam-se as críticas à elevada fragmentação do sistema de recolha de dados e a inadaptação das práticas de recolha de dados do IEA face às dos sistemas educativos nacionais (ver Owen, Hodgkinson & Tuijnman 1995, cit. em Morgan, 2007, p. 96). A par destes factores, persistem os relacionados com uma ruptura no próprio seio da comunidade científica criada em redor

1974 e 31 (1) de 1987. Aconselha-se a leitura de Mons (2004), que compila um conjunto de elementos de caracterização dos estudos realizados ao longo de quatro décadas, até ao final do século passado (ver também Carvalho, 2009a, p.31).

³² Não obstante, Carvalho (2008b) salienta que o IEA surge também associado a parceiros como o Banco Mundial, na iniciativa PASEC. Este programa é uma iniciativa do campo político francófono, que parte de uma estrutura inter-governamental (CONFEMEN - Conférence des ministres de l'Education des pays ayant le français en partage), em 1999, com o objectivo de avaliar os desempenhos dos alunos do ensino primário e assim analisar a qualidade da educação na África francófona e do Oceano Índico (acessível em: <http://www.confemen.org/spip.php?rubrique3>), e que noutros casos (The Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality – SACMEQ, em <http://www.sacmeq.org/about.htm>) esteve envolvido pelo menos um conhecido membros do IEA” (ver Postlethwaite, 1999, p. 24).

³³ A este propósito ver Martens e Wolf (2005), Morgan (2007) e Rubenson (2008).

do IEA (ver Carvalho, 2008b, p.32). Para além da decisão da OCDE em definir uma estratégia própria de recolha de dados, essa divisão ocorre durante o processo que levaria à escolha do primeiro Consórcio do PISA, o qual se distanciou “de uma avaliação baseada e orientada para o currículo e desenvolveu uma abordagem mais baseada na literacia para avaliar os conhecimentos dos alunos” (Morgan, 2007, pp. 173-174). Ademais, verifica-se a emergência de um novo modo de organização do trabalho, mais assente em consensos ao longo do projecto, “garantindo a participação dos países membros da OCDE no processo decisório” (idem, p.174).

É no contexto desta problematização do campo educativo que observamos o papel central que o PISA desempenha no seio de uma organização determinada em diagnosticar e promover o ‘desenvolvimento de capacidades e competências dos alunos’ tendo em vista a sua ‘plena inserção’ no mercado de trabalho (ver Morgan, 2007, p. 115). Como nos diz Carvalho (2009a, p.26) “É este o espaço social e cognitivo da medição da qualidade da educação, seus indicadores, testes e padrões.”

2.2. O PISA: como se auto-apresenta

A partir do discurso da OCDE e dos seus responsáveis foi possível construir a imagem que pretendem projectar sobre os objectivos do PISA, as suas características e a sua história, bem como analisar os recursos organizacionais, técnicos e humanos envolvidos.

Oficialmente lançado em 1997, o PISA surgiu como resposta às exigências dos países membros da OCDE no sentido de, com regularidade, disporem de dados fiáveis sobre os conhecimentos e as competências dos seus alunos e a qualidade dos seus sistemas educativos. O seu mais alto responsável, Andreas Schleicher, director da Divisão de Indicadores e Análise (Directório de Educação da OCDE), apresenta-o como constituindo o programa internacional de avaliação do desempenho estudantil mais completo e rigoroso da actualidade, cujos relatórios são determinados pela necessidade dos governos extraírem daí lições políticas (ver Schleicher, 2006, p.31; OCDE, 2007b,

p.7). Este responsável explicita a orientação política inerente ao inquérito da seguinte forma:

“O objectivo do PISA é muito mais do que simplesmente monitorar o estado actual da aprendizagem dos alunos nos sistemas educativos nacionais. A informação providenciada pelo PISA deverá permitir aos decisores políticos ver quais os factores associados ao sucesso educativo, não se limitando apenas a estabelecer comparações entre os resultados de forma isolada” (Schleicher, 2006, p.23)³⁴.

O PISA é apresentado como pretendendo analisar os conhecimentos e as capacidades de estudantes de diferentes nacionalidades, que nasceram no mesmo ano e que aos 15 anos estão ainda escolarizados, não obstante o nível de ensino em que se encontram, o tipo de instituição que frequentam, ou o modelo educativo em que se inserem. Adoptando uma perspectiva “competencial”³⁵, pretende mostrar o que os estudantes aprenderam dentro e fora da escola, ao longo dos anos, e não apenas num nível específico de ensino, o que significa, segundo Schleicher (2006, pp. 32-33), avaliar o rendimento total dos sistemas educativos e os efeitos cumulativos de todas as experiências de aprendizagem.

As provas são aplicadas pelo contratante internacional – o Consórcio do PISA – em escolas seleccionadas aleatoriamente em cada país³⁶. Em cada ciclo do estudo,

³⁴ A propósito, atente-se nas palavras de Ross Turner (2007), investigador responsável pela gestão e coordenação das actividades do PISA, na qualidade de membro do Conselho Australiano de Investigação Educacional (ACER), entidade contratada pela OCDE para conceber e executar o inquérito: "O PISA foi projectado e desenvolvido pela OCDE, no final dos anos 1990, como um estudo comparativo internacional, periódico, de certas características e proficiências do aluno. Foi delinado para gerar indicadores sobre certos aspectos do desempenho educativo, para que os países participantes possam ter acesso a uma avaliação de alta qualidade e de resultados credíveis sobre os seus sistemas educativos. O PISA não é, portanto, primordialmente um projecto de investigação, embora os dados gerados possam ser de grande interesse para os investigadores" (p. 238).

³⁵ Definindo ‘competência’ como “(...) a capacidade de responder com sucesso, em diferentes contextos, a complexas exigências através da mobilização de recursos psicossociais, incluindo o conhecimento e as capacidades, a motivação, atitudes, emoções e outros componentes sociais e comportamentais.” (Schleicher, 2007, p. 1).

³⁶ Turner (2006, p.56) explica-nos as duas fases que presidem à amostra do PISA, a qual garante a probabilidade de todos os alunos dos países participantes que cumprem os requisitos poderem ser seleccionados: numa primeira fase, as escolas são seleccionadas ao acaso, com uma probabilidade proporcional ao seu tamanho; numa segunda fase, em cada uma das escolas da amostra são seleccionados aleatoriamente 35 alunos.

uma das áreas – Literacia da Leitura, da Matemática e das Ciências – é convertida em área “principal” e alvo de uma avaliação mais aprofundada, ficando as restantes áreas num plano “secundário”; o que significa que a alocação de tempo para as mesmas deverá ser a suficiente para que daí possam emergir indicadores significativos de desempenho. A área principal vai rodando: a leitura, em 2000, a Matemática e as Ciências nos PISA 2003 e 2006, respectivamente e, em 2009, novamente a leitura. Em cada ciclo produz-se uma grande quantidade de material para a prova, com a finalidade de assegurar uma adequada cobertura da área em foco e o necessário equilíbrio dos construtos.

Para além dos testes das literacias, existem, ainda, ‘Questionários de contexto’ que, segundo defendem os responsáveis da OCDE, permitem identificar os factores sócio-culturais, económicos e educacionais que se encontram associados ao desempenho dos alunos (ver Turner, 2006, p.56; OCDE, 2007b, p.4). O intuito é pôr em destaque os países que atingem elevados padrões de desempenho e que, simultaneamente, proporcionam uma distribuição equitativa de oportunidades de aprendizagem (OCDE, 2007b, p.4). Deste modo, obtém-se a correlação – e portanto a possibilidade de comparar – entre os resultados obtidos nos testes cognitivos e os factores de ordem contextual (relativos aos alunos e às escolas). O objectivo é verificar como esses factores variam nos diferentes países e sistemas educativos.

De acordo com os seus principais responsáveis, o PISA envolve um conhecimento técnico altamente especializado³⁷, a sua aplicação é complexa, envolvendo uma multiplicidade de procedimentos, sendo vários os factores a que se atende quer na fase de elaboração quer na de aplicação do inquérito (Caixa 1).

³⁷ Os pormenores técnicos relativos ao escalonamento e análise dos dados e a sua posterior apresentação integram um outro grupo de questões importantes. Cada uma das áreas técnicas aqui explanadas aparece descrita nos Relatórios Técnicos das diferentes edições do PISA (OECD/PISA, 2000c, 2000d, 200e, 2000f, 2000g, 2003a,2003c, 2003d, 2003e, 2003f, 2003g, 2005, 2006a, 2006b, 2006c).

Caixa 1 – Características das provas PISA

A duração das provas é de duas horas. O material está organizado em torno de textos que incluem fotografias, gráficos ou quadros onde se retratam situações reais. Cada estudo PISA inclui cerca de sete horas de material de teste. Este material é distribuído por um conjunto de cadernos que, por sua vez, são distribuídos aleatoriamente entre os alunos da amostra (Turner, 2006, p.54; Portal OCDE/PISA; ver também Entrevista NPM, p.162). Em suma, a prova de cada aluno é de duas horas e com diferentes combinações dos materiais de teste.

O tipo de tarefa das provas adequa-se ao quotidiano dos estudantes, enfatizando-se a aplicação do conhecimento em situações diárias e pedindo-se-lhes a interpretação, tanto quanto possível, de quadros e gráficos e demais material relativo ao mundo real.

Os itens assumem diferentes formatos, que vão da escolha múltipla, à resposta curta e longa. Os itens de escolha múltipla normais apresentam um número limitado de respostas (geralmente quatro), das quais se deve optar por uma; os itens de escolha múltipla complexa colocam o aluno perante várias declarações, devendo escolher uma das várias respostas possíveis (verdadeiro / falso, certo / errado, etc.). Os itens de resposta curta compreendem itens de resposta fechada – que geralmente exigem aos estudantes uma resposta dentro de restrições muito limitadas (por exemplo, na Matemática, os itens que exigem uma resposta numérica) - bem como palavras ou frases curtas. Os itens de resposta curta são idênticos aos de resposta fechada, embora permitam uma maior variedade de respostas. Os itens de resposta aberta exigem respostas mais abrangentes, que vão desde fazer cálculos, a mostrar um raciocínio lógico, incluindo muitas vezes explicações ou justificações (ver Turner, 2006, p. 55).

No PISA 2003, por exemplo, os 167 itens que integravam a prova foram distribuídos por treze conjuntos, denominados ‘grupos de itens’, da seguinte forma: sete grupos de Matemática e dois grupos em cada uma das restantes áreas – leitura, Ciências e resolução de problemas. Cada grupo representava 30 minutos do tempo do teste.

“Os itens foram apresentados aos estudantes em treze cadernos, cada um compreendendo quatro grupos (ver Turner, 2006, p.55): leitura, Matemática, Ciências e resolução de problemas. Cada grupo aparece exactamente uma vez em cada uma das quatro posições possíveis num caderno. Por isso, cada item da prova apareceu em quatro dos cadernos da prova. Esta concepção de rotação e interconexões permitiu controlar qualquer consequência relativa à ordem e aplicar técnicas de medição padrão às respostas dadas pelos estudantes, para calcular as dificuldades dos itens e as competências dos alunos” (Turner, 2006, p. 54).

Para além dos testes de caneta e papel que, em 20-30m, avaliam as literacias da leitura, Matemática e Ciências, os alunos respondem a ‘questionários contextuais’, que incidem na recolha de informações complementares sobre si mesmos, as suas opiniões, preferências, aspirações e atitudes face à aprendizagem, em casa e na escola. Na óptica da OCDE (2007b, p.6), a existência de questionários que permitem recolher informações sobre os estudantes e sobre as escolas providencia uma base de conhecimento comparativo, sem precedentes, sobre os sistemas educativos, permitindo a sua avaliação e monitorização ao longo do tempo. Além disso, os directores das escolas preenchem um questionário de 20 minutos (ver OECD, 2007b, p. 6; Turner, 2006, p. 53; Portal OECD/PISA). Estão em estudo novos formatos a utilizar no

futuro, como seja o recurso ao computador. Cada país pode ainda optar por administrar questionários opcionais do PISA, como sejam os questionários de proximidade aos computadores, sobre o percurso escolar e sobre os antecedentes familiares.

Do ponto de vista financeiro, somos informados de que é “financiado exclusivamente através da contribuição directa dos países participantes, pelo ministério da educação de cada país”³⁸. A aprovação de orçamentos, em sede de Conselho de Governo do PISA (PGB), é feita sob determinados critérios, existindo um orçamento específico para alimentar o PISA central, que tem a ver com a economia e a dimensão do país. Os grandes financiadores são três: os EUA, que contribuem com 49%, seguidos do Japão e da Alemanha (ver entrevista de ex-representante no PGB, RPGB1, p.59).

2.3. Características inovadoras

No contexto dos instrumentos informacionais que, no campo da educação, medem o desempenho dos alunos em áreas como a Matemática, as Ciências e a Leitura, existe da parte dos criadores/promotores do PISA a assunção de vários factores que, segundo defendem, o distinguem dos estudos congéneres (ver Carvalho, 2009a, p.9; Carvalho, 2009b, pp.1014-1015; Carvalho, Afonso e Costa, 2009a, p.43)³⁹: a literacia, a regularidade, a amostra, a abrangência geográfica, o PISA enquanto gerador de dados e a sua orientação política.

³⁸ Informação disponível em Portal OCDE/PISA - *Background and Basics*:
http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_32252351_32235731_38262901_1_1_1_1,00.html#Background_and_basics

³⁹ Estudos onde se incluem os que são conduzidos pela ‘International Association for the Evaluation of Educational Achievement’ (IEA): ‘Tendências no Estudo Internacional da Matemática e da Ciência’ (TIMSS) [do inglês ‘Trends in International Mathematics and Science Study’] e o Progresso no Estudo Internacional da Literacia da Leitura’ (PIRLS) [do inglês - Progress in International Reading Literacy Study]. De salientar, ainda, o projecto conjunto do governo canadiano, do norte-americano ‘National Center for Education Statistics’ (NCES). É de referir a tradição norte americana neste domínio. Os EUA desenvolvem, há mais de 30, os seus próprios estudos nacionais de desempenho dos alunos através do ‘Programa de avaliação nacional de desenvolvimento educativo’ (NAEP) [do inglês ‘National Assessment of Educational Progress’].

2.3.1. A literacia

Os promotores do PISA o carácter inovador do conceito de 'literacia' introduzido pelo inquérito da OCDE. Contrariamente a inquéritos análogos – que consideram análises prévias aos currículos dos países envolvidos (ex. os estudos da IEA) – o PISA avalia literacias e não a eficiência dos alunos no domínio de um currículo escolar específico. Interessa-lhe avaliar as capacidades que os alunos de 15 anos desenvolvem nas literacias da leitura, da Matemática e das Ciências.

Schleicher (2007, p.3) define as 'competências de literacia' como “a capacidade dos jovens para aceder, gerir, integrar e avaliar informação, para pensar criativamente, para problematizar, descobrir e comunicar os seus pensamentos e ideias de forma eficaz”⁴⁰. O desenvolvimento da literacia surge representado como um processo de aprendizagem que se realiza ao longo da vida, em que o que interessa é avaliar como os estudantes aplicam, na vida real, as competências e os conhecimentos adquiridos (ver OECD, 1999, 2003b; Schleicher, 2006, p. 35). Nesta perspectiva, é replicada a ideia segundo a qual os jovens necessitam não apenas de assimilar conhecimentos e competências, mas igualmente de desenvolver uma consciência do porquê e do como aprendem. A educação formal, assumindo aqui um papel central, surge aliada a outros factores, tais como oportunidades de aprendizagem em casa, ou noutros locais fora da escola. O director do PISA considera, aliás, que o facto de o inquérito se centrar nos resultados da aprendizagem, e não nos resultados da escolaridade, não só facilita a medição dos desempenhos, como assegura a existência de comparações internacionais válidas. Os anos de escolaridade diferem de país para país, pelo que considera este responsável que as diferenças verificadas entre os países – no que concerne a natureza e o alcance da educação, a educação pré-escolar, a idade de entrada na educação formal e a estrutura do sistema educativo – não permitem que se definam os níveis de ensino de forma a poderem ser comparados internacionalmente (ver Schleicher, 2006, pp. 32-33).

⁴⁰ Ver também OECD (1999); OECD (2003); Schleicher (2006, p. 31); OCDE (2007b, p. 7); Portal OCDE/PISA.

2.3.2. A regularidade

Um outro aspecto que os responsáveis do PISA consideram singular é a sua regularidade trienal. O estudo realiza-se por ciclos de três anos, com base em três áreas específicas do conhecimento: a Leitura, a Matemática e as Ciências. Cada ciclo incide particularmente nas competências de uma, mantendo-se as duas restantes como domínios secundários de análise. Em 2000, o foco foi nas competências da Leitura; em 2003, a área principal em avaliação foi em cálculos matemáticos (embora se avaliasse também a capacidade na resolução de problemas em situações da vida real); em 2006, a ênfase incidiu na literacia das Ciências. Em 2006, o PISA completou o seu primeiro conjunto de inquéritos, cobrindo 90% da economia mundial (ver OCDE, 2007b, p. 4)⁴¹. Em 2009, a ênfase voltou a dar-se na Leitura. Defende-se que esta regularidade permite construir um perfil pormenorizado do desempenho dos estudantes de cada país, a cada nove anos, a par de uma actualização trienal desses desempenhos (ver Schleicher, 2006, p. 31; OCDE, 2007b, pp. 7-8).

2.3.3. A amostra

A amostra baseada na idade dos alunos – uma variável externa ao sistema educativo – é também apresentada como sendo uma inovação. O PISA mede os conhecimentos e as competências dos estudantes com 15 anos de idade, independentemente dos níveis de ensino ou do tipo de organizações/escolas (públicas/privadas) que frequentam. Turner (2006, p. 46; ver também OCDE, 2007b, p.6) considera-a a idade mais adequada no sentido de se aferir a preparação dos jovens para enfrentarem os desafios das sociedades modernas, dado pressupor o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países participantes.

⁴¹ Para Schleicher (2006, p. 25), o período de 9 anos é o apropriado para analisar o impacto das políticas introduzidas na sequência do PISA 2000, estando já previstos para 2012 e 2015 a realização dos próximos inquéritos. Em 2012, a ênfase dar-se-á na matemática e em 2015, nas ciências (OCDE, 2007b, p.5).

2.3.4. A abrangência geográfica

A amplitude da cobertura geográfica do PISA é igualmente considerada renovadora pela OCDE, uma vez que avalia, a cada três anos, o desempenho de mais de um milhão de estudantes, que são oriundos de um número (crescente) de países.

2.3.5. O PISA como gerador de dados

O PISA é apresentado como tendo um carácter inovador porque cria os seus próprios dados e organiza o quadro de questões e orientações que intenta investigar (ver Henry *et al.*, 2001; Lingard & Grek, 2007), não dependendo dos dados criados pelos sistemas educativos nacionais.

2.3.6. Objectivos políticos

Uma das principais características do PISA é a sua declarada e assumida orientação política, marcada pela capacidade de permitir aos governos dos países participantes extraírem lições políticas a partir do conhecimento que produz, desse modo pretendendo assumir-se como ponto de referência estável para a monitorização dos sistemas educativos à escala internacional (OECD, 2007b, p.1 e 17; ver também Carvalho e Costa, no prelo). Do ponto de vista político, são quatro as áreas que a OCDE privilegia, em colaboração com os governos dos países participantes, e o Secretariado do PISA: (a) a qualidade dos resultados da aprendizagem; (b) a igualdade nos resultados da aprendizagem e equidade nas oportunidades educativas; (c) a eficácia e eficiência dos processos educativos e (d) o impacto dos resultados no bem-estar social e económico (ver Schleicher, 2006, p.23).

Segundo a narrativa dos actores, a medição da qualidade não se esgota nas classificações dos alunos (baseadas nas pontuações médias dos resultados das aprendizagens), estendendo-se à análise da distribuição desses resultados (ver Schleicher, 2006, p.24). Do ponto de vista dos responsáveis pelo PISA, mais do que

avaliar conhecimentos curriculares, interessa avaliar as capacidades de análise, de raciocínio e de reflexão activa dos alunos e os aspectos que, do ponto de vista individual, institucional e sistémico se encontram associados às diferenças de rendimento entre estudantes, instituições e países. O questionário aplicado aos pais dos alunos avaliados é visto como sendo particularmente útil, porque permite recolher informação sobre as expectativas e aspirações parentais quanto à educação dos filhos, nomeadamente no que toca à inserção no mercado do trabalho, às matérias de estudo, entre outros (idem, p.25).

A questão do impacto do estatuto sócio-económico no desempenho dos alunos surge no discurso dos responsáveis pelo PISA associada às tópicas da igualdade e equidade educativas. De acordo com Schleicher (2006), as questões relativas à equidade e à influência do contexto sócio-económico (de alunos/escolas) nas aprendizagens foi contemplada pelos PISA 2000 e 2003; salienta, ainda, que uma das prioridades do PISA, desde 2006, reside na questão da diversidade socio-económica dos países da OCDE e nas desvantagens que os indivíduos com poucas competências enfrentam na sociedade e no mercado de trabalho (ver OECD, 2005; Schleicher, 2006, p.25). Além do mais, o Director do PISA reforça a ideia de que, no conjunto dos países, existe uma correlação positiva entre o contexto social dos alunos e o crescimento do nível médio dos desempenhos das avaliações do PISA, que diferencia os problemas da heterogeneidade sócio-económica, dentro da escola, dos relativos à segregação sócio-económica, no sistema educativo. Deste modo, Schleicher (2006, p.26) mostra a intenção de ir mais longe na análise que se faz dos problemas relacionados com a equidade, procurando avaliar até que ponto os sistemas educativos moderam ou reforçam os factores do contexto sócio-económico.

Para os responsáveis pelo PISA, na OCDE, a informação recolhida não o é apenas na lógica de supervisão das aprendizagens, mas no intuito de descobrirem os factores que concorrem para o sucesso educativo. Por essa razão, é apontada a constituição, no PISA 2012, do tema 'interdisciplinar' da eficiência e a eficácia dos processos educativos; o que sucede em articulação com a sondagem que, desde 2007, a OCDE promoveu, sobre professores⁴² e, também, com a ampliação da recolha de

⁴² Com esta sondagem pretende-se comparar os resultados observados com um input significativo e com variáveis de processos nas mais diferentes áreas (alunos, professores,

informação sobre o sistema educativo, associadas ao aumento da eficácia e da eficiência. Para o futuro, os responsáveis afirmam querer promover uma ligação mais estreita entre o PISA, os estudos sobre as escolas e o PIAAC⁴³.

A OCDE projecta o PISA como sendo um difusor privilegiado, na área da educação, do modo como a regulação das políticas educativas se deve processar. Deste modo, é assumido pelos seus responsáveis um intuito claro de moldar o debate público sobre educação e de se interpor nos processos de decisão política dos vários países. As ideias e o conhecimento disseminados pelo PISA propõem modos específicos de gestão dos sistemas educativos, sugerindo modalidades específicas no exercício do governo, da administração e das técnicas educativas. É, assim, assumido pelos seus responsáveis como um instrumento de regulação social.

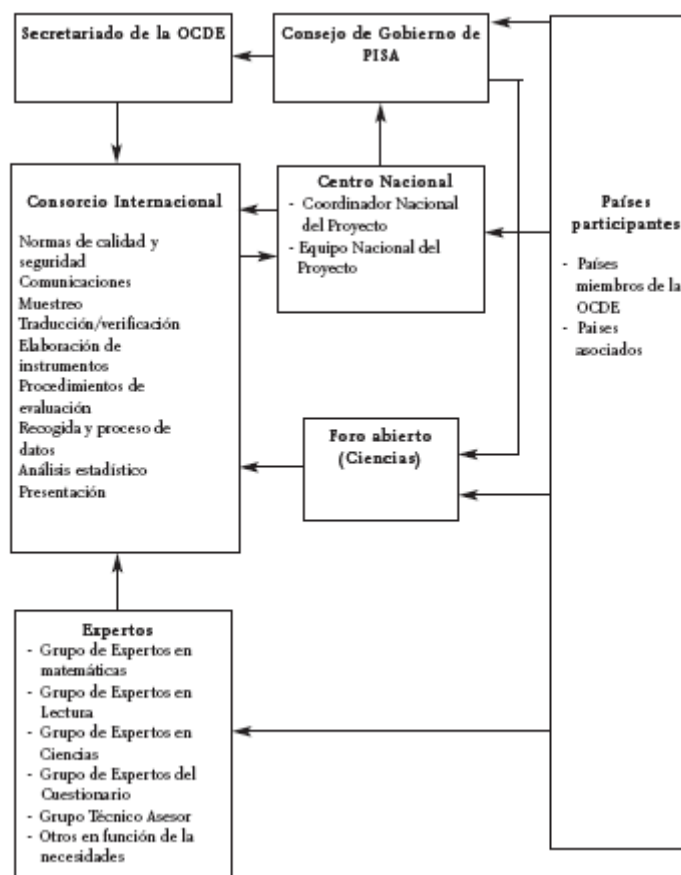
3. Sobre os recursos organizacionais e humanos da OCDE/PISA

Como se constatou, o PISA configura um empreendimento que pretende impulsionar, facilitar e administrar a circulação de conhecimento para a política. Observando a sua estrutura formal (Figura 2) rapidamente nos apercebemos da sua abrangência, uma vez que reúne, do ponto de vista cognitivo e social, actores muito diversos, desde profissionais da OCDE (gestores e investigadores), a governantes e técnicos da administração da educação de vários países, investigadores, centros de investigação públicos e privados, especialistas nas matérias avaliadas e em componentes da inquirição científica.

escolas). Trata-se, segundo Schleicher (2006) de “fazer confluir e relacionar informação acerca de políticas consideradas desejáveis, com as praticadas pelas escolas, concomitantemente com a opinião de pais, professores e escolas, e, evidentemente, com os resultados das aprendizagens observados” (p. 30).

⁴³ Ver nota 27 da tese.

Figura 2 – Esquema organizacional da agência supranacional do PISA



Fonte: Turner, 2006, p.47.

O mapeamento dos recursos organizacionais, técnicos e humanos envolvidos nas várias fases de concepção, desenvolvimento e implementação do PISA, ou, como lhe chama Carvalho (2009a, p.49), a ecologia que é construída em seu redor, põe em evidência a capacidade do PISA em reunir universos distintos. Assim, interessa analisar as suas fontes materiais, informacionais e humanas, bem como a sua capacidade para desenvolver fluxos e estabelecer trocas, de forma continuada, entre actores do universo das políticas e do campo do conhecimento. Falamos da cooperação que se estabelece entre a esfera do conhecimento e a esfera social, e que concorre para a institucionalização do PISA enquanto instrumento de regulação baseado no conhecimento (KRT).

Convocamos duas ideias principais avançadas por Carvalho (2009a, pp.26-27): em primeiro lugar, que o PISA ocorre no contexto de uma nova política educativa da

OCDE, entendida como o porta-estandarte da “monitorização de qualidade” (Rinne, Kallo & Hokka, 2004)⁴⁴. Em segundo lugar, que a acção desta organização, no domínio da educação, respeita ao modo como desempenha o papel de “actor político em si mesmo” (ver Henry *et al.*, 2001; ver também Rizvi, 2004, p. 312; Lingard & Grek, 2007, p. 6), uma vez que, contrariamente a outras organizações (e.g. UE, Banco Mundial), não possui instrumentos legais, nem financeiros para intervir. O seu papel ocorre, sobretudo, na “construção de consensos” e “pressão pelos pares” (Rinne, Kallo & Hokka, 2004, pp. 455-6; Lingard & Grek, 2007, pp. 3-5) e o modo como exerce a sua influência assenta em processos de “análise mútua”, de “vigilância multilateral”. Para que este modo *soft* de regulação se concretize, a agência conta com um sistema complexo de “directórios, comissões e conselhos, no topo dos quais se encontra um Conselho composto por representantes de cada país membro, normalmente a nível de embaixadores ou ministerial” (Lingard & Grek, 2007, p.5).

Convergindo para esta linha de análise, encontram-se Martens, Balzer, Sackmann e Weyman (2004) quando apontam a “co-ordenação” e a “formação de opinião” como modos de governo da OCDE, entendendo-se “governança por co-ordenação” como a “capacidade de uma organização internacional em providenciar os meios para organizar e manipular os procedimentos que promovem certas iniciativas num campo político” (Martens *et al.*, 2004, p. 2)⁴⁵. Isto implica a criação e a gestão de uma organização dentro da organização, ou seja, que a partir da organização OCDE se crie outra organização, mobilizando distintos actores, permitindo-lhes convergir em iniciativas comuns, como conferências ou projectos (ver Carvalho, 2009a, p.27). Este conjunto de questões, mormente o factor ‘organização’, especialmente o “interface extenso entre as burocracias nacionais e os seus homólogos da OCDE” (ver Rubenson,

⁴⁴ Esta política caracteriza-se pela presença do “‘regresso das teorias económicas de educação’, da OCDE no papel de ‘avaliador da qualidade dos desempenhos da educação e das aprendizagens (PISA) dos seus membros’ e ainda por temas recorrentes como “o capital humano e social, o papel da educação numa economia baseada no conhecimento e na aprendizagem ao longo da vida” (Rinne, Kallo & Hokka, 2004, p. 462). Estes autores (2004, pp. 459-62) identificaram e descreveram 4 fases na política educativa da OCDE: “A fase da Guerra Fria e da ‘Big Science’” (anos 1960), “A fase dos objectivos sociais e do ensino recorrente (anos 1970), “A fase da pesquisa” (anos 80), e “A fase da economia da educação e da monitorização da qualidade.” (de 1990 em diante).

⁴⁵ Conclusões retiradas de um estudo que realizaram sobre os “modos de governança” das organizações internacionais que detêm influência nas políticas nacionais.

2008, p.3) é visível na composição das várias assembleias e órgãos que compõem a estrutura organizacional da agência OCDE/PISA e na sua natureza (Figura 1).

3.1. O Secretariado

A composição do Secretariado da OCDE/PISA é reduzida, sendo composto por um pequeno grupo de pessoas que, com a excepção do Director, Andreas Schleicher, e de uma funcionária administrativa, foi sofrendo poucas alterações ao longo dos anos. Existe um núcleo duro de cinco pessoas ao qual se juntaram mais 3 em 2008 e uma em 2009, que foi sendo ampliado com colaboradores (em 2000, cinco pessoas; em 2003, sete; em 2006, doze pessoas), o que, num primeiro momento, permite antecipar a complexificação do instrumento PISA. Da sua responsabilidade directa, é ao Secretariado que compete organizar o PISA, mormente produzir os indicadores, proceder à sua análise, elaborar os relatórios internacionais e as publicações, em colaboração com o Consórcio⁴⁶. Actuando como Secretariado do Conselho do Governo do PISA (PGB)⁴⁷ cabe-lhe, assim, a responsabilidade administrativa conjunta do Programa e a supervisão da sua aplicação, construindo consensos entre os países intervenientes e funcionando como interlocutor entre o PGB e o Consórcio Internacional (ver Turner, 2006, p. 48; ver também Schleicher, 2006, p.42; portal OCDE/PISA). Ilustrando o modo de intervenção da OCDE no sentido da criação de

⁴⁶ Sob a estrita supervisão do Secretariado é vasta a gama de actividades que lhe cumpre executar, enumeradas por Ross Turner (2006, pp.48-49) da seguinte forma: determinar as normas de qualidade do PISA, os procedimentos que garantem o seu adequado cumprimento e os mecanismos de supervisão da qualidade na sua execução; providenciar formas de comunicação abertas e eficazes entre os intervenientes; trabalhar em estreita colaboração com o NPM na recolha de dados e nas questões relacionadas com a elaboração e execução do projecto; conceber os enquadramentos teóricos e os instrumentos da avaliação; criar e implementar os métodos de amostragem; estabelecer os procedimentos operacionais de administração do inquérito e demais documentação; formar o pessoal mais importante do Centro Nacional sobre questões relativas aos requisitos para a execução do estudo; estabelecer os procedimentos de recolha de dados; proceder à recolha e ao processamento dos dados; analisar os resultados e produzir o material de apoio da OCDE para a elaboração dos relatórios; apoiar o Secretariado através da análise dos procedimentos e melhorias na planificação para os futuros ciclos do programa.

⁴⁷ Inicialmente denominado BPC (“PISA Board of Participating Countries”), este órgão vê o seu nome alterado para “PISA Governing Board”, na 17ª reunião deste órgão, por proposta de Andreas Schleicher “no seguimento de uma nova prática progressivamente introduzidas em outras áreas da OCDE” (2004, p.3).

“consensos e de convenções” (Rizvi, 2004, pp. 32-33) em torno de uma visão para a educação e para o seu governo a uma escala planetária, o PISA envolve um complexo trabalho de coordenação e cooperação entre os diferentes actores e da busca de consensos.

3.2. O Consórcio

O consórcio é um provedor externo de serviços, que é designado pela OCDE e escolhido pelo Conselho de Governo do PISA (PGB) para cada ciclo de avaliação, através de um concurso público (ver Turner, 2006, p.46), mediante consulta aos países membros (ver Schleicher, 2006, p.42). Compete-lhe facultar informação sobre as condições e os requisitos do projecto, bem como os materiais preliminares para serem analisados à escala nacional, e emanar as necessárias recomendações, a formação e os materiais para melhor efectivar o PISA nos vários países participantes (ver Turner, 2006, p. 49). É um trabalho de articulação entre vários actores.

O Conselho Australiano da Investigação Científica (ACER) encabeçou, desde o início, o Consórcio, sendo composto por um conjunto diferenciado de agências de avaliação e testes e integrando uma vasta gama de especialistas em áreas diferenciadas e altamente especializados, onde se incluem as seguintes organizações internacionais: WESTAT e Educacional Testing Services (ETS), dos EUA; CITOgroep, holandês e, em 2006, também o National Institute for Educational Policy Research (NIER), Japão; (ver Schleicher, 2006, p.42; ver também OECD, 1999, 2001, 2003a, 2003b, 2004b, 2004c, 2004d, 2005, 2006a, 2006b, 2006c, 2007a)⁴⁸.

Mais recentemente, a edição do PISA 2009 foi desenvolvida por dois contratantes, que se dividiram entre o núcleo A e o núcleo B. Ambos foram geridos por um director internacional, que actuou em colaboração, e sob a orientação, do Secretariado da OCDE. O núcleo A foi responsável pelo desenvolvimento e concepção dos instrumentos cognitivos e assuntos relacionados com a amostragem, as operações

⁴⁸ Na edição do PISA 2006, assistira-se já a uma divisão funcional no interior do Consórcio único: os testes foram elaborados sob a responsabilidade do ACER e os Questionários sob a responsabilidade do CITO group.

de campo, de tradução e verificação, a gestão de dados e garantia de qualidade. Liderado pelo ACER, inclui as seguintes instituições: cApStAn Linguistic Quality Control Agency, the German Institute for International Educational Research (DIPF), the National Institute for Educational Policy Research (NIER) do Japão, o Service de Pédagogie théorique et expérimentale (SPe), da Bélgica e o WESTAT Inc., dos EUA. O núcleo B foi responsável pela evolução e adaptação dos instrumentos de questionário, sendo liderado pelos holandeses do National Institute for Educational Measurement (CITO group), incluindo o Ministério da Educação Francês (Direction de l'Evaluation de la Prospective et de la Performance - DEPP), o Institute for Educational Research, a University of Jyväskylä e a University of Twente (ver Carvalho, 2009a, p.56).

3.3. O Conselho de governo do PISA

O Conselho de Governo do PISA (PGB)⁴⁹ é o comité onde se tomam todas as decisões relativas ao PISA, desde a amostra, os enquadramentos teóricos, a escolha do consórcio, a aprovação e discussão dos orçamentos, a criação e definição dos itens, atendendo aos envios culturais; ainda, as prioridades do Programa, a publicação dos resultados, as abordagens a incluir nos relatórios temáticos, para além de questões como a estratégia de disseminação do PISA, entre outros. Composto pelo Secretariado do PISA e pelos representantes de cada país participante, da OCDE⁵⁰, os quais são directamente nomeados pelos respectivos Ministérios da Educação “sem o apoio e orientação dos quais o PISA não seria possível”⁵¹. O seu presidente é escolhido pelo

⁴⁹ Como se pode ler num dos relatórios do PISA: “Os países participantes assumem a responsabilidade do projecto ao nível político através de um conselho de países participantes” (OECD, 2003c, p.3).

⁵⁰ Os representantes dos países não-OCDE – países parceiros – que participam no PISA têm no PGB o estatuto de ‘observadores’, sendo igualmente nomeados pelo Ministério da Educação dos seus países.

⁵¹ Informação disponível no Portal da OCDE/PISA - secção 'Who's Who in PISA// Who are the institutions and teams behind PISA?', em: http://www.pisa.oecd.org/document/53/0,3343,en_32252351_32235731_38262901_1_1_1_1_00.html.

próprio Conselho. Como refere um antigo representante português no PGB, “as decisões grandes todas se tomam, por assim dizer, no PGB” (Entrevista RPGB1, p.73). Também aqui se trabalha para a obtenção de consensos relativamente a todos os aspectos relacionados com o Programa, determinando as suas prioridades e supervisionando o seu cumprimento e operacionalização, em cada país, pelos Gestores Nacionais do Programa (NPM), o que é garantido através de um conjunto de normas técnicas que fixa e que constituem o eixo fundamental da implementação do projecto em cada país (ver Turner, 2006, pp. 52-53).

3.4. Os gestores nacionais do PISA

Aos gestores nacionais do projecto [do inglês National Project Managers – NPM], uma função dotada de grande especificidade técnica, é exigido labor de articulação com os demais actores da rede organizacional do empreendimento PISA, nomeadamente com os Centros Nacionais⁵² e com o Consórcio, estabelecendo com ambos um trabalho de absoluta proximidade e colaboração. Segundo os nossos interlocutores, o NPM é alguém investido de um papel puramente operacional, um elemento crucial na engrenagem do PISA, que supervisiona a sua administração e execução, a nível nacional, para além de verificar e avaliar os resultados dos inquéritos, análises, relatórios e publicações, sendo através dele que os países participantes põem em prática o inquérito, seguindo os procedimentos administrativos acordados em conjunto. As reuniões do NPM ocorrem, pelo menos, duas vezes por ano, e revestem-se

⁵² Estruturas criadas em cada país com a responsabilidade de implantar e gerir, no terreno, o Programa. Como salienta Turner (2006): “Geralmente o centro nacional tem uma pequena equipa a trabalhar no desenvolvimento do projecto, na sua implementação e divulgação a nível nacional” (p.3). É reconhecendo a importância da adaptação e integração dos NPM na empresa PISA, nomeadamente as relações estabelecidas entre a NPMs e o Consórcio, que a ACER propôs a reestruturação das reuniões dos NPM, no sentido da alteração do formato de sessões de trabalho (informação e formação, discussão em pequenos grupos, reuniões de consulta), da organização de sessões de acordo com públicos específicos (‘informação e formação’ sessões específicas para novos NPM) e a criação de ‘fóruns de discussão’ para NPMs com interesse em áreas específicas que contribuem enquanto membros de painéis e participantes nos debates (OECD/EDU, 2007c, p. 4). Sugere-se a leitura do Relatório sobre a fabricação do PISA, onde Luís Miguel Carvalho (2009a) desenvolve este tópico, nas páginas 58 a 61.

de uma natureza prática e formativa, fundamental para os mais altos responsáveis pelo Programa. Esta preocupação com a formação é aliás concretizada na realização de vários simpósios e *workshops*, de palestras e grupos de trabalho, tendo em vista dar formação técnica e privilegiar a circulação de conhecimento central para o sucesso do Programa. Vistas pelo Secretariado da OCDE como estruturas 'operacionais', a acção das reuniões dos NPM é coordenada por regras e por procedimentos (standardizados) que são introduzidos pelas normas técnicas. São estruturas que surgem rodeadas pela expectativa de que incrementem práticas de mobilização de peritos nacionais comprometidos com a validação científica e contextual dos inquéritos, com a disseminação do Programa e, inclusivamente, com o estabelecimento de estruturas nacionais congregadoras dos diferentes *stakeholders* das políticas educativas.⁵³

4. Os especialistas: actores principais

O PISA reúne grupos de especialistas, que mobilizam o conhecimento científico da sua área de investigação, por referência às disposições acordadas pelos países participantes, e à predisposição dos governos para acederem aos conhecimentos considerados relevantes pelo conjunto de actores intervenientes no PGB. São diversas as configurações que assumem estes grupos, dependendo do objectivo a alcançar e da missão entre mãos.

Desde logo, existem os grupos de especialistas na matéria avaliada [do inglês 'Subject Matter Expert Groups'], ou seja, peritos nos domínios de avaliação da literacia,

⁵³ Em 1998, na terceira reunião do BPC, determinava-se: "O Secretariado informou o BPC que todos os países já nomearam Gestores Nacionais do Projecto e reiteraram a importância para os países de criar Comités Nacionais para o programa PISA, que reunirão os 'stakeholders' nacionais da educação. Os Comités Nacionais irão desempenhar um papel importante em vários aspectos do programa, tais como providenciar: a orientação política para o desenvolvimento dos instrumentos internacionais e suas relações com metas educacionais nacionais. Conhecimento especializado na matéria para a validação do enquadramento dos instrumentos de avaliação e contribuição no desenvolvimento do trabalho futuro. O aconselhamento técnico sobre as implicações da decisão sobre o design ao nível internacional sobre a execução do programa no contexto nacional. Os canais de comunicação para as diversas partes da educação interessadas, nacionalmente, de modo a garantir que os métodos e os resultados dos inquéritos são bem compreendidos. A coerência do programa internacional com os esforços nacionais de avaliação." (OECD/DEELSA (1998a, 1998,p.12)

a quem compete conceber os enquadramentos teóricos. Estes grupos são formados por referência às três áreas-chave dos testes – literacia da leitura, da Matemática e das Ciências – mas podem, ainda, ser constituídos para outros domínios de competências. Ao longo dos anos, constituíram-se e subsistem: o grupo de especialistas da Matemática [do inglês ‘Mathematics Expert Group’ (MEG)], o grupo da leitura [do inglês ‘Reading expert group’ (REG)] e o grupo das Ciências [do inglês ‘Science Expert Group’ (SEG)] para além, ainda, do grupo de especialistas da resolução de problemas [do inglês ‘Problem Solving Expert Group’ (PSEG)], com uma existência pontual, em 2003⁵⁴.

A par destes grupos, salienta-se o grupo técnico consultivo [do inglês ‘PISA Technical Advisory Group’ (TAG)], constituído por referência à perícia metodológica e o grupo de peritos do questionário [do inglês ‘Questionnaire Expert Group’ (QEG)], de natureza mista, que, desde 2006, reúne saber substantivo e saber metodológico, englobando especialistas dos grupos de especialistas da matéria avaliada e do grupo técnico consultivo na preparação de questionários sobre o envolvimento e as atitudes dos alunos. De salientar, ainda, a existência de Fóruns, na área das Ciências e na da Matemática⁵⁵.

Para além dos grupos de especialistas anteriormente referenciados, há a salientar a criação, desde 2002, do grupo editorial e do grupo de desenvolvimento estratégico [do inglês ‘Strategic Development Group’], um mais vocacionado para a publicação e disseminação do conhecimento produzido; o outro com vocação política estratégica. Em 2005, surgiram, ainda, a figura do ‘Sampling Referee’ e os ‘Comités nacionais’ (Quadro 4).

⁵⁴ Inicialmente, na edição de 2000, tinham outras designações: ‘Mathematics Functional Expert Group’, ‘Reading Functional Expert Group’ e ‘Science Functional Expert Group’.

⁵⁵ A propósito, Turner (2006) refere: “Em certas ocasiões, utilizou-se mecanismos de consulta, como o Fórum das Ciências. Trata-se de um fórum aberto que proporciona aos países participantes a oportunidade de designar especialistas nacionais que possam representar directamente os interesses e as opiniões do país quando se analisam certos aspectos técnicos específicos do projecto. Este fórum permite dispor de uma base mais ampla de informação especializada da que é possível obter através dos grupos de especialistas do contratante internacional. No caso do Fórum das Ciências, este grupo analisou as prioridades e os temas quando se estava a conceber o enquadramento (marco?) dentro desta área e proporcionou dados importantes para a preparação do material do estudo, relacionado com a avaliação das ciências e a avaliação das atitudes dos alunos em relação a estas. O membro do Conselho de Administração PISA [PGB] de cada país nomeia os delegados para o fórum. Um Fórum similar de Matemática funcionou no PISA 2003 e ocasionalmente convocou-se o Fórum do Questionário” (Turner, 2006, p.49).

Quadro 4 – Unidades organizacionais formais do PISA

PISA 2000	PISA 2003	PISA 2006
Expert Groups (reading; Mathematics; Sciences)	Expert Groups (reading; Mathematics; Sciences)	Expert Groups (reading; Mathematics; Sciences)
Technical Advisory Group	Technical Advisory Group	Technical Advisory Group
Other Experts Executive Group	Other Experts Problems solving Editorial Board /Group (desde 2002) Strategic Development Group (desde 2002)	Other Experts Questionnaire Expert Group Sampling Referee (desde 2005) National Committees (desde 2005)

Fonte: Actas das reuniões de PGB (OECD/DEELSA, 1997a, 1997b, 1998a, 1998b, 1998c, 1999, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2001c, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b; OECD/EDU, 2004, 2005a, 2005b, 2005c, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e, 2007f, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e).

Este crescimento do número de 'grupos' revela, porventura, uma maior especialização do instrumento. Por outras palavras, o aumento do número de formações de conhecimento especializado poderá constituir um forte indiciador da complexificação técnica e da crescente especialização que o próprio 'empreendimento' PISA foi sofrendo ao longo da sua existência. Uma outra evidência é a utilização de mecanismos de consulta por parte dos responsáveis do PISA, sobressaindo a presença, em seu redor, de uma vasta rede de peritos oriundos de universidades e centros de investigação mundiais.

Proveniente de distintas áreas de conhecimento, o crescimento, em número, e a diversificação dos indivíduos torna-se evidente à medida que o Programa evolui (Gráfico 1). São especialistas dos países participantes que, desse modo, fazem a ponte entre os objectivos políticos e a perícia técnica do PISA, num interface entre a esfera da política e a do conhecimento. São profissionais da avaliação, da tradução, da

amostragem, da análise estatística e da elaboração de questionários (ver Turner, 2006, p. 49), cujo *know-how* permite, de acordo com as palavras de Andreas Schleicher (2006, p.41), assegurar a qualidade dos instrumentos utilizados e aquilatar as capacidades de avaliação dos materiais empregues. Estes elementos de identificação reportados em textos recentes (2006) estavam já presentes no lançamento do empreendimento PISA.⁵⁶

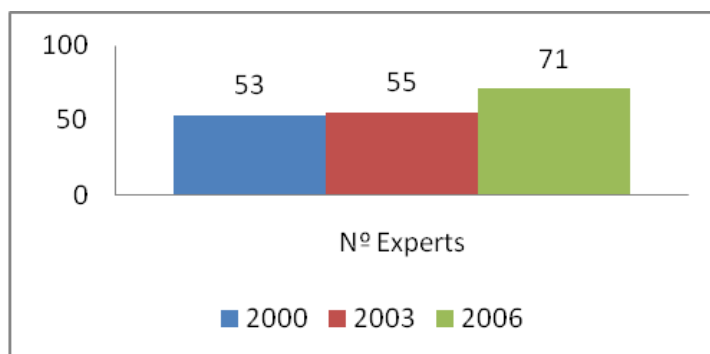
A formação destes grupos obedeceu a um conjunto de regras acordadas entre os países membros (via PGB), o Consórcio e o Secretariado da OCDE, que desempenha um papel de pivô e árbitro. A explicitação dos critérios de composição/escolha dos peritos obedece também a critérios explícitos. Estabelecidos em Janeiro de 1998, em reunião do PGB (à época, ainda denominado BPC):

“O Grupo Executivo do BPC reviu as nomeações para os grupos de peritos funcionais dos países participantes e do ACER. O Presidente do BPC, após consultar os Vice-Presidentes e o Secretariado, apresentou uma proposta para a composição dos grupos de peritos que procurou que representasse a grande variedade de contextos culturais e curriculares dos países membros da OCDE, mantendo o número total de especialistas e grupos limitados ao que se tinha acordado. O critério de selecção principal foi o mérito na respectiva área de especialização”. (OECD/DEELSA, 1998a, p.3)

Desde, então, e porque “a composição dos grupos de peritos não era para ser considerada estática, mas ir-se-ia adaptar à evolução das necessidades do projecto” (idem) a composição dos grupos é revista anualmente pelo BPC após recomendação do ACER.

⁵⁶ Na acta da terceira reunião do BPC, em 1998, pode ler-se: “O Secretariado informou o BPC sobre a criação dos grupos de peritos funcionais que estão a ser encarregados de: i) ligar os objectivos políticos do BPC à perícia técnica e substantiva nos três domínios de avaliação e no desenvolvimento dos questionários de contexto, ii) garantir que os instrumentos serão válidos internacionalmente e ter em conta o contexto cultural e curricular dos países membros da OCDE, e iii) garantir que os materiais têm fortes propriedades de medida e colocar a ênfase na autenticidade e validade educacionais (OECD/DEELSA, 1998a, p.3).

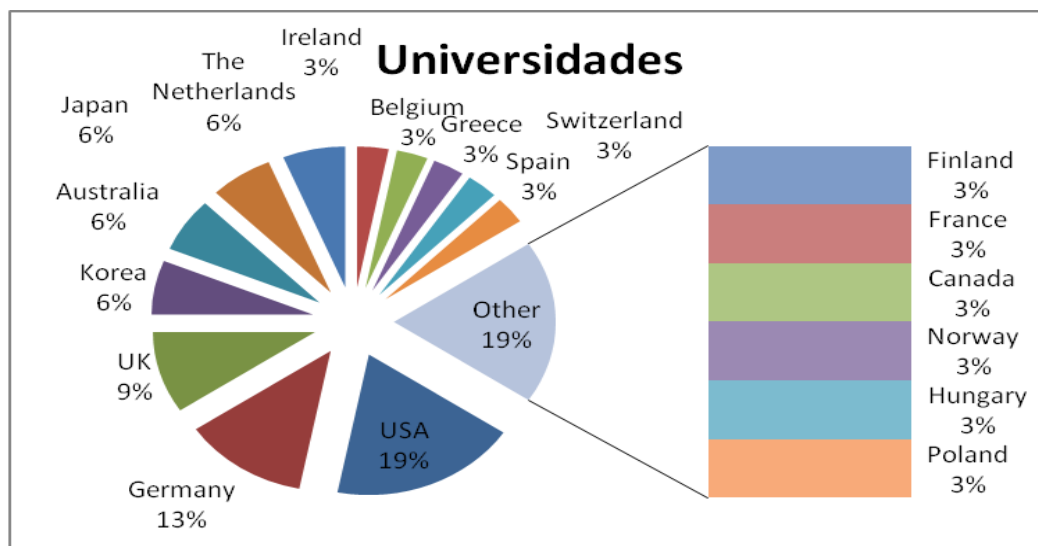
Gráfico 1 – Número de especialistas do PISA, por edição



Fonte: Relatórios do PISA.

Quando nos concentramos nos especialistas que integram o PISA – seja os que integram o Consórcio, seja os que participam nos grupos de peritos – encontramos uma ampla rede de conexões no espaço da OCDE, oriundos de Universidades (Gráfico 2) e de Centros de Investigação (Gráfico 3) dos mais diversos países, não obstante alguma supremacia que se verifica da parte de nações que, do ponto de vista financeiro, contribuem mais amplamente para o PISA – em especial os Estados Unidos.

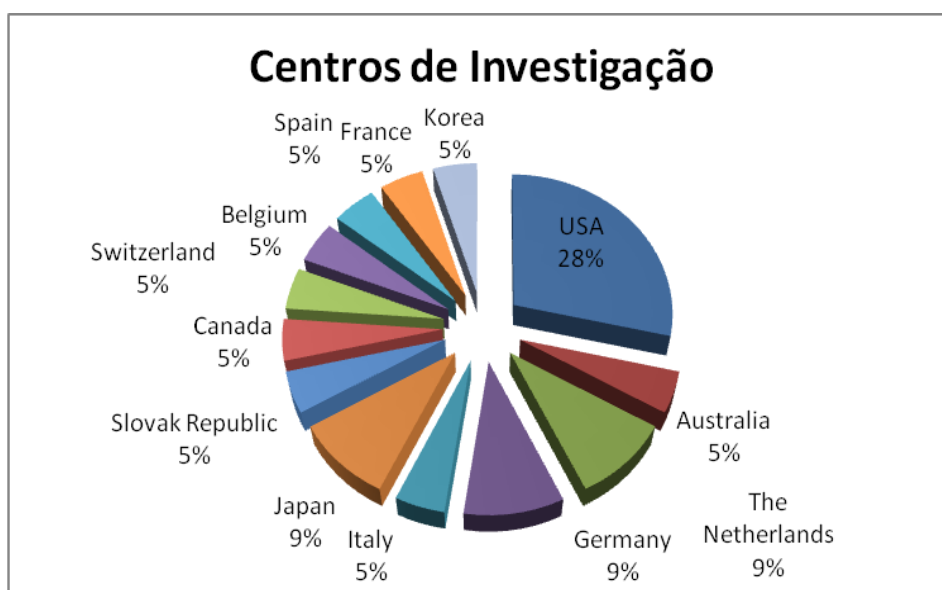
Gráfico 2 – Especialistas participantes no PISA, por país e por universidade (até 2006)



Fonte: Carvalho, 2009a, p.72, a partir dos Relatórios do PISA.

O empreendimento PISA espoleta de diferentes formas a construção de redes inter-organizacionais do sector público e privado, atraindo uma miríade de peritos, oriundos de diferentes países do espaço OCDE.

Gráfico 3 – Especialistas participantes no PISA, por país e por centro de investigação (até 2006)



Fonte: Relatórios do PISA.

Luís Miguel Carvalho (2009a) convoca a definição de “objectos fronteira”, de Star e Griesemer (1999 [1989]), “como um instrumento susceptível de habitar em mundos sociais diferentes e de (aparentemente) satisfazer suas necessidades informacionais e de intervenção na regulação do sector educativo” (p. 509). Tal definição permite observar e analisar o PISA como um ‘espaço’ de encontro onde se tecem e constroem relações de cooperação e onde se promove a construção de consensos entre diferentes mundos sociais (ver Carvalho, 2009a, p.51). Antecipa-se a fabricação do PISA como um processo social que envolve uma vasta rede de actores interdependentes e autónomos no seu labor em torno do empreendimento, que se assumem convergentes na consecução final dos produtos PISA.

5. Da importância da pluralidade dos produtos PISA

O PISA revela capacidade para criar organização. Fá-lo mobilizando os diferentes actores que integram a sua rede de influência/trabalho e concretiza essa organização através de uma diversidade assinalável de produtos que difunde em larga escala: (a) documentos de uso interno – manuais e *newsletters* e (b) documentos de uso externo – relatórios técnicos e teóricos, relatórios de ciclo PISA, relatórios ‘temáticos’ e relatórios extensivos’, relatórios nacionais.

5.1. Documentos de uso interno

De entre os documentos de *uso interno* há a destacar os *manuais* destinados a orientar as equipas nacionais do PISA relativamente ao conjunto de práticas e procedimentos a tomar na implementação do Programa. Estes documentos permitem estabilizar modelos, conceitos, modos de agir, fixando as práticas dos NPM (OECD/PISA, 2000c, 2000d, 2003a, 2003c, 2005, 2006a)⁵⁷. Cumprindo a dupla função de coordenação de comportamentos e de comunicação de informação (ver Freeman, 2006, p. 53). É através dos manuais, que a agência OCDE/PISA cria fluxos horizontais de informação e assegura que a rede internacional de actores, envolvidos à escala nacional, na implementação do inquérito, funcione de forma análoga, nas diferentes vertentes, como sejam, as questões relacionadas com as amostras, os coordenadores de

⁵⁷ “Um manual do Gestor Nacional do Projecto descreve todos os procedimentos a serem desenvolvidos e implementados por cada centro nacional, incluindo a participação nas consultas diversas e nos procedimentos de análise, a implementação de procedimentos de amostragem, execução de todos os procedimentos relacionados com a produção, preparação e expedição dos materiais dos testes, o recrutamento e formação do pessoal de administração do teste e a fiscalização da administração do teste, a assistência na execução de procedimentos de controlo de qualidade, recrutamento e formação de pessoal para codificar as respostas dos alunos, a gestão da codificação das respostas dos alunos e da entrada de informação sobre as respostas dos alunos, os processos relacionados com a recolha e preparação de todos os dados do PISA, para apresentação ao contratante internacional, e os processos subsequentes relacionados com a assistência à análise de dados e apresentação dos resultados (ver Turner, 2006, p.10).

escola, os administradores da prova e os monitores de qualidade das escolas (ver OECD/PISA, 2000e, 200f, 2000g, 2003d, 2003e, 2000g, 2003f, 2006b 2006c).

Com uma tónica predominantemente 'interna' existem, ainda, as *Newsletters* (ver OECD/PISA, 1999a, 1999b, 1999c, 1999d, 2000a, 2000b, 2001, 2002, 2003b, 2004). Estas publicações são muito viradas 'para dentro', para a harmonização dos actores, procurando fomentar o espírito de comunidade, como o revelam as informações que disponibiliza: publicações, encontros agendados, sumários de reuniões com a Rede A do INES, com o INES 'Steering Group', e os 'Scaling Meetings', o PGB, e aspectos específicos da gestão do programa (dados do teste piloto, avaliação, relatórios). Igualmente, as *Newsletters* contam com a participação de actores nacionais que relatam as suas experiências, e com a apresentação de as opções internacionais. Detecta-se um esforço no sentido de congregar os vários actores, *quicá* promovendo o sentimento de pertença e de filiação ao empreendimento. De algum modo, a ênfase dá-se nos processos de regulação *soft*, baseados na reciprocidade das relações e na congregação dos actores e menos em formas de regulação mais formais e coercivas (ver Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, p.248).

5.2. Documentos de uso externo

Os documentos de uso *externo* detêm ampla divulgação e põem em relação os produtores e os utilizadores do PISA, promovendo, portanto, a ligação directa com o exterior. Dividem-se em (a) documentos de natureza técnica; (b) de carácter conceptual-metodológico; (c) de vulgarização da metodologia da avaliação; (d) relatórios.

5.2.1. Documentos técnicos

Os documentos de natureza técnica são relatórios que espelham um elevado nível de especialização do conhecimento produzido: os relatórios técnicos, as bases de dados e os relatórios sobre as bases de dados. Os relatórios técnicos dizem respeito à metodologia empregue no PISA. Dirigem-se a um público muito específico – os

investigadores – apresentando informações específicas sobre testes, escalas, amostras, mecanismos de controlo de qualidade, entre outros (ver OECD/PISA, 2000c, 2000d, 2000e, 2000f, 2000g, 2003a, 2003b, 2003e, 2003f, 2003g, 2005, 2006a, 2006b, 2006c).

A par dos relatórios técnicos, e tendo como alvo o mesmo tipo de utilizador-alvo, existem as bases de dados⁵⁸ e os relatórios sobre as bases de dados (OECD/PISA, 2000h, 2003h, 2006d), que acompanham a publicação das mesmas, com o objectivo central de facilitar a sua análise, providenciando informações que permitem um melhor conhecimento do banco de dados do PISA e a realização de análises em consonância com as metodologias utilizadas para a recolha e o processamento dos dados. A informação aí veiculada permite a especialistas e académicos fazer estudos e aprofundar análises a partir dos mesmos, possibilitando-lhes reproduzir os resultados iniciais e realizar novas análises. A receptividade que a comunidade científica internacional demonstra em relação a estes produtos (ver Capítulo 3 da tese) leva a OCDE a apostar na sua permanente actualização e publicação.⁵⁹ O objectivo destes relatórios aparece explicitado quando, invariavelmente, se assegura que a informação aí contida está “um nível de detalhe que permite aos pesquisadores entender e replicar suas análises” (Portal OCDE/PISA).

⁵⁸ No Portal OCDE/PISA estas bases de dados (PISA 2000, 2003 e 2006 data set) vêm acompanhadas da expressão ‘para investigadores profissionais’ e são descritas do seguinte modo: “A base de dados do PISA fornece um manancial de informação ímpar. Obtém-se, desta forma, um elevado grau de comparabilidade entre os diferentes países, em termos individuais (‘background’ sócio-económico e cultural e situações de imigração), em termos de escola (percepções dos estudantes sobre as práticas educativas, o ambiente disciplinar e os antecedentes sócio-económicos dos estudantes, em cada escola) e em termos do sistema educativo (permite que se compare a distribuição e o desempenho global dos alunos com o grau de autonomia das escolas e a organização estrutural dos estudantes no ensino secundário)” (OECD, 2007b, p. 9).

⁵⁹ Como se pode ler numa das actas da reunião do PGB “Estes manuais têm encontrado grande aceitação e têm sido a base para uma série de workshops de análise de dados organizados pelo Secretariado. A informação e códigos fornecidos nos manuais de 2003 não podem ser usados directamente para a análise dos dados do PISA 2006 com o seu foco nas ciências e na inclusão de itens diferentes, tanto nos testes cognitivos como nos questionários - será, portanto, necessário actualizar os manuais. O público-alvo destes relatórios são os investigadores da educação” (EDU/PISA/GB, 2007, 33, pp. 13-14).

5.2.2. Documentos de natureza conceptual e metodológica

Os documentos que aqui identificamos como sendo de carácter conceptual-metodológico apresentam o quadro conceptual das avaliações do PISA (OECD, 1999, 2000, 2003b, 2006a). Ali é feita a caracterização da abordagem teórica do PISA no que diz respeito aos domínios das literacias da leitura, da Matemática e das Ciências, que formam o núcleo do PISA. Para cada área de avaliação, aparecem definidos os conteúdos que os alunos devem adquirir, os processos que têm de executar e os contextos em que são aplicados os conhecimentos e as capacidades. Estas publicações fazem, ainda, uma descrição dos métodos que são postos em prática para assegurar a validade das avaliações em todos os países envolvidos no PISA.

5.2.3. Documentos de vulgarização da metodologia da avaliação

Um outro tipo de publicação pode ser identificado como de vulgarização da metodologia da avaliação das competências da literacia: é o caso do relatório *Sample Tasks from the PISA 2000 Assessment: Reading, Mathematical and Scientific Literacy - Publications 2000*, onde se faz uma descrição dos instrumentos subjacentes ao PISA e se apresenta exemplos de tarefas do teste de 2000 e a forma como são pontuadas; e, o relatório *PISA Take the Test: sample questions from OECD's PISA assessments (2006)*, que apresenta questões utilizadas nos inquéritos de 2000, 2003 e 2006, a par de outras, utilizadas nas fases de desenvolvimento e experimentação do inquérito. A sua elaboração obedece a esta necessidade de chegar ao leitor-alvo: os meios de comunicação social, as escolas, os pais, os alunos. Trata-se de uma publicação com carácter marcadamente utilitário, porquanto reúne as questões usadas nos testes que estão publicamente disponíveis, sobre as três áreas de inquirição, juntamente com os enquadramentos conceptuais. Além disso, permite ao leitor 'treinar', uma vez que apresenta as perguntas e as respectivas respostas.⁶⁰

⁶⁰ Estas preocupações estão contempladas na planificação que o PGB faz relativa à elaboração de publicações relacionadas com o PISA 2006: "Existe um alto nível de interesse popular no PISA nos países participantes e noutros. Em alguns países, as editoras comerciais, os jornais e redes de televisão têm até os seus próprios testes PISA. Estes são muitas vezes imprecisos

5.2.4. Relatórios de ciclo

Os *relatórios de ciclo* apresentam e analisam os resultados obtidos na inquirição PISA, representando três grupos distintos de textos: (a) os *relatórios gerais* de cada ciclo PISA – quiçá os mais conhecidos – elaborados pelo Secretariado da OCDE (OECD, 2001, 2004c, 2007a); (b) os *relatórios nacionais*, que resultam do trabalho dos Centros Nacionais sobre as realidades locais, de cada país⁶¹; (c) os *relatórios temáticos*, lançados através de concurso, pela OCDE, que aprofundam as temáticas do Relatório Geral; (d) os *relatórios extensivos*, que resultam de sinergias entre a OCDE e outros organismos.

Os *relatórios gerais* têm um estatuto central relativamente aos grandes desígnios do Projecto – expressam conclusões, elaboram diagnósticos, produzem recomendações, assumindo um papel determinante como veículos de trânsito do conhecimento produzido pelo (e no interior de) PISA para a esfera pública⁶². Embora da responsabilidade do Secretariado da OCDE, que intervém na sua elaboração e a supervisiona, a sua autoria deve-se a um conjunto de especialistas. Destes documentos - considerados nucleares para a consecução dos desígnios delineados pelos responsáveis do PISA - depende em grande medida a maior ou menor capacidade da OCDE em penetrar nas políticas da educação dos países participantes⁶³.

na sua representação do PISA e mostram claramente que há uma procura de material PISA, não especializado, 'user-friendly'. Embora os itens não fossem criados como instrumentos didáticos, professores, pais e alunos, em particular, estarão interessados em ter um livro que apresente as questões dos testes feitos pelos estudantes do mundo inteiro, em cada avaliação PISA, juntamente com as respostas. O *design* e o *layout* da publicação devem ser claros e simples, facilitando a fotocópia para uso em sala de aula. A publicação também incluirá uma apresentação geral do projecto PISA, a finalidade e o conteúdo do conceito PISA de literacia e um anexo técnico demonstrando como os itens de teste se encaixam no quadro conceptual do PISA" (OECD/EDU, 2007f, p. 14).

⁶¹ A sua produção a nível nacional é facultativa (não existe obrigatoriedade na sua elaboração).

⁶² Essa centralidade assume a particularidade evidenciada por uma antiga NPM: "O relatório é todo no mesmo dia, à mesma hora, hora GMT, em Dezembro" (Entrevista NPM, p.169).

⁶³ Uma versão mais simples deste tipo de relatório foi ensaiada em 2000, na publicação *Messages from PISA 2000* – documento que faz a súmula das principais conclusões do Relatório Internacional do PISA 2000, bem como das temáticas desenvolvidas nas várias publicações produzidas no âmbito do ciclo de 2000, produto que simplifica a informação, condensa-a, tornando-a mais facilmente apreensível. Próximo deste registo – mas já tratando a

A autoria partilhada entre o Secretariado e os peritos cresceu em número e diversidade, acompanhando a evolução do próprio instrumento ao longo das suas sucessivas edições (Quadro 5): o primeiro relatório, *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, contou com a participação de seis especialistas; o segundo relatório, *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, resultou do trabalho colaborativo de treze especialistas; e o terceiro relatório, *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*, contou com a participação de vinte e três especialistas. Este traço colaborativo e de valorização da incorporação de diferentes conhecimentos especializados é assumido pela OCDE, que caracteriza o PISA como sendo “um esforço colaborativo” que reúne “a competência científica dos países participantes, dirigido conjuntamente pelos governos com base em interesses políticos comuns.” (OECD, 2003c, p.3).

Quadro 5 – Especialistas intervenientes nos relatórios de ciclo

RELAT.	<i>Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000</i>	<i>Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003</i>	<i>PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World</i>	
	Secretariado Schleicher C. Tamassia	Secretariado Schleicher Claudia Tamassia Miyako Ikeda Sophie Vayssette	Secretariado Schleicher John Cresswell Miyako Ikeda Claire Shewbridge	
	Especialistas Aletta Grisay, Barry McGaw Richard Tobin Douglas Willms Raymond Adams Christian Monseur	Especialistas Raymond Adams Cordula Artelt Alla Berezner Jude Cosgrove John Cresswell Donald Hirsch Yuko Nonoyama Christian Monseur Claudia Reiter Wolfram Schulz Ross Turner Jaap Scheerens Douglas Willms	Especialistas Alla Berezner David Baker Roel Bosker Rodger Bybee Eric Charbonnier Aletta Grisay Heinz Gilomen Eric Hanushek Donald Hirsch Kate Lancaster Henry Levin Elke Lüdemann Yugo Nakamura Harry O'Neill	Susanne Salz Wolfram Schulz Diana Figueroa Ross Turner Sophie Vayssettes E. Villoutreix Wendy Whitham Ludger Woessman Karin Zimmer

Fonte: Relatórios do PISA, ciclos 2000,2003 e 2006.

globalidade do PISA - encontramos as brochuras do PISA (2000, 2003, 2006) que promovem o programa em formato mais amigável e com linguagem acessível.

A par dos Relatórios de ciclo, correm os relatórios desenvolvidos a partir da análise dos resultados: *os relatórios temáticos* (ver OECD, 2002, 2003c, 2003d, 2004d, 2005, 2006b, 2006b, 2006c). Sem fazer perigar a dimensão (nuclear para a OCDE/PISA) de comparabilidade do Programa, estes documentos complementam e aprofundam os dados do PISA, em cada edição. Fazem-no através de novas abordagens, como meio de expansão dos conhecimentos obtidos. Este aprofundamento das temáticas-chave dá-se, entre outros, ao nível do efeito das estruturas dos sistemas de ensino no desempenho dos alunos, do envolvimento dos alunos na escola, das características específicas de aprendizagem, da utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), no desempenho dos alunos imigrantes, na resolução de problemas da vida diária.

Quando analisamos o número de especialistas envolvidos na produção dos sete relatórios temáticos (Quadros 6 e 7), respeitantes às edições de 2000 e 2003, constatamos que a sua autoria se distribui por quarenta e dois especialistas, oriundos de sete países (Austrália, Alemanha, Holanda, Estados Unidos da América, Bélgica, Reino Unido e Canadá) com vínculo a dezasseis organizações. Não obstante esta diversidade, que põe em relevo o PISA como um produto da intersecção de ideias e de agências, detectamos a centralidade de um conjunto de organizações que se demarcam pelo número de especialistas que intervêm nos relatórios, a saber, o Australian Council for Educational Research (ACER), o 'Max Planck Institute for Human Development', o 'German Institute for International Educational Research' e a Universidade de Twente. Igualmente, existem três países que se destacam pelo número de peritos daí oriundos: Austrália (15 especialistas), a Alemanha (12) e a Holanda (8).

Todos os relatórios referem nas primeiras páginas terem sido preparados pelo Secretariado sob a direcção do seu director. Ademais, é salientado o 'esforço concertado' entre os autores, os países participantes, os peritos e as instituições que trabalham no âmbito do enquadramento teórico do projecto.

É, portanto, uma diversidade de modalidades no formato de escrita que são introduzidas na elaboração destes relatórios, onde sobressai a tentativa de experimentar processos de co-autoria multidisciplinar e transnacional.

Quadro 6 – Autores dos relatórios temáticos do PISA 2000

Relatórios	<i>School Factors related to Quality and Equity – Results from PISA 2000</i>	<i>Student Engagement at School - A Sense of Belonging and Participation – Results from PISA 2000</i>	<i>Learners for Life: Student Approaches to Learning – results from PISA 2000</i>	<i>Reading for Change: Performance and Engagement across Countries</i>
Peritos	Hans Luyten Jaap Scheerens Adrie Visscher Ralf Maslowski Bob Witziers Rien Steen	Jon Willms	Cordula Artelt	Irwin Kirsch Kentaro Yamamoto [ETS, EUA]
Instituições	[Universidade de Twente, Holanda]	[Universidade de New Brunswick, Canadá]	Jürgen Baumert Nele Julius McElvany [Max Planck Institute, Alemanha]	John de Jong [LTS, Holanda]
			Jules Peschar [Universidade Groningen, Holanda]	D. Lafontaine Aletta Grisay [Universidade de Liège, Belgica]
				Joy McQueen Juliette Mendelovits Christian Monseur Wolfram Schulz [ACER]
				Eugene Johnson [American Institutes for Research, EUA]

Fonte: Relatórios temáticos - PISA 2000.

Se descermos deste nível de leitura mais geral, para um olhar individual, centrado em cada um dos relatórios, verificamos, no caso dos quatro relatórios temáticos relativos ao PISA 2000 (Quadro 6), terem estado envolvidos vinte e um especialistas: 8 holandeses, 4 do continente americano, 4 australianos do ACER agência principal do consórcio do PISA, 3 alemães e 2 belgas. Dos quatro relatórios, 3 são co-escritos. O relatório *School Factors related to Quality and Equity – Results from PISA 2000* foi elaborado por uma equipa de peritos holandeses, oriundos da mesma instituição, a Universidade de Twente, todos eles externos, ou seja, nenhum integrando os grupos de especialistas do PISA.

O relatório *Student Engagement at School - A Sense of Belonging and Participation – Results from PISA 2000* é da autoria de um dos mais relevantes peritos do PISA se atendermos a factores como o tempo de ligação ao Projecto (desde o seu início), o tipo de participação no Projecto (presença em mais do que um grupo de especialistas e autor de relatórios temáticos) (ver adiante na tese, Quadro 8).

O relatório *Learners for Life: Student Approaches to Learning – results from PISA 2000* resultou do trabalho desenvolvido por uma equipa de peritos alemães, embora de diferentes instituições (Universidade de Bamberg e Max Planck Institute for Human Development), em conjunto com um perito holandês (Universidade de Groningen). Trata-se de um documento onde intervêm um NPM, aqui na qualidade de perito (Jürgen Baumert), e dois especialistas do PISA (Cordula Artelt e Jules Peschar).

Um exemplo mais eclético do ponto de vista das nacionalidades é o do relatório *Reading for Change: performance and engagement across countries*, escrito a 10 mãos por peritos norte-americanos, australianos holandeses e belgas, 4 deles integrando os grupos de especialistas (John de Jong, Dominique La Fontaine, Aletta Grisay e Eugene Johnson) e os outros quatro integrando o Consórcio do PISA (ACER e ETS).

Sem olharmos ao número de representantes da OCDE (Directoria e/ou Secretariado, outros) que intervieram nos três Relatórios Temáticos relativos ao PISA 2003, são vinte e dois os especialistas a quem se deve a autoria dos mesmos e/ou colaboração em partes dos mesmos. O padrão adoptado nos relatórios de 2000 persiste no que se refere à multi-autoria e pluridisciplinaridade. Estes três relatórios envolveram 23 peritos, para além dos elementos do Secretariado da OCDE e de Georges Lemaître, da Directoria da OCDE para o emprego, trabalho e assuntos sociais: 8 alemães, 8 australianos (7 provenientes do ACER, dois dos quais com participação em mais do que um relatório), 2 ingleses e 1 americano - Raymond Adams e Wolfram Schulz).

Quadro 7 – Autores dos relatórios temáticos do PISA 2003

Relatórios	<i>Problem Solving for Tomorrow's World: First Measures of Cross-Curricular Competencies from PISA 2003</i>	<i>Are Students Ready for a Technology-Rich World? What PISA Studies Tell Us</i>	<i>Where immigrant students succeed - A comparative review of performance and engagement in PISA 2003</i>
Peritos	John Dossey, Johannes Hartig Eckhard Klieme	Andreas Schleicher Claire Shewbridge, Miyako Ikedar. Sophie Vayssettes, John Cresswell	Petra Stanat, Gayle Christensen
Instituições	[German Institute for International Educational Research, Alemanha] Margaret Wu [Melbourne Graduate School of Education, Austrália] (Apoio técnico) Raymond Adams, Barry McCrae, Ross Turner [ACER]	[Secretariado OCDE] Donald Hirsch [PISA Editorial Group, Inglaterra] Kate Lancaster [Imperial College, Inglaterra] Raymond Adams Alla Berezner Christian Monseur Keith Rust Wolfram Schulz [ACER]	[Max Planck Institute for Human Development, Alemanha] Georges Lemaître [Directoria da OCDE para o emprego, trabalho e assuntos sociais] Michael Segeritz [Freie Universitaet Alemanha] Alexandra Shajek [Universidade Humboldt, Alemanha] Nina Bremm [Universidade de Würzburg, Alemanha] (Apoio técnico) Keith Rust [Westat- EUA] Wolfram Schulz [ACER]

Fonte: Relatórios Temáticos - PISA 2003

Em *Problem Solving for Tomorrow's World: first measures of cross-curricular competencies from PISA 2003* entrevistaram 4 peritos internacionais: três alemães e uma australiana. Dois destes peritos pertencem ao grupo de resolução de problemas (os alemães John Dossey e Eckhard Klieme), um integra o Consórcio, (Margaret Wu) e o outro é exterior ao empreendimento PISA (Johannes Hartig). Este relatório parece ter um maior aparato na redacção do que os relatórios de 2000, porquanto, para além da

intervenção do Secretariado da OCDE, contou com o conselho e apoio analítico de Raymond Adams, Barry McCrae and Ross Turner, do ACER, com o apoio analítico de Alla Berezener.

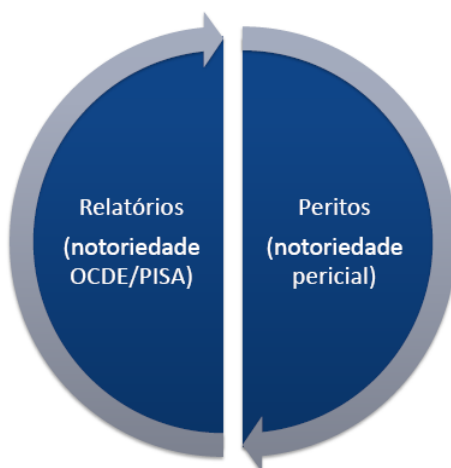
Are Students Ready for a Technology-Rich World? What PISA Studies Tell Us é um relatório temático elaborado no âmbito da rede de especialistas do PISA. Escrito pelo secretariado da OCDE (por Claire Shewbridge e Miyako Ikeda, sob a direcção de Andreas Schleicher) e com o aconselhamento do grupo editorial do PISA, nomeadamente de Donald Hirsch, bem como de Kate Lancaster, Sophie Vayssettes e John Cresswell, do Secretariado da OCDE. Ademais, contou com o apoio técnico de Alla Berezner e dos especialistas do Consórcio Christian Monseur e Keith Rust (Westat) e Wolfram Schulz (ACER).

Where immigrant students succeed - A comparative review of performance and engagement in PISA 2003 é da autoria das alemãs Petra Stanat e Gayle Christensen (Max Planck Institute), que contaram com o apoio de Georges Lemaître (da OCDE) e de três peritos alemães de diferentes instituições: Michael Segeritz (Universidade de Freie), Alexandra Shajek (Universidade de Humboldt) e Nina Bremm (Universidade de Würzburg). Finalmente na investigação e análise dos dados contaram com o apoio técnico de Keith Rust (Westat-EUA) e Wolfram Schulz (ACER), ambos integrando o consórcio PISA.

Na elaboração destes documentos parece existir um processo de estruturação progressiva, de espaços e actores, à escala transnacional, que envolve uma grande diversidade de países e de instituições, e de actores, individuais e colectivos. A escolha de equipas multidisciplinares, de cariz multi-nacional, permite identificar a existência de uma dimensão colectiva (que é defendida pela insistência da OCDE/PISA no adjectivo 'colaborativo') e que concorre para a edificação de uma ambiência de co-responsabilização pelo trabalho intelectual. Eventualmente, permitirá reforçar a credibilização dos documentos produzidos, concorrendo, em última instância, para o reforço da notoriedade individual (dos autores), e colectiva (das instituições que representam). É um círculo que se cria, onde se detecta uma dinâmica entre quem aproveita a notoriedade e quem sai favorecido pela notoriedade. O conhecimento dos peritos favorece e credibiliza os trabalhos produzidos que, por sua vez trazem eles mesmos notoriedade aos autores e reforçam essa credibilidade.

O movimento é de retroacção entre os peritos e a OCDE, através de um processo de re-alimentação (de conhecimento, de interacção e de notoriedade) que permitirá aos receptores a tradução e reinterpretação do conhecimento providenciado. Entre movimentos de input e de output parece erigir-se uma dinâmica de interacções que fortalecem a credibilidade simbólica de uns e outros.

Figura 3 – Movimento de retroacção de credibilidade do conhecimento no PISA



Não obstante esta tónica de co-responsabilização da rede, um conjunto mais restrito de especialistas mantêm, desde a criação do PISA até aos nossos dias, uma actividade contínua de ligação ao mesmo (Quadro 5). São actores do mundo científico que, assegurando “a continuidade e a coordenação das actividades entre ciclos e intra-ciclos”, permitem sublinhar igualmente a capacidade do inquirido em estruturar redes inter-organizacionais dos sectores público e privado (ver Carvalho, 2009a, pp. 71-73). Estes peritos, com assento em mais do que um dos grupos, podem ser considerados como detendo uma maior centralidade no conjunto da vasta rede de especialistas intervenientes no empreendimento PISA. Reportando-se a este fenómeno, Carvalho (2009a, p.72) fala em “fechamento” e “concentração”, embora reconhecendo um ligeiro crescendo no número de autores que, a partir de 2006, assinaram os relatórios temáticos e que integram os grupos de especialistas (54 em 2000, 49 em 2003 e 61 em 2006). Este núcleo-duro totaliza 22 especialistas que, na sua maioria (vinte) se encontram desde o seu início, sendo que cerca de metade deles (treze) adoptam mais do que um tipo de participação, incidindo a sua actividade em diferentes grupos e, portanto, fazendo valer o seu conhecimento em distintos momentos do projecto e em diferentes dimensões.

Quadro 8 – Núcleo-duro de especialistas com ligação ao PISA

	ESPECIALISTA	Leit.	Mat.	Ciên.	TAG	Quest.	Outros	Desde 2000
1	Alan Davies	X						X
2	Aletta Grisay				X	X	X	X
3	Christian Monseur				X	X	X	-
4	David Kaplan				X	X		X
5	Dominique Lafontaine	X						X
6	Eugene Johnson				X	X		X
7	Irwin Kirsch* até 9/05	X			X	X		X
8	Jan de Lange*		X					X
9	John de Jong* desde 9/05	X			X			X
10	J. Douglas Willms				X	X	X	X
11	Keith Rust* TAG				X			X
12	Manfred Prenzel			X			X	X
13	Larry Hedges				X	X		X
14	Marilyn Binkley	X						X
15	Martine Rémond	X						X
16	Mogens Niss		X					X
17	Peter Fensham			X				X
18	Pierre Foy				X	X		X
19	Norman Verhelst				X	X		X
20	Rodger Bybee* desde 2006			X		X		-
21	Svein Lie		X	X			X	X
22	Wynne Harlen* até 2003			X				X

Legenda: Leit. - *Reading Expert Group*; Mat. - *Mathematics Expert Group*; Ciên.- *Science Expert Group*; TAG -*Technical Advisory Group*; Quest. - *Questionnaire Expert Group*; Outros- *Other experts*.

Fonte: Carvalho, 2009a, p.72.

A importância que este conjunto de nomes desempenha na ecologia do PISA é essencial para o seu sucesso, permitindo assegurar a continuidade do projecto e a articulação (entre ciclos e inter-ciclos), no quadro de um trabalho colaborativo e sequencial que se assume estar na base do PISA (ver Carvalho, 2009a, p.73).

Por fim, existem os *Relatórios Extensivos*, que aprofundam e desenvolvem as temáticas do PISA e resultam de parcerias entre a OCDE e outros organismos: é o caso de *What makes School systems perform? Seeing School Systems through the Prism of PISA* e *Literacy skills for the world of tomorrow – further results from PISA 2000*. O primeiro foi elaborado pelo secretariado da OCDE, dando a conhecer um estudo-piloto multilateral lançado e financiado, em 2002, pelo Ministério Alemão Federal da Educação e Investigação, com o objectivo de relacionar os resultados do PISA com evidências qualitativas sobre aspectos importantes da política pública. Sob a direcção do Instituto Alemão de Investigação Educacional Internacional, este estudo envolveu especialistas de sete países - Canadá, Inglaterra, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos e Suécia - que colaboraram num quadro analítico comum, comparativo; o segundo relatório resulta de uma cooperação estreita entre os países participantes no PISA, os peritos e as instituições que trabalham no âmbito do Consórcio, bem como a OCDE e a UNESCO. Preparado pelo Directório da Educação da OCDE, o Instituto de Estatística da UNESCO e o programa de Comércio e Desenvolvimento do 'Hamburg Institute of International Economics' (HWWA) (sob a direcção de Andreas Schleicher (OCDE) e Albert Motivans (UNESCO)) constitui uma resposta ao crescente interesse que os países não OCDE demonstram pelo PISA e demais avaliações internacionais.

Este relatório redundava, assim, da congregação de esforços da OCDE e da UNESCO, com o objectivo de facilitar a participação de países não membros da OCDE no PISA e analisar os dados daí resultantes. Ambas as organizações defendem uma mudança no enfoque político de '*inputs*' educativos para o enfoque nos '*resultados*', tendo em vista ajudar estes países a melhorar a qualidade da escolaridade dos seus estudantes e melhor prepará-los para entrarem numa vida adulta de rápidas mudanças e de profunda interdependência à escala global.

Outros documentos de projecção externa são os *relatórios nacionais*. Da responsabilidade dos Centros Nacionais, resultam do trabalho de adaptação e de selecção da informação contida no Relatório Geral, por vezes mesmo introduzindo-se análises e interpretações mais detalhadas e em função de factores julgados como específicos de cada país (ver Turner, 2006, p. 14). Não havendo recomendações genéricas, ou um consenso de como é que o relatório deve ser elaborado, o critério de redacção e de selecção da informação está dependente das equipas nacionais. Em

termos gerais, os assuntos abordados nos relatórios portugueses do PISA são sujeitos a uma simplificação da mensagem, o que implica a opção por elementos ilustrativos que ajudam a melhor apreender os resultados em análise. Os quadros, gráficos e tabelas apresentados são formatos utilizados pela própria OCDE, nos seus relatórios internacionais. Essencialmente, são utilizados elementos iconográficos constantes nos relatórios internacionais e outros, construídos com base em informação provinda das bases de dados e do enquadramento conceptual do Programa (Caixa 2).

Caixa 2 – Caracterização dos Relatórios Nacionais do PISA

O relatório de 2000 (GAVE/ME, 2001) não contém a informação de quem o elaborou. Com 91 páginas, não contém índice e começa com uma breve descrição do estudo, apresentando os objectivos do Programa e identificando os países que nele participam: “Este relatório nacional está parcialmente baseado no relatório internacional (OECD, 2001). Como primeira abordagem procurou, no entanto, aprofundar alguns aspectos específicos do desempenho dos alunos portugueses.” (GAVE/ME, 2001, p. 2). O documento está dividido em seis partes: um primeiro capítulo (‘1. Organização e desenvolvimento do PISA’) onde se apresenta, de forma resumida, a metodologia do Programa, especificando-se a área de avaliação a que foi dada preponderância, a constituição da amostra e a administração dos instrumentos; um segundo capítulo (‘2. Resultados do desempenho dos alunos portugueses no contexto internacional – literacia em leitura’), que incide nos resultados atingidos pelos alunos portugueses em literacia de leitura, no contexto dos resultados internacionais. No terceiro (‘3. Resultados do desempenho dos alunos portugueses no contexto internacional – literacia Matemática’) e no quarto capítulo (‘4. Resultados do desempenho dos alunos portugueses no contexto internacional – literacia científica’) são apresentados os resultados relativos aos estudantes portugueses, nas literacias de Matemática e de Ciências, respectivamente. O quinto capítulo (‘5. Desempenho dos alunos e investimento em educação nos vários países’) apresenta a relação entre o investimento em educação e os resultados obtidos. Finalmente, o sexto capítulo (‘6. Conclusões’) desenvolve as principais conclusões decorrentes da participação de Portugal no PISA.

O Relatório de 2003 (GAVE/ME, 2004) tem expressa a sua autoria: “O relatório foi redigido por Glória Ramalho, Directora do GAVE, com o apoio da gestora do PISA, Lídia Padinha, que realizou as análises estatísticas e elaborou os gráficos e as figuras que produzimos. Maria João Lagarto e Ana Vieira Lopes são as autoras da apreciação do estudo da adequação dos itens de literacia Matemática incluídos no estudo PISA 2003 ao currículo português.” (GAVE/ME, 2004a, p. 11). Com 178 páginas, compreende um índice e inicia-se com a apresentação do estudo, descrevendo a forma como se encontra organizado e explicitando o conceito de ‘literacia’ e os domínios em avaliação. O Relatório é constituído por uma primeira parte (‘PARTE I – Resultados dos alunos portugueses no PISA 2003’), onde se apresentam os resultados médios obtidos pelos alunos portugueses, no domínio principal em avaliação – a literacia Matemática – bem como nas restantes áreas (secundárias) de avaliação: literacia em contexto de leitura, científica e a área transversal de resolução de problemas. A parte I termina com uma secção onde se apontam as principais conclusões acerca do desempenho dos alunos

portugueses, nesta edição do PISA. A segunda parte do relatório ('PARTE II – Itens de literacia Matemática do PISA 2003') centra-se na apresentação dos itens de literacia Matemática, na sua codificação e resultados, e na apreciação da adequação dos itens ao currículo em vigor, em 2003.

O relatório de 2006 (GAVE/ME, 2007) tem a autoria explicitada na ficha técnica (Director do GAVE, Carlos Pinto-Ferreira, e as gestoras do Programa, Lídia Padinha e Anabela Serrão). Com 94 páginas, inclui índice e uma breve 'apresentação' assinada pelo Director do GAVE. À semelhança dos relatórios precedentes, contém uma Introdução, onde se anuncia a estrutura do relatório e se procede a uma breve descrição do PISA e do seu enquadramento metodológico. O quadro conceptual do estudo é, pois, explanado, clarificando-se o conceito de literacia e as áreas de avaliação. Além disso, apresenta-se o modo como o estudo se encontra organizado, os instrumentos de avaliação, a constituição da amostra, e outras questões como sejam a aplicação dos testes e a codificação. O relatório encontra-se dividido em três grandes capítulos, que incidem, cada qual, nas três áreas de avaliação do PISA, a saber, a primeira parte ('PARTE I – O perfil do desempenho dos alunos a Ciências'), é relativa à área principal de avaliação, as Ciências; a segunda parte ('PARTE II – O perfil do desempenho dos alunos a leitura') diz respeito à leitura e a terceira parte ('Parte III – O perfil do desempenho dos alunos a Matemática'), é referente à Matemática. Cada parte inclui, sempre, uma secção (*Portugal no contexto da OCDE e dos outros países participantes*) onde se privilegia a dimensão comparativa, projectando-se a posição de Portugal face à dos outros países.

Em relação ao tipo e ao número de anexos constantes em cada um dos documentos regista-se uma discrepância entre os três: em 2000, são apresentados 2 anexos, num total de 42 páginas, que dizem respeito a itens de avaliação, cuja divulgação está autorizada, e tabelas respeitantes aos desempenhos dos alunos, nos vários países; em 2003, os itens de avaliação surgem no corpo do Relatório (Parte II) e o número de anexos aumenta para 11, a saber:

(A) Descrições sumárias dos seis níveis de proficiência em literacia Matemática nas várias subescalas;

(B) Desempenho dos alunos na escala global de literacia Matemática – percentagem dos alunos por nível de proficiência;

(C) Desempenho dos alunos em literacia Matemática, subescala espaço e forma – percentagem dos alunos por nível de proficiência;

(D) Desempenho dos alunos em literacia Matemática, subescala mudança e relações – percentagem dos alunos por nível de proficiência;

(E) Desempenho dos alunos em literacia Matemática, subescala quantidade – percentagem dos alunos por nível de proficiência;

(F) Desempenho dos alunos em literacia Matemática, subescala incerteza – percentagem dos alunos por nível de proficiência;

(G) Comparações múltiplas do desempenho médio dos alunos na escala global de literacia Matemática;

(H) Desempenho dos alunos no PISA 2000 em literacia Matemática, subescala espaço e forma – valor médio, diferenças por género sexual e variação percentilica;

(I) Desempenho dos alunos em literacia Matemática no PISA 2003, subescala espaço e forma – valor médio, diferenças por género sexual e variação percentílica;

(J) Desempenho dos alunos no PISA 2000 em literacia Matemática, subescala mudança e relações – valor médio, diferenças por género sexual e variação percentílica;

(K) Desempenho dos alunos em literacia Matemática no PISA 2003, subescala mudança e relações – valor médio, diferenças por género sexual e variação percentílica.

Perfazem 52 páginas, que consistem em descrições sumárias dos níveis de proficiência e, principalmente, em quadros comparativos dos desempenhos, nos vários países.

Em 2006, são 3 os anexos do relatório, num total de 29 páginas, onde se inclui a listagem de países participantes (informação que nos relatórios anteriores foi integrada no corpo dos relatórios, na secção da apresentação do estudo), uma tabela-resumo dos níveis de desempenho global a literacia científica e apresentam-se as questões que serviram de base aos seguintes indicadores: contexto familiar (nomeadamente, a posse de bens e o estatuto sócio-económico e cultural) e contexto de aprendizagem (especificamente, o envolvimento com a ciência, o auto-conhecimento em Ciências, a valorização das Ciências, as actividades científicas, a literacia científica e ambiente, as carreiras científicas, o ensino e aprendizagem das Ciências, as tecnologias de informação e comunicação).

No que diz respeito às referências bibliográficas utilizadas, verifica-se um aumento das mesmas, do primeiro para o último relatório. Em 2000, são apenas dois os textos referenciados, os quais dizem respeito ao Relatório Internacional e a um estudo nacional; em 2003, fazem-se 6 referências ao relatório internacional, ao enquadramento teórico, a publicações do GAVE e a um artigo da autoria da Directora do GAVE; finalmente, em 2006, são 17 as referências bibliográficas feitas a diferentes publicações, tais como os relatórios internacionais, os enquadramentos teóricos, o estudo da OCDE, *Education at a Glance*, manuais técnicos da OCDE/PISA, uma publicação da UNESCO (na área da estatística), os relatórios nacionais do PISA, uma publicação do GAVE sobre os conceitos em literacia científica, para além das bases de dados das três edições e da indicação de 4 portais (do PISA, do ACER, do GAVE e um portal para a criação de mapas e gráficos).

Fonte: Afonso & Costa, 2009a, pp.41-43.

À semelhança do que sucede nos relatórios internacionais do PISA, na elaboração dos relatórios portugueses parece existir a preocupação de se utilizar um discurso inteligível, simplificando-se a linguagem e o modo como a informação é veiculada. Documentos de fácil leitura, os relatórios nacionais parecem, assim, cumprir a função apontada por Plomp, Howie e McGaw (2003, p.971) de que os relatórios nacionais “são normalmente descritivos, e providenciam os políticos e os profissionais da educação com os resultados mais relevantes do estudo”. Uma constante é a utilização

de elementos iconográficos – quadros, gráficos e figuras – de grande poder explicativo, cingindo-se os textos ao essencial da informação que se pretende difundir⁶⁴.

Do ponto de vista do seu conteúdo, é clara a intenção de se proceder a um diagnóstico das áreas problemáticas do sistema educativo português, em contraste com os restantes países. São documentos que promovem o *benchmarking*, incidindo na apresentação e análise global dos resultados dos estudantes portugueses, através de descrições comparativas:

“ (...) no sentido de apreciar o sucesso relativo por item, tendo como comparação o desempenho médio de todo o grupo de alunos da OCDE e tomando em linha de conta o cruzamento de variáveis relativas ao tipo de texto e de tarefas cognitivas em presença” (GAVE/ME, 2001, p. 28).

Não obstante, os autores dos relatórios portugueses referem o objectivo de ir mais além que o simples *benchmarking*. Dizem procurar acompanhar e monitorizar a evolução dos desempenhos através de análises que assentam no estudo da evolução dos resultados nacionais, ao longo dos diferentes ciclos do PISA. O objectivo é obter dos resultados uma análise holística e dinâmica, que contribua para uma real compreensão das diferenças existentes intra e inter sistemas educativos. Assim, os relatórios nacionais do PISA são publicados como desejando interpretar um conjunto de variáveis de natureza social e económica, que põem em confronto os desempenhos obtidos nas escalas de literacia, com elementos de outra natureza (pessoal, social, cultural, económica, contexto escolar, etc.), que permitem um conhecimento mais completo dos desempenhos dos alunos. Neste sentido, concorrem as palavras do anterior Director do GAVE, quando convoca o conhecimento produzido no estudo, e reconfigurado no relatório nacional, tendo em vista “ajudar a melhor diagnosticar a situação do nosso sistema educativo, permitindo escolhas políticas assentes em melhores fundamentos.” (GAVE/ME, 2007, p. 4). Por ser o último de um conjunto de três relatórios, o de 2006 é o mais bem posicionado para traçar uma análise evolutiva dos resultados (*idem*). Em todos os relatórios se sublinha que não são produtos acabados, documentos fechados, nem as possibilidades de compreensão e exploração dos resultados se esgotam nos mesmos (ver GAVE/ME, 2001, p.5; GAVE/ME, 2004, p.11; GAVE/ME, 2007, p. 4),

⁶⁴ O Relatório de 2006 explicita este desígnio referindo: “(...) optou-se por apresentar a informação sob forma pictórica, reduzindo os textos tanto quanto possível, dado que se supôs que gráficos e figuras – quando bem escolhidos – são auto-explicativos.” (GAVE/ME, 2007, p.5).

antes sublinhando-se a sua utilidade e o desejo que se abram a novas leituras, e abordagens, o que é, aliás, sustentado por Husén e Tuijnman (1994):

“ (...) as conclusões dos estudos internacionais podem contribuir para clarificar os pressupostos dos políticos sobre o que as escolas tentam alcançar, o que elas realmente conseguem, e o que é possível alcançar, bem como para enriquecer a discussão pública sobre educação” (Husén & Tuijnman, 1994, cit. in Plomp, Howie & McGaw, 2003, p 953).

5.2.5. Portal OCDE/PISA

A par dos produtos referidos, o Portal da OCDE/PISA constitui igualmente uma ferramenta crucial no trabalho de disseminação. Embora não nos debrucemos pormenorizadamente sobre este recurso, não podemos deixar de assinalar alguns aspectos mais relevantes. Desde logo, realçamos a preocupação em fazer chegar ao máximo de utilizadores os resultados do PISA. A intencionalidade está patenteada nas actas de reunião do órgão político – o PGB (à época ainda BPC). Na oitava reunião deste órgão, em 2000, foi considerado desejável assegurar que os diferentes intervenientes no PISA, incluindo as escolas participantes, tivessem igualdade de acesso aos materiais, solicitando-se “ao Secretariado que o facilitasse fazendo um conjunto de itens ilustrativos disponíveis não só em formato impresso, mas também na forma de um Portal interactivo” (OECD/DEELSA, 2000a, p.5).

Em consonância com a literatura, a informação disponível é a nuclear, sendo disponibilizados os materiais na sua totalidade. Aquilo que autores reportados em questões do *design* de Portais referem (Quadro 9). Efectivamente, o portal OCDE/PISA faz uma apresentação pormenorizada do PISA, identificando os principais actores (tanto nacionais, como internacionais), o(s) objecto(s) da(s) avaliação, os métodos, quadros conceptuais e instrumentos. Existe a preocupação em tornar explícita a identidade do programa, veiculando-a de forma atractiva, e procurando congregar os leitores em torno dos seus dados e resultados, produtos e acções. Por exemplo, em relação às publicações, na secção ‘O que o PISA produz’ é assumido que a disponibilização dos materiais se deve a uma vontade de “facilitar uma eficaz divulgação internacional dos resultados”, bem como “para apoiar futuras análises dos dados”. Os documentos disponibilizados no Portal estão divididos por edição (2000, 2003 e 2006), de acordo com as seguintes

categorias: publicações, bases de dados, relatórios nacionais, questões dos testes, *newsletters* / brochuras, eventos/conferências/reuniões, manuais, fontes e métodos, sugestões de leitura e, em 2006, ainda notas técnicas.

Quadro 9 – Elementos-chave no *design* de informação de Portais

<i>Design</i> de informação	Literatura
Qualidade da informação e conteúdo	Abels, White & Hahn, 1998; Salam <i>et al.</i> , 1998
Quantidade da informação	Abels <i>et al.</i> , 1998; White & Manning, 1998
Acessibilidade, facilidade de leitura	Murphy, 1999; Ceaparu, 2003
Compreensão pela audiência	Reynolds, 1997; Net <i>et al.</i> , 1999
Adequação	Bevan, 1998; Cukier, 2003
Topografia, <i>design</i> do texto	White & Manning, 1998; Nielsen, 1999
Encontrar informação	Jenkins <i>et al.</i> , 2003; Ceaparu, 2003; Hargittai, 2003

Fonte: Bentley & Fisher, 2003, p. 3.

O Portal da OCDE/PISA permite aos leitores fazerem o *download* de documentos ou solicitar a aquisição dos mesmos em formato de papel. A Literatura PISA, desde a mais técnica e impenetrável ao leitor comum, à de carácter mais geral e virada para o exterior, encontra-se disponível *on-line*. Podemos afirmar que, quer do ponto de vista da qualidade, quer da quantidade, a informação veiculada é abundante, abarcando a totalidade das publicações do PISA. Trata-se de um portal cujo *design* permite uma consulta satisfatória da informação, o que é facilitado através de *hiperligações* laterais e de alertas informativos que despertam o utilizador para outra(s) informações. A localização da informação é facilitada através de um motor de busca que permite a fixação de informação por palavras. Além disso, a secção FAQ facilita o acesso à informação sobre o Programa PISA, abarcando o essencial do projecto.

Parece haver um forte interesse em tornar público o maior número de informação possível, o que envolve desde as 'actividades de publicação' às 'actividades de convocação' (seminários conferências, workshops, sumários das reuniões do PGB). A acessibilidade a toda a informação e a diversidade de putativos utilizadores estão

acauteladas na forma como o Portal foi concebido, ao que não é alheia a vertente interactiva. Assim, na secção 'Base de dados' está prevista a interactividade com os utilizadores através da disponibilização de testes interactivos, permitindo ao utilizador fazer ensaios e exercícios directamente nas bases de dados (*Interactive data selection - to explore the PISA 2000 dataset; Multi-dimensional data request - submit a query to an automated service*). Trata-se de um sítio claramente desenhado para acomodar diferentes públicos, diríamos mesmo o maior número de utilizadores possível.

Síntese conclusiva do Capítulo 2

O que em primeiro lugar ressalta como significativo é a ideia de que o sucesso do PISA é também o sucesso da OCDE como agência que se organiza, criando organização dentro da organização (entenda-se a organização-PISA, dentro da organização OCDE) e concorrendo assim para o exercício da regulação no campo da educação.

Esta capacidade da agência OCDE/PISA em 'criar organização' prende-se com um segundo ponto: o de o PISA se assumir como um 'espaço' de mediação entre os diferentes conhecimentos, por via da gestão de actividades de produção e de difusão de conhecimento, mormente através da coordenação de actividades de investigação, publicação e troca (ver Lindquist, 1990).

Em terceiro lugar, sendo certo que o sucesso do trabalho de mediação do PISA depende das actividades de produção e de difusão de conhecimento, este sucesso depende, ainda, da manifestação das capacidades de agir e de ser reconhecido como gerador de um conhecimento que deve ser, simultaneamente, credível do ponto de vista científico, relevante e partilhável pelas suas audiências políticas (ver Lindquist, 1990, pp. 32-35). Neste sentido, a agência da OCDE assenta na sua validação como 'organização perita' (ver Noaksson & Jacobsson, 2003, p. 42). Deste modo, a autoridade da OCDE depende de um desempenho que ateste a sua credibilidade enquanto 'contadora da verdade', uma organização livre de pontos de vista políticos e de circunstâncias particulares, capaz de produzir conhecimento comum, para todos, a

partir de estudos empíricos fundados em saberes sobre os quais existe um relativo consenso científico (ver Carvalho & Costa, no prelo).

Em quarto lugar, ressalta a natureza colaborativa do empreendimento, que evidencia uma grande capacidade em reunir universos sociais distintos – que envolvem investigadores, universidades, governantes, centros de investigação, profissionais da OCDE, entre outros – envolvidos na construção de quadros cognitivos e normativos comuns.

Em quinto lugar, alinhado com o processo de decisão da OCDE, constatamos que o empreendimento criado em redor do PISA, prevendo a coordenação dos actores através de relações de interdependência e em processos de co-autoria e co-construção de conhecimento, põe em relevo um modo *soft* de regulação pela informação, pela negociação e pelo conhecimento, a par da subsistência de formas de coordenação que mantêm traços burocráticos.

Finalmente, salientamos a variedade das publicações produzidas pelo empreendimento PISA e a variedade de públicos a que se dirigem, sendo evidentes as preocupações com o público-alvo, que nos permite concluir que a desmultiplicação de materiais produzidos em cada uma das edições do PISA se faz acompanhar por um trabalho reflectido atinente à sua circulação e manipulação por diferentes audiências. Resultando, como se viu, de um trabalho colaborativo, multidisciplinar, os produtos PISA são concebidos de modo a poderem ser reproduzidos, seleccionados, adaptados, aprofundados por diferentes utilizadores (e para diferentes públicos). Luís Miguel Carvalho fala de uma “amplificação (sonora) do PISA” (Carvalho, 2009a, p.72) com repercussões no número de textos e de pesquisas levadas a efeito sobre e/ou a partir dos dados gerados pelo PISA (idem, pp.70-71). É exactamente sobre a produção científica desenvolvida em torno/ a partir do PISA que versará o próximo capítulo da tese.

CAPÍTULO 3 - A REPRODUÇÃO E RECRIAÇÃO DO CONHECIMENTO PRODUZIDO PELO PISA

Neste capítulo, procuramos demonstrar empiricamente a actividade de investigação diversificada que o PISA alimenta, internacional e nacionalmente. O PISA promove a produção de conhecimento, que se reproduz, exercendo uma regulação que utiliza o conhecimento, e a endogeneização do conhecimento na política, como processo central da sua actividade. O fulcro da análise centra-se, assim, na importância desempenhada pelo conhecimento nos processos de regulação *soft* exercidos pela OCDE.

A pesquisa foi orientada para as revistas científicas, consideradas as principais infra-estruturas sociais para a comunicação nos campos científicos (ver Schriewer & Keiner, 1992). O capítulo divide-se em quatro partes. Na primeira parte, apresentamos os resultados da pesquisa realizada, a qual incidiu no período compreendido entre 1999 e 2007, abrangendo as edições do PISA de 2000, 2003 e 2006.

A segunda parte desenvolve-se em torno de um conjunto de textos que, embora elaborados em contextos diferentes e com propósitos distintos, abordam a tónica da construção do PISA e partilham o interesse pelo estudo dos modos de governação da educação, no quadro da formação de espaços políticos supranacionais e do papel das agências internacionais: os primeiros três inseridos no âmbito de projectos de investigação internacional, o quarto constituindo uma tese de doutoramento.

Na terceira parte observamos um conjunto de controvérsias que se vêm desenvolvendo em torno do PISA, relativamente às metodologias adoptadas, à sua recepção e ao uso dos seus resultados.

Finalmente, na última parte o nosso olhar recai na produção científica produzida em Portugal em torno do PISA, ou dos seus resultados, mormente num conjunto de eventos que permitem antever quiçá algumas alterações futuras relativamente ao interesse dos investigadores pelo Programa.

1. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa realizada em revistas científicas foi feita *on-line* e incidiu em resumos/artigos completos de um conjunto de motores de busca disponíveis na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (actual Instituto de Educação) da Universidade de Lisboa: IBSS (International Bibliography of the Social Sciences), JSTOR, SAGE (Political Science), ACM - The Guide, Current Contents (ISI), ERIC (EBSCO), ISI Proceedings (ISI), PubMed, Web of Science (ISI), NESSE e University of Connecticut RePEc⁶⁵.

A pesquisa deu-nos uma visão panorâmica da literatura que, com diferentes orientações, se desenvolve em torno do PISA. O inquérito da OCDE alimenta internacionalmente uma ampla actividade de investigação, que tem por base as suas características, os seus resultados, a metodologia e as análises (ver Carvalho, 2008b, 2009a).

A busca produziu um *corpus* composto por 116 artigos (Anexo 3) os quais, para efeitos de caracterização, foram divididos em duas grandes secções: uma, integrando 41 artigos publicados em números temáticos consagrados ao PISA e outra os 75 artigos publicados em números de revistas sem vínculo à temática.

A informação contida nos 116 documentos foi organizada e reduzida em cinco dimensões: (a) identificação; (b) sinopse do artigo; (c) tipo de artigo, (d) nível de análise, e (e) a localização dos autores face ao universo PISA. Posteriormente, os artigos foram classificados em cada uma das dimensões, em função da aplicação de categorias específicas.

A informação reunida no campo "identificação" foi examinada de modo a diferenciar as áreas de conhecimento das revistas. Para tal, tivemos em consideração o título e, sempre que necessário, a auto-apresentação do periódico. Utilizámos duas grandes categorias: 'Educação' e 'Não Educação'. Na primeira consideramos dois tipos de revistas: as de carácter não disciplinar e/ou pluridisciplinar, e as revistas específicas de diferentes áreas do conhecimento (Administração educacional e gestão escolar, [Didáctica das] Ciências/Matemática, Política Educativa, etc.). Na categoria da 'Não

⁶⁵ Os vocábulos utilizados foram os seguintes: PISA+OCDE e PISA+OECD.

Educação' apenas diferenciámos os artigos por grandes áreas do conhecimento: Sociologia, Política, Psicologia, Economia, Filosofia e Medicina.

A informação reunida no campo "tipo de artigo" foi trabalhada a partir do seguinte sistema de categorias:

- (1) Análises secundárias baseadas nos dados do PISA - para textos que dão conta de estudos baseados em informação empírica gerada no âmbito dos inquéritos PISA;
- (2) Análise dos resultados – para textos centrados na apresentação e discussão de resultados providenciados pelo PISA;
- (3) Recurso metodológico – textos que dão conta de estudos de diferentes teores e com populações diversificadas, nos quais os seus autores fizeram recurso a ferramentas metodológicas desenvolvidas nos estudos PISA;
- (4) Impacto/recepção – para os textos que incidem na análise do impacto dos resultados ou dos debates sobre o PISA em diferentes países;
- (5) Controvérsias – textos que reflectem acerca de questões teóricas e metodológicas do PISA; e
- (6) Apresentações do PISA – textos que predominantemente descrevem o PISA e seus resultados.

A dimensão relativa à "localização" dos autores dos textos face ao empreendimento PISA foi tratada a partir de um conjunto de categorias derivadas da estrutura formal do projecto. Assim, traçámos as seguintes categorias:

- (1) Estruturas de coordenação do PISA, a qual se subdivide em (1a) 'Nacional' (NPM e PGB) e (1b) 'Internacional' (estruturas do secretariado da OCDE);
- (2) Consórcio;
- (3) Especialistas (membros dos diversos fóruns de especialistas do PISA);
- (4) Autores sem ligações identificada ao empreendimento PISA.

Para efectuarmos a análise da “localização” dos autores no empreendimento PISA recorreremos às listas de nomes que constam dos relatórios internacionais (ver OECD, 2001, 2003a,2003b,2004a, 2004b, 2004c, 2004 d, 2005, 2006a, 2006b, 2006c, 2007a, 2007b).

1.1. Mapeamento das fontes

No âmbito da caracterização dos setenta e cinco artigos sobre o PISA, publicados entre 1999 e 2007, salientamos a existência de três revistas científicas com números temáticos dedicados ao PISA: o *Scandinavian Journal of Educational Research* (vol. 48, nº3, July 2004), que apresenta 6 artigos; a *Révue Française de Pédagogie* (nº 157, 2006) onde são publicados 6 artigos; e a *Revista de Educación* (número extraordinário, 2006) que conta com 29 artigos.

Esta revisão de literatura centra-se, ainda, num conjunto de textos onde existe uma construção e uma análise de dados relevantes sobre a produção do inquérito da OCDE: dois trabalhos produzidos no contexto do projecto Sfb 597 “Staatlichkeit im Wandel” - Projekt B5: Partizipation und Legitimation in Internationalen Organisationen (Research Centre ‘Transformations of the State’, Universidade de Bremen); um terceiro trabalho respeitante a pesquisas conduzidas no interior de um projecto de investigação internacional *Fabricating Quality in European Education Systems (an ESRC (UK)/ESF Eurocores programme Research Project* e um quarto trabalho que incide numa tese de doutoramento realizada no Canadá, na Universidade de Carleton (Ottawa, Ontario).

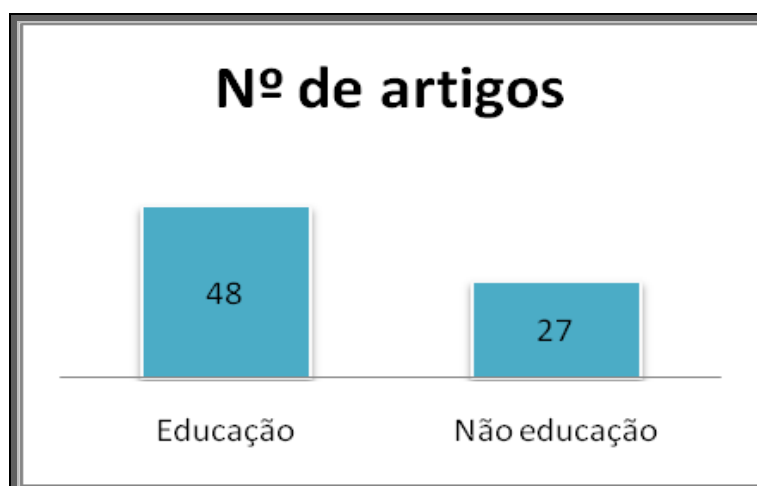
A análise permitiu-nos chegar a diversas ilações. Em primeiro lugar, salienta-se a existência de uma atenção permanente ao PISA, visível no aumento do número de publicações que se regista desde 1999 (apenas uma) até ao ano 2007 (24 artigos) (Tabela 1)⁶⁶.

⁶⁶ Como refere Carvalho (2009a) “a publicação de artigos relacionados com o PISA revela-se constante desde 2001 (o primeiro ciclo do PISA concluiu-se em 2000) e vem crescendo, de modo acelerado, ao longo deste período: cerca de um terço dos artigos identificados foram publicados até 2004, outro terço nos dois anos seguintes (2005 e 2006), e o último terço em 2007” (p.12) (ver também Carvalho, 2008b, p.5).

Tabela 1 – Número de Artigos por Ano de Publicação

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
1	-	3	6	9	7	11	14	24	75

Em segundo lugar, existe uma variedade de áreas de conhecimento que, para além da educação, são atraídas pelo inquérito: a Educação recolhe 48 dos artigos, publicados em 33 revistas (Gráfico 4).

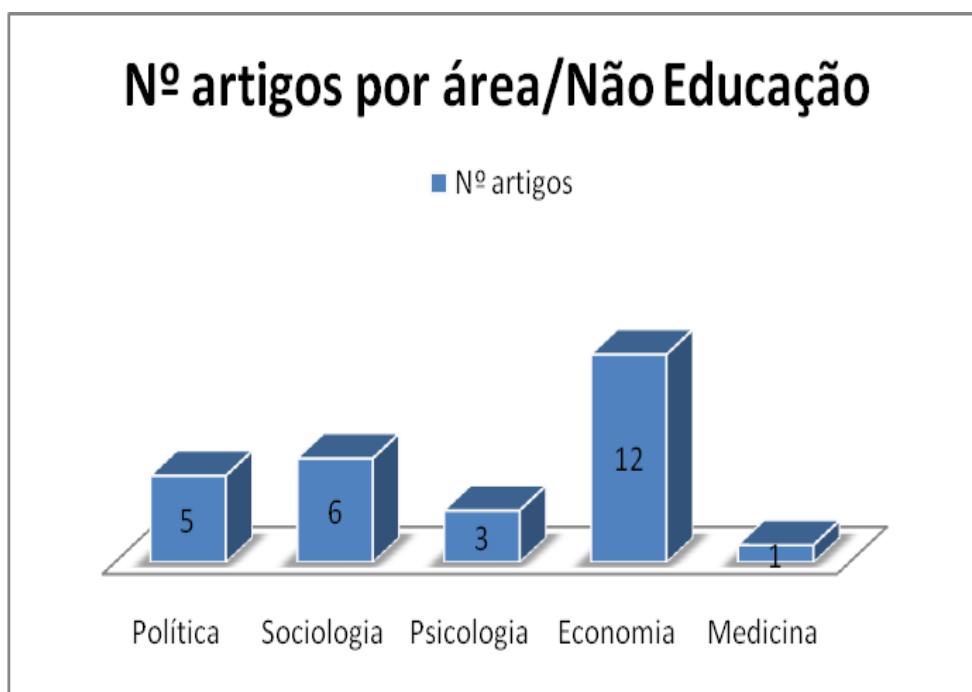
Gráfico 4 – Nº de artigos sobre o PISA (Educação/Não educação)

Fonte: *Corpus* de revistas consultadas (Anexo 3)

Dos setenta e cinco artigos analisados, vinte e sete são publicações em áreas tão diferentes como a Psicologia, a Economia⁶⁷, a Medicina, a Sociologia e a Política (Gráfico 5).

⁶⁷ Segundo Carvalho (2008b) “Estes artigos versam tópicos variadas, desde os interessados em análises de eficiência e da eficácia dos sistemas educativos - a efectividade do ensino privado e / ou comparações entre o público e o privado (Wynands & Möller, 2005; Calero, 2007), a eficiência das despesas na provisão da educação (Afonso & St. Aubin, 2006), a variabilidade geográfica das competências matemáticas dos alunos italianos, atendendo a factores económicos e de administração escolar locais (Bratti, Checchi & Filippin, 2007) -, até aos que

Gráfico 5 – Áreas Não Educação



Fonte: *Corpus* de revistas consultadas (Anexo 3).

O interesse pelo PISA extravasa o campo das publicações de educação. Dos 75 artigos tratados, 48 foram publicados em 33 revistas científicas associadas a áreas de conhecimento da ou sobre a educação, e os restantes 27, em 24 periódicos associados a outras áreas de conhecimento (Tabela 2).

Embora a sua presença se dê essencialmente em periódicos associados ao universo da educação, o PISA é matéria de interesse noutras áreas, em especial na Economia (12 artigos, em 9 periódicos), na Sociologia (6 artigos, em 6 periódicos) e em periódicos da área da análise das políticas (5 artigos, em 5 periódicos).

procuram conhecer efeitos de variáveis sócio-económicas ou sociais-escolares sobre os desempenhos dos estudantes (Rangvid, 2007; Schneeweis & Winter-Ebmer, 2007), passando até pelo interesse em modelos de tomada de decisão educacional dos estudantes (Jæger, 2007)” (p.7).

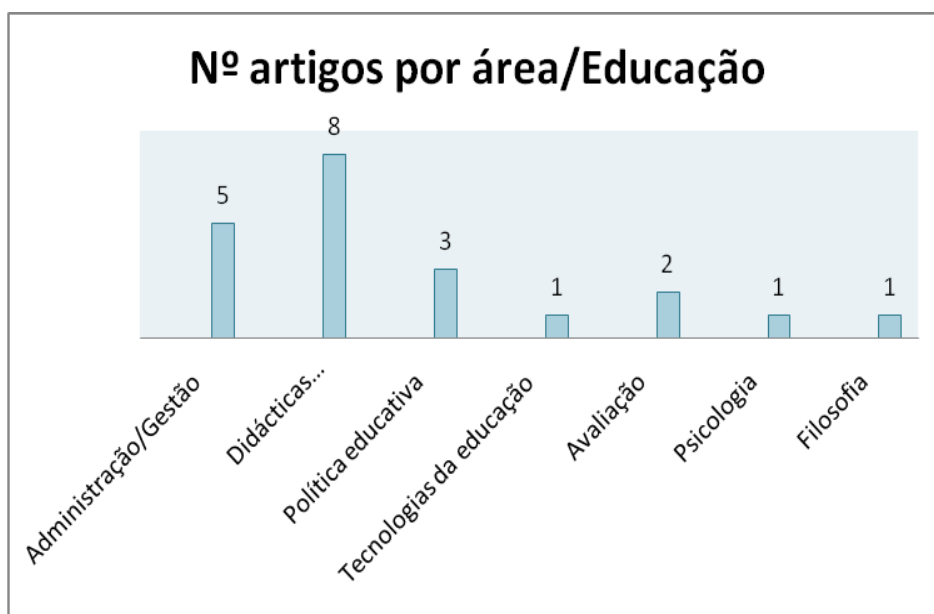
Tabela 2 – Número de Artigos por Área de Publicação

TOTAL		(57 revistas) – 75 artigos
EDUCAÇÃO		(33 revistas) – 48 artigos
Não disciplinares e Pluridisciplinares		(16 revistas) 26 artigos
Disciplinares		(17 revistas) 22 artigos
Administração/Gestão		(2) 5
Didáticas (Ciências/Matemática)		(7) 8
Política educativa		(2) 3
Tecnologias da educação		(1) 1
Avaliação		(2) 2
Psicologia		(1) 1
Filosofia		(1) 1
NÃO EDUCAÇÃO		(24 revistas) 27 artigos
Política		(5) 5
Sociologia		(6) 6
Psicologia		(3) 3
Economia		(9) 12
Medicina		(1) 1

Fonte: *Corpus* de revistas consultadas (Anexo 3).

Relativamente às temáticas abordadas nos textos sobre educação (Gráfico 6), estas relacionam-se com os domínios de avaliação do PISA, mais precisamente com a Matemática e as Ciências (8 artigos). No entanto, o inquérito parece interessar autores que publicam em revistas de áreas de especialidade, mormente de Administração/Gestão (5 artigos), Política educativa (3 artigos), tecnologias da educação (1 artigo), avaliação (2 artigos), Psicologia (1 artigo) e Filosofia (1 artigo).

Gráfico 6 – Áreas Educação



Fonte: *Corpus* de revistas consultadas (Anexo 3)

Em terceiro lugar, verificámos que as publicações em torno do PISA se distinguem pelo debate, reflexão e até mesmo pela contestação em torno da (re) interpretação dos seus resultados e de textos onde se reflecte sobre aspectos de teoria e/ou de metodologia (ver Carvalho, 2008b, p. 5).

Em quarto lugar, assinalamos que, no campo da educação, o interesse pelo inquérito é diverso e transversal às comunidades produtoras de conhecimento, sendo que a ligação ao PISA ocorre “tanto em periódicos de carácter mais aberto – não disciplinares ou multi/pluri-disciplinares – quanto em periódicos vinculados a uma matéria específica” (Tabela 2).

1.2. Categorização do *corpus*

O *corpus* foi sujeito a uma categorização que permitiu dividir os textos em 6 categorias: (1) análises secundárias sobre nova investigação efectuada a partir dos dados gerados pelo PISA (22 artigos); (2) artigos de reflexão sobre os resultados do inquérito (19 artigos); (3) textos de controvérsias sobre as bases teóricas e metodológicas do

PISA (17 artigos); (4) textos sobre o impacto e recepção nos vários países (7 artigos); (5) de apresentação do inquérito (7 artigos); (6) como recurso metodológico (2 artigos). No seu conjunto, os artigos de análises secundárias, de análise de resultados e de controvérsias compõem um pouco mais três quartos das publicações identificadas (Tabela 3).

Tabela 3 – Artigos Publicados por Tipo e Ano [1999-2007]

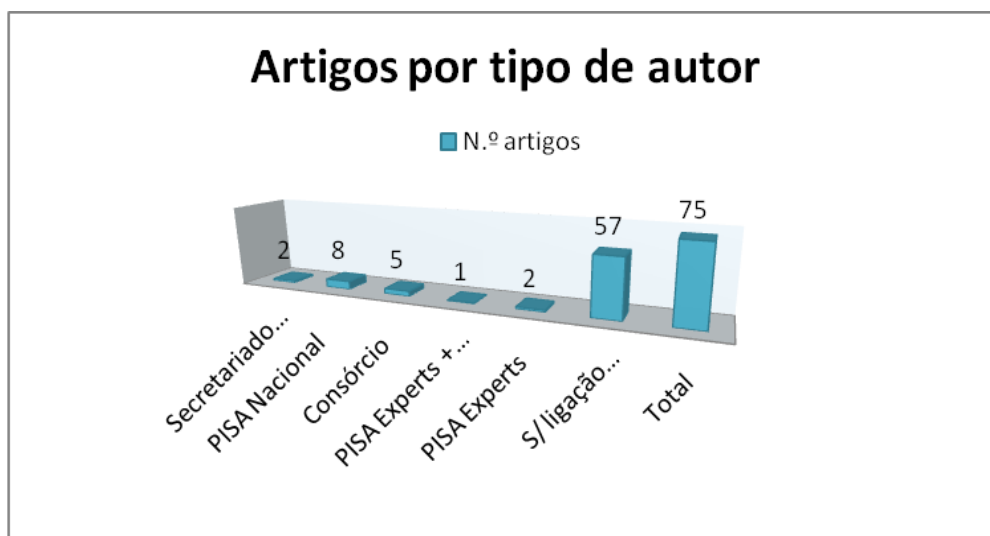
	99	00	01	02	03	04	05	06	07	Totais por tipo
Análises secundárias	-	-	-	-	2	2	5	4	9	22
Análise de resultados	-	-	-	4	2	1	4	3	5	19
Controvérsias	-	-	2	1	3	2	2	4	4	18
Impacto/Recepção	-	-	-	-	2	2	-	1	2	7
Apresentação do inquérito	1	-	-	1	-	-	-	2	3	7
Recurso Metodológico	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2
Totais por ano	1	-	3	6	9	7	11	14	24	75

Fonte: Carvalho, 2008b, p.6.

Apesar de, em cerca de um quarto dos artigos terem sido identificados, entre os seus autores, actores envolvidos no empreendimento PISA, o uso e a reflexão sobre o mesmo é feito predominantemente fora desse universo (Gráfico 7, e Tabela 2). Quanto aos autores associados ao empreendimento, todo o tipo de membro de estruturas formais do PISA participa na elaboração de artigos para periódicos, mas são mais frequentes as contribuições de membros nacionais do PGB e/ou de membros das estruturas nacionais do PISA, bem como de membros do Consórcio (ACER e outras agências); em contraponto, são relativamente menores as contribuições dos membros dos vários corpos de peritos e do Secretariado do PISA.⁶⁸

⁶⁸ Saliente-se, porém, que, quando considerados os números temáticos (ver adiante nesta secção, ponto 1.2.) percebe-se que os especialistas têm uma participação mais significativa na publicação de artigos sobre ou a partir do PISA.

Gráfico 7 – Artigos por tipo de autor



Fonte: *Corpus* de revistas consultadas (Anexo 3).

1.2.1. Textos da categoria 'Análises Secundárias'

Os textos do tipo '*análises secundárias*' constituem artigos onde os autores procedem à realização de estudos a partir dos dados do PISA. A investigação produzida versa diferentes assuntos, sendo, contudo, predominantes, os estudos sobre as desigualdades sociais, ora associadas aos recursos das famílias (Marks, 2006), do ponto de vista transnacional (Marks, 2007), ora associadas ao desemprego (Siddiqi, Subramanian, Berkman, Hertzman & Kawach, 2007), ora do ponto de vista do seu impacto no desempenho dos alunos, mormente associado ao género (Malin & Taube, 2004; Leino, Linnakylä & Malin 2004) e aos efeitos da mistura de alunos provindos de esferas sócio-económicas diferentes (Rangvid, 2007; Thorpe, 2006).

Analogamente, encontram-se pesquisas sobre a importância da descentralização educativa relacionada com o desempenho dos alunos (Ho, 2006; Maslowski, Scheerens & Luyten, 2007), análise que se estende a três sociedades asiáticas, o Japão, a Coreia e Hong Kong (Ho, 2006). O PISA alimenta também estudos que associam afetividade e desempenho, seja do ponto de vista das temáticas, ao nível da OCDE (Williams, Williams, Kastberg & Jocelyn, 2005), seja considerando a importância do 'Coaching' em testes com elevada relevância para aos alunos (Brunner, Artelt, Krauss & Baumert,

2007), ou ainda considerando o impacto dos colegas nos resultados obtidos (Schneeweis & Winter-Ebmer, 2007). Por outro lado, alguns estudos têm em conta as estruturas dos sistemas educativos (Strakova, 2007; Wynands & Möller, 2005), nomeadamente numa perspectiva transnacional, analisando a eficiência das despesas na provisão da educação (Afonso & St. Aubyn, 2006) e a dicotomia público/privado (Vandenberghe & Robin, 2004; Calero, 2007).

Por fim, são ainda levados a efeito estudos sobre a imigração (Prenzel & Zimmer, 2006), escassez de professores (White & Smith, 2005), a utilização do computador relacionada com os desempenhos (Papanastasiou, Zembylas & Vrasidas, 2003), bem como investigações sobre a relevância de estudos como o PISA na tomada de decisão política (Olsen & Lie, 2006) e quanto às diferenças de género associadas à literacia das Ciências (Yip, Chiu & Ho, 2004) e às diferenças regionais (Bratti, Checchi & Filippin, 2007). Finalmente, Jæger (2007) conclui que as escolhas dos alunos dinamarqueses, no ensino secundário, são consistentes com a tentativa de maximizar os retornos económicos e sociais para a educação.

1.2.2. Textos da categoria 'Análises de Resultados'

Os textos do tipo 'análise de resultados' constituem artigos onde os autores usam os resultados do PISA para procederem a reflexões e discussões diversas sobre os sistemas educativos. Os assuntos que aqui são discutidos e considerados são variados. Predominam, no entanto, textos nos quais são centrais as questões da equidade e das desigualdades sociais, ora associadas aos fenómenos de migração (Below, 2007) ora aos aspectos económicos e culturais dos países (Waltenberg, 2005; Durut-Bellat & Suchaut, 2005; Durut-Bellat, Mons & Suchaut, 2004, 2003; Geske & Kangro, 2002) ora à influência das origens sociais no desempenho dos alunos (Nash, 2003a; Barone, 2006; Meuret & Morlaix, 2006; Willms, 2006). Igualmente recorrentes são os trabalhos que analisam os resultados do PISA tendo em conta as estruturas dos sistemas educativos (Durut-Bellat & Suchaut, 2005; Durut-Bellat, Mons & Suchaut, 2004, 2003), nomeadamente quanto ao investimento na educação especial (Kivirauma & Ruoho, 2007), os custos e benefícios dos sistemas (Biffle, 2002) e a igualdade de oportunidades educativas (Domovic, 2005).

Finalmente, são ainda trabalhadas questões relativas às diferenças observadas entre os vários países quanto ao desempenho dos estudantes (Ammermueller, 2007; Fuchs & Wößmann, 2007); ao abandono escolar (Marks, 2007); ao ensino da língua materna (Sequeira, 2002) e aos efeitos da educação na economia (Hanushek, 2005).

1.2.3. Textos da categoria 'Controvérsias'

Os textos do tipo '*Controvérsias*' dizem respeito a artigos que espelham análises e debates de ordem metodológica ou conceptual que se dirimem em torno do PISA, decompondo-se em três orientações tipo: um conjunto de autores/textos claramente empenhados numa crítica ao PISA (e.g. Prais, 2003, 2004; Fuchs, 2003, Goldstein, 2004, 2006; Bautier & Rayou, 2007), outros que adoptam um posicionamento francamente favorável (e.g. Díaz, 2005; Barriga, 2006), noutros ainda encontramos o traçar pontos fortes e fracos, contribuições, limitações e propostas de aperfeiçoamento (e.g. Fredriksson, 2001; Mons, 2007).

Centrando-nos, agora, especificamente, em cada um, diríamos que uma parte substancial da argumentação se desenvolve em torno das questões e problemas da comparabilidade das avaliações internacionais de alunos (Bottani, 2001; Rindermann, 2006, 2007; Robin, 2002), seus contributos, limites e a necessidade de renovação (Rochex, 2006; Mons, 2007; Mulford, 2002; Díaz, 2005).

Um segundo conjunto de textos centra-se numa discussão crítica da metodologia adoptada no PISA, nomeadamente, argumenta-se que a metodologia escolhida não constitui uma adequada operacionalização da questão em análise (Bautier & Rayou, 2007; Dohn, 2007), recorrendo-se a procedimentos estatísticos específicos e outras metodologias na exploração dos dados (Goldstein, 2004, 2006) e alegando-se que as lacunas metodológicas terão favorecido determinados países (Prais, 2003, 2004).

Outros artigos ainda discutem questões da teoria educacional associadas ao conceito de literacia, utilizando o PISA e suas consequências no âmbito das políticas educativas (Fredriksson, 2001; Fuchs, 2003). Por fim, encontram-se ainda trabalhos

onde se recorre à metodologia PISA como referencial para avaliar a qualidade dos testes de avaliação nacionais (Barriga, 2006).

Em suma, as críticas que se tecem ao inquérito da OCDE desenvolvem-se, no domínio científico, em torno das questões da teoria e do método, em estreita articulação com aspectos atinentes aos propósitos da criação de conhecimento para a política, às próprias políticas educativas e ainda relacionadas com as (micro) políticas da produção do conhecimento científico (ver Carvalho, 2009a, p.37).

1.2.4. Textos da categoria 'Impacto'

Quanto aos textos que abordam o “impacto ou a recepção dos estudos PISA” em espaços nacionais e ou regionais, é a Alemanha e Finlândia que incidem. Relativamente à Alemanha, a recepção é analisada em termos do impacto no discurso político, com consequências nos processos de desenvolvimento do currículo e no discurso académico sobre a educação (Ertl, 2006; Allmendinger & Leibfried, 2003) e sobre as condições sociais e educativas (Hinke, 2003), bem como a reconceptualização da educação pré-escolar, mormente da qualidade dos programas e formação de educadores (Oberhuemer, 2004).

Quanto à Finlândia, o impacto é estudado atendendo à recepção pelos sindicatos dos professores (Rautalin & Alasuutari, 2007) e aos efeitos no campo da política económica e industrial (Ylä-Anttila & Palmberg, 2007) e na política educativa (Rinne, Kallo & Hokka, 2004).

1.2.5. Textos da categoria 'Apresentação do PISA'

Salientam-se os autores directamente ligados ao PISA, a quem cabe providenciar um conjunto de informações sobre os seus objectivos, seja do ponto de vista da sua génese e das razões políticas que lhe subjazem, pondo-se em evidência o facto de providenciar aos políticos as ferramentas necessárias para melhorarem a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas educativos (Schleicher, 2007); seja

atendendo às suas características organizacionais e componentes técnicos (Turner & Adams, 2007); centrando-se na descrição dos objectivos do PISA, dos participantes, procedimentos e organização e principais componentes e metodologias, e as características concretas da Matemática no PISA, a principal área de avaliação do PISA 2003 (Turner, 2006), ou apresentando os resultados de 17 países com populações significativas de alunos imigrantes (Schleicher, 2006).

Anderson, Lin, Treagust, Ross e Yore (2007) discutem as potencialidades dos dados do PISA para facilitar a investigação científica sobre a literacia científica e Matemática; Fensham e Harlen (1999) a relação escola-ciência e o entendimento público da ciência, chamando a atenção da comunidade científica, na área da educação, para o PISA, no domínio das Ciências; e Mulford (2002) faz uma revisão dos principais resultados do PISA 2000, salientando a qualidade dos dados recolhidos e a importância para a introdução de reformas.

1.2.6. Textos da categoria 'Metodologia'

Do ponto de vista metodológico, existem dois textos onde o PISA serve de mote para outras investigações. O texto de Bråten e Samuelstuen (2007), os quais, a partir de uma amostra de 177 alunos noruegueses e dos testes de literacia do PISA, aplicam técnicas de metacognição e compreensão textual. O outro texto (Baumert, 2001) é assinado por um especialista do PISA, que apresenta um estudo experimental onde utiliza os testes de literacia Matemática do PISA para explorar se os níveis de motivação de desempenho na prova podem ser melhorados com a adição de recompensas.

2. Números temáticos de revistas científicas versando o PISA

Da pesquisa efectuada emergiram três revistas científicas com números temáticos dedicados ao PISA, a saber, o *Scandinavian Journal of Educational Research* (vol. 48, nº3, July 2004), a *Révue Française de Pédagogie* (nº 157, 2006) e a *Revista de Educación* (número extraordinário, 2006). Passamos, de seguida, a descrever e analisar o conteúdo destes números extraordinários, centrando a atenção nos autores dos artigos e nos tipos de texto publicados.

No caso da revista escandinava, os colaboradores são, na sua totalidade, investigadores/peritos que simultaneamente representam as estruturas nacionais do PISA da Noruega e da Finlândia (membros nacionais do PGB e/ou NPM, de ambos os países), países onde a gestão do PISA é da responsabilidade de universidades. Possivelmente devido a estas condições, os textos constituem estudos autónomos gerados a partir do material empírico do PISA. A tónica é posta na investigação empírica e no aproveitamento dos dados gerados pelo empreendimento.

Natureza distinta tem o número temático da revista francesa, que reúne investigadores/peritos e representantes do PISA nacional de outros países que não a França e investigadores franceses sem ligação conhecida ao empreendimento. A publicação assenta no trabalho de investigadores e especialistas, reunindo em seu redor diversas possibilidades de reflexão sobre o uso do PISA. Configura uma espécie de fórum de debate especializado e municiado por actores com ligações ao mundo da investigação. Neste contexto, têm lugar textos que discutem resultados, vantagens/desvantagens, contribuições/limitações dos estudos PISA.

Já o número temático da revista espanhola expande a rede de contributos, apresentando uma composição mais ampla, contendo todos os membros formais do PISA (Secretariado da OCDE e membros da ACER, líder do Consórcio do PISA), investigadores das universidades espanholas, bem como um conjunto de membros dos organismos estatais (nacional e regionais) responsáveis pela gestão do PISA em Espanha e potenciais administradores: 12 dos autores que colaboram no número extraordinário são publicamente associados ao PISA espanhol, mais propriamente às estruturas estatais /regionais que coordenam o PISA neste país. Mais: o volume temático integra contribuições de outros países, concretamente da América Central e do

Sul (do espaço geo-político-linguístico hispano-americano). Aqui, o perfil dos textos atinge o máximo da heterogeneidade. Como clarificaremos, estas diferentes composições repercutem-se no conteúdo dos textos elaborados.

2.1. Inquirindo o PISA a partir de dentro

No caso da edição especial da revista *Scandinavian Journal of Educational Research* (2004), são seis os artigos sobre o PISA que aí são incluídos, escritos por investigadores das equipas nacionais do PISA dos países nórdicos, muitos deles também peritos do PISA: da Universidade de Jyväskylä, da Finlândia, Antero Malin, Taube, Kaisa Leino e Pirjo Linnakylä (este último representante finlandês no PGB e especialistas no grupo da leitura); da Universidade de Oslo, na Noruega, Are Turmo, Rita Hvistendahl, Astrid Roe, Marit Kjaernsli, Svein Lie (este último gestor do PISA na Noruega e integrando o grupo de especialistas das Ciências) e Rolf Vegar Olsen (especialistas do PISA no domínio do desenvolvimento de instrumentos científicos).

Trata-se de uma edição centrada nos factores sociais e culturais, dos países nórdicos, associados ao desempenho dos estudantes na literacia das Ciências e na da leitura, e que integra várias 'análises secundárias'. Linnakylä, Malin e Taube (2004) analisam os factores antecedentes dos alunos finlandeses e suecos que determinam o seu baixo desempenho na literacia da leitura (concluindo existir uma forte relação entre esses baixos resultados e as questões do género, aspectos socioculturais, assim como as características pessoais, atitudes e actividades dos alunos dentro e fora da escola). Leino, Linnakylä e Malin (2004) identificam os perfis de multi-literacia dos estudantes finlandeses quanto ao desempenho, ao género e aos antecedentes familiares dos alunos. Turmo (2004), centrando-se na literacia científica e tendo por base os dados do PISA 2000, analisa a relação entre o desempenho dos alunos nórdicos e os factores familiares, sociais e culturais (embora conclua poder existir em muitos dos países nórdicos uma relação surpreendentemente forte entre o capital económico da família e o nível de literacia dos estudantes; a análise mostra que essa relação é relativamente fraca na globalidade desses países).

O artigo de Rolf Vegar Olsen (2004), de natureza metodológica, centra-se na análise dos itens científicos e procura demonstrar que, para além dos resultados globais e das análises separadas, item a item, existe informação de diagnóstico importante acerca da cognição dos estudantes. Kjaernsli e Lie (2004), focalizando-se na literacia científica e nas características dos estudantes nórdicos, comparando-os com os seus pares com base em análises de somatório de pontuações de grupos de itens, centram-se nas diferenças de género relativas a dois tipos de competências: compreensão de conceitos científicos e competências de raciocínio científico (e, além disso, estudam diferenças e semelhanças entre os países baseados em análises do tipo item a item).

Finalmente, Hvistendahl e Roe (2004) analisam pormenorizadamente o desempenho de alunos oriundos das minorias, na Noruega, atendendo aos três domínios avaliados pelo PISA: literacia da leitura, da Matemática e das Ciências, e discutem as possibilidades para minorar as diferenças que se fazem sentir entre o desempenho dos alunos oriundos das minorias e os restantes estudantes noruegueses.

2.2. Teoria e Metodologia: cruzamento de olhares sobre o PISA

O número 157 da revista *Révue Française de Pédagogie*, que inclui um dossiê intitulado 'PISA: analyses secondaires, questions et débats théoriques et méthodologiques', conta com a participação de investigadores das equipas nacionais do PISA da Alemanha (Manfred Prenzel & Karin Zimmer) e dos países nórdicos (Rolf Olsen e Sven Lie), uma especialista francesa (Martine Rémond), a par de autores sem relação conhecida ao empreendimento PISA (Élisabeth Bautier, Jacques Crinon, Patrick Rayou, Jean-Yves Rochex, Pierre Vrignaud, Jean Moreau, Christian Nidegger e Anne Soussi). Coordenado por Jean-Yves Rochex, em colaboração com Andrée Tiberghien, este dossiê conta com seis artigos que abordam o PISA sob diferentes ângulos.

Neste número da revista francesa dois dos artigos publicados mostram as possibilidades oferecidas pelo material empírico produzido no âmbito do PISA, para o desenvolvimento de análises secundárias. Prenzel e Zimmer (2006) apresentam vários estudos nacionais complementares ao PISA, posteriores à edição de 2003, na Alemanha, consistindo no alargamento da amostra, que permitiu apreender especificidades dos

alunos imigrantes e fazer a comparação entre Länders; em testes suplementares de Matemática e Ciências, que possibilitaram ampliar o inventário e os dados recolhidos; na aplicação de novos testes aos respondentes do PISA, numa fase posterior, tendo em vista estimar os progressos obtidos, e na realização de entrevistas às equipas de direcção das escolas. Por seu turno, Olsen e Lie (2006) apresentam análises secundárias possíveis de efectuar a partir de estudos internacionais como o PISA e o TIMSS. Alertam para a sua importância enquanto instrumentos de apoio ao *policy making* internacional e enquanto detentores de informação passível de ser utilizada em análises secundárias pelos investigadores das Ciências da educação.

Por outro lado, Martine Rémond (2006) compara os resultados dos alunos franceses em dois inquéritos internacionais sobre a literacia da leitura (PISA 2000/PIRLS), comparação que estende às últimas avaliações nacionais francesas; o que lhe permite perceber as características e o perfil dos alunos franceses e formular recomendações sobre os conteúdos e as estratégias de ensino susceptíveis de contribuir para a melhoria das suas competências.

No campo das 'controvérsias', incluem-se três artigos sobre a literacia e a sua avaliação. Vriegnaud (2006), em "La mesure de la littéracie dans PISA: la méthodologie est la réponse, mais quelle était la question?", analisa a interacção entre os aspectos metodológicos e a forma como a literacia é conceptualizada e definida no inquérito PISA. Apresenta as teorias psicométricas e o modelo de medida usado, insistindo nas questões de validade destes modelos, que colocam fortes constrangimentos à forma como a variável medida (literacia) é construída, com consequências sobre os resultados. Moreau, Nidegger e Soussi (2006), no artigo "Définition des compétences, choix méthodologiques et retombées sur la politique scolaire en Suisse" interrogam-se acerca da adequação às especificidades locais do modelo e das variáveis estatísticas utilizadas no PISA. Fazem-no partindo da constatação de que certos itens considerados de dificuldade idêntica obtiveram percentagens de sucesso muito diferentes, ou ainda a constatação de que a relação estatística entre o nível de desempenho dos alunos a Matemática e o índice sócio-económico se afigura de grande variabilidade entre cantões. Bautier, Crinon, Rayou e Rochex (2006) contribuem com uma análise complementar aos testes do PISA sobre literacia no texto "Performances an littéracie, modes de faire et univers mobilisés par les élèves: analyses secondaires de l'enquête

PISA 2000”, onde discutem a literacia e os pressupostos metodológicos e psicométricos do PISA 2000, contestando ainda a lógica do ‘palmarés’ que presidiu à publicação dos seus resultados.

2.3. Múltiplos olhares sobre o PISA

Finalmente, o número extraordinário da *Revista de Educación* de 2006 tem a colaboração de Andreas Schleicher, Director do PISA, e Ross Turner, investigador do ACER, e de um conjunto de investigadores das equipas nacionais do PISA (Gérard Bonnet, da França; Pirjo Linnakylä e Jouni Välijärvi, da Finlândia; Josu Sierra Orrantia, representante espanhol no PGB, em 2003; e Felipe Martínez Rizo, do México). Colaboram, ainda, individualidades ligadas ao mundo da avaliação dos sistemas educativos, como Norberto Bottani, ex-responsável pelo INES na OCDE, e Enrique Froemel de Andrade, consultor da OREALC/UNESCO. Um outro grupo de colaboradores é composto por académicos e investigadores das universidades espanholas, sem relação conhecida com o empreendimento PISA (Quadro 10).

Finalmente, um terceiro tipo de colaboração é protagonizado por actores ligados a estrutura da Administração central ou regional da educação em Espanha⁶⁹.

Compreendendo 27 artigos, este número extraordinário aborda as diferentes dimensões do PISA e da sua aplicação, com uma ênfase maior dada ao caso espanhol. A amplitude de autores aqui reunida repercute-se na estrutura da edição, que aparece dividida em três grandes secções: ‘Análises do estudo PISA’, ‘Áreas avaliadas no PISA e factores relacionados com as competências desenvolvidas pelos alunos’ e ‘A participação de Espanha no PISA’. Esta última secção subdivide-se em duas, denominadas ‘Comunidades autónomas que participaram no PISA 2003’ e ‘Comunidades Autónomas que participarão pela primeira vez no PISA 2006’.

A primeira secção inclui dois artigos de ‘Apresentação do inquérito’: os textos de Schleicher (2006) e de Turner (2006), que descrevem e analisam o PISA do ponto de

⁶⁹ Carmen Maestro Martín, do Instituto Nacional de Qualidade e Avaliação da Qualidade do Sistema Educativo (INECSE) e representantes das Comunidades Autónomas.

vista da sua criação, fundamentação teórica, desenho, gestão e aplicação, bem como interpretação dos resultados e componente política. Inclui também os artigos de Enrique Andrade (2006), onde se analisa a participação e os resultados dos países em desenvolvimento em seis estudos internacionais, incluído o PISA; e de Felipe Martínez Rizo (2006) que analisa a participação mexicana no PISA, extraíndo conclusões relevantes para a aplicação do mesmo na América latina.

Quadro 10 – Investigadores espanhóis sem relação conhecida ao PISA que escrevem sobre o PISA

Nome	Instituição
Álvaro Marchesi Rosário Martínez Arias	Universidade Computalense
Fernando Hernández Juana M ^a Sancho Gil	Universidade de Barcelona
Tomás Recio Muñiz	Universidade de Cantábria
Emílio Sánchez Héctor García-Rodicio	Universidade de Salamanca
Daniel Gil Pérez y Amparo Vilches	Universidade de Valência
José Luís Castel Baldellou Margarida Massot Verdú Gerard Ferrer Esteban Ferran Ferrer Julià	Universidade Autónoma de Barcelona

Fonte: *Revista de Educación, extraordinária, 2006.*

Os restantes três artigos desta secção instalam o leitor no lugar das ‘controvérsias’. Norberto Bottani (2006) fornece um panorama histórico das avaliações internacionais em larga escala, com início nos anos cinquenta do século passado. Valorizando a importância do IEA, neste domínio, assinala os novos rumos da avaliação a partir da entrada na corrida, por parte da OCDE, em 1993, o que trouxe fortes implicações para as políticas educativas dos vários países participantes. Gérard Bonnet (2006) expõe algumas das dificuldades relacionadas com os objectivos e métodos dos programas de avaliação comparada de alunos, em geral, e do PISA, em particular; inquire sobre os factores de ordem linguística e cultural dessas dificuldades, explana as

consequentes limitações dos inquéritos, e sugere uma abordagem complementar à metodologia do PISA. Martínez Árias (2006) procede a uma avaliação da qualidade metodológica do PISA a partir dos critérios de qualidade estabelecidos para as avaliações internacionais pelo *Board of International Comparative Studies in Education* (BISCE).

Em relação ao capítulo intitulado 'Áreas avaliadas no PISA e factores relacionados com as competências desenvolvidas pelos alunos' são analisadas as áreas prioritárias avaliadas nos diferentes ciclos do PISA, antecipando-se (à época) o ciclo de 2006. A maior parte dos textos reflecte sobre questões teóricas e metodológicas do inquérito. Juana Sancho Gil (2006), embora enfatize a importância das competências básicas para a vida, alerta para as limitações decorrentes das provas feitas com "lápiz e papel" e para a influência que o contexto familiar e social, a cultura de escola e os professores têm nos modos de aprendizagem dos alunos, nas suas expectativas e predisposição para aprenderem; Emílio Sánchez e Héctor García-Rodicio (2006) abordam aspectos menos analisados sobre o que avaliar, como avaliar e interpretar na literacia da leitura; Tomás Recio Muñoz (2006), baseando-se em problemas matemáticos recolhidos maioritariamente dos testes aplicados, sugere prudência quanto à definição que o PISA faz da literacia da Matemática e das possibilidades em avaliá-la com o tipo de testes que utiliza. Já Romero (2006) exprime uma opinião diversa da anterior, valorizando positivamente a contribuição do PISA para a avaliação das competências da Matemática e da resolução de problemas, embora defendendo que esta articulação teórica deva necessariamente ter uma leitura em termos curriculares. Gil Pérez e Amparo Vilches (2006) salientam as contribuições do PISA para a avaliação das Ciências, destacando a avaliação do conhecimento científico numa perspectiva pluridimensional. Analisam a coerência dos testes do PISA com as estratégias de construção do conhecimento científico, opinando acerca dos caminhos a trilhar para a melhoria da educação científica e da educação básica em geral.

Os dois outros artigos desta secção são típicos textos de 'análise de resultados': Linnakylä e Välijärvi (2006) debruçam-se sobre os resultados de sucesso dos alunos finlandeses, discorrendo sobre os factores desse êxito; e Draper (2006) faz uma análise comparativa entre os resultados da Finlândia e da Espanha, elegendo o modelo de

selecção e formação de professores como a solução para o excelente nível de competência na leitura dos estudantes finlandeses.

Relativamente à última secção, dedicada à 'Participação de Espanha no PISA', integra dois conjuntos de textos: (a) artigos que analisam os resultados dos estudantes espanhóis ou que reflectem sobre as implicações e o impacto do programa em Espanha; e (b) uma dezena de artigos dedicados às Comunidades Autónomas que participaram pela primeira vez no PISA em 2003 (Castelo e Leão, Catalunha e País Basco) e em 2006 (Andaluzia, Aragão, Astúrias, Cantábria, Galiza, La Rioja e Navarra) que se pautam pelo panegírico das potencialidades do PISA e pela análise do papel das avaliações PISA no conjunto das avaliações em curso no sistema escolar (de âmbito estatal, de cada administração autonómica e as próprias avaliações internas das escolas).

No primeiro caso, contam-se os artigos de Carmen Maestro Martín (2006), que analisa o impacto dos dois primeiros ciclos do PISA, em Espanha, incluindo os resultados obtidos, e reporta-se aos factores que os explicam e as medidas adoptadas para melhorá-los, mantendo e elevando os níveis de equidade do sistema educativo espanhol. No seu texto, Marchesi (2006) analisa e interpreta o que, em sua opinião, são as principais conclusões do PISA. Fá-lo em função das especificidades do Sistema Educativo espanhol, sugerindo oito aspectos prioritários para as políticas educativas nacionais. Hernández (2006) focaliza-se na necessidade de repensar as práticas educativas do ensino secundário tendo em vista melhorar a implicação e transferência das aprendizagens dos alunos. Verdú, Esteban e Julià (2006) expõem as conclusões de um estudo sobre as opiniões da comunidade educativa acerca da participação espanhola no PISA 2000, bem como o impacto do estudo na imprensa. Esteban, Baldellou e Julià (2006) analisam a questão das desigualdades do sistema educativo.

No segundo caso, trata-se de uma secção (a última) que é dedicada às Comunidades Autónomas que participaram pela primeira vez, no PISA, em 2003 (Castelo e Leão, Catalunha e País Basco) e em 2006 (Andaluzia, Aragão, Astúrias, Cantábria, Galiza, La Rioja e Navarra). Totalizam dez artigos (Quadro 11).

Quadro 11 – Actores da administração central/ regional da educação em Espanha que escrevem sobre o PISA

Autor	Texto
Francisco Javier Alvarez Guisasola [Conselheiro de Educação da Junta de Castelo e Leão]	“Aprender de los resultados de hoy para mejorar la educación del mañana”
Josu Sierra Orrantia [Director do Instituto de Avaliação do País Basco]	“Los retos de la evaluación de sistemas educativos”
Joaquím Prats [Presidente do Conselho Superior de Avaliação do Sistema Educativo da Catalunha]	“El estudio PISA 2003 en Cataluña: resultados y factores contextuales”
Cándida Martínez López [Conselheira de Educação da Junta de Andaluzia]	“Andalucía y el informe PISA”
Matías Jesús Torcal Esteras, Gonzalo Herrera Larrondo e Jesús Molledo Cea [Departamento de Educação do governo de Aragão]	“El programa PISA en un modelo integral e integrado de evaluación del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Aragón”
Arturo Pérez Collera [Conselho de Educação e Ciência do principado das Astúrias]	“PISA 2006, un reto estimulante y una palanca para la mejora de la educación en Astúrias”
Conselho de Cantábria	“PISA: un marco adecuado”
José Graña Carrodegas [Conselho de Educação e Ordenación Universitária]	“El programa PISA en Galicia: pasado, presente y futuro”
Juan Antonio Gómez Trinidad [Director Geral de Educação. Conselho de Educação, Cultura e Desporto de La Rioja]	“La Rioja hacia la evaluación censal de PISA”
Fermín Villanueva Ferreras [Director Geral de Ensino escolar e profissional. Departamento de Educação do governo de Navarra]	“Participación de Navarra en la evaluación PISA: razones de una decisión”

Fonte: *Revista de Educación, extraordinária, 2006.*

Pautando-se pelo discurso panegírico de defesa das potencialidades do PISA, em quase todos se analisa o papel das avaliações do programa, no conjunto das avaliações em curso, de âmbito estatal, de cada administração autonómica e as próprias avaliações internas das escolas.

2.4. O debate em continuado nas revistas científicas

Não obstante não se tratar de um número explicitamente dedicado ao PISA, destacamos a publicação, em 2003, da revista alemã *Zeitschrift für Pädagogik*, que integra no seu volume 49 (2), uma secção sob o tópico 'Large Scale Assessments', na qual dois artigos abordam o PISA em suas relações com outros estudos comparados de natureza equivalente.

Mais recentemente, salientamos o dossiê temático sobre o PISA da Revista *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, coordenado por Luís Miguel Carvalho (2009c) sob a designação 'O PISA e as Políticas Públicas de Educação: estudos em seis países europeus'. Este número temático inclui artigos das equipas nacionais do Projecto KNOWandPOL sobre a circulação e uso do PISA nos diferentes contextos: Bélgica (comunidade francófona), França, Hungria, Portugal, Roménia e Escócia.

Neste número especial, Éric Mangez e Branka Cattonar (2009) analisam a recepção e uso do PISA na Comunidade francesa da Bélgica, refutando a tese de que o PISA subsiste como instrumento de suporte à decisão política e defendendo tratar-se de um instrumento de "supervisão" que opera (e é operado) de uma forma que faz com que os reguladores se tornem regulados, em que o "Estado avaliador" é também um "Estado avaliado".

Nathalie Mons e Xavier Pons (2009b) trazem-nos olhar francês, analisando o PISA no debate político francês. Os autores sugerem existir dois conjuntos de argumentos: o argumentário do enviesamento e o argumentário da governança ideal – produzidos, respectivamente, por dois conjuntos de actores políticos relevantes, as equipas do ministério da educação e os membros da OCDE – os quais evoluem quer por competição entre eles, quer quando surgem novas circunstâncias ou se envolvem novos actores e novos interesses, entre outros.

O artigo de Eszter Berényi e Eszter Neumann – com Iván Bajomi e Júlia Vida – (2009) focaliza as formas como os actores nacionais lidam com o diagnóstico do sistema educativo húngaro produzido pelo inquérito PISA, salientando ter-se tornado

numa narrativa central para a política educativa na Hungria, anulando várias vozes e resultando num discurso político unívoco.

Sotiria Grek, Martin Lawn e Jenny Ozga (2009b) salientam a importância do PISA na Escócia como reforço da confiança no seu sistema educativo, o que o tornou num avaliador externo dos processos internos de garantia da qualidade. Ademais, os autores reforçam a ideia de que o Programa da OCDE é ainda usado como espaço de promoção da Escócia como sistema educativo separado e distinto da Inglaterra na arena internacional.

Natércio Afonso e Estela Costa (2009b) examinam a mobilização dos resultados do PISA nos processos de legitimação das políticas educativas e na construção da “retórica governamental”, em Portugal, sob a égide do XVII Governo Constitucional Português. Os autores discutem a hipótese de que é possível identificar novas configurações nos processos de decisão política.

O caso romeno chega-nos pelos autores Adél Kiss, Ildikó Fejes e Zoltan Biró (2009), que descrevem a política educativa e de investigação educacional na Roménia, analisando os participantes, as actividades, os produtos do PISA a nível nacional e os raros debates sobre ele (com uma amorfa opinião pública). Traça-se o cenário de um país “pós-socialista” que, desde o final dos anos de 1990, vive os processos instáveis (políticos, económicos e culturais) da transição, bem como o processo controverso de “aproximação” à UE.

Finalmente salientamos a nota de apresentação onde Luís Miguel Carvalho (2009c) faz uma breve, porém profunda, reflexão sobre a relação conhecimento-política.

3. Estudos em torno da produção do PISA

De seguida, centramo-nos num conjunto restrito de investigações no seio das quais as questões da fabricação e difusão do PISA, pela OCDE, assumem um carácter relevante no âmbito do trabalho empírico conduzido pelos seus autores. Assim, efectuamos uma descrição convencional das suas principais ferramentas conceptuais,

problemáticas e metodologias, bem como as principais constatações/discussões relacionadas com a produção do PISA e argumentos desenvolvidos a partir dos dados.

Os dois primeiros trabalhos derivam do projecto Sfb 597 "Staatlichkeit im Wandel" - Projekt B5: Partizipation und Legitimation in Internationalen Organisationen (Research Centre 'Transformations of the State', University of Bremen). O terceiro diz respeito a pesquisas desenvolvidas no interior do projecto de investigação internacional *Fabricating Quality in European Education Systems (an ESRC (UK)/ESF Eurocores programme Research Project)*. O quarto trabalho apresenta características distintas, porquanto se trata de uma tese de doutoramento.

3.1. Sobre as formas de governança do PISA

Em *Comparing Governance of International Organizations – the EU, the OECD and Educational Policy*, Martens, Balzer, Sackmann e Weyman (2004) estudam as formas de governança através das quais as organizações internacionais (OIs) exercitam a sua influência no *policy making* nacional. Fazem-se dois estudos de caso, sobre a UE e a OCDE. As fontes utilizadas são as seguintes: entrevistas a membros do staff e a representantes governamentais das organizações internacionais e análise de documentação oficial emitida por ambas as organizações. Recorre-se ao neo-institucionalismo sociológico para conhecer as formas de governo e as principais componentes da governança no seio das organizações internacionais (OIs). Coloca-se o foco nas qualidades institucionais das OIs, com as quais a política educativa se relaciona e nos impactos possíveis no *policy making* nacional.

Três dimensões da governança exercida pelas organizações internacionais são identificadas: (1) governança por co-ordenação (2) governança por formação de opinião e (3) governança por meios legais e financeiros. Defende-se que as organizações internacionais estão preparadas para moldar e guiar o processo de decisão política internacional dada a sua capacidade para coordenar iniciativas e configurar ideias no campo político, controlando os processos internacionais e influenciando os seus conteúdos.

O PISA exemplifica este exercício de governança: trata-se de um bem-sucedido projecto da OCDE, resistente a críticas, dada a sua sofisticada abordagem metodológica, tendo encontrado uma ampla aceitação política e científica. O PISA ilustra o modo como os estudos comparativos internacionais influenciam e configuram os debates e as iniciativas domésticas, dando aos países *benchmarks* e actualizações regulares acerca dos desempenhos dos seus estudantes. Os resultados revelam a enorme capacidade das organizações internacionais na formação e condução do processo de decisão política nacional devido à sua aptidão para coordenar iniciativas e formar ideias no campo político da educação. Através do PISA, a OCDE molda as políticas educativas domésticas, revelando-se capaz de encontrar uma agenda comum e moderar o conteúdo das políticas. Para a OCDE, trabalhar com 'coordenação' e com 'formação de opinião' parecem ser as formas mais fortes de governar.

3.2. O PISA no quadro dos novos modos de governação da OCDE

Em *Boomerangs and Trojan Horses: The Internationalization of Education Policy in the EU and the OECD*, Martens e Wolf (2005) estudam as motivações estratégicas dos actores e as dinâmicas institucionais de internacionalização das políticas educativas que, constituindo um domínio do sistema político interno de cada país, são agora encaradas como uma questão de governança internacional. Os motivos e as dinâmicas institucionais que moldaram a transferência da política educativa para a UE e para a OCDE, e o modo como esta internacionalização se repercute nas políticas internas são analisados através de dois estudos de caso – o processo de Bolonha (UE) e o estudo PISA (OCDE).

O quadro teórico articula uma análise estratégica e a perspectiva neo-institucionalista: a primeira centrada em abordagens à cooperação internacional centradas nos actores; a segunda enfatiza a dinâmica institucional das organizações internacionais como factores determinantes e explica os *resultados* da internacionalização. Os governos usam as acções de governança intergovernamental como instrumentos para alargarem a sua área de competência e retirar aos actores internos o controlo da tomada de decisões. Novos actores não-governamentais e outras

maneiras de pensar os modos de interacção entre o Estado e a sociedade ganham importância. A dinâmica institucional da OCDE acelerou a propagação de novos modos de governação. Assiste-se a uma mudança de 'governo' para 'governança', em que as funções do Estado se alteram de intervenções hierárquicas de comando e controlo para formas negociadas de coordenação. Antecipa-se que as normas e formas de governança podem interferir com a lógica estratégica dos actores que as rodeiam, não só influenciando as suas escolhas estratégicas, como desenvolvendo formas inesperadas das previstas inicialmente.

Para circunscrever as consequências involuntárias dos comportamentos estratégicos observáveis são introduzidas as metáforas 'bumerangue desviado' (UE) e 'Cavalo de Tróia' (OCDE). Estrategicamente motivados, os Estados dispuseram-se a ser comparados, classificados e ordenados, mas não anteciparam o modo como o PISA se viria a desenvolver, nem o que a OCDE faria com os resultados deste estudo, do qual acabaram por ficar reféns.

3.3. Governando pelos números

No contexto do trabalho desenvolvido no âmbito do Projecto '*Fabricating Quality in European Education Systems*' – que se centra nos processos de garantia de qualidade e avaliação através de dados produzidos e utilizados na Escócia, em Inglaterra, na Dinamarca, na Suécia e na Finlândia – Jenny Ozga e Sotiria Grek (2008) e Sotiria Grek (2009) estudam a informação como nova forma de governança na Europa e o seu contributo para a 'europeização' da educação. Neste contexto, o PISA é inquirido quanto à forma como incorpora e age nos espaços políticos nacionais, governando-os e moldando-os. Fazem-se três casos que ilustram diferentes tipos de "resultados" do PISA, na Finlândia, na Alemanha e no Reino Unido.

São mobilizadas três principais fontes de ideias: (a) as que apontam para perspectivas histórico-culturais da educação comparada; (b) as que incidem sobre as novas formas de governança e o papel capital desempenhado pelo conhecimento e pela informação nessas novas formas de governação; (c) as relativas às histórias das

estatísticas, que demonstram o trabalho político, técnico e cognitivo necessário para o aparecimento da nação e das estatísticas nacionais.

À medida que a política educativa começou a ser encarada como central para a competitividade das economias nacionais face à globalização, agendas como a da OCDE incorporaram os processos de internacionalização, de europeização e, portanto, de convergência política. O PISA surge como uma parte desses processos políticos de internacionalização e convergência política com relação à educação no seio da OCDE. O PISA é compreendido enquanto tecnologia política: um recurso de governação para a agência nacional e para as forças transnacionais como a União Europeia e a OCDE. E o PISA transforma-se num elemento indicativo da transferência de 'governo' para um novo modo de 'governança' corporizado numa rede complexa de agências intergovernamentais. Os 'casos' analisados ilustram os diferentes 'impactos' às recepções nacionais dos resultados do inquérito: o PISA-surpresa da Finlândia, o PISA-choque da Alemanha e o PISA-promoção do Reino Unido. O que é uma constante é a aceitação do PISA – os parâmetros que defende e as linhas que o orientam - e a sua incorporação na decisão política local.

3.4. O PISA no quadro da arquitectura global da educação

Na tese de doutoramento intitulada *The OECD Programme for International Student Assessment: Unraveling a Knowledge Network*, Clara Morgan (2007) estuda o aparecimento, a criação e a institucionalização de uma avaliação internacional denominada PISA, formada sob a égide da OCDE. A autora centra-se no estudo da génese e da institucionalização do PISA enquanto empreendimento que promove entre as comunidades de prática que participam nas suas estruturas a negociação e o estabelecimento dos compromissos que sustentam a tomada de decisões das políticas públicas. O PISA é utilizado como caso no quadro mais amplo do mapeamento das avaliações internacionais dos desempenhos dos estudantes.

São as seguintes as fontes primárias utilizadas: documentos, actas de conferências/de reuniões da OCDE; actas do NPM e PGB (PISA); documentos e publicações do IEA e da OCDE. Inclui 22 entrevistas a alguns altos funcionários,

gestores intermédios e especialistas envolvidos na construção dos indicadores educacionais internacionais, avaliações e estatísticas.

Utiliza-se uma abordagem multidisciplinar para descrever a construção do PISA, o modo como exerce o poder e como se associa a redes mundiais de poder, no contexto político-económico do neoliberalismo. São mobilizadas as disciplinas tradicionais de (a) economia política, que situa o aparecimento do PISA no contexto mais vasto do projecto neoliberal, em constante 'mutação'; (b) relações internacionais, para explicar o papel dos actores americanos dentro desta estrutura mundial; (c) sociologia do conhecimento, para analisar o poder e os processos organizacionais; (d) o conceito foucaultiano de poder (*power bloc foundation*), para análise da capacidade técnica do PISA e das suas relações de comunicação e poder.

A tese assenta em dois argumentos principais: que a prática de testar internacionalmente os estudantes constitui uma componente da arquitectura global da educação e que programas como o PISA, embora constituam técnicas de reforço do conhecimento oficial de determinados grupos poderosos, são frágeis e susceptíveis de contestação. É no quadro do mercado globalizado, que quantifica e padroniza os conhecimentos dos alunos e que existe como parte da arquitectura global da educação, que o PISA se insere, relacionando comunidades de prática em todos os níveis de governação e em toda a estrutura organizacional internacional. O PISA torna-se um nó de uma rede global que constrói conhecimentos oficiais e práticas materiais.

A dissertação revela que as estatísticas educacionais internacionais que sustentam a tomada de decisões das políticas públicas resultam de compromissos negociados pelas comunidades de prática que participam nas estruturas institucionais. O PISA reforça a lógica do capital humano para a educação, definindo os padrões do que aos alunos deve ser ensinado, na Escola. O conhecimento educativo oficial que informa as futuras reformas é determinado por grupos de elite de indivíduos/agentes ligados à arquitectura global da educação. Conclui-se que, embora tido como "colaborativo", o processo de construção das avaliações internacionais é tecnocrático e com *deficit* democrático relativo a pais, professores e alunos. A localização institucional do PISA, no seio da OCDE, enfraquece-o, por ficar susceptível a conflitos políticos entre os Estados-membros e a lutas de poder entre os diversos agentes.

4. Outras fontes de controvérsia: um debate em continuado

Embora não pondo em causa nem o objectivo, nem o potencial dos estudos comparados sobre os desempenhos dos estudantes, o PISA tem sido objecto de um conjunto de controvérsias relativas à sua credibilidade, mormente em relação à questão das metodologias adoptadas, na recepção e no uso dos resultados por parte de políticos e nos meios de comunicação social. Convocamos o debate travado entre Prais (2003, 2004) e Adams (2003) na *Oxford Review of Education* a partir da constatação de grandes diferenças entre os resultados obtidos por alunos ingleses nos inquéritos TIMSS 1995 e PISA 2000 (especialmente quando comparados com os resultados dos estudantes suíços e alemães). Luís Miguel Carvalho (2009a, pp. 34-37) no estudo que coordenou sobre a produção do PISA analisa o debate travado entre os dois autores⁷⁰, bem como as críticas formuladas por Goldstein (2004a, 2004b) que, embora reconhecendo aspectos positivos⁷¹ e mesmo de progresso no trabalho desenvolvido no âmbito dos estudos PISA incide a sua crítica em torno de aspectos metodológicos⁷².

Ainda relacionado com o tópico das controvérsias, destacamos a publicação, em 2007, do livro *PISA according to PISA. Does PISA keeps what it promises?* (2007), onde 16 autores de diferentes nacionalidades apresentam um conjunto de críticas ao inquérito. Trata-se de um livro que nos mereceu atenção, atendendo às críticas aí

⁷⁰ Salientamos a convergência de ambos os autores em torno de cinco aspectos: a natureza das questões colocadas aos estudantes, a definição das populações-alvo do estudo, a representatividade das amostras em função da existência de taxas de resposta baixas (no caso inglês) e os problemas relativos a procedimentos de escala. Prais (2003a, p. 153, 2004, p. 572) incide a sua crítica nas escolhas técnico-científicas e Ray Adams, investigador central do Consórcio do PISA, argumenta com base nas virtuosidades do inquérito, mormente na transparência metodológica do mesmo. (ver Carvalho, 2009a, p.35).

⁷¹ Consultar Carvalho (2009a), que apresenta algumas das áreas consideradas positivas por Goldstein, nomeadamente, o carácter pormenorizado dos relatórios técnicos, o fornecimento de dados para análises secundárias, o reconhecimento do esforço envidado em torno da qualidade das traduções e a necessidade de contextualização das mesmas, uma grande preocupação com os procedimentos de amostragem e controlo de qualidade (p.36).

⁷² Para uma maior conhecimento sobre as críticas avançadas por este autor, aconselha-se a leitura do estudo de Carvalho (2009a, pp. 35-37) onde o autor sintetiza: “O alvo das críticas é a prossecução de uma abordagem ‘simplista’, não adequada à complexidade dos dados, mas somente adequada para o uso simples (ou simplista) que os políticos lhes dão (a partir de relações ‘efémeras’ e orientadas pelo consumo/propaganda em torno das classificações, das league-tables oferecidas pelos relatórios) e, concomitantemente, para a sobrevivência dos estudos que estes financiam” (p.36).

desenvolvidas por um conjunto de autores de diferentes nacionalidades, que seguidamente sintetizamos.

Antoine Bodin (2007) dá a perspectiva francesa, defendendo que o PISA está imbuído de uma determinada visão do que é a escola, que não se adequa a todos os casos; argumento continuado por Wolfram Meyerhöfer (2007) que analisa a desadequação em relação às didácticas contemporâneas, das questões inseridas nos questionários PISA; este argumento é seguido por Jens Dolin (2007) que, sublinhando o ponto de vista dinamarquês, mostra o quanto a conceptualização do conhecimento do PISA corre o risco de deturpar o que é ensinado e aprendido nas escolas.

Markus Puchhammer (2007) incide a sua análise nas questões de tradução e S. J. Prais (2007) exemplifica, a partir do caso inglês, aquilo que considera serem falhas graves nas taxas de resposta e de amostragem, o que conduz necessariamente a resultados enviesados, o norueguês Svein Sjøberg (2007) analisa as questões de concepção do inquérito e o comportamento de resposta dos estudantes como culturalmente incorporados, passíveis de resultados enviesados e Gjert Langfeldt (2007) questiona a validade e fidedignidade das reivindicações feitas pelo PISA, aludindo restrições de estruturação, metodologia e enviesamento cultural do projecto.

Bernadette Hörmann (2007), a partir do contexto austríaco, analisa a marginalização a que o PISA vota os alunos com necessidades educativas especiais; Peter Allerup (2007) apresenta um olhar dinamarquês sobre até que ponto a aclamada análise do PISA sobre o impacto do género, das migrações e factores similares depende de alguns itens altamente problemáticos; Joachim Wuttke (2007) dá uma visão abrangente sobre críticas recentes ao modo como se processa inquirição do PISA e consequentemente aos enviesamentos que daí resultam; Rolf V. Olsen (2007) sugere a ampliação da abordagem do inquérito e a adição de novas pesquisas como formas de superação das insuficiências; Michael Uljens (2007) explica o sucesso finlandês devido ao facto de o ensino finlandês já contemplar, antes do PISA, a abordagem trazida pelo inquérito; Thomas Jahnke (2007) procura mostrar, do ponto de vista alemão, que o PISA não avalia o que realmente é ou deveria ser ensinado nas escolas, e como o recurso ao inquérito pode levar a uma visão empobrecida do currículo; Bozkurt, Brinek e Retzl (2007) usam o exemplo da Áustria para mostrar como a resposta pública e política ao PISA se desenvolve independentemente do que o inquérito realmente pode

envolver ou provar. Stefan T. Hopmann (2007) coloca numa perspectiva comparativa o projecto PISA, mostrando o quanto o *design*, a utilização e a resposta ao PISA dependem das necessidades e das tradições dos actores envolvidos.

Mais recentemente, Peter Mortimore (2009), em 'Alternative models for analysing and representing countries' performance in PISA', enumera dez questões importantes que emergem do conjunto de críticas feitas sobre o PISA:

- (1) as diferenças culturais da amostra que, sendo composta por estudantes de mais de 50 nacionalidades, requerem um especial cuidado aquando da interpretação dos resultados;
- (2) as traduções, ou seja, o modo como as ideias são traduzidas, que exige uma especial atenção tendo em vista evitar gerar problemas de leitura e/ou escrita, além de que existem alunos que não são testados na sua língua materna (ex: o caso dos imigrantes de primeira geração ou o caso de países como o Luxemburgo, onde os alunos são avaliados em francês ou alemão)⁷³;
- (3) os perigos da amostra⁷⁴ cuja abrangência será sempre duvidosa (uma vez que não contempla todos os alunos com 15 anos), correndo-se o perigo de existirem países que intervêm no processo, controlando a proporção dos mais capazes e diminuindo a proporção daqueles vistos como menos capazes;
- (4) o facto de o PISA ignorar os currículos nacionais em detrimento de perguntas a que se pode responder utilizando o senso comum e que pode levar à construção de uma visão empobrecida do currículo, para além de permitir criar uma cisão entre um núcleo de disciplinas consideradas importantes (literacia, Matemática e Ciências, que são avaliadas pelo PISA) e uma

⁷³ O autor salienta a preocupação por parte dos responsáveis pelo PISA em ultrapassar alguns dos problemas colocados pelas traduções, como por exemplo, no Relatório Técnico de 2006, onde com pormenor se descrevem os passos tomados, incluindo a tradução e retroversão de perguntas e itens de teste.

⁷⁴ Mortimore (2009) salienta a minúcia com que as orientações PISA abordam a questão da amostra, cuidadosamente estipulada segundo os critérios previamente acordados. Na história do inquérito conhece-se, por exemplo, na edição de 2003, a rejeição da amostra do Reino Unido que, por não corresponder aos critérios, obrigou a que os resultados do Reino Unido fossem remetidos para um apêndice.

periferia de áreas marginalizadas consideradas menos importantes (ex: história, geografia, línguas estrangeiras, etc.)⁷⁵;

- (5) a distorção das políticas educativas porque, ao concentrar-se num conjunto limitado de competências, o PISA encoraja os governos a adoptarem uma abordagem da educação excessivamente económica, muito centrada em critérios de eficiência e competitividade;
- (6) o fraco envolvimento dos professores, em contraste com o que sucede com os alunos, os pais e os directores das escolas sobre os quais o PISA recolhe informação adicional através de questionários de contexto;
- (7) a concepção transversal do inquérito que avaliando, a cada três anos, amostras nacionais de estudantes de 15 anos, não consegue garantir que as características da amostra sejam exactamente iguais, crendo-se que a adopção de um *design* longitudinal de pelo menos uma parte do inquérito fortaleceria a influência do PISA;
- (8) a técnica de apenas uma dimensão usada no PISA (item response modelling) para modelar os dados e que permite decidir se um item é ou não adequado, não obstante elogiar-se a algumas técnicas de modelagem multi-nível que o inquérito usa para avaliar as diferenças entre as escolas, ainda que admitindo as características dos alunos, tais como o género e a origem social;
- (9) o efeito das 'league tables' nos sistemas educativos dos países, alimentado essencialmente pelos meios de comunicação social, que permite ofuscar informação essencial providenciada pelo Programa, sendo que a sobrevalorização dos *rankings* acarreta um efeito perverso nas aprendizagens, fruto do incremento generalizado da 'prestação de contas' (*accountability*). Defendem-se por isso, modos mais ponderados de apresentação dos dados; finalmente,

⁷⁵ Uma forma de contornar este perigo é o que sucedeu com a introdução da resolução de problemas, no PISA 2003, o que permite integrar alguns conteúdos das disciplinas que contêm conhecimento de valor internacional. Assim, os domínios da geografia ou alguns aspectos das ciências sociais podem fornecer tópicos adequados com os quais a alargar as avaliações actuais do PISA.

(10) o predomínio e sigilo que envolvem o inquérito, atendendo a que a OCDE se tornou numa agência internacional muito competente no domínio dos indicadores educacionais e, portanto, dominante na área dos estudos internacionais comparados de avaliação dos estudantes, envolvendo conhecimento especializado⁷⁶.

5. O debate científico sobre o PISA em Portugal

A nossa pesquisa demonstrou que, ao contrário do que sucede internacionalmente, onde o PISA tem alimentado um debate científico intenso, em Portugal esse debate foi praticamente inexistente até 2007, o que evidencia um certo alheamento da comunidade científica face à temática do PISA⁷⁷. Do *corpus* que emergiu através da busca efectuada nas bases de dados internacionais, apenas um dos artigos é de autoria portuguesa, referimo-nos à análise secundária efectuada por António Afonso e Miguel St. Aubyn (2006), onde se estuda a eficiência das despesas na provisão da educação, através da comparação dos resultados do PISA com os recursos empregues (professores por aluno, o tempo passado na escola)⁷⁸. Os autores procuram mostrar que a ineficiência está fortemente relacionada com o PIB *per capita* e as habilitações dos adultos.

Esta escassez de textos publicados em revistas científicas sobre o inquérito da OCDE levou-nos a que estendêssemos a pesquisa aos Centros de Investigação, de modo a explorar teses de doutoramento, dissertações de mestrado e outros projectos que tomassem o PISA como objecto de estudo. O resultado foi deficitário, reforçando a

⁷⁶ O autor menciona a posição de alguns críticos alemães que acusam os membros do consórcio do PISA de não debaterem os pressupostos do inquérito, os seus métodos e consequências, fechando-se assim a qualquer hipótese de diálogo científico sobre o PISA.

⁷⁷ Se alguns países dispõem de tradição e de *know-how* no campo da avaliação das aquisições dos alunos, com dados produzidos por agências nacionais, outros dependem quase totalmente dos inquéritos internacionais para a caracterização e análise do desempenho dos seus sistemas educativos; isto significa que, à partida, as possibilidades de participação e de influência na própria construção dos inquéritos é desigual (ver Rochex, 2006, pp. 5-6).

⁷⁸ Investigadores do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade Técnica de Lisboa; Afonso é economista principal do Banco Central Europeu.

nossa assunção de algum alheamento da comunidade científica portuguesa face ao PISA. Consta-se um baixo interesse de investigadores em desenvolverem análises secundárias, estudos metodológicos ou outros em torno do PISA e das suas bases de dados.

As excepções foram as seguintes: (a) um texto de Glória Ramalho (2002) (ex-representante de Portugal no PGB e antiga Directora do GAVE), onde apresenta os resultados da participação portuguesa no PISA 2000, bem como algumas ilações baseadas neste conjunto de resultados; (b) uma análise de resultados da autoria de Fátima Sequeira (2002), professora catedrática na Universidade do Minho, em que parte dos fracos resultados obtidos pelos alunos portugueses nos testes de literacia para os cruzar com outros resultados nacionais, que comprovam a necessidade de se atribuir mais atenção ao ensino do português, *aos contextos e às estratégias da leitura, a programas de literacia para pais e outros parceiros educativos*; (c) uma dissertação de mestrado, de António Cachucho (2005), realizada na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, onde se procuram estudar as eventuais ligações entre as competências matemáticas avaliadas pelas provas globais do 9º ano de escolaridade e as competências matemáticas avaliadas pelo PISA 2000; (d) um livro de António Borralho (2007), professor de Matemática na Universidade de Évora, onde ensaia explicações para os resultados obtidos pelos estudantes, na área da literacia Matemática, nas edições de 2000 e 2003 do PISA.

Posteriormente a 2007, e embora não se incluam no horizonte temporal estabelecido nesta tese, verificamos existir sinais que permitem antever uma possível alteração na atenção conferida pelos investigadores ao PISA (Tabela 4). Entre 2008 e 2009 o número de comunicações e de estudos sobre o PISA ou baseados nos dados do PISA duplicam.

Não pretendendo ser exaustivos, detectamos, desde 2008, a existência de um número crescente de contributos que tomam o PISA como objecto de análise. A maioria dos autores associados a este aparente (maior) interesse deve-se a um envolvimento directo dos membros nacionais (antigos e actuais) da estrutura PISA (representantes no PGB e gestores do Programa).

Tabela 4 – Número de contributos por ano

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL	2008	2009
-	-	-	2	-	-	1	1	1	5	2	9

Passamos a apresentar as diferentes prestações que, nesta matéria, sucederam em 2008 e 2009: em primeiro lugar, realçamos a realização de várias comunicações que se revestem de um carácter mais institucional, apresentadas por representantes actuais do GAVE: duas comunicações, da autoria de Carlos Pinto Ferreira (anterior Director do GAVE e representante no PGB) e Anabela Serrão (actual NPM): uma em Trento, Itália (03/04/2008-04/04/2008) sob o título: “Literacy competences of the Portuguese students: cross-national, PISA 2006: The performance of educational systems in countries and regions”, a segunda, em Gutemburgo, na Suécia, “How do Portuguese students perform in Reading: Some results from PISA 2000, 2003 and 2006” (ECER 2008 Gothenburg – The European Conference on Educational Research, 10/09/2008-12/09/2008). De salientar, ainda, a comunicação "Literacia em leitura - participação portuguesa no Programme for International Student Assessment - uma proposta pedagógica para o desenvolvimento da literacia em leitura", de Alzira Tavares e Anabela Serrão, apresentada no ‘1st Ibero-American Fórum on Literacies’, Braga, Universidade do Minho (19/07/2009-22/07/2009)⁷⁹.

Em segundo lugar, salientamos o estudo que resulta de um protocolo estabelecido entre o Ministério da Educação e o Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES), do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) – *As Competências dos Alunos Portugueses. Aprofundamento da Análise dos Resultados do PISA 2006 (2008-2009)* – coordenado pela professora Helena Carvalho, com a participação dos investigadores Patrícia Ávila e Pedro Pacheco⁸⁰.

⁷⁹ Informação disponível no Portal do GAVE (in <http://www.gave.min-edu.pt/np3/271.html>, consultado em 28/6/2010).

⁸⁰ Ver ISCTE (CIES), em: <http://www.cies.iscte.pt/projectos/ficha.jsp?pkid=362> (acesso em 28/6/2010).

Em terceiro lugar, assinalamos a comunicação “The social conditions of young people's skills. An analysis of the hierarchy of factors underlying the performance of Portuguese youths in PISA 2006” apresentada por Helena Carvalho, em co-autoria com Anabela Serrão, Patrícia Ávila “ na European Conference on Educational Research 2009: Theory and Evidence in European Educational Research, em Viena, na Áustria (28/09/2009-30/09/2009).

Em quarto lugar, o estudo “Análise Secundária dos Dados do PISA: Procurando Caminhos para o Sucesso Escolar”, um projecto financiado pela Fundação da Ciência e Tecnologia e Ministério da Educação (2009-2010) (FSE/CED/83617/2008) que tem como coordenador principal o investigador J. Edward Conboy, do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. No resumo disponível no portal do Instituto, salienta-se a importância das análises secundárias dos dados do PISA “na busca de caminhos para o sucesso escolar dentro das fronteiras nacionais”⁸¹. Atendendo à elevada taxa de insucesso escolar, no domínio das Ciências pode ler-se:

“Um ensino eficaz e uma gestão eficiente das escolas requerem que se tenha informação sobre as causas de insucesso. Uma possível abordagem à aquisição desta informação será submeter os dados do PISA a uma análise secundária que pode facultar indícios úteis para melhorar o sucesso escolar nas ciências. Assim, propomos uma tal reanálise que se centrará nos dados psicossociais e de desempenho de estudantes, pais e escolas” (Portal do Instituto).

Para estabelecer associações entre as variáveis referidas, o estudo atende a um conjunto de factores considerados como os mais relevantes em estudos anteriores no que se refere ao insucesso dos alunos portugueses no 10º ano: “(a) Envolvimento dos Pais; (b) Factores motivacionais como o significado, desafio, escolha, e interesse das actividades pedagógicas (c) Qualidade do ensino das Ciências; (d) Factores Afectivos como a autonomia, auto-estima, auto-conceito, responsabilidade pessoal, aprendizagem personalizada, professores que se preocupam com os seus alunos, expectativas elevadas,

⁸¹Ver http://www.ie.ul.pt/portal/page?_pageid=406,1086155&_dad=portal&_schema=PORTAL (consultado em 28/6/2010). Este estudo resulta do concurso público para o financiamento de projectos de investigação sobre factores e condições que contribuam para promover o sucesso escolar e combater o abandono nos ensinamentos básico e secundário, que decorreu entre 5 de Maio e 30 de Junho de 2008, no âmbito da cooperação entre o Ministério da Educação e a Fundação para a Ciência e para a Tecnologia. Este concurso foi direccionado para projectos de investigação que privilegiassem abordagens que, a nível internacional, são adoptadas no tratamento das condições organizacionais que estimulem o sucesso escolar, foram apresentadas 38 candidaturas, das quais foram seleccionadas (Portal da Educação, <http://www.min-edu.pt/np3/3525.html>, consultado em 28/6/2010).

elogio e encorajamento; (e) Preparação académica prévia, (f) Relações entre pares; (g) Aspirações Profissionais; (h) Organização Escolar, e; (i) Factores associados ao Currículo”⁸².

Em quinto lugar, o estudo promovido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre "Opções educativas sectoriais de alguns países da OCDE". Realizado por uma equipa de investigadores coordenada pela Professora Glória Ramalho (antiga representante no PGB e directora do GAVE). Baseado nos resultados de Portugal no PISA, desde 2000, o estudo “situa Portugal no contexto dos países ocidentais, desde finais do século XIX, para, em seguida, caracterizar os sistemas educativos dos países em análise e as opções políticas relativamente ao ensino das Ciências e da Matemática, à avaliação dos alunos e aos recursos educativos”⁸³.

Em sexto lugar, em 16 de Dezembro de 2009, a realização pelo CNE do Seminário “O Impacto das Avaliações Internacionais sobre os Sistemas Educativos”. Tendo por base o estudo referido anteriormente, contou com a presença de vários especialistas internacionais, dos quais destacamos o Director do PISA, Andreas Schleicher, que apresentou a intervenção: “Impact of International Assessments”, de Gaby Hostens, antigo presidente do Comité de Educação de Educação e de Gestão Estratégica da OCDE e de Carmen Maestro, Presidente do Consejo Escolar del Estado (o equivalente espanhol do CNE), a par de individualidades do mundo político, a Ministra da Educação, e os antigos Secretários de Estado da Educação, Professores José Manuel Canavarro e Domingos Fernandes.

Por fim, salientamos comunicações em que estivemos envolvidos: a primeira, denominada “Em torno da recepção de um instrumento de regulação baseado no conhecimento – o que nos dizem os decisores políticos sobre o *Programme for International Student Assessment* (PISA)?”, apresentada no X Congresso da Sociedade Portuguesa das Ciências da Educação (Bragança 30/4 - 1-2/5 2009); a segunda apresentada em conjunto com Natércio Afonso e Luís Miguel Carvalho na 'PISA Research Conference' (Leibniz Institute for Science Education, Kiel- Germany, 14-16 September 2009), sob o título “Knowledge and policy: the use of a KRT in policy-

⁸²Ver http://www.ie.ul.pt/portal/page?_pageid=406,1086155&_dad=portal&_schema=PORTAL (consultado em 28/6/2010).

⁸³ Ver Portal da Educação, <http://www.min-edu.pt/np3/4499.html> (consultado em 28/6/2010)

making. The case of OECD's PISA". De salientar, ainda, a publicação, em co-autoria com Natércio Afonso, na revista brasileira *Educação e Sociedade* (Costa & Afonso, 2009) do artigo "Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do PISA", onde a partir de seis estudos de caso, analisamos a circulação e o uso do PISA, na Bélgica, Escócia, França, Hungria, Portugal e Roménia.

O panorama educativo português acusa a ausência de debate científico em torno do PISA e, portanto, a inexistência de conhecimento especializado que permita o desenvolvimento de análises de resultados e de análises secundárias, de estudos sobre as metodologias, a Psicometria, as áreas didácticas e a avaliação das literacias. Porém, assinalamos a evidência de alguns sinais de mudança, quiçá antecipando um debate, no futuro, mais informado nesta matéria. Esses sinais acontecem a partir da publicação do relatório relativo ao PISA 2006, cujos resultados foram publicados em Dezembro de 2007 e ao qual se seguiu um considerável aumento do número de estudos, de comunicações e seminários em torno do Programa (em dois anos duplicou o número de contributos).

Síntese conclusiva do Capítulo 3

A receptividade evidenciada pela comunidade científica internacional relativamente ao inquérito da OCDE, aos seus resultados e aos dados que produz e dissemina é fruto, como se viu, de uma estratégia do empreendimento PISA que tem em vista, essencialmente, a sua utilização noutros contextos de pesquisa. O objectivo delineado pelas estruturas supranacionais do Programa de se afirmar como um instrumento que estimula, facilita e superintende a circulação de conhecimento para a política parece ser bem sucedido, abrangendo um conjunto de actores que se debruçam sobre o inquérito, os seus resultados e informação disponibilizada. A amplitude desta influência manifesta-se no interesse continuado que, internacionalmente, o PISA desperta em diferentes campos do conhecimento, que se situam em áreas tão diferentes como a Medicina, a Economia ou a Sociologia à Educação o que, de algum modo, contribui para a credibilização da investigação desenvolvida no âmbito do projecto da OCDE.

A credibilidade é enormemente desejada (e projectada) pela estrutura supranacional do Programa que, através de resultados fidedignos, tenciona ajudar a uma melhor compreensão dos resultados educativos, como o corrobora Andreas Schleicher (2009) que, em entrevista que nos concedeu, defende que o PISA descreve “como o mundo é” (p.8), produzindo dados e não análises, com o intuito de alimentar à escala global esse labor de investigação em torno da informação disponibilizada. Como vimos, este intento parece encontrar ecos favoráveis na comunidade científica internacional.

O aumento, ao longo dos últimos dez anos, de textos publicados sobre o PISA em revistas científicas mundiais de diferentes domínios científicos, e com abordagens diferenciadas, concorre, pois, para o fortalecimento do argumento de que o PISA não apenas produz conhecimento, como se baseia ele próprio em conhecimento, penetrando subtilmente nos diferentes universos do conhecimento, onde vai sendo apropriado por diferentes actores e ajustando-se aos diferentes contextos. A elevada produção de textos sobre o Programa permite instaurar uma atmosfera de debate, reflexão e reinterpretção, induz a controvérsia e recentra o debate em torno de um conjunto específico de temáticas (ex: as questões associadas à equidade dos sistemas educativos).

O PISA evidencia uma grande capacidade para atrair actores que do ponto de vista social e cognitivo se diferenciam entre si, não obstante trabalharem o conhecimento sobre e em educação: os responsáveis da OCDE, investigadores do Consórcio, gente da administração ligada ao empreendimento (gestores nacionais do Programa e representantes nacionais do Programa no PGB), políticos, governantes e investigadores. A sua influência faz-se sentir transversalmente a partir de diferentes modos de ligação, seja pelo recurso ao material empírico gerado pelo PISA para o desenvolvimento de pesquisas independentes, seja na análise dos resultados publicados pela OCDE/PISA, nas discussões sobre questões teóricas e metodológicas do inquérito, quer no âmbito de reflexões mas amplas acerca das possibilidades e das limitações da comparabilidade e das comparações internacionais dos desempenhos dos alunos, quer debruçando-se directamente sobre as bases teóricas e as escolhas metodológicas do inquérito (ver Carvalho, 2008b, pp.13-14).

Igualmente, e não obstante os sinais de mudança que parece haver, mais recentemente, neste campo, constatou-se que a relevância que o PISA granjeia na comunidade científica internacional não encontra a mesma repercussão em Portugal,

imperando o silêncio dos investigadores em torno do inquérito e dos dados que produz. Dar-se-á o mesmo fenómeno no campo do debate público sobre educação? Como se processa a circulação do PISA no contexto português? É sobre o acolhimento do Projecto na acção pública, em Portugal, que versará o próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 - O DEBATE PÚBLICO SOBRE O PISA EM PORTUGAL

Sustentado por uma concepção *soft* da regulação, o PISA é um instrumento de carácter supranacional, que procura influenciar os decisores políticos através da disseminação de 'boas práticas'. Neste capítulo, procuramos compreender de que modo é utilizado, pelos políticos, e demais intervenientes na acção pública, para fazer a regulação em educação. Não obstante a sua orientação política (ver Schleicher, 2006, p. 31; OECD, 2007b, p.7), não foi nossa intenção observá-lo como instrumento de regulação das políticas nacionais, mas centramo-nos no debate que se *desenvolve*, em seu redor, e nos argumentos empregues para justificar o seu uso nos processos de decisão.

O capítulo centra-se numa questão central para a tese: saber como é que, no âmbito do debate público educativo, o instrumento sofre uma transformação através das práticas de regulação. Guiaram-nos as seguintes perguntas organizadoras:

- Por que razão os políticos mobilizam o PISA?
- Em que circunstâncias o fazem? Como o mobilizam? A propósito de quê?

O capítulo divide-se em cinco partes. Na primeira parte, de natureza metodológica, fazemos a descrição dos procedimentos metodológicos, focando, particularmente, as questões relativas à identificação do *corpus* documental e oral, e à definição dos critérios de pesquisa bibliográfica. Em relação à análise de conteúdo, apresentamos as opções que foram tomadas na determinação das unidades de análise e os critérios que presidiram à construção do sistema de categorias.

Na segunda parte, centramo-nos nas informações que o PISA introduz no debate, mormente através de uma análise de conteúdo dos relatórios nacionais de 2000, 2003 e 2006. A terceira parte é dedicada à importância do PISA no debate público sobre educação, na imprensa escrita e *on-line*, no ciberespaço e nos debates parlamentares. Um olhar particular é dado aos críticos e aos ausentes do debate. A quarta parte

constitui um momento de apresentação da retórica que se cria em torno da publicação dos relatórios, e que permite aos participantes no debate legitimar opiniões e tomadas de decisão. Na quinta parte, a análise centra-se na legitimação de medidas políticas e na criação de instrumentos de regulação nacionais, com base no PISA.

1. Procedimentos metodológicos

A inquirição ao debate público e político, em Portugal, constitui o cerne do capítulo. Para se apreender a multiplicidade de interações, trocas e relações de força que, a propósito do PISA, se verificam no processo de construção das políticas públicas, recorreremos a diversas fontes, tendo-se definido critérios de pesquisa atinentes às especificidades de cada uma.

1.1. Fontes documentais e orais

Procedeu-se à recolha, compilação e organização documental de informações com o objectivo de constituir o *corpus* do objecto de estudo. A pesquisa nas fontes decorreu durante os meses de Agosto e Setembro de 2008, exceptuando-se a pesquisa no ciberespaço, que foi efectuada no espaço de uma semana. Para além do *corpus* documental foram mobilizadas, ainda, as entrevistas realizadas aos gestores e representantes políticos do PISA e a ministros da educação que exerceram o cargo entre 1995 e 2009 (Quadro 12).

Numa fase preliminar, fez-se uma pesquisa exploratória *on-line* para se testar algumas palavras-chave. Por se tratar de uma pesquisa sujeita a fortes condicionantes temporais (referimo-nos aos prazos estabelecidos no quadro do Projecto KNOWandPOL), optou-se por jornais que facultassem a consulta *on-line*. A escolha recaiu no diário 'Público', no semanário 'Expresso', e em dois jornais electrónicos, na área da educação: 'A Página da Educação' e 'Educare'.

Quadro 12 – Fontes escritas e orais no estudo sobre a recepção do PISA

Imprensa	Outros	Ciberespaço
<p>Imprensa diária (Público) http://www.publico.pt/</p> <p>Imprensa semanal (Expresso) http://aeiou.expresso.pt/</p> <p>Jornal on-line (Educare) http://www.educare.pt/educare/Educare.html</p> <p>Jornal on-line (A Página da Educação) http://www.a-pagina-da-educacao.pt/</p>	<p>Diários da República [legislação] http://www.dre.pt/</p> <p>Diários da Assembleia da República [debates parlamentares] http://debates.parlamento.pt/?pid=r3</p> <p>Publicações do GAVE: Relatórios nacionais</p> <p>Teses e dissertações</p>	<p>Blogosfera</p> <p>Portal do GAVE http://www.gave.min-edu.pt/</p> <p>Portal do Governo: http://www.portugal.gov.pt/</p> <p>Portal do Ministério da Educação: http://www.min-edu.pt/</p> <p>Portal da Federação Nacional de Professores (FENPROF): http://www.fenprof.pt/</p> <p>Portal da Federação Nacional da Educação (FNE): http://www.fne.pt/</p> <p>Portal da Confederação Nacional das Associações de Pais [CONFAP] http://www.confap.pt/</p>
<p>ENTREVISTAS aos representantes portugueses no PISA Governing Board e a um gestor nacional do PISA, a ex-ministros da educação.</p>		

A actividade de perscrutação evidenciou problemas que cumpriu ultrapassar, tendo sido introduzidos os necessários reajustes. Assim, abandonámos a intenção de

integrar, no *corpus* documental, programas televisivos, porquanto os contactos exploratórios mostraram tratar-se de um meio de difícil acesso. Esta fonte documental foi substituída pela blogosfera. Quanto às revistas científicas portuguesas, na área da educação, revelaram-se uma fonte pobre, já que, entre 2000 e 2007, não integraram debates sobre o PISA. Por essa razão, pesquisou-se, *on-line*, teses de doutoramento, dissertações de mestrado e projectos desenvolvidos em Centros de Investigação. O portal do movimento social 'Fórum para a Liberdade da Educação' foi outra das fontes escolhidas. Infrutífera revelou-se a opção pelo portal da Confederação das Associações de Pais (CONFAP) que, entre 2001 e 2007, não apresentou evidências de debate em torno do PISA.

No caso específico dos sindicatos de educação, concentrámo-nos nos portais da Federação Nacional de Professores (FENPROF) e da Federação Nacional da Educação (FNE). Em relação à documentação oficial do PISA, a fonte que privilegiámos foi o portal do Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), onde nos foi possível obter os relatórios portugueses e informação valiosa sobre instrumentos de regulação nacionais.

Relativamente aos documentos políticos, a análise incidiu: (i) na legislação (leis, decretos-lei, decretos regulamentares, etc.); (ii) no portal do Ministério da Educação; (iii) no portal do Governo (discursos dos políticos, notas de imprensa, recortes da imprensa, entrevistas à comunicação social, entre outros); (iv) e nos diários da Assembleia da República (DAR)⁸⁴.

1.2. Critérios de pesquisa bibliográfica

Foram quatro os critérios que presidiram à pesquisa bibliográfica efectuada: (1) cronológico; (2) de identificação de palavras-chave, que permitissem captar, em cada *corpus*, todos os documentos relativos ao PISA; (3) de navegação nos portais (dado que

⁸⁴ Constituindo o jornal oficial da Assembleia da República, compreende duas séries: a série I, que contém o relato integral das reuniões plenárias desde a Assembleia Constituinte de 1821 até à actualidade; e a série II, que contém entre outros documentos, os textos dos decretos, resoluções e deliberações do Plenário, da Comissão Permanente bem como os restantes pareceres solicitados às comissões parlamentares.

o *corpus* foi quase na sua totalidade consultado *on-line*); (4) de organização do repositório (relativa ao conjunto de procedimentos a tomar para reunir o *corpus* documental).

Em relação ao primeiro critério, cronológico, no caso do Jornal Público, optou-se pelas datas de publicação dos relatórios internacionais do PISA, mais especificamente, dois meses antes e 10 meses depois: de Setembro de 2001 a Outubro de 2002 (Relatório de 2000); de Setembro de 2004 a Outubro de 2005 (Relatório de 2003) e de Setembro de 2006 a Abril de 2007 (Relatório de 2006). No Jornal Expresso, n' 'A Página da Educação' e no 'Educare', a pesquisa fez-se a partir de Setembro de 2001 (altura em que o primeiro relatório PISA foi publicado) até Dezembro de 2007. Nos blogues e portais, a pesquisa foi efectuada livremente. O mesmo sucedeu em relação aos Diários da Assembleia da República, onde se pesquisou, directamente, na base de dados *on-line* dos debates parlamentares (que contém os textos integrais de todas as intervenções, em plenário, dos deputados e do governo).

O segundo critério, de identificação das palavras-chave, privilegiou o seguinte campo lexical: 'alunos'; 'PISA'. Como se pretendia fazer uma busca exaustiva, conjugou-se um conjunto de outros vocábulos, de modo a abarcar o maior número de artigos relacionados com a temática (exames, provas de aferição, formação de professores, insucesso escolar, literacia, Matemática, Ciências, leitura). Porém, a busca por 'alunos', e por 'PISA', revelou-se suficiente.

O terceiro critério consistiu na elaboração de um mapa de navegação que permitisse a identificação das etapas para aceder à informação pretendida, para cada um dos portais. O quarto critério prendeu-se com o repositório dos textos, que arquivámos, por fonte. As repetições foram assinaladas com a sigla 'RP', a data e o nome das fontes onde apareceram.

1.3. Análise de conteúdo

O *corpus* documental, sendo sujeito a uma análise de conteúdo, implicou a identificação de categorias temáticas, a apresentação dos dados e o tratamento dos

resultados (Miles & Huberman, 1994). Para se proceder à análise é preciso codificar o material, pelo que procedemos à definição das unidades de análise e ao processo de categorização, de acordo com os propósitos da investigação.

1.3.1. Definição das unidades de análise

Esta fase da investigação implicou a releitura, cuidadosa, dos materiais, com a finalidade de definir as unidades de análise, em função dos objectivos que nortearam a pesquisa (ver Capítulo 1 da tese). Realizámos leituras exploratórias dos textos identificados, a fim de procedermos ao recorte das unidades de registo. Quando se determinam unidades de análise, podemos optar por manter o material na sua forma integral, ou dividi-lo em unidades menores: palavras, frases ou temas. Neste caso, a opção foi, essencialmente, semântica, fazendo-se em torno de “unidades temáticas”, conferindo-se particular atenção aos “núcleos de sentido”. Essencialmente, a operação de recorte respeitou o sentido dos enunciados, e não tanto a sua forma, coincidindo ocasionalmente com unidades linguísticas” (ver Vala, 1986, p.114). Assim, embora o elemento unitário de conteúdo utilizado na inquirição fosse semântico, recorreu-se, também, a unidades formais, já que encontrámos unidades de análise que se revestiam da lógica das unidades formais: o caso dos debates parlamentares (DAR), em que a personagem (deputados, secretários de estado, ministra) emerge como unidade de registo, em função do seu estatuto político. Foi o caso, ainda, de certo tipo de artigos (de opinião/temáticos) da imprensa. Como refere Vala (1986, nota de rodapé nº12, p. 114) “tudo aconselha a que num mesmo estudo se recorra a mais do que um tipo de unidade de registo”. De igual modo, Bardin (1977, p.107) salienta:

“(…) a unidade de registo existe no ponto de intersecção de unidades perceptíveis (palavra, frase, documento material, personagem físico) e de unidades semânticas (temas, acontecimentos, indivíduos), embora pareça difícil, mesmo existindo recobrimento, procurar fazer-se um recorte de natureza puramente formal, na maioria das práticas (...)”.

Em suma, tendo sido privilegiada a técnica de análise temática, procedeu-se a dois momentos de recorte: no primeiro, foram seleccionados (recortados) enunciados (textos completos e parágrafos) que continham informações relacionadas com os objectivos da inquirição; no segundo, a partir dos enunciados, foram identificadas

(extraídas) as diversas unidades de registo, ou seja, os núcleos de sentido, relacionadas com a proposta da pesquisa. Acautelou-se que, quando isoladas, as unidades mantivessem o seu significado, garantindo a sua compreensão fora do contexto original.

Quadro 13 – Textos e unidades de registo

Fonte	Textos	Unidades de registo
Diários da Assembleia da República	45	126
FENPROF	3	33
FNE	7	70
Portal do Ministério da Educação	5	7
Portal do Governo	19	47
Educare	11	40
A Página da Educação	16	54
Jornal Público	54	372
Jornal Expresso	12	54
Portal do Fórum Liberdade Educação	9	30
Blogosfera	63 blogues	403

Na preparação formal do material reunido, os elementos do *corpus* foram numerados, por fonte, e por ordem cronológica, de modo a facilitar a manipulação da análise.

Em relação à blogosfera⁸⁵, procedeu-se à identificação das unidades de registo com referências à expressão “PISA”. Os procedimentos foram, neste caso concreto, muito específicos, tendo passado pelas seguintes etapas:

- 1) Acedeu-se ao motor de pesquisa da Google direccionado para blogues – www.blogsearch.google.com, que inclui todos os blogues, e não apenas os publicados pelo bloguista;
- 2) Pesquisou-se pelos termos de referência “PISA”, “PISA, alunos”, “PISA, educação” e “PISA, Portugal”;

⁸⁵ Pesquisa que foi realizada por Andreia Caeiro.

- 3) Fez-se a pesquisa pela informação mais precisa e actualizada, na lógica de rede, uma vez que muitos blogues continham *links* para outros; o que permitiu “saltar” de blogue em blogue, em vez de voltar à plataforma de pesquisa;
- 4) No motor de pesquisa de cada um dos blogues, inseriu-se o termo de referência “PISA” de forma a reunir, numa página só, todas as publicações relativas ao tema, de modo a facilitar a procura no blogue;
- 5) Na fase de recolha de informação concreta, foram utilizados dois métodos: nas publicações que abordavam única e exclusivamente o PISA, retirou-se o texto integral; nas publicações que abordavam mais do que um assunto com referência ao PISA, retirou-se apenas o excerto que se referia ao mesmo. É de referir que muitos blogues abrangiam mais do que um *post* sobre o PISA.
- 6) Após a fase inicial, que permitiu uma pesquisa em rede, de blogue para blogue, recorreu-se à plataforma de pesquisa em busca de mais blogues. Acedeu-se, também, ao Directório do Sapo – <http://blogs.sapo.pt/> – que ao contrário do ‘blogsearch’ apenas tem os blogues pertencentes a esta rede, pelo que a pesquisa não foi muito rica, uma vez que a primeira plataforma apresenta todos os blogues. Os termos de referência foram os mesmos.
- 7) Posteriormente, toda a informação recolhida foi introduzida numa grelha construída, para o efeito, com as seguintes entradas: Ano, Blogue (nome e link do blogue), Autor, Título (*post*) e Unidades de Sentido (informação acerca do PISA).
- 8) A par desta grelha foram, também, construídas duas bases de dados: uma, com o título de cada blogue e o seu respectivo autor (Anexo 4); a outra, com o título do blogue e o título de cada *post*.
- 9) Esta pesquisa foi efectuada no espaço de tempo de uma semana, de 27/10/08 a 31/10/08.

1.3.2. Definição de categorias

A construção do sistema de categorias seguiu um processo indutivo e revestiu-se de um carácter transitório, à medida que considerávamos novos dados. O processo iniciou-se com a identificação de sub-categorias que, posteriormente, foram aglomeradas em categorias que reflectissem um mesmo “núcleo de sentido”.

Nem sempre de fácil consecução, as categorias, “elementos chave do código do analista” (Vala, 1986, p.110), são o produto de um esforço de síntese, devendo obedecer a critérios de exaustividade e exclusividade, tendo em vista testar a sua validade interna. O critério da ‘exaustividade’, sendo importante para a objectividade da investigação, consiste em garantir que uma unidade de registo só possa integrar uma categoria (ver Bardin, 1977, p.36; Vala, 1986, p.113). O critério da ‘consistência’ assegura que diferentes investigadores possam alcançar resultados semelhantes a partir dos mesmos critérios. Deste modo, procurou-se “esgotar” as possibilidades dos textos, assegurando não apenas a codificação de todas as unidades de registo pertinentes para o objecto da inquirição, mas também que fossem identificadas com uma só categoria.

2. O conhecimento do PISA e o debate público sobre educação

A publicação dos relatórios do PISA é, usualmente, objecto de grande cobertura mediática, dando origem, nos meios de comunicação social, à produção de registos jornalísticos diferentes: notícias, dossiês temáticos, artigos de opinião, editoriais, entre outros. O conteúdo dos relatórios elaborados pelo Centro Nacional – GAVE – é objecto de manipulação pelos diversos intervenientes na acção pública, do mesmo modo que os seus resultados provocam diferentes reacções nos governos, políticos, investigadores, professores, entre outros. Assim, começámos por analisar o conteúdo dos relatórios nacionais do PISA, de 2000, 2003 e 2006.

A análise dos relatórios nacionais do PISA de 2000, 2003 e 2006 tornou evidente a assunção de que toda a informação aí contida é considerada provisória. Por

outras palavras, os autores dos relatórios nacionais defenderam a realização de estudos a partir dos dados providenciados pelos relatórios do PISA, o que se veio a verificar de forma mais consistente a partir, essencialmente, de 2007 (ver Capítulo 3 da tese).

Tendo como denominador comum a avaliação dos desempenhos dos alunos portugueses nas literacias da Matemática, das Ciências e da leitura (e, em 2003, ainda, na resolução de problemas), os relatórios nacionais do PISA assemelham-se no leque de assuntos que abordam. Invariavelmente, todos se centram no desempenho médio dos alunos portugueses, e na variabilidade dos desempenhos por género, ano de escolaridade, região, contexto familiar e estatuto sócio-económico e cultural das famílias. A par dos dados sobre a literacia, os relatórios contêm informação sobre os hábitos de aprendizagem e as motivações e percepções dos estudantes face aos contextos de aprendizagem, incluindo a utilização de tecnologias de informação e comunicação em contexto pessoal e escolar.

Entre 2000 e 2006, verificou-se a expansão de um conjunto de informações: o caso da imigração e do desempenho dos alunos atendendo à natureza do financiamento da escola, foram tópicos que apareceram em 2003 (Quadro 16). O relatório de 2003 providencia, pela primeira vez, informação sobre a organização da escola, as práticas de monitorização dos professores, as infra-estruturas, os recursos educacionais nas escolas, o clima de escola e demais factores relacionados com os professores. De igual modo, o relatório de 2006 é o primeiro onde se verifica uma incursão do PISA na sala de aula, observando as percepções dos alunos face ao ensino e à aprendizagem das Ciências, o que se traduz em dados sobre a actuação e interacção com os professores de Ciências, e numa avaliação da utilização das tecnologias de informação. No que diz respeito às questões metodológicas, o Relatório de 2006 é o mais descritivo, fornecendo informação diversa acerca da organização do estudo, nomeadamente quanto à obtenção dos instrumentos de avaliação⁸⁶, à revisão linguística nacional e internacional, à revisão gráfica do material, à selecção dos alunos, à aplicação dos testes, à codificação e à

⁸⁶ Nomeadamente, dá indicações acerca das traduções e do modo como se faz a adaptação nacional dos instrumentos de avaliação.

obtenção da base dos dados. Foi, também, o único que deu esclarecimentos sobre os testes estatísticos aplicados⁸⁷ e os índices⁸⁸ utilizados no estudo.

Um conjunto de outros factores permite distinguir os relatórios das três edições do PISA. O relatório de 2000 privilegiou a comparação com os outros países participantes, e com os resultados do Estudo Internacional de 1991, realizado pelo IEA (ver Sim-Sim & Ramalho, 1993). Foram analisadas: a velocidade e a correcção de leitura, a relação entre as classificações obtidas pelos alunos a Português, em Junho/Julho de 2000, os resultados em literacia de leitura no PISA e o desempenho dos alunos de acordo com o tipo de tarefa de leitura (extracção da informação, interpretação e reflexão e/ou avaliação).

O relatório de 2003 diferenciou-se, do anterior, em dois pontos: um primeiro ponto, relacionado com os itens de Matemática e currículo nacional, onde se concluiu existir uma adequação razoável destes itens ao programa de Matemática vigente; um segundo ponto, que se centrou nos aspectos mais (e menos) favoráveis no desempenho dos alunos, no âmbito da qual se inquiriu da existência de uma relação entre a classificação obtida pelos alunos no final do 2.º período em Matemática e o seu desempenho no PISA 2003.

⁸⁷ Como se vê no excerto seguinte: “relativamente a cada um dos indicadores, realizou-se o teste estatístico de Mann-Whitney (teste não-paramétrico para duas amostras independentes) ” (GAVE/ME, 2007, p.33).

⁸⁸ Pode ler-se: “Outro aspecto relevante a ter em consideração – quando se analisam diferenças de desempenhos entre países – é a relação entre o índice sócio-económico e cultural (ESCS) e os resultados alcançados pelos alunos” (GAVE/ME, 2007, p.23); e ainda: “O nível mais alto da ocupação profissional entre o de ambos os pais, codificada com o ISCO (International Standard Classification of Occupations) ”(GAVE/ME, 2007, p.34).

Quadro 14. Síntese dos conteúdos dos relatórios nacionais (2000-2006)

Conteúdos	2000	2003	2006
Desempenho médio dos alunos na escala global de literacia	X	X	X
Relação entre o desempenho dos alunos e o contexto sócio-económico dos países	X	X	X
Variações no desempenho dos alunos entre as escolas	X	X	X
Variações no desempenho dos alunos observadas dentro das escolas	X	X	X
Diferenciação entre alunos de Nível de Literacia igual/inferior a 1 e com Nível igual/superior a 4, atendendo a características pessoais e aos contextos familiares	X	X	X
Variabilidade do desempenho dos alunos por género	X	X	X
Variabilidade do desempenho dos alunos por ano de escolaridade	X	X	X
Variabilidade do desempenho dos alunos segundo a região onde se localiza a escola que frequentam	X	X	X
Variabilidade do desempenho dos alunos de acordo com o estatuto sócio-económico e cultural das famílias	X	X	X
Variabilidade do desempenho dos alunos de acordo com o estatuto de imigração		X	X
Variabilidade do desempenho dos alunos segundo a natureza do financiamento da escola (escola pública/privada)		X	X
Variabilidade do desempenho dos alunos segundo a Organização da escola: práticas de monitorização dos professores, das infra-estruturas e recursos educacionais nas escolas, o clima de escola e demais factores relacionados com os professores		X	
Percepção dos alunos sobre a actuação dos professores, em situação de sala de aula, e a interacção com os mesmos			X
Percepção dos alunos sobre a utilização das tecnologias de informação (TIC)			X
Informação metodológica (testes índices, tradução, codificação, etc.)			X

Fonte: Afonso & Costa, 2009a, p.47.

O relatório de 2006 comparou a distribuição dos alunos pelos níveis de proficiência, nas diferentes áreas de Ciências, aferindo três competências científicas

distintas: a explicação científica de fenómenos, a identificação de assuntos científicos e a utilização de evidência científica. Neste documento, apelou-se ao auto-conhecimento dos alunos em Ciências, e aferiram-se aspectos relacionados com o envolvimento dos alunos na aprendizagem das Ciências e as carreiras científicas.

3. O debate educativo e o PISA: o sistema educativo sob escrutínio

No quadro da acção pública, em que se entendem as políticas públicas como acção colectiva, o debate educativo congrega um conjunto, amplo, de vozes que procuram, pela via da influência e da pressão, influir no desenrolar do processo político. Para compreendermos como se processa o debate em torno do PISA, partimos dos discursos dos actores, colectivos e individuais, que procuram intervir nos processos de decisão política e (re)colocar na agenda política certas temáticas, reivindicando soluções para os problemas diagnosticados: deputados, jornalistas, professores, investigadores, bloguistas, etc.

Nas três primeiras edições do PISA, o desempenho de Portugal no 'ranking' do PISA situou-se abaixo das médias da OCDE: em 2006, em literacia científica, ocupou o 37.º lugar, entre os 57 países estudados, com uma pontuação de 474 (a média dos países-membros da OCDE foi de 500 pontos, e a média global situou-se nos 491); na Matemática, os resultados de 2006 ficaram 32 pontos abaixo da média da OCDE (466 pontos contra 498), e 18 abaixo da média total, fixada nos 484; na leitura, a variação registada foi de menos cinco pontos do que em 2003, mas mais dois do que em 2000, tendo os alunos obtido 472 pontos (menos 12 do que a média global e menos 20 do que a média da OCDE).

Este desempenho teve, na opinião pública, um efeito escrutinador, que se fez sentir na comunicação social, no ciberespaço e nos debates parlamentares. Deixando-se manusear com facilidade, o PISA possibilitou a manifestação de argumentos pré-existentes, e a defesa de teses pessoais, imprimindo um ambiente de tensão política permanente no debate educativo. De seguida, apresentamos o que é que se foi debatendo a propósito do PISA, em Portugal, nos jornais, na blogosfera e na Assembleia da República.

3.1. Na comunicação social e no ciberespaço: detectando fragilidades, imputando responsabilidades

Com destaque nas primeiras páginas dos jornais, a publicação dos relatórios do PISA inspirou a elaboração de peças jornalísticas de diferentes géneros e dimensões. As matérias que foram alvo de maior cobertura jornalística foram as que se prenderam com a natureza do instrumento, especificamente, a avaliação do desempenho médio dos alunos nas escalas globais de literacia. Este conhecimento, sendo objecto de grande cobertura mediática, surgiu através de títulos apelativos, com impacto na opinião pública. A primeira página do Jornal 'Público', alusiva à publicação do relatório de 2000, ilustrou esta situação (Figura 4). Ademais, constatou-se que, o conhecimento do PISA circula de forma apelativa e de fácil apreensão, sob a forma de gráficos, figuras e imagens retiradas dos relatórios, e acompanhadas por um discurso incisivo e com títulos curtos (Figura 5).



Figura 4 - Jornal Público, 5.12.2001.

Literacia de Leitura Subida pouco significativa

● No âmbito da literacia da Leitura, o estudo PISA, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), avalia as capacidades de leitura dos jovens de 15 anos. Em Portugal, 24,9 por cento dos alunos não consegue identificar o tema de um texto ou localizar uma informação lida. Ou seja, um quarto dos estudantes está, numa escala de 1 a 5, no nível 1 (15,6 por cento) ou abaixo (9,3 por cento), aquém da média dos países da OCDE, que é de 14,2 e 8,9 por cento, respectivamente. A OCDE diz que os "sistemas educativos com grandes percentagens de alunos com desempenhos



Figura 5 – Jornal Público, 5.12.2007.

Os resultados obtiveram uma enorme repercussão nos jornais, onde abundantemente se aludiu aos graus de iliteracia dos alunos portugueses:

“Por favor, não se alarmem: as nossas crianças continuam a afocinhar na Matemática. Um terço dos alunos dá provas de manifesta ignorância na matéria, de acordo com uma avaliação qualquer de competências, conhecida pelo suculento nome de PISA [...]. E que nos diz o PISA? Diz-nos que, em 41 países, Portugal é o carro-vassoura.” (Expresso, 30/4/2005).

Este registo de ‘*blaming/shaming*’ estendeu-se à blogosfera, onde se destacou que “Portugal está abaixo da média em todos os indicadores” (Blogue, *Campo Lavrado*), “na cauda da OCDE” (Blogue, *De Rerum Natura*), e na cauda da Europa, onde deve “permanecer nos próximos anos” (Blogue, *O cantinho da Educação*).

A tendência para reforçar os maus desempenhos dos alunos portugueses é, na opinião de um dos entrevistados, negativa, e desvirtua o essencial do estudo, em que tudo aparece “numa espécie de sistema de auto-flagelação” (Entrevista ME3, p.258). As narrativas dos antigos ministros da educação, convergiram em torno do clima de mal-estar, e de dramatização, causado pela publicação dos relatórios do PISA. Estes responsáveis políticos consideraram que a forte mediatização dos *rankings*, “o problema de quem está em primeiro e quem está em segundo” (Entrevista ME1, p.209), gerando um incómodo generalizado, contribuiu para criar imagens negativas, persuasivas, na opinião pública acerca do sistema educativo. Imagens que, segundo defenderam, potenciaram, nos portugueses, baixos níveis de auto-estima, pois:

“(...) a consciência do atraso instala um mal-estar generalizado, e isso tem um custo, dificultando a mobilização de recursos para atingir determinados desígnios, para atingir objectivos, para dizer ‘vamos dar a volta por cima, vamos fazer isto assim’” (Entrevista ME1, p.205).

O efeito de pura prestação de contas serviu, em última instância, como “arma de arremesso”, para pôr em causa, tornando-se um problema, já que permitiu, nas palavras de um dos interlocutores, fazer propostas muito conservadoras do modo de olhar o mundo e a aprendizagem dos jovens e das crianças (ver Entrevista ME4, p.281).

Nas palavras de outro antigo ministro:

“(...) a questão é que o PISA, sobretudo do ponto de vista público, só aparece com os resultados dos jornalistas a dizerem mal dos portugueses, que é aquilo que a gente gosta de dizer, não é? São maus, são péssimos, não são os piores mas são dos piores, melhoraram mas não tem importância nenhuma, melhoraram pouquíssimo.” (Entrevista ME3, p.258)

Para analisarmos de que modo se travou o debate, especificamente o modo como os actores olharam o PISA e falaram dele, centrámo-nos num conjunto de tópicos que emergiram do *corpus* e que configuram uma acção pública muito focada no diagnóstico de problemas, na imputação de responsabilidades e na apresentação de soluções. O debate assentou em seis tópicos principais: (a) as fragilidades dos estudantes nas literacias avaliadas pelo PISA; (b) a natureza do sistema educativo; (c) a qualidade da formação e do trabalho dos professores; (d) a relação entre o PISA e as condições sócio-culturais e económicas das famílias dos alunos; (e) as políticas de autonomia e gestão escolar; (f) a relação entre os resultados do PISA e o investimento do Estado no sector da educação. Seguidamente, abordamos cada um dos tópicos assinalados.

3.1.1. As áreas de literacia avaliadas: leitura, Ciências e Matemática

Foi na imprensa e na blogosfera que decorreu a maior parte do debate sobre as literacias. No caso da Matemática, foram postas em realce as dificuldades sentidas pelos estudantes “no raciocínio lógico, no cálculo, na interpretação de resultados ou na articulação temática” (Educare, 29/8/2002). Lamentando-se os maus resultados de Portugal, no PISA 2003, constatou-se que, “Em seis níveis de qualidade, metade dos alunos não atinge o grau três” (A Página da educação, Ano XIII, nº141, Janeiro 2005, p.5).

A polémica em torno dos métodos utilizados, no ensino da Matemática, foi uma das mais debatidas. De um lado, posicionaram-se os que consideraram existir uma desvalorização da memorização e da mecanização, e uma sobrevalorização do uso da

máquina de calcular, como sucedeu com o Presidente da Associação de Professores de Matemática (APM) quando referiu: “Não se ensina a tabuada com o pretexto de que existem máquinas de calcular. O ensino-aprendizagem tornou-se um conceito caduco” (Expresso, 16/2/2002, citando Nuno Crato).

Do outro lado, encontraram-se os que consideraram que o problema dos estudantes portugueses não foi o recurso à memória, algo que os alunos faziam bem, mas a necessidade de raciocinarem, como sucedeu no artigo da autoria da redacção do jornal ‘A Página da Educação’, intitulado “Não nos façam pensar”:

“A situação é a mesma em todas as disciplinas: colocados perante uma nova situação, os alunos revelam grandes dificuldades, principalmente quando são confrontados com questões que nunca antes tenham saído em testes, ou seja, que fogem à rotina. No caso específico da Matemática, as más prestações dos alunos verificam-se a nível da destreza de cálculo, resolução de problemas, interpretação de resultados. Tudo culmina na grande necessidade de usar a calculadora”. (A Página da Educação, Ano XI, nº111, Abril 2002, p.28)

No caso das Ciências, recorreu-se ao ‘modelo’ estrangeiro (finlandês) para se defender o ensino experimental:

“A experimentação começa logo nos primeiros anos do ensino obrigatório na sequência de uma reforma introduzida em meados dos anos 90, que estabeleceu como meta a melhoria dos resultados às disciplinas de matemática e de ciências” (Expresso, ‘Mais horas na escola e piores resultados’, 18/3/2006).

Para a Federação Nacional dos Sindicatos da Educação (FNE), os resultados relacionados com as competências científicas foi: “a expressão da falta de investimento nas componentes experimentais e práticas do ensino, que se exprime na clara insuficiência de laboratórios e oficinas nas escolas e de equipamentos e materiais que permitam a sua utilização”. (Portal FNE, 4/12/2007) ⁸⁹.

No campo da literacia da leitura, a discussão desenvolveu-se em torno da elevada percentagem de alunos que se mostraram incapazes de utilizar a leitura como um auxiliar para a obtenção de conhecimentos. Na imprensa *on-line*, sob o título “Relatório ‘chumba’ alunos portugueses”, disse-se que os estudantes portugueses não conseguiram “sequer preencher os requisitos para figurar em qualquer dos cinco níveis

⁸⁹ <http://www.fne.pt/>

de competências” (Educare, 5/12/2001). Na imprensa escrita, evocaram-se os professores que “não têm noção do que é ler e transmitir o gosto pela leitura” (Público, 5/12/2004) e deu-se o exemplo de escolas que, segundo afirmaram, promoviam a leitura de modo “sólido, coeso e com base nos pressupostos da investigação científica” (Público, 25/01/2005).

O PISA permitiu reavivar a celeuma entre os que defendem a leitura dos clássicos, valorizando o rigor interpretativo e os que defendem a abertura da escola a novos modos e formatos, caracterizados como sendo mais apelativos e ligados às vivências dos jovens. Os primeiros salientando:

“Vê-se com toda a clareza que a leitura de obras literárias, incluindo os clássicos, como não podia deixar de ser, é reconhecidamente importante para a literacia. Seria portanto de esperar que em Portugal se estivesse a tratar de dar passos significativos nessa direcção correcta. Mas o que se vê é que o presidente da Associação de Professores de Português, em declarações ao ‘Público’ de 7/12/01, considera o predomínio de textos literários e a extensão dos programas nos currículos do ensino básico e secundário como alguns dos erros que actualmente afectam a disciplina de Português... A questão do rigor interpretativo supõe um bom domínio da língua. E um bom domínio da língua supõe um bom conhecimento da literatura. Mas, no entender do presidente da APP, acontecendo que “os alunos chegam aos testes e ‘papagueiam’ informação que recolheram nos manuais sobre os livros já que, algumas vezes, nem sequer lêem as obras”. (Expresso, 22/12/2001).

Os segundos, onde se insere o investigador da área das literacias, Rui Vieira de Castro, da Universidade do Minho, defendendo a abertura da sala de aula a enciclopédias, jornais, revistas, numa “perspectiva de formação progressiva do leitor, orientada para a instituição do acto de ler como prática significativa, transformadora, em termos pessoais e sociais” (A Página da Educação, Ano XIV, nº 150, Novembro 2005, p.11).

3.1.2. Facilitismo vs elitismo

Uma das teses amplificadas no debate foi o do facilitismo e da ludicidade da Escola pública. A crítica à escola portuguesa, cujos alunos “não trabalham, não

estudam, não se interessam e, conseqüentemente, envergonham o país na 'pisaria' internacional.” (Expresso, 30/4/2005) foi mediatizada e estendeu-se à blogosfera:

“(…) enquanto estivermos obcecados com a produção de uma 'minoría de excelência' e não procurarmos estratégias centradas na resolução dos problemas dos alunos 'fraquinhos', eles vão continuar sempre a existir (por desatenção político-pedagógica cristalizada nas práticas, e não por qualquer 'efeito da natureza')” (Blogue, *Pensamento do Meio-Dia*).

Alguns dos intervenientes no debate público assacam culpas aos 'educuês', responsabilizando-os por uma escola que consideram estar “encharcada por uma ideologia anticientífica, difundida por um poder que tem conseguido dominar totalitariamente o sistema educativo” (Expresso, 18/2/2005). Esta postura encontrou a oposição de outros intervenientes no debate, como Ana Benavente, ex-deputada socialista e investigadora que, ironicamente, referiu:

“Os resultados escolares, que todos desejaríamos melhores, são culpa do “educuês” e, claro, dos professores, diferentes (piores) do que eram no passado; os problemas actuais são culpa das políticas que tornaram a escola “laxista”, porque consideram que os alunos têm que gostar de estar na escola e de aprender. Supremo disparate. À força, pois claro, com orelhas de burro, como antigamente. Tem que haver disciplina, muita disciplina, regras e obediência”. (A Página da Educação, Ano XIV, nº 147, Julho 2005, p.2).

3.1.3. Professores mal preparados vs professores competentes

A propósito do PISA, questiona-se a formação e os métodos de ensino dos professores, considerando-se que não estão “totalmente isentos de responsabilidades” (Público, 5/12/2004). Em 2005, no Jornal Público considera-se que a solução passa “pela responsabilização dos professores que estão no sistema” (Público, 7/5/2005). O recurso ao exemplo vindo de fora sucede frequentemente: “A sólida formação do corpo docente tem sido apontada como uma das chaves do sucesso obtido pela Finlândia nos últimos resultados do PISA” (Fernando Basto, Jornal de Notícias, 30/1/2005, in Fórum para a Liberdade da Educação).

A parca familiarização dos docentes com a Matemática e as actividades experimentais é um assunto que merece igualmente destaque, considerando-se que os

“cursos, ditos superiores, deixam muito a desejar” (‘Mais horas na escola e piores resultados’, *Expresso*, 18/3/2006). Em relação às Ciências, a tónica dá-se na falta de investimento nas componentes experimentais e nas práticas de ensino. Regina Gouveia, professora, refere, em ‘A Página da educação’, que no âmbito do ensino das Ciências:

“(…) a actividade experimental nas escolas decaiu muito. Embora se tenha dado um bom incentivo através do projecto Ciência Viva, penso que os professores foram perdendo a capacidade de o mobilizar. Alguma coisa tem de ser feita”. (*A Página da Educação*, Ano XV, nº154, Março 2006, p.22).

Mas os professores têm, também, quem se coloque do seu lado, considerando-os “profissionais dignos, competentes e dedicados” (*Público*, 30/11/2006). No jornal ‘*Expresso*’, João Pereira Coutinho pronunciou-se, do seguinte modo, sobre esta questão:

“Estranhamente, em toda esta conversa, ninguém referiu a evidência: o PISA refere-se aos alunos, não aos professores. E, se não me engano, os senhores do PISA vieram dizer que são os alunos, não os professores, que não sabem fazer contas. Ou, por outras palavras: são os alunos, e não os professores, que não trabalham, não estudam, não se interessam e, conseqüentemente, envergonham o país na «pisaria» internacional. Um ridículo pormenor que, naturalmente, não parece esfriar o calor reformista. O ideal, aliás, seria dispensar os alunos de qualquer medida educativa e enviar a malta para umas férias permanentes. Imaginem: salas vazias, professores enjaulados, crianças felizes e saltitantes. No espaço de uma geração, o PISA seria nosso e o insucesso escolar comida requentada” (*Expresso*, 30/4/2005).

3.1.4. Uma Escola pública que acentua as desigualdades sociais, económicas e culturais

Os aspectos sócio-económicos, e as elevadas taxas de repetência, foram objecto de debate a propósito dos desempenhos no PISA, porquanto os indicadores de abandono e insucesso escolar descreveram o sistema educativo português como selectivo, promovendo e acentuando as desigualdades entre os alunos. Além disso, o acesso a bens culturais e o ambiente familiar (a comunicação cultural, os produtos culturais à sua disposição e o estatuto sócio-económico dos pais) apareceram positivamente correlacionados com os níveis de desempenho. Estes dados tiveram repercussão no debate, permitindo defender que “o sistema deixa ficar mal precisamente aqueles que

mais devia ajudar e que mais necessitam dele. Temos um problema de dualização, ou o de nivelamento não por baixo, em baixo” (Blogue *Pensamento do meio-dia*). Afirmou-se que Portugal é o país que apresenta maiores desigualdades sociais, onde “o fosso entre os mais ricos e os mais pobres não pára de aumentar” (Blogue *O tempo das cerejas*).

No jornal ‘A Página da Educação’, um professor do Ensino Básico e secundário recuperando estes dados, referiu que a escola pública foi responsável pela acentuação das desigualdades regionais:

“(…) em Portugal não só se verifica uma grande variação de escola para escola, como de região para região: no PISA 2000, apenas a região de Lisboa e Vale do Tejo atingiu a média da OCDE, estando as restantes 50 ou mais pontos abaixo. Estas profundas desigualdades regionais significam que um aluno que estuda no Alentejo ou na Região Autónoma da Madeira não tem as mesmas oportunidades de aprendizagem que um colega seu que estuda em Lisboa. E as escolas, em vez de atenuarem as disparidades regionais e sociais, tendem a acentuá-las.” (A Página da Educação, Ano XVI, nº169, Julho 2007, p.46).

3.1.5. A autonomia e gestão escolar

Os indicadores do PISA sobre a autonomia das escolas foram debatidos, essencialmente, no ‘Fórum para a liberdade da educação’, permitindo introduzir no debate a temática da autonomia pedagógica, organizacional e patrimonial, e possibilitando defender a existência de projectos educativos que diferenciem as escolas e lhes permitam desenvolver “os programas mínimos determinados pela estrutura central, contratar o seu pessoal docente e não docente e escolher o seu plano curricular” (Fórum para a Liberdade da Educação, 19/01/2008)⁹⁰. O Portal deste movimento social divulgou a brochura de apresentação do Simpósio ‘A Escolha da Escola Face à Justiça Social: Dilema ou Miragem?’, da Fundação Pró-Dignidade, presidida por Maria Barroso, onde se lia:

“(…) o PISA 2003 permitiu observar ao que nós denominamos de “efeito de agregação” (as boas instituições de ensino atraem os bons alunos) Existe um

⁹⁰ <http://www.fle.pt/>

consenso de que cumpre aos Estados promover a igualdade de oportunidades, sob pena de caucionarem uma sociedade injusta.” (Brochura de apresentação, Fórum para a liberdade da Educação)⁹¹.

Os mesmos indicadores colheram, na acção pública, diferentes usos. Na imprensa, defendeu-se que “uma escola pública para todos é conciliável com o sucesso” (Público, 27/4/2005); no portal do ‘Fórum para a Liberdade de Educação’ considerou-se que o modelo de gestão de escolas vigente em Portugal era potenciador de injustiça social, porque estava vedado aos “mais pobres e menos instruídos” (Fórum para a Liberdade da Educação, 2007). Advogou-se a liberdade de escolha e um serviço público de educação prestado, indiferentemente, em escolas do Estado, particulares, ou cooperativas:

“Ora se, como já sucede nalguns países nórdicos, dermos às famílias mais liberdade de escolha (o que implica encontrar mecanismos de apoio aos que querem escolher estabelecimentos privados mas não têm meios para isso), estas tenderão a envolver-se mais com a escola e com os resultados escolares.” (Fórum para a Liberdade da Educação, 2007).

As ilações díspares que se extraíram do PISA revelaram-se, também, no debate desenvolvido em torno da dicotomia ensino público/ensino privado. Os mesmos indicadores (da variabilidade de desempenhos, segundo a natureza do financiamento das escolas) encontraram, na blogosfera, interpretações antagónicas, ora considerando que:

“(…) é interessante verificar que as escolas privadas nacionais atingem médias de desempenho global a literacia científica ligeiramente mais elevadas do que a média da OCDE! Em contrapartida, as escolas públicas têm um desempenho substancialmente inferior à média da OCDE” (Blogue, *De Rerum Natura*).

Ora salientando que:

“(…) a escola pública, até 2006, não corrompeu os bons alunos e quem quer liberalizar o ensino não encontra aqui uma arma de arremesso”. (Blogue, *Pensamento do meio-dia*).

Estes indicadores permitiram, também, introduzir na agenda mediática o tema da gestão profissional das escolas, considerando-se ser tempo de “impedir que a gestão das unidades de ensino continue no domínio exclusivo da profissão docente e sujeita aos vícios e políticas (com “p” pequeno) dessa mesma profissão” (Fórum para a Liberdade de Educação, 2007). José Manuel Fernandes, num editorial do Jornal Público, de

⁹¹ <http://www.liberdade-educacao.org/simposio/programa.pdf>

07/09/2007, caracterizou o Estado como centralista, burocrata, pouco capacitado para produzir uma escola de qualidade, referindo:

“Para algo, contudo, aponta toda a evidência empírica, designadamente os resultados dos testes internacionais PISA: a liberdade de educação responsabiliza e facilita uma real igualdade de oportunidades; os modelos centralistas têm falhado nos seus objectivos de aumentar a coesão social” (in Fórum para a Liberdade em Educação).

3.1.6. O investimento em educação

Um outro indicador do PISA convocado para o debate público, e objecto de comentários, foi o do investimento na educação. Na imprensa diária, criticou-se o despesismo e a má gestão dos montantes investidos neste sector:

“Portugal gasta, por cada aluno, mais do que boa parte dos países com que nos comparamos, e obtém resultados bem piores. O que quer dizer que desperdiça. O que quer dizer que podia gastar menos e saber mais, como a Irlanda e a Coreia. Fazer aumentar as despesas em Educação, como foi bandeira inicial da actual maioria, não é solução: é mais importante saber gastar melhor o muito que já se gasta” (Público, 5/12/2001).

Para os participantes no debate, o esforço financeiro, não encontrando proporção nos resultados dos alunos, tornou evidente a ineficiência no uso dos dinheiros públicos em educação:

“Metade dos alunos portugueses com 15 anos de idade tem níveis de literacia em leitura muito baixos. No espaço da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o país só se sai melhor do que o México e o Luxemburgo, ficando alinhado com o desempenho médio da Alemanha e da Grécia. Na literacia científica, só o México e o Luxemburgo são piores. Em matemática, Portugal, Polónia, Itália, Grécia e Luxemburgo partilham o penúltimo lugar, à frente também do México. Não é surpreendente, mas o investimento que nos últimos anos o Estado tem feito na educação poderia fazer acreditar que melhores “performances” seriam possíveis, tendo em conta o que se passou noutros Estados da OCDE (como a Irlanda) que, há alguns anos, tinham resultados semelhantes aos portugueses.” (Andreia Sanches, Público, 5/12/ 2001)

Segundo João Borges de Assunção, Professor Associado da Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais da Universidade Católica: “combinando o PIB e os

resultados das escalas de PISA, Portugal é o país que pior gasta no ensino.(...) o Estado português gasta cerca de 5,73% do PIB em educação e este valor está a subir. Na União Europeia os gastos são de 5,03% e estão a descer.” (Expresso, Opinião, 6/7/2002).

3.2. Na Assembleia da República: legitimando o combate político

O PISA foi, pela primeira vez, referenciado, no Parlamento português, na reunião plenária de 6 de Maio de 2005, pela deputada Odete João (PS), que questionou o Secretário de Estado da Educação (Valter Lemos) acerca das medidas a implementar para promover o sucesso na aprendizagem da Matemática (DAR, I Série, nº19, 7/5/2005, p.735). Desde então, o debate generalizou-se a todos os partidos com assento no hemiciclo (Quadro 15).

Quadro 15 – Partidos políticos que mobilizam o PISA nos debates parlamentares

	GOVERNO	PS	PSD	CDU PCP/ PEV	BE	CDS- PP	TOTAL
2005	7 (PS)	6	2	-	1	-	16
2006	-	1	1	-	-	-	2
2007	3 (PS)	2	2	5	1	9	22

Fonte: Diários da Assembleia da República.

Sustentando um argumentário de amplo espectro, o PISA permitiu que, no quadro dos debates parlamentares, se defendessem opiniões políticas antagónicas. O PISA denunciou uma grande facilidade em se adaptar a diferentes argumentações, possibilitando às forças políticas, esgrimirem convicções e posicionarem-se, de forma contrária, no debate público sobre educação; o que se verificou ao nível dos modos de intervenção e na substância das intervenções, como de seguida se mostrará.

3.2.1 Sobre os modos de intervenção

No Parlamento, o PISA foi mobilizado de diferentes formas, e por diferentes interlocutores, no debate sobre educação. Em diferentes momentos, assistiu-se à sua instrumentalização, quer pelos deputados, quer pelos membros do governo, (Quadro 18). A sua utilização é de largo espectro, sendo mobilizado: em sessões de perguntas ao Governo; na apresentação de projectos de lei; no âmbito de debates requeridos, pelo Governo, sobre educação, no início do ano lectivo; em audições do Ministério da Educação para a apreciação, na generalidade, da proposta de orçamento para 2006; para declarações, antes da ordem do dia, seja com o intuito de apoiar as medidas que levadas a efeito pelo Governo na área da educação, ou para tecer críticas à política educativa prosseguida pelo Governo; a propósito da apreciação do projecto de resolução; nas interpelações ao governo sobre educação; em pedidos de esclarecimento no âmbito de debates com o Primeiro-Ministro (José Sócrates); para sustentar declarações políticas de deputados (Quadro 18).

A forma como, em diferentes momentos do debate, os deputados e membros do governo se apropriaram do PISA, colocou em evidência a sua grande adaptabilidade. Esta característica foi visível, por exemplo, quando o governo, em 2005, necessitando de consolidar um diagnóstico sobre o sistema educativo, recorreu ao Programa da OCDE:

“(...) o estudo realizado no âmbito do PISA mostra que os professores portugueses são aqueles que, entre os docentes dos 49 países considerados nesta análise, têm mais baixas expectativas sobre os resultados dos seus alunos se referem aos maus desempenhos do PISA e reforçam a necessidade de combater os índices do PISA, por exemplo, ainda colocam Portugal entre os países onde os alunos evidenciam menor capacidade de aquisição de competências” (DAR, Governo PS, Secretário de Estado, Valter Lemos, I série, nº18, 6/5/2005, p.735).

E na apresentação de políticas específicas, por parte da equipa governamental:

“(…) no estudo do PISA, a variável em que Portugal aparece em pior situação, comparando com todos os países da OCDE, é a variável «acompanhamento», onde apresentamos o resultado mais baixo de todos os países (a média da OCDE é de 61% e a média portuguesa é de 5%). Por isso, em relação a alguns aspectos organizacionais, o Governo já decidiu tomar medidas que têm em vista a ocupação plena dos tempos escolares, matéria que já tive oportunidade de explicar aqui (...) e que se relaciona com esta questão do combate ao insucesso e à repetência. Outra medida tomada tem a ver com o prolongamento do horário das escolas do primeiro ciclo.” (DAR, Governo PS, Secretário de Estado Valter Lemos, I série, nº18, 7/5/2005, p.735).

Outro exemplo da sua utilização, veio dos partidos da oposição, aquando da apresentação de projectos-leis, como sucedeu com o PSD, ao pretender credibilizar a sua proposta de Lei de Bases do Sistema Educativo, com base, entre outros, nos resultados do PISA:

“(…) poderemos recorrer aos estudos recentemente divulgados: o Relatório sobre a estratégia de Lisboa, o Programme for International Student Assessment (PISA) 2003 (...) Nestes, como noutros dados, uma conclusão salta à evidência: estamos muito aquém de resultados desejáveis, quer em termos relativos, quer em termos absolutos (...) não há tempo a perder! Por isso defendemos a imediata modernização do nosso sistema de educação e formação (...) o Grupo Parlamentar do PSD decidiu (...) apresentar um projecto de lei que consagra uma nova lei de bases da educação.” (DAR, PSD, Pedro Duarte, I série, nº20, 13/5/2005, pp.824-825).

Mas o recurso ao inquérito da OCDE deu-se, ainda, no quadro das inquirições feitas ao governo, possibilitando validar, por exemplo, pedidos de esclarecimento:

“(…) mediante a necessidade de combater os índices que nos estudos internacionais como o PISA (...) colocam Portugal entre os países onde os alunos evidenciam menor capacidade de aquisição de competências, devido reconhecidamente à falta de acompanhamento por parte dos professores, justificar-se-á a dificuldade em estabelecer uma definição clara do tempo não lectivo dos professores?” (DAR, PS, Cristina Granada, I série, nº 43, 7/9/2005, p.1985).

Quadro 16 - Onde se inscreve o debate sobre o PISA, no Parlamento

Legislatura/sessão legislativa	Série/data	Circunstância
IX Legislatura 3ª Sessão legislativa	I série, nº9, 7/10/2004	Período de perguntas sectoriais dirigidas à Ministra da Educação (Carmo Seabra).
X Legislatura 1ª Sessão legislativa	I série, nº18, 06/5/2005	Sessão de perguntas ao Governo
X Legislatura 1ª Sessão legislativa	I série, nº20, 13/5/2005	Discussão conjunta do projecto da Lei de Bases da Educação (PSD)
X Legislatura 1ª Sessão legislativa	I série, nº29, 9/6/2005	Discussão, na generalidade, do projecto de lei n.º 103/X — Regula o regime jurídico dos manuais escolares e de outro material didáctico (CDS-PP).
X Legislatura 1ª Sessão legislativa	I série, nº43, 7/9/2005	Debate sobre educação (início do ano lectivo), no qual intervieram a Ministra da Educação (Mª Lurdes Rodrigues) e deputados
X Legislatura 1ª Sessão legislativa	II Série-C- Nº9, 18/06/2005	Debate acerca da proposta polaca de alteração do artigo 4.2 do regulamento da COSAC.
X Legislatura 1ª Sessão legislativa	II Série-C- OE-Nº4, 28/10/2005	Discussão, na generalidade, da proposta de lei n.º 40/X — Orçamento do Estado para 2006: apresentação dos orçamentos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e do Ministério da Educação.
X Legislatura 1ª Sessão legislativa	I série, nº96, 2/3/2006	Declaração política do. Deputado Luiz Fagundes Duarte (PS) de apoio às medidas levadas a efeito pelo Governo na área da educação, tendo respondido a pedidos de esclarecimento dos Srs. Deputados Emídio Guerreiro (PSD) e Diogo Feio (CDS-PP).
X Legislatura 1ª Sessão legislativa	I série, nº132, 8/6/2006	Declaração política do Deputado Pedro Duarte (PSD), tecendo críticas à política educativa prosseguida pelo Governo e de condenação de declarações da Ministra da Educação relativas aos professores
X Legislatura 2ª Sessão legislativa	I série, nº101, 5/7/2007	A Câmara apreciou o projecto de resolução n.º 219/X — Instituição de exames nacionais no Ensino Básico (CDS-PP), que foi rejeitado, tendo usado da palavra os deputados
X Legislatura 3ª Sessão legislativa	I série, nº22, 7/12/2007	Debate da interpelação n.º 17/X — Sobre educação (CDS-PP), tendo proferido intervenções, na fase de abertura, o Deputado Diogo Feio (CDS-PP) e a Ministra da Educação (Maria de Lurdes Rodrigues). Também usaram da palavra, durante o debate, os Deputados
X Legislatura 3ª Sessão legislativa	I série, nº24, 12/12/2007	Debate com o Primeiro-Ministro (José Sócrates), sobre educação.
X Legislatura 3ª Sessão legislativa	II Série-A, nº34, 22/12/2007	Projecto de resolução n.º 242/X sobre a criação de uma estrutura independente para a concepção de exames nacionais (CDS-PP) Projecto de resolução n.º245/X sobre a criação de uma estrutura independente para a concepção de exames nacionais (CDS-PP)
X Legislatura 3ª Sessão legislativa	I série, nº55, 6/3/2008	Declaração política da Deputada Manuela Melo (PS) que fez um balanço do resultado da política de educação do Governo, após o que respondeu a pedidos de esclarecimento.

Fonte: Diários da Assembleia da República.

Finalmente, no jogo parlamentar, o PISA permitiu alimentar o debate, servindo de mote para as apreciações dos partidos da oposição:

“(…) num ranking de iliteracia em matemática, elaborado recentemente pela OCDE, ficámos em 25º lugar entre 29 países; Portugal tem, repito, metade da média dos licenciados na União Europeia. Srs. deputados, os resultados são verdadeiramente desastrosos ao nível das taxas de abandono, ao nível dos níveis de insucesso e ao nível do ambiente de indisciplina e de desordem que grassa em muitas das nossas escolas. (DAR, PSD, Pedro Duarte, I Série, nº132, 8/6/2006, pp.6071-6072).

“Agora, foram publicados os relatórios do PISA, que mostram que Portugal está em 37.º lugar no que toca à literacia científica e à matemática, e os senhores dizem: «A culpa é das taxas de reprovação, a culpa é dos repetentes que há no sistema». Pois é, mas a Sr.ª Ministra e o seu Ministério parecem alunos repetentes que não sabem sequer justificar como é que não apresentam resultados!” (DAR, BE, Ana Drago, I série, nº22, 7/12/2007, p.17).

“(…) não há hipótese de um diálogo sério quando a cegueira não permite ver o óbvio, que, infelizmente, não é novo. Repetem-se, ano após ano, os dados que indicam que Portugal continua na cauda da Europa e na cauda dos seus parceiros da OCDE relativamente às taxas de sucesso escolar, às taxas de frequência escolar. De facto, os dados de 2006, que vieram, primeiro, através do estudo da UNESCO e, depois, do Relatório PISA, são muito claros e voltam a demonstrar que ocupamos, a quase todos os níveis de desempenho, a cauda em relação aos nossos parceiros europeus e da OCDE” (DAR, Os Verdes, Francisco Madeira Lopes, I série, nº22, 7/12/2007, p.19).

3.2.2. Sobre a substância das intervenções

Se atendermos ao conteúdo dos debates parlamentares, verificamos que a instrumentalização do PISA se deu em relação a diferentes temas, as questões sócio-económicas, o investimento na educação, o problema das elevadas taxas de repetência, os exames, o currículo, entre outras. Utilizando o PISA como fundamento, as intervenções permitiram evidenciar a grande facilidade com que o instrumento se adapta às diferentes argumentações.

Esta adaptabilidade, mais do que transformar as relações de poder entre os políticos, denunciou o PISA como um subterfúgio para trazer, para a agenda, determinadas políticas (ver Cattonar *et al.*, 2009, p.81). Em Dezembro de 2007, logo

após a publicação do Relatório de 2006, o CDS-PP utilizou-o para consolidar um projecto de resolução, que apresentou no Parlamento, sobre a instituição de exames nacionais no Ensino Básico:

“Os portugueses sentem, de uma forma constante, uma enorme dificuldade em perceber o que se passa no sector da educação em Portugal. Para além desta perplexidade, todos os anos somos assaltados com dificuldades suplementares e resultados sofríveis. Já é, mesmo, natural o aparecimento de resultados fracos em matérias tão sensíveis como português, matemática e ciências. Isso mesmo é observável nos maus resultados constantes do PISA 2006”. (DAR, Projecto de resolução nº 242/X, CDS-PP, II Série-A, nº34, 22/12/2007 p.46)

Foi, ainda, o CDS-PP que, na mesma altura, utilizou informação da edição de 2006, para credibilizar a proposta de criação de uma estrutura independente para a concepção de exames nacionais:

“O Ministério da Educação é hoje uma estrutura pesada, burocrática e centralizadora, que necessita urgentemente de uma reformulação, que passa pela alteração do seu modo de funcionamento e funções a desempenhar. Esta modificação é urgente, como demonstram os resultados da nossa Educação, se comparados com os principais parceiros europeus, ou restantes países desenvolvidos. Ainda recentemente o estudo da OCDE, PISA 2006 (*Programme for International Students Assessment*), demonstra o mau desempenho dos alunos portugueses que foram sujeitos ao questionário. Este estudo incidiu particularmente sobre a literacia científica, onde Portugal continua a situar-se muito abaixo da média calculada pela OCDE, ultrapassando apenas a Grécia, Turquia e México. No que concerne à leitura, constatou-se que 24,9 por cento dos alunos não consegue identificar o tema de um texto ou localizar uma informação lida, havendo neste item um pior resultado relativo ao PISA 2003. A literacia matemática registou a manutenção de um mau desempenho, ficando Portugal classificado em 26.º lugar entre os países da OCDE. De salientar que 30,7 por cento dos alunos portugueses tiveram resultados que os colocam no nível 1 de uma escala de 1 a 5. A média de desempenho dos jovens portugueses situa-se nos 466 pontos, sendo a média da OCDE de 500.” (DAR, Projecto de resolução nº 242/X, CDS-PP, II Série-A, nº34, 22/12/2007 p.51).

Ademais, o debate em torno do PISA foi estruturado, também, em torno do investimento do Estado português, na educação:

“Sr. Primeiro-Ministro, durante anos, todos investimos muito na educação - em percentagem do PIB, em rácio por habitante, em comparação com os outros países. Quanto a resultados, daqui a três anos, quando vier outra vez o PISA (...), o que é que dizemos? Eles passam todos mas sabem pouco, e alguns até dirão que não sabem nada.” (DAR, PSD, Pedro Santana Lopes, I série, nº24, 12/12/2007, p.10).

A discussão em torno dos aspectos sócio-económicos possibilitou às várias forças políticas, encaminhar o debate em sentidos diversos, por vezes, antagónicos. Este aspecto manifesta-se, por exemplo, no debate em torno das elevadas taxas de repetência. À direita do espectro partidário, o CDS-PP associando o fenómeno da repetência ao do abandono escolar, aproveitou para defender o direito à escolha da escola, e orientar o debate para a questão da autonomia das escolas e do ensino privado:

“Os mais pobres, pura e simplesmente, não escolhem outras escolas porque não podem! Veja os resultados do PISA, segundo os quais os alunos das 18 escolas privadas ou com financiamento maioritariamente privado estão em literacia científica com resultados superiores aos da média da OCDE...!” (DAR, CDS-PP, Diogo Feio, I série, nº22, 7/12/2007, p.8).

Reforçando a importância da origem sócio-económica nos desempenhos dos alunos, o Bloco de Esquerda (BE) reclamou mudanças nos currículos:

“A principal conclusão do relatório do PISA é que os resultados escolares em Portugal são mais sensíveis do que nos outros países ao nível socioeconómico dos alunos. (...)

Ou seja, a escola pública não gera igualdade de oportunidades.

Sr.^a Ministra, tendo em conta os horários da escola pública dos 2.º e 3.º ciclos, que é exactamente onde há mais reprovação, a verdade é que no 9.º ano temos, nada mais, nada menos, do que 14 áreas curriculares, uma carga horária de 37 horas e alunos com a presença de 11 professores. Pergunto: como é possível que alunos mais pobres, não socializados na cultura escolar, façam 14 áreas curriculares distintas? Nada se aprende, Sr.^a Ministra, nada! Isto é obviamente «matar» a escola pública: passam pelas matérias mas não apreendem qualquer conteúdo!!

Esta é a sua responsabilidade: fazer uma reforma curricular.” (DAR, BE, Ana Drago, I série, nº22, 7/12/2007, p.17).

No caso do partido 'Os Verdes', o fenómeno da repetência que o PISA destacou foi utilizado para criticar as políticas económicas do governo, considerando-as a fonte do problema:

“A realidade é que o fosso das desigualdades existente na sociedade, ao nível económico e social, que tem vindo a ser agravado com este Governo, transpõe-se, necessariamente, para a sociedade da educação, para os alunos que chegam às escolas portuguesas provindos de famílias socialmente carenciadas e reflecte-se, necessariamente, na escola. Constata o Relatório PISA que o resultado alcançado pelos alunos portugueses de meios mais favorecidos chega a superar em mais de 100 pontos os conseguidos por colegas oriundos de famílias com menos recursos e conclui que o Estado social tem um peso maior nos alunos portugueses do que na média dos restantes países alvo do estudo. (DAR, Os Verdes, Francisco Madeira Lopes, I série, nº22, 7/12/2007, p.17).

Mas o PISA permitiu, ainda, debater aspectos relacionados com o processo de ensino-aprendizagem. Abordando aspectos didácticos, o BE aproximou-se da definição de literacia da OCDE, utilizando o PISA para reprovar as abordagens tradicionais do ensino da Matemática e defender a necessidade de se capacitar os estudantes para a formulação de julgamentos e para a utilização da Matemática nas rotinas diárias:

“A questão que gostava de colocar prende-se com o facto de, provavelmente, o Governo só estar a ver «a árvore e não ver a floresta». Isto é, para termos um ensino da matemática que não seja meramente uma selecção crua e um motor de insucesso escolar, como tem acontecido, é fundamental modificar o ensino e a aprendizagem e também toda a relação pedagógica, ou seja, é fundamental que exista ensino laboratorial de matemática, que exista ligação do ensino da matemática às novas tecnologias”. (DAR, BE, João Teixeira Lopes, I série, nº18, 2005 p.737)

3.3. A propósito das vozes (escassas) de contestação ao PISA

Embora, no debate educativo, a tendência geral fosse de aplauso ao PISA, alguns sectores da opinião pública repudiaram o PISA enquanto fonte de legitimação das políticas públicas, defendendo que, em Portugal, se passou “a trabalhar para os *rankings*” (Blogue, *O Cantinho da Educação*) e lembrando que “há mais educação para

além dos *rankings*” (Blogue, *Campo lavrado*). Igualmente, interrogando-se sobre o que se pretende: “melhores estudantes ou um melhor ranking?” (Blogue, *Livresco*), considerando-se que a educação se orienta “para as estatísticas e não para a formação” (Blogue, *Atlântico*), e revelando-se “preocupados com os índices de ‘sucesso’ escolar, do que na aquisição de saberes e competências” (Blogue, *Atitude Própria*),.

Na imprensa, contesta-se a falta de visão estratégica dos políticos, incapazes de pugnar pela qualidade do sistema educativo, no seio de um debate onde:

“Só se diz que queremos ter melhores resultados no PISA. E eis como um meio se tornou num fim. Como lá chegar? Voltamos ao mesmo. Com mais exames, melhores alunos (que saia de lá quem não aprende) e melhores professores. A escola do passado, pois claro.” (A Página da Educação, Ano XIV, nº 147, Julho 2005, p.2).

Na blogosfera, referiu que:

“(…) com estas melhorias, certamente que no próximo estudo comparativo dos sistemas educativos realizado pela OCDE (o chamado PISA) iremos passar de penúltimos (à frente do México) para primeiros (ou perto disso) a nível do desempenho dos nossos alunos” (Blogue, *Desmitos*).

Roger Dale, numa crónica intitulada ‘Tapados pelo Nacionalismo’, introduziu a metáfora das competições desportivas e das ‘Olimpíadas Educacionais’, considerando que uma equipa pode revelar sucesso a nível nacional, e ser um fracasso a nível internacional. Para o investigador:

“As assunções que circulam acerca da natureza das tabelas classificativas e dos níveis aos quais os sistemas educativos são formados e dirigidos ameaçam deixar-nos ‘tapados’ acerca do que está ‘realmente’ a acontecer - seja isso um perigo ou uma promessa - até que, como o guarda-redes que ficou tapado, seja demasiado tarde para podermos responder.” (A Página da Educação, Ano XIII, nº139, Novembro 2004, p.7).

Também Ana Benavente, ex-deputada e ex-Secretária de Estado da Educação, no jornal ‘A Página da Educação’, lamentou a persistência de críticas ignorantes e a ausência de um debate sério sobre educação, chamando ‘suicidários’ aos sindicatos, que “não viram chegar as mudanças e vivem no passado” (A Página da Educação, Ano XIV, nº147, Julho 2005, p.2).

A natureza da prova foi, também, objecto de discussão, por estar centrada na avaliação de competências, e portanto não podendo avaliar muitas das “componentes do programa em vigor, tais como (...) ‘pesquisar, seleccionar e organizar informação para a transformar em conhecimento mobilizável’” (Público, 21/6/ 2005).

O entendimento que o PISA faz da literacia é questionado por Maria de Lourdes Dionísio, investigadora da Universidade do Minho, na área das literacias, em entrevista ao jornal A Página da Educação:

“O PISA mede o nível de compreensão, perspectivando a literacia como um conjunto de competências de compreensão de textos escritos. Apesar desta perspectiva mensurável ser a adoptada em termos de políticas educativas, a investigação vê a literacia, ou antes, as literacias como práticas culturais que não são mensuráveis. Mas, ainda que partilhe desta perspectiva de literacias, não posso ficar alheia aos resultados do PISA, sobretudo pelo que isso implica de estigma para os nossos jovens.” (A Página da Educação, Ano XV, nº160, Outubro 2006, p.35).

A investigadora preferiu falar em ‘literacias’, por traduzir a necessidade dos jovens utilizarem a língua diferentemente, de modo plural, consoante os contextos (familiar, escolar, entre amigos, no trabalho, etc.) onde se inserem:

“Este olhar plural de literacia, em que a medição é impossível, visa perceber quais são as práticas em que os sujeitos se envolvem nos seus diferentes grupos de participação (...) ser letrado significa ser fluente nesses grupos. A questão da escola e da certificação, constitui uma preocupação para estas perspectivas, porque a aferição pela literacia dominante é a chave que vai permitir ao sujeito ser reconhecido na sociedade. (A Página da Educação, Ano XV, nº160, Outubro 2006, p.35).

3.4. A propósito dos ausentes do debate sobre o PISA

Entre 2000 e 2007, os sindicatos dos professores, não estando totalmente ausentes do debate, mantiveram algum distanciamento em relação ao PISA. Os portais das duas federações, optando pela reprodução, *on-line*, dos discursos da Ministra da Educação e textos do governo, não permitem revelar a posição institucional sobre o PISA. A informação sobre a opinião dos sindicatos é escassa, tendo sido obtida em fontes secundárias, o que contrasta com outros países europeus, como a França e a

Escócia, onde os sindicatos têm uma posição clara sobre o inquérito da OCDE (Pons & Mons, 2009; Grek, Lawn & Ozga, 2009). Na Escócia, os sindicatos de professores utilizam os resultados do PISA para reclamar reformas e defender as suas posições; em França, a partir do PISA 2006, a maioria dos sindicatos envolveu-se na análise do PISA, procurando documentar as suas intervenções nesta matéria. Criticando a pertinência do PISA e a instrumentalização por parte do governo, os sindicatos franceses recorrem a investigadores para produzirem análises sobre o PISA. Os sindicatos mais reformistas – 'Confédération française démocratique du travail' (CFDT) e 'Fédération des métiers de l'éducation' (UNSA) – mobilizam o conhecimento provindo do PISA para apoiar as suas reclamações políticas. Neste aspecto, Portugal aproxima-se da Hungria (Bajomi *et al.*, 2009).

O outro grupo de actores cuja opinião não se encontrou no *corpus* em análise são os pais. O portal da CONFAP, até 2007, não continha alusões ao PISA e aos seus resultados.

4. Sobre como a acção pública concorre para a construção da pertinência do PISA

O PISA facilita o exercício da regulação no campo da educação, sendo empregue em situações diversificadas, e em circunstâncias distintas, revelando grande maleabilidade, ora para criticar, ora para elogiar, ou tão-somente, para pedir justificações e dar sugestões. Destacamos quatro vertentes dos discursos dos participantes no debate educativo, que concorrem para a sua relevância e pertinência no seio da acção pública: (a) retórica de modernização; (b) retórica da credibilidade e da comparabilidade; (c) despertando consciências; (d) governando pelos resultados. Passamos a apresentar cada um dos tópicos.

4.1. Retórica da modernização

O PISA surge associado à retórica que faz depender a qualidade dos sistemas educativos da globalização internacional das economias e que defende a competitividade dos alunos no mercado global: “Depois da Segunda Guerra Mundial, a Finlândia era um país pobre e tinha de encontrar um meio de sair da precaridade. A educação foi o caminho escolhido” (Público, 27/4/2005). Em 2005, no Portal do ‘Fórum para a Liberdade de Educação’ podia ler-se: “Abandono e insucesso envergonham Portugal. Em causa o progresso económico” (30/1/2005, citado no Jornal de Notícias). No Jornal Público realça-se a competitividade da Coreia do Sul - um dos países de topo dos *rankings* do PISA - para exemplificar que ‘o principal motor da sua economia’ é a ‘formação de cérebros’. Em 2005, José Manuel Fernandes, à época, director do Público, num editorial, estabeleceu a ligação entre o desenvolvimento económico e os resultados do PISA:

“Entre os países que regularmente obtêm bons resultados encontramos a europeia Finlândia e a asiática Coreia do Sul – dois países onde os bons resultados do sistema educativo andam a par com um crescimento económico fora de comum” (José Manuel Fernandes, Editorial, Público, 27/4/2005)

A retórica de modernização, que está associada à agenda da economia do conhecimento, aparece explicitada nos próprios relatórios da OCDE:

“A prosperidade dos países advém agora, em grande parte, do seu capital humano, e para ter sucesso num mundo em rápida mudança, as pessoas precisam de fazer avançar os seus conhecimentos e competências ao longo da vida. Os sistemas educativos devem, para isso, lançar alicerces fortes, promovendo a aprendizagem e reforçando a capacidade e a motivação dos jovens para continuar a aprender além da escola”. (OCDE, 2006, p.3)

Em Março de 2006, Andreas Schleicher, director do PISA, aventava a possibilidade da Europa se arriscar a perder a batalha da educação e da qualificação, indispensável para enfrentar “a nova competição económica com a China e a Índia” (Educare, 13/3/2006). Em 2009, em entrevista que nos concedeu, Andreas Schleicher, referiu: “Podemos dizer que os sistemas de ensino melhoraram, cada sistema de ensino está melhor hoje do que era ontem, mas hoje a verdadeira questão é o ritmo da mudança, rápida o suficiente para enfrentar a guerra global” (Entrevista AS, p.301).

4.2. Retórica da credibilidade e da comparabilidade

O PISA é visto pelos políticos como 'o' aferidor externo e garante de um processo de permanente controlo de qualidade. A sua credibilidade é um tópico plenamente assimilado na acção pública, que lhe atribui o estatuto de aferidor do funcionamento normal das escolas.

A lógica da comparabilidade internacional associada ao PISA é muito apreciada pela acção pública em geral, e pelos políticos em particular. A anterior ministra da educação, Maria de Lurdes Rodrigues, na intervenção na sessão de abertura da conferência internacional "O Estado e a Educação (1759-2009) – Perspectiva Histórica e Institucional", organizada pelo Ministério da Educação, defendeu:

“A exigência da garantia de qualidade no ensino para todos, é essencial para a compatibilização entre a massificação do ensino e o sucesso das aprendizagens. Para o garantir é necessário instituir novos instrumentos de aferição da qualidade do sistema e novas práticas de qualificação dos processos educativos, viabilizando assim o prosseguimento de estudos e o desenvolvimento individual e profissional de todos.

Neste plano, para um processo de permanente controlo de qualidade, é importante o papel desempenhado por testes de âmbito internacional, como o PISA.

Ao permitirem a construção de bases de dados comparativas, contribuem também para a produção internacional de benchmarks, que funcionam como parâmetros para que as escolas e os países melhorem a qualidade do seu trabalho.

Os relatórios do PISA permitem ainda compreender, por comparação, muitas dificuldades enfrentadas pelo ensino” (Portal do governo, 19/12/2007)⁹².

Um outro antigo ministro da educação apelidou-o de “instrumento magnífico!” (Entrevista M3, p.263), por a cada três anos permitir obter o retrato do sistema educativo, numa perspectiva comparativa: “o comparar é sempre útil!” (idem, p.256).

A utilização da comparação como forma de governo (ver Nóvoa, 2002) permite criar uma dimensão nova que gera mal-estar nos países como Portugal, situados em lugares menos favoráveis nos *rankings* do PISA, cujo “poder flui por entre a culpabilidade e a

⁹²http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/ME/Intervencoes/Pages/20090618_ME_Int_Alargamento_Escolaridade.aspx

responsabilidade” (Carvalho, 2009c, p.4) que se instala no espaço nacional, concorrendo para reforçar o ambiente de escrutínio ao estado da Educação.

4.3. Despertando consciências

Considerado uma fonte de informação privilegiada, que reforça o foco sobre certos assuntos, o PISA favorece a tomada de consciência para os problemas da educação. Os nossos interlocutores foram unânimes no elogio à sua capacidade de diagnóstico, descrevendo-o como “uma alavancagem de uma reflexão, de uma tomada de consciência” (Entrevista ME1, p.207); um instrumento que leva a pensar as coisas de forma diferente, ou seja, “cuidado, não estamos sozinhos” e os “resultados contam” (Entrevista ME1, p.211). Por outras palavras, o PISA é percebido como um catalisador, que desperta os decisores políticos para a tomada de decisões, em diferentes matérias, ao mesmo tempo que permite fundamentar o processo decisional: “estudei e analisei os dados e tomei uma série de decisões políticas com base nos resultados do PISA” (Entrevista ME4, p.272)

4.4. Governando pelos resultados, com base no conhecimento

As entrevistas realizadas permitem-nos concluir que o interesse dos governantes portugueses pelo inquérito da OCDE se foi processando de forma diversa: atribuindo-lhe funções de legitimação, constituindo “o recurso ao PISA e ao EURYDICE e aos estudos internacionais uma forma de legitimação de tomada de decisões” (Entrevista ME1, p.219); conferindo-lhe funções informacionais, ao permitir utilizar a informação de modo mais cuidado: “estudei e analisei os dados e tomei uma série de decisões políticas com base nos resultados do PISA” (Entrevista ME4, p.272).

A tónica dos discursos assentou no facto de se considerar que, em Portugal, não se fazia política que se baseasse no conhecimento e que o conhecimento científico na área da educação não foi suficientemente relevante para apoiar a tomada de decisões políticas: “acho que é negativo não existir este traço nas Ciências da Educação, que é a

disponibilidade para o apoio à definição de políticas públicas” (Entrevista ME4, p.297). Em relação ao impacto do inquérito na tomada de decisão, as percepções dos decisores dividiram-se entre quem reconhecesse o seu uso generalizado, visível em dois tipos de impacto: “na decisão política, na organização de programas de intervenção” (Entrevista ME4, p.276) e a um “nível mais localizado” (idem); outros reconhecendo-lhe apenas uma utilização residual: “Eu não vejo alcance, eu não vejo. Pode existir, mas nem tenho visto a ancoragem das políticas sobre resultados do PISA” (Entrevista ME2, p.245).

O PISA actua em consonância com as agendas dos actores/ decisores políticos, alimentando e consolidando as relações de poder, e de sentido, que se estabelecem entre os actores. Na linha do modelo de política baseada em evidência (*evidence-based*), do discurso oficial da OCDE/PISA, o uso do conhecimento especializado na reflexão sobre as políticas é colocado, pelos entrevistados, na perspectiva do conhecimento como base para a decisão política.

“(…) o PISA, em si, contém bons elementos, por exemplo, há outras informações do PISA que têm e permitem até basear mais decisões políticas, trabalha-se muito a questão, sobretudo nos mais recentes, dos contextos sociais e económicos, não apenas da escola, mas também das famílias. Há dados absolutamente curiosos e sobre os quais importaria reflectir (...)” (Entrevista ME4, p.281)

Existe unanimidade em torno da necessidade de se sustentar a decisão política com informação de base científica, salientando-se que se torna “impossível decidir sem ter a informação necessária para o fazer” (Entrevista ME4, p.271), havendo quem refira desconfiar da separação da técnica e da política, porquanto “tem que haver fundamentação técnica” (Entrevista ME1, p.214). Assentando em variáveis ligadas a uma determinada representação da concepção das políticas públicas, o PISA providencia “matéria para reflexão e para acção política” (Entrevista ME2, p.244) e permitem uma maior compreensão dos problemas.

Segundo os nossos interlocutores, o PISA colmata este vazio.

A ausência de estudos estatísticos foi definida por uma antiga governante, como geradora de ineficácia, traduzindo-se num conhecimento pouco profundo da realidade educativa portuguesa e dos problemas reais do sistema educativo: “ao nível das estatísticas da educação, durante muitos anos, não foi possível governar com este

conhecimento, simplesmente porque estas coisas não existiam” (Entrevista ME1, p.274). Por essa razão, a existência de um sistema de ensino secundário desfasado da realidade, que ignorava as verdadeiras taxas de insucesso e de abandono (ver Entrevista ME4, 2009, p. 274).

As narrativas dos entrevistados fazem despontar a necessidade de uma decisão política informada, passível de apoiar a definição de políticas públicas. Salientam a importância da investigação que aprofunde a informação do PISA, e que triangule dados de outros instrumentos de avaliação:

“(…) o PISA ajuda a reflectir e a compreender melhor, mas não é suficiente, nós precisávamos de completar a nossa informação e o nosso conhecimento a partir daquilo que o PISA revela, com estudos mais finos, mais aprofundados” (Entrevista ME4, p.279).

“(…) eu tinha, na altura [da publicação dos resultados do PISA], a ideia de que nós precisávamos de ter mais estudo para perceber o que nos estava a acontecer, mais investigação. E fiz, até nessa altura, um apelo a que se estudasse o que é que estava por trás dos resultados” (Entrevista ME2, p.242)

O PISA parece concorrer para a configuração de uma decisão política mais centrada em resultados e em números. O inquérito da OCDE parece concorrer para a configuração de uma decisão política mais centrada em resultados e em números. O conhecimento não é apenas usado para informar o Estado e os decisores políticos, o conhecimento é ele próprio um instrumento de governo (ver Mangez, 2008, p.105). Mobilizado em textos legislativos, na imprensa, e nos discursos dos actores governamentais, o PISA configura um novo tipo de influência, apresentando-se sob a forma de dados e recomendações, para reequacionar a educação e intervir na agenda e no debate público sobre educação. Um dos entrevistados atribui esta importância a uma preocupação com a qualidade das aprendizagens dos alunos, o que “corresponde a um novo patamar de exigência no que respeita aos sistemas de ensino. Nunca antes os sistemas de ensino foram objecto de uma tão grande exigência, não há memória!” (Entrevista ME4, p.275).

5. O PISA e os processos de legitimação de políticas e instrumentos

Os dados do PISA, ao reforçarem a capacidade de argumentação dos intervenientes no debate público, permitiram apoiar a tomada de decisões dos governantes. No período compreendido entre 1999 e 2009, foram cinco os governos constitucionais portugueses sob a égide dos quais, se desenvolveu o percurso do PISA: o XIII Governo Constitucional, ao abrigo do qual se deu a adesão ao Programa da OCDE; o XIV Governo, que testemunhou a publicação do Relatório de 2000; o XV Governo Constitucional, que fez a gestão dos resultados da primeira edição do programa; o XVI Governo Constitucional, que atestou a publicação do Relatório do PISA 2003 e o XVII Governo Constitucional que assistiu à publicação do relatório de 2006 (Quadro 17).

Embora exista convergência, por parte das equipas governamentais, nos elogios ao PISA (ver Entrevistas ME1, ME2, ME3 e ME4), registámos algumas diferenças no modo como o instrumento da OCDE se repercutiu na actividade governamental de cada uma, mormente no aproveitamento que fizeram do PISA para legitimar a tomada de decisão política.

**Quadro 17 – Identificação dos Governos Constitucionais Portugueses
associados ao PISA (1999-2007)**

Governo	Primeiro-Ministro	Ministro da Educação	Secretários de Estado	Período	Ligação ao PISA
XIII Governo Constitucional	António Guterres	Maçãal Grilo	Ana Benavente Guilherme D'Oliveira Martins	Outubro de 1995 a 25 de Outubro de 1999	Adesão ao PISA.
XIV Governo Constitucional	António Guterres	Guilherme D'Oliveira Martins 1999-2000 Augusto Santos Silva 2000-2001 Júlio Pedrosa 2001-2002	Augusto Santos Silva Ana Maria Benavente Maria José Rau Ana Maria Benavente Domingos Barros Fernandes João Marnoto Praia	Outubro de 1999 a 6 Abril 2002	Publicação do Relatório de 2000 (em Dezembro de 2001).
XV Governo Constitucional	Durão Barroso Santana Lopes	David Justino	Mariana Cascais Abílio Morgado	Abril 2002-29 Junho 2004 17 Julho 2004	Gestão dos resultados do PISA 2000.
XVI Governo Constitucional	Santana Lopes	Carmo Seabra	José Manuel Canavarro Diogo Feio	Julho 2004 a 12 Março 2005	Publicação do Relatório do PISA 2003 (em Dezembro de 2004).
XVII Governo Constitucional	José Sócrates	Maria de Lurdes Rodrigues	Jorge Pedreira Valter Lemos	Março 2005 a Outubro 2009	Publicação do relatório de 2006 (em Dezembro de 2007).

Fonte: Portal do Governo.

5.1. Legitimando conhecimento e medidas políticas pré-existentes

O modo como os políticos empregam o conhecimento disponibilizado pelo PISA parece revestir-se essencialmente de um sentido justificativo, legitimador das suas opções pré-existentes. Não obstante predominar um discurso pautado por uma lógica racionalista, que vê o conhecimento a sustentar as políticas, o PISA parece fazer emergir uma outra tendência, que assenta na utilização do conhecimento não numa lógica de busca de resultados eficazes, mas de justificação *a priori* das escolhas e opções feitas.

Até 2005, houve um momento em que o PISA foi mobilizado para legitimar a tomada de decisão governamental, que se deu na sequência da publicação do Relatório de 2000 (em Dezembro de 2001), quando o ministro da educação, Júlio Pedrosa, “aproveitou a ocasião para referir uma série de medidas já em curso: do Estudo Acompanhado introduzido pela reorganização curricular do Ensino Básico ou a reformulação de programas do secundário.” (Público, 5/12/2001). Um outro momento sucedeu em 2004, quando a ministra da educação do XVI Governo Constitucional, Maria do Carmo Seabra, defendeu, no parlamento, a alteração aos currículos do Ensino Básico, considerando prioritárias a língua materna, a Matemática e as Ciências, porquanto os números da OCDE eram “claros” (DAR, Governo PSD-CDS/PP, Ministra da Educação, Carmo Seabra, I Série, nº9, 7/10/2004, p.441).

A partir de 2005, com a entrada em funções do XVII Governo Constitucional, do primeiro-ministro José Sócrates, o PISA passou a ser amplamente mobilizado para justificar determinadas opções. Por si só elucidativo é o documento intitulado “Divulgação pública dos resultados do PISA-2003 e de medidas para melhorar o ensino da Matemática” (Portal do Governo, 27/4/2005)⁹³, onde a ministra da educação, Maria de Lurdes Rodrigues, utiliza a apresentação pública dos resultados de 2003, para anunciar um conjunto de medidas políticas (Caixa 3).

⁹³http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/ME/Intervencoes/Pages/20050427_ME_Int_PISA.aspx

Caixa 3 – Excerto do documento “Divulgação pública dos resultados do PISA-2003 e de medidas para melhorar o ensino da Matemática”

“3. Quais são as consequências políticas dos resultados desta avaliação? O que fazer e como fazer para melhorar os resultados nacionais?”

Estão já disponíveis os meios humanos, de infra-estruturas, de tecnologias, de projectos ou de instrumentos normativos que podem, e devem, ser mobilizados para melhorar os resultados escolares em Matemática. É pois necessário trabalhar, com persistência, para ultrapassar os obstáculos e atingir aquele objectivo.

Não apresentamos mais um grande plano para combater o insucesso escolar ou uma grande reforma da educação. Apenas medidas concretas e precisas que visam melhorar as condições de ensino e de aprendizagem.

Começamos, hoje, com quatro dessas medidas. Não são, necessariamente, as medidas prioritárias, mas simplesmente as primeiras, e visam valorizar a formação em Matemática dos professores do Ensino Básico e racionalizar o uso dos recursos escolares. Concretamente:

- primeira medida, lançar um programa de acompanhamento e formação contínua em Matemática para os professores do 1.º ciclo do Ensino Básico;
- segunda medida, alterar as condições de acesso e de formação inicial dos professores do 1.º ciclo;
- terceira medida, alterar as condições de recrutamento dos professores de Matemática do 2.º e 3.º ciclos;
- quarta medida, alargar o horário de funcionamento das escolas do 1.º ciclo e melhorar a distribuição dos apoios educativos.

Em primeiro lugar, intervir na origem do problema: será lançado um programa de acompanhamento e formação contínua em Matemática para os professores do 1.º ciclo do Ensino Básico.

A execução do programa ligará o ensino superior às escolas do primeiro ciclo através das sedes de agrupamento. Trata-se de um modelo de grande proximidade, de acompanhamento regular e periódico dos professores, de formação em exercício, num formato inovador de exigência e responsabilização, que visa contrariar a dispersão, atomização e o abandono a que estão votadas as escolas e os professores do 1.º ciclo. O programa trará até eles os professores de Matemática das escolas superiores de educação e dos departamentos de Matemática das universidades para um acompanhamento e formação contínua em Matemática.

Adicionalmente serão alteradas as regras de aquisição de créditos de formação contínua para progressão na carreira docente. A aquisição de competências nas áreas de ensino específicas será valorizada: deste modo, passará a ser obrigatória a obtenção de, no mínimo, 50% de créditos na área disciplinar da docência.

Em segundo lugar, será necessário rever as condições de acesso e de formação inicial dos professores de 1.º ciclo.

A formação inicial dos professores de 1.º ciclo está actualmente desajustada das necessidades do ensino da Matemática. Nas actuais condições de acesso à formação inicial, não existem exigências de formação básica em Matemática, permitindo-se, por exemplo, que chegue a professor do primeiro ciclo um aluno com percurso escolar negativo em Matemática. Esta situação será alterada, procurando-se garantir outros níveis de exigência na definição dos grupos de disciplinas do secundário que permitem o acesso aos cursos para professores de 1.º ciclo. As instituições de ensino superior que fazem formação de professores deverão introduzir nos currículos e nas condições de acesso as alterações necessárias à melhoria da formação em Matemática dos professores de 1.º ciclo.

Em terceiro lugar, e passando agora para o 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico: serão alteradas as definições de habilitações e condições de recrutamento dos professores de Matemática do 2.º e 3.º ciclos, melhorando a adequação da formação desses professores às actuais necessidades de ensino da Matemática. Actualmente, muitos dos professores que ensinam Matemática no 2.º e 3.º ciclos não são diplomados em Matemática. São diplomados com conhecimentos em Matemática obtidos noutras áreas disciplinares de formação (como farmácia, biologia ou engenharia), que foram recrutados para o ensino da disciplina numa altura de escassez de recursos. Hoje, a situação pode e deve ser melhorada, adequando as formações iniciais aos grupos de docência.

Por fim, a racionalização do uso dos recursos escolares, com duas acções.

Por um lado, será alargado o horário de funcionamento das escolas do 1.º ciclo até às 17.30, permitindo aos alunos beneficiar de actividades extracurriculares como o estudo acompanhado, o inglês ou o desporto escolar. Trata-se de tirar pleno partido dos recursos humanos e das infra-estruturas disponíveis na rede de escolas públicas, proporcionando melhores condições de integração dos alunos. Esta acção será implementada em colaboração com as autarquias, a quem compete a gestão não curricular das escolas do 1.º ciclo, em articulação com os pais. Na verdade, existem já autarquias em que as escolas do 1.º ciclo funcionam com horário alargado, proporcionando as referidas actividades extracurriculares. Esta boa prática deverá, portanto, ser generalizada.

Por outro lado, os professores para apoios educativos serão colocados ao nível dos agrupamentos, permitindo assim uma gestão e distribuição mais racional dos recursos humanos. Serão também exigidos relatórios de resultado a todos os professores envolvidos nos apoios educativos, para tornar mais efectiva e consequente a utilização dos instrumentos de proximidade e de apoio aos alunos com dificuldades, designadamente em Matemática.

A medida já anunciada noutro contexto sobre a obrigatoriedade de ocupação plena dos tempos escolares, colmatando as ausências de professores, poderá constituir também um instrumento de combate ao insucesso escolar em geral, e em particular na Matemática, se a ele estiverem associados projectos educativos com esse objectivo.

A estas medidas outras se seguirão, na base dos estudos que têm vindo a ser realizados”.

Excerto de discurso da Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues (27/4/2005, in Portal do Governo).

As políticas que foram justificadas com recurso ao PISA inserem-se em dois grandes vectores privilegiados pela própria OCDE/PISA: (a) o combate à ineficácia e

ineficiência dos sistemas educativos; (b) a resposta às questões da iniquidade e de segregação dos alunos⁹⁴. Esta dupla entrada verifica-se nas medidas tomadas, como de seguida se poderá constatar.

5.1.1. Políticas de qualidade

No domínio da eficácia e da qualidade dos sistemas, é de salientar o Plano de Acção para a Matemática (PAM) e o Programa de Formação em Ensino experimental das Ciências. O PAM foi legitimado pela necessidade de melhorar o desempenho dos alunos portugueses nos testes cognitivos de literacia Matemática, e integrou várias componentes, que passaram pelo envolvimento dos:

“(...) professores de Matemática, os coordenadores de disciplina e os conselhos executivos, para que abram um processo de reflexão, debate e proposição de medidas concretas, visando a melhoria dos seus próprios resultados” (DAR, Governo PS, Ministra da Educação, M^a de Lurdes Rodrigues, I série, n^o43, 7/9/2005, p.1981).

O Programa de Formação para Professores do 1^o Ciclo do Ensino Básico decorreu dos maus “resultados das provas de aferição e dos exames nacionais de matemática”, bem como das “taxas de insucesso dos alunos ao longo do percurso escolar e pelos indicadores do programa PISA” (Portal do Governo, Portal da Educação, 29/9/2005). O programa teve em vista incrementar o carácter experimental das Ciências porquanto o desempenho dos alunos era, em média, “significativamente inferior ao da média dos países da OCDE, não se verificando melhorias apreciáveis nos últimos anos.” (Despacho n^o 2143/2007).

O Programa Nacional de Ensino da Língua Portuguesa do 1^o CEB (PNEP), foi apresentado como uma consequência dos “resultados de todos os projectos

⁹⁴ Recorde-se que, do ponto de vista político, os governos dos países que participam no PISA privilegiam quatro áreas temáticas: (a) a qualidade dos resultados da aprendizagem; (b) a igualdade nos resultados da aprendizagem e equidade nas oportunidades educativas; (c) a eficácia e eficiência dos processos educativos e (d) o impacto dos resultados da aprendizagem no bem-estar social e económico (ver Schleicher, 2006, p.23, p.31; OECD, 2007b, p.7).

internacionais em que Portugal participou (Reading Literacy — IEA, 1992, Pisa 2000 e 2003)” (Despacho nº 546/2007). No portal do Ministério da Educação veio descrito como pretendendo responder aos dados de vários estudos internacionais, que comprometiam o sucesso académico e profissional dos alunos, situando o desempenho dos estudantes portugueses nos 22%, isto é, “abaixo do nível 1 (nível que caracteriza os maus leitores) no Pisa de 2003” (Portal do Ministério da Educação, 1/6/2006).

O Plano Nacional de Leitura (PNL) foi apresentado como “uma resposta institucional à preocupação pelos níveis de literacia” (Portal do PNL; Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2006). O nexó de ligação aos resultados do PISA surgiu em diferentes fontes, sendo descrito como um desígnio da política educativa nacional, uma vez que “48 por cento dos alunos portugueses se encontram nos patamares inferiores (um e dois), numa escala de cinco níveis.” (Portal do Governo, 1/6/2006; Portal do Plano Nacional de Leitura).

5.1.2. Políticas de equidade

No domínio da equidade incluem-se políticas de acção social escolar, dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), de revalorização dos edifícios escolares, do Plano Tecnológico (PT) e o conceito de ‘Escola a tempo inteiro’ (ETI).

Os maus resultados dos alunos portugueses são muito tributários do contexto sócio-económico das escolas e das famílias. O XVII governo mobilizou estes indicadores para implementar políticas que intervissem ao nível do território, e do apoio social, tendo em vista elevar estas condições e melhorar os resultados (Entrevista ME4, p.282). Estas medidas consistiram no alargamento da acção social escolar (ASE), concretizadas na amplificação do número de alunos que beneficiavam desses apoios, e no aumento do montante das participações, extensível aos alunos do ensino secundário. Além disso, Maria de Lurdes Rodrigues associou o relançamento dos TEIP ao PISA, e a sua aposta na revalorização das escolas, através de projectos de melhoria do ambiente e dos resultados escolares, e de soluções que passaram pela contratação directa de professores e por obras de conservação ou ampliação das instalações.

Outra medida referida foi a iniciativa 'e-escolinha', inscrita no Plano Tecnológico, que consistiu na atribuição a cada criança do 1º ciclo de um computador, com acesso à internet; o que foi considerado decisivo para as políticas de apoio à família: “uma criança que não tem livros em casa, [passa a poder] aceder a informação que nunca acederia [pois] o acesso aos recursos, mesmo a partir de casa, é essencial.” (Entrevista ME4, p.282).

Um outro exemplo consubstanciou-se no conceito de 'Escola a Tempo Inteiro' (ETI), ou seja, no prolongamento do horário das escolas do 1º ciclo. Em 2005, Valter Lemos, Secretário de Estado da Educação, salientou, no Parlamento, que, quanto ao acompanhamento dos alunos, Portugal apresentava o resultado mais baixo de todos os países (a média da OCDE é de 61% e a média portuguesa é de 5%) (DAR, Governo PS, Secretário de Estado da Educação, Valter Lemos, I Série, nº 18, 7/5/2005, p.735). Justificava, assim, a ETI como um “espaço para as actividades de apoio aos alunos com dificuldades e também a realização de um conjunto de actividades extracurriculares, (...) muito importantes para o desempenho médio dos alunos (...).” (idem).

5.1.3. As políticas que os governos associam ao PISA

Situamos em dois grupos as onze (medidas) políticas que os governos associaram ao PISA: o primeiro inclui medidas a propósito das quais o PISA foi mobilizado no próprio texto legislativo; o segundo inclui medidas cujo vínculo ao PISA se dá pela voz dos decisores políticos.

Passamos a identificar e descrever, sucintamente, as medidas políticas legitimadas pelo PISA, nos textos legislativos:

1. Plano Nacional de Leitura (PNL). Teve como objectivo desenvolver as competências dos alunos nos domínios da leitura e da escrita, e de levá-los a incrementar os seus hábitos de leitura. Materializou-se nas seguintes estratégias: a promoção da leitura diária ao nível da educação pré-escolar e dos 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico, e a promoção da leitura em bibliotecas públicas, nos contextos familiares e sociais. Previu o envolvimento dos órgãos

de comunicação social e a realização de campanhas para sensibilização da opinião pública, bem como a realização de programas televisivos e radiofónicos e a criação de blogues e *chat-rooms* acerca da leitura e dos livros⁹⁵ – [XVII Governo Constitucional (Março 2005/...)].

2. Programa Nacional de Ensino da Língua Portuguesa do 1º CEB (PNEP). Tratou-se de um projecto de formação contínua que procurou envolver as instituições de ensino superior, em articulação com as escolas do 1º ciclo. No seu ano de lançamento – 2006-2007 – centrou-se na formação dos formadores (docentes do ensino superior e do primeiro ciclo). Destinado a formar professores, em regime de voluntariado, o PNEP centrou-se na escola e visou a actualização, e o aprofundamento, de conhecimentos científicos e metodológicos dos professores e o acompanhamento das suas práticas docentes⁹⁶ [XVII Governo Constitucional (Março 2005/...)].
3. Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências para Professores do 1º Ciclo do Ensino Básico. Decorreu da necessidade de implementar o ensino experimental das Ciências, desde o início da escolaridade, contribuindo para a promoção da literacia científica dos alunos. Procurou proporcionar aos professores do 1º CEB formação em Ciências, o que implicou a delineação de um programa de formação contínua e a produção e disponibilização de recursos didácticos para formadores e formandos⁹⁷ [XVII Governo Constitucional (Março 2005/...)]

⁹⁵ Criado pelo Despacho conjunto nº 1081/2005, de 22 de Dezembro (nº 244, II Série).

⁹⁶ Criado pelo Despacho da Ministra da Educação nº 546/2007, de 11 de Janeiro (nº8, II Série). As actividades de formação de professores tiveram o seu início a partir de 2007-2008, em número não inferiores a 120h, por ano, desenvolvidas sob a forma de sessões regionais (30h anuais). Da competência da coordenação do núcleo de formação, visavam a actualização científica e o aprofundamento de temas, contando com a participação dos professores em formação no respectivo núcleo (ponto 8, alínea a)) - e sessões quinzenais de formação em grupo (60h anuais) - sessões são orientadas pelo formador da escola e destinam-se ao debate de temas, apresentação e exploração de materiais didácticos e de avaliação, contando com a participação de todos os docentes em formação (ponto 8, alínea b)) - e sessões tutoriais, de acompanhamento na sala de aula (30h anuais) - sessões individuais, que são orientadas pelo formador da escola e têm em vista o apoio directo ao docente na actividade lectiva do ensino da língua à respectiva turma (ponto 8, alínea b)).

⁹⁷ Criado pelo Despacho nº 2143/2007, de 9 de Janeiro (nº6, II série).

Relativamente às medidas políticas que foram legitimadas pelo PISA no discurso dos políticos:

1. Reforma Curricular do Ensino Básico (de 2001)⁹⁸. Surgida na sequência da reforma curricular, de 1991, e introduzida pelo Decreto-lei 6/2001, esta reforma adoptou o conceito de Gestão Flexível do Currículo e o conceito de 'competência'. Introduziu as áreas curriculares não disciplinares (AP- Área de projecto; EA-Estudo Acompanhado; FC-Formação Cívica) e, no 9.º ano de escolaridade, a disciplina, obrigatória, de Introdução às Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). As Provas de Aferição Nacionais surgiram aí, enquanto instrumento privilegiado de avaliação do Currículo Nacional⁹⁹. Ainda no plano curricular, procedeu-se à definição de tempos para cada área do currículo do 1º Ciclo, através da publicação do despacho do Secretário de Estado da Educação, que define as *Orientações para a gestão curricular do 1º CEB*¹⁰⁰ [XIV Governo Constitucional (Outubro de 1999 – Abril 2002)].
2. Reforma Curricular do Ensino Secundário (de 2004)¹⁰¹. Levada a efeito no ano escolar de 2004-2005, foi marcada pela introdução de alterações na organização, gestão e estrutura curricular do ensino secundário, abarcando a diversificação da oferta educativa – cursos científico-humanísticos, vocacionados para o prosseguimento de estudos; cursos tecnológicos,

⁹⁸ Introduzida pelo Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de Janeiro (Reorganização Curricular do Ensino Básico) e alterada pelo Decreto-Lei n.º 209/02, de 17 de Outubro (N.º 240, Série I-A). O DL 6/2001 define Currículo Nacional, que deve, a nível de escola, ser operacionalizado no Projecto Curricular de Escola, que, por sua vez, se concretiza no Projecto Curricular de Turma. Pretende-se que seja valorizado o domínio da Língua Portuguesa, a valorização da dimensão humana do trabalho e a avaliação das TIC.

⁹⁹ O Decreto-Lei n.º 209/02 veio alterar o Decreto-Lei n.º 6/2001 e, no que toca a avaliação, introduziu os conceitos de avaliação sumativa – interna e externa – introduzindo, no 9ºano, os exames nacionais de Língua Portuguesa e Matemática (ver http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC15/Ministerios/MEd/Comunicacao/Notas_de_Imprensa/20020711_MEd_Com_Curriculos_ESec.ht)

¹⁰⁰ Despacho n.º 19 575/2006, de 25 de Setembro, onde se estipula a seguinte carga horária: Língua Portuguesa – 8 horas; Matemática – 7 horas; Estudo do Meio – 5 horas (metade das quais dedicadas ao ensino experimental das ciências); Áreas das Expressões e restantes áreas curriculares – 5horas.

¹⁰¹ Decorre da publicação do Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março (nº73, série I-A.)

orientados para inserção no mercado de trabalho e prosseguimento de estudos; cursos artísticos especializados; cursos profissionais, permitindo o prosseguimento de estudos; cursos científico-humanísticos, tecnológicos e artísticos especializados de ensino recorrente – e a introdução da disciplina de TIC [XV Governo Constitucional (Abril 2002- Julho 2004)]

3. Plano de Acção para a Matemática (PAM). Teve início no ano lectivo de 2005-2006, consistindo num pacote de acções. Repartiu-se por diferentes instrumentos legais: (1) testes intermédios; (2) provas de aferição; (3) elaboração de planos de escola, de combate ao insucesso na Matemática¹⁰²; (4) promoção de formação contínua, em Matemática, para professores de todos os níveis de ensino (que teve em atenção, a partir de 2008/2009, o Novo Programa de Matemática para o Ensino Básico); (5) introdução de novas condições de formação inicial dos professores e de acesso à docência¹⁰³ (que previu uma habilitação profissional generalista, na educação pré-escolar e nos 1º e 2º ciclo do Ensino Básico, conferida através de uma Licenciatura em Educação Básica, comum a quatro domínios possíveis de habilitação, nestes níveis e ciclos de educação e ensino, e de um subsequente Mestrado em Ensino, num destes domínios); (6) reajustamento dos Programas de Matemática em vigor, para os três ciclos do Ensino Básico (foi definido em 2006, tendo sido entregue a uma equipa de especialistas das áreas da Matemática e da Educação Matemática)¹⁰⁴; (7) criação de um banco de

¹⁰² Uma acção aberta por edital do Gabinete da Ministra da Educação, onde se estabelece o regime de acesso ao apoio a conceder pelo Ministério da Educação a Projectos de Escola para a melhoria dos resultados em Matemática dos alunos dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico (2006/2007) e Regulamento anexo, que define o regime de acesso ao apoio a conceder pelo Ministério da Educação para o desenvolvimento destes projectos. Esta acção será lançada por Despacho da Ministra da Educação, de 8 de Junho de 2007.

¹⁰³ O novo regime de habilitação profissional para a docência [Decreto-Lei n.º 74/2006, de 26 de Março (n.º60, I série-A)] viria a assentar no seguinte conjunto de princípios: a valorização da componente do conhecimento disciplinar (através da definição de um número mínimo de créditos na área de docência), a de uma prática de ensino fundamentada na investigação e a da valorização da componente de prática profissional.

¹⁰⁴ Após a homologação do documento pelo Secretário de Estado da Educação, em 28 de Dezembro de 2007, o processo de reajustamento do programa de matemática do ensino Básico (PMEB) conhece uma nova fase, no ano lectivo de 2008/09, com a realização de acções de formação contínua para professores dos 2º e 3º ciclos.

recursos educativos para a Matemática, concretizada na compilação e divulgação, na página do GAVE, de 1000 itens de exame para o exame de 9^a ano, de Matemática, acompanhado por sugestões de trabalho¹⁰⁵; (8) criação de um novo portal da Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (DGIDC) e de um portal de apoio aos professores, bem como a publicação de brochuras de apoio científico e pedagógico para docentes dos vários ciclos do Ensino Básico; (9) avaliação, por peritos nacionais, dos manuais escolares de Matemática para o Ensino Básico (do 1^o ao 9^o ano). [XVII Governo Constitucional (Março 2005/...)]

4. Novo Regime de Avaliação do Desempenho Docente (ADD) (de 2007)¹⁰⁶. Introduziu várias mudanças em relação ao anterior modelo, tais como a necessidade de os avaliados definirem objectivos individuais no início do período em avaliação, o envolvimento, no processo de avaliação, do coordenador do departamento curricular, na qualidade de avaliador (na área pedagógico-didáctica)¹⁰⁷, e a observação de aulas por parte do coordenador [XVII Governo Constitucional (Março 2005/...)].
5. Programa 'Escola a tempo inteiro'. Inscreveu-se na prioridade conferida à melhoria das condições de ensino e aprendizagem, no 1.º ciclo do Ensino Básico. Consistiu num conjunto de medidas de articulação entre o funcionamento da escola, e o fornecimento de respostas, no domínio do apoio às famílias. O conceito consolidou-se em 2008, abrangendo o Ensino generalizado do Inglês, no 1º Ciclo do Ensino Básico, bem como a

¹⁰⁵ Têm em vista proporcionar uma maior familiaridade de professores e alunos com o tipo de exercícios proposto. De salientar, a criação, também pelo GAVE, de um Banco de Itens, alargado a outras disciplinas, para todos os ciclos e níveis de ensino.

¹⁰⁶ Previsto no Decreto Regulamentar n.º 2/2008 de 10 de Janeiro, (nº 7, I série).

¹⁰⁷ O Presidente do Conselho Executivo manteve o seu estatuto de avaliador, na área administrativa: assiduidade, serviço distribuído, progresso dos resultados escolares esperados para os alunos e redução das taxas de abandono escolar, tendo em conta o contexto sócio-educativo; Participação dos docentes no agrupamento; Número de actividades constantes do projecto curricular de turma e do plano anual de actividades que foram distribuídas ao docente em cada ano lectivo e em que o mesmo participou; Exercício de outros cargos ou funções de natureza Pedagógica; Dinamização de projectos de investigação, desenvolvimento e inovação educativa.

implementação de Actividades de Enriquecimento Curricular (AEC), preferencialmente as de Actividade Física e Desportiva e o Ensino da Música.¹⁰⁸ [XVII Governo Constitucional (Março 2005/...)]

6. Plano Tecnológico (PT)¹⁰⁹. Apresentado no final de Novembro de 2005, visou vários objectivos, para o período 2007-2010, entre os quais o rácio de 2 alunos por computador, com ligação à internet; a existência, em todas as escolas, do acesso à internet em banda larga, de alta velocidade; e o cartão electrónico para todos os alunos¹¹⁰. No âmbito do PT foi lançada a iniciativa 'e-escolinha', que redundou de várias parcerias estabelecidas entre o Governo, a Intel, os principais operadores de telecomunicações, entre outros, tendo em vista proporcionar aos alunos do 1ºCEB acesso a um computador portátil, onde dispunham de conteúdos educativos digitais seleccionados pelo Ministério da Educação. Disponibilizado gratuitamente, ou a preços reduzidos, de acordo com as condições económicas das famílias, o computador, especialmente concebido para crianças, chamou-se Magalhães e dispunha de acesso aos serviços de internet [XVII Governo Constitucional (Março 2005/...)].
7. Alargamento da acção social escolar aos alunos [XVII Governo Constitucional (Março 2005/...)]
8. Investimento no apetrechamento e no melhoramento das escolas dos territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP). Em Setembro de 2006, a ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, anunciou o relançamento dos TEIP, um programa criado em 1996 no Governo de António Guterres que previa a

¹⁰⁸ Consolidado com a publicação do Despacho da Ministra da Educação n.º 14460, de 26 de Maio de 2008 (n.º100, II série), este programa surge na sequência da experiência obtida, no ano lectivo de 2005/2006 com o Programa de Generalização do Ensino do Inglês nos 3.º e 4.º anos de escolaridade, aprovado pelo Despacho n.º 14 753/2005, de 5 de Julho (n.º 127, II Série).

¹⁰⁹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2007, de 18 de Setembro (n.º 180, I série).

¹¹⁰ Informação veiculada através de comunicado do Conselho de Ministros, em: http://www.min-edu.pt/outerFrame.jsp?link=http%3A//www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Conselho_de_Ministros/Comunicados_e_Conferencias_de_Imprensa/20070816.htm%23Top

concessão de apoios financeiros e pedagógicos adicionais a estabelecimentos de ensino localizados em meios desfavorecidos e problemáticos. Foram seleccionadas 36 escolas que foram, então, submetidas a “medidas excepcionais para combater a insegurança, a indisciplina, o insucesso e o abandono escolares” (in Portal da Educação, 12/3/2007)¹¹¹ [XVII Governo Constitucional (Março 2005/...)].

5.2. O carácter conjuntural do instrumento

O PISA revela uma enorme maleabilidade, acomodando-se às necessidades de argumentação dos diferentes actores. Esta maleabilidade permitiu-lhe assumir uma dimensão conjuntural, mormente possibilitou que a equipa da ministra Maria de Lurdes Rodrigues sustentasse alguns dos temas mais ‘quentes’ da sua agenda política, e legitimasse medidas controversas: a retenção escolar e a avaliação docente.

5.2.1. O fenómeno da retenção escolar e o novo modelo de avaliação de professores

Segundo os dados do PISA 2000, 2003 e 2006, Portugal era um dos países em que as elevadas taxas de retenção mais influíam nos maus resultados obtidos, sendo que, os alunos portugueses que se encontravam no ano de escolaridade certo obtinham bons resultados, em muitos casos, superiores à média da OCDE. A intervenção da Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, na divulgação pública dos resultados do PISA 2003¹¹², que decorreu em 27/4/2005, foi esclarecedora da lógica que desejava imprimir ao processo de decisão política:

“A repetência constitui o primeiro sinal do insucesso e do abandono escolar. Devíamos olhar com atenção para esse sinal que tem, em Portugal, expressão quantitativa muito superior à dos outros países da UE.(...)”

¹¹¹ <http://www.min-edu.pt/np3/490.html>

¹¹² http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/ME/Intervencoes/Pages/20050427_ME_Int_PISA.aspx

Este como outros estudos mostra que a repetência não é um caminho para o sucesso. Pelo contrário, a repetência está associada ao insucesso e ao abandono escolar. Para os alunos e para as famílias, a repetência significa o fracasso no objectivo de aprender, a frustração de expectativas, o desencanto com a escola, a estigmatização e a perda progressiva de oportunidades. Para a escola, a repetência significa o fracasso no objectivo de ensinar e o desperdício, significa a desistência e o abandono dos alunos a um destino sem oportunidades. Um aluno repetente é um aluno abandonado, é um aluno do qual os professores foram sucessiva e progressivamente desistindo, um aluno cujo destino não passa mais pela escola e pela qualificação.

Esse aluno não se qualificará com passagens de ano automáticas. Mas também não se qualificará se ficar a marcar passo no mesmo ano, em vez de ser encaminhado para vias alternativas. Essas vias têm que ser desenvolvidas e os alunos que as frequentarem terão de ser devidamente acompanhados.

A retenção não é, pois, solução para o insucesso. Como os resultados do PISA mostram, serve apenas para rotular os alunos que ficam na escola, não a aprender mas à espera dos 15 anos para a abandonar, sem qualquer qualificação. Vão depois engrossar os números, que o PISA não mostra, do emprego jovem desqualificado: o recenseamento de 2001 registava a existência, no mercado de trabalho, de 140 mil jovens com menos de 20 anos que não completaram o Ensino Básico, isto é, sem o 9.º ano completo”(negritos nossos)

Do mesmo modo, no Relatório nacional do PISA, de 2006, pôde ler-se:

“(…) os alunos dos 7º, 8º e 9º anos exibem resultados modestos – quando comparados com a média dos países da OCDE – os alunos dos 10º e 11º anos revelam desempenhos muito acima dessa média. De notar igualmente que a maioria dos países desenvolvidos apresenta ao teste apenas alunos de um, ou no máximo, dois anos de escolaridade (tipicamente o 10º ou o 11º ano), dado que a retenção apenas é permitida em casos excepcionais nesses países”. (GAVE, 2006, p.16).

Os decisores políticos, que entrevistámos, mostraram-se sensíveis ao impacto dos contextos familiares, e da heterogeneidade sócio-económica, nos desempenhos dos alunos, colocando no centro de debate o fenómeno da repetência. Um antigo ministro da Educação, social-democrata, salientou:

“O grande problema é que o peso dos alunos repetentes foi reproduzido e como nós temos taxas de retenção muito elevadas isso foi reproduzido na amostra. (...) E isto porquê? Porque há países que não têm retenção, têm um sistema educativo a funcionar para que não haja retenção e nós, quer queiramos, quer não, nós temos um sistema educativo que funciona para ter retenção”. (Entrevista ME1, p.206)

E continuou, descrevendo o sistema como:

“(...) uma espécie de corrida de 400 metros em que o objectivo é que os alunos desistam e só possam chegar ao fim aqueles mais resistentes e os alunos, até passam a barreira, mas a seguir à barreira caem, porque não têm condição física para aguentar a corrida. Portanto, o impacto da passagem por cada barreira que é a passagem de ciclo traduz-se numa taxa de retenção muito elevada. Portanto, eu tinha consciência disto e, acima de tudo, os países que não têm retenção e que têm um sistema muito orientado para identificação de insucesso de forma precoce e atacar logo, não é esperar pelo final do ciclo, tem de se atacar é logo no princípio, e obviamente estes estão a ser beneficiados. Nós podemos sempre dizer “bom, se calhar eles têm facilitismo para ter taxas de retenção baixa”, não têm nada facilitismo, têm é um sistema orientado para combater o insucesso, enquanto nós temos um sistema orientado para excluir o insucesso.(Entrevista ME1, p.207)

Um ex-governante, socialista, referiu:

“(...) o miúdo é retido para quê? (...) se não se lhe fizer nada, se não tiver nenhum acompanhamento especial vai bater exactamente nos mesmos pontos em que bateu no ano anterior. (...) quanto mais vezes chumbam num ano, têm uma probabilidade, no ano seguinte, tão grande quanto a do ano anterior, de voltar a repetir.” (Entrevista ME3, p.257).

Este mapeamento, de argumentações e estratégias de intervenção, é denunciador da capacidade do PISA, para actuar e influenciar, não apenas a legitimação de medidas políticas em concreto, mas muitas vezes, como é o caso, a retórica discursiva do governo, através da promoção e disseminação, na opinião pública, de um discurso relativo à “alteração de práticas”.

“O princípio é este: não sabes, ficas mais um ano para repetires toda a matéria que deste para ficares a saber. E o que acontece é que a segunda parte desta premissa não se verifica. Ele chumba, fica para repetir, repete mas não aprende. Pelo contrário. Desaprende.” (Portal do Governo, Portal da Educação, 2008).

É uma temática que ocupou uma boa parte da retórica ministerial do XVII Governo, como se verificou logo após a publicação do relatório do PISA 2006:

“O Governo já reagiu aos resultados, admitindo que "estão aquém do que seria desejável". "O nosso sistema tem uma disfunção. Apesar de todas as

orientações que existem, nomeadamente para a aplicação de planos de recuperação, não há ainda a percepção [por parte dos professores] de que a retenção é um fenómeno extremo e apenas de último recurso", afirmou hoje o secretário de Estado adjunto da Educação, Jorge Pedreira, à agência Lusa. O responsável sustentou que um dos problemas reside precisamente nas taxas de retenção que, em Portugal, estão acima da média. O que significa que há alunos com 15 anos a frequentarem o 7.º, 8.º e 9.º ano de escolaridade e que, portanto, não demonstram um nível de conhecimentos expectável para a sua idade. (Educare, 4/12/2007).

O argumento recolheu apoio na blogosfera:

“ (...) a retenção não ajudou em nada os alunos a terem um melhor desempenho” (Blogue, *Sem rede*).

“(...) o aluno não ganha praticamente nada com o facto de ficar retido, e a retenção, mais do que uma segunda oportunidade para aprender o que devia ter aprendido no ano anterior, acaba por ser uma armadilha de que ele pode acabar por não sair, porque inicia um percurso de insucesso, por vezes sem retorno”. (Blogue, *Rabbit's Blog*)

Na Assembleia da República, o debate sobre a repetência permitiu ao CDS-PP questionar o governo sobre o ensejo de “acabar com a reprovação dos alunos que não têm os conhecimentos necessários para passar de ano” (DAR, CDS-PP, Diogo Feio, I série, nº22, 7/12/2007, p.) e, aos partidos de esquerda, atribuir o problema a uma disfunção do sistema.

“Portugal tem a mais alta taxa de repetentes em toda a Europa e para todos os graus de ensino (...) Estes são os dados no caso do Relatório PISA. (...) [que vêm] a propósito precisamente no final do ano de 2007, consagrado como o Ano da Igualdade de Oportunidades” (DAR, Os Verdes, Francisco Madeira Lopes, I série, nº22, 7/12/2007, p.20)

O uso retórico dos resultados do PISA exerceu um tipo de regulação, que se processou, essencialmente, ao nível discursivo, e que assentou, não tanto na validação de políticas concretas, mas na construção social de um ideário educativo, tendo em vista interferir no modo de pensar e de conceber os problemas educativos. A retórica em torno do PISA, que integrou a gramática do governo, constituiu uma forma de regulação *soft* que, nem sempre revertendo em políticas expressas, teve repercussões no

debate político, nas escolas, na imprensa e na opinião pública (ver Afonso & Costa, 2009).

Finalmente, cumpre salientar que o PISA permitiu fundamentar aspectos de uma política muito controversa de Maria de Lurdes Rodrigues, o Novo Modelo de Avaliação de professores, mais especificamente, a prática de observação de aulas, como se pode ler num discurso público da ministra:

“Os relatórios internacionais do PISA – que são reconhecidos pela comunidade internacional como um dos instrumentos mais credíveis para a avaliação dos sistemas escolares – há muito identificavam a necessidade de implantar no nosso sistema esta prática de observação e supervisão das aulas, essencial para a melhoria da qualidade do ensino”. (Ministra da Educação, in Portal Governo e Portal da Educação, 6/3/2008).

5.3. O PISA e a construção de instrumentos de regulação nacionais

Para além de legitimar medidas políticas, o PISA influenciou a circulação de conhecimento e a construção de instrumentos de regulação baseados em conhecimento, à escala nacional. No contexto do GAVE, o papel do conhecimento e a relação do decisor político com o conhecimento foram associados à dominância de uma razão pragmática e instrumental, que procura conhecimento ou que produz conhecimento, em torno de objectivos específicos da acção do GAVE. Trata-se de um conhecimento vocacionado para o apoio à decisão e à acção. Em todo o caso, pode-se notar que o papel do conhecimento é também percebido como factor relevante para a criação e modelação de uma cultura organizacional GAVE (ver Barroso *et al.*, 2008, Annexes, p.72). O anterior director do GAVE percebia a avaliação “como um instrumento de promoção das aprendizagens”, como *feedback* do sistema, que permitia governar o sistema (*idem*). Neste contexto, as práticas de concepção e difusão das provas de avaliação das aprendizagens poderão ser analisadas no quadro do estudo mais intensivo dos instrumentos de regulação baseados no conhecimento.

Os casos identificados em que o conhecimento produzido pelo PISA foi revertido em instrumentos nacionais de avaliação foram os seguintes:

- (a) Disponibilização dos itens do PISA no portal do GAVE;
- (b) Compilação e disponibilização, no portal do GAVE, de 1000 itens de exame, para todos os ciclos e níveis de ensino, tendo em vista a realização do exame de Matemática do 9º ano de escolaridade;
- (c) Realização de testes intermédios, instrumentos de avaliação, com carácter facultativo, disponibilizados pelo Ministério da Educação, com o objectivo de ajudar os professores a melhor aferirem o desempenho dos seus alunos, por referência a padrões de âmbito nacional¹¹³.
- (d) Codificação e elaboração das provas de aferição;
- (e) Elaboração dos exames de línguas estrangeiras do 12º ano;
- (f) Devolução às escolas dos resultados das provas de aferição e dos exames de 9º ano para reflexão.

Mas, o PISA influenciou, de outros modos, o trabalho do GAVE, mormente na codificação das provas de aferição e na técnica de produção das provas que “são muito feitas com esta ideia do *task oriented*” (Entrevista RPGB2, p.142). Esta técnica estendeu-se aos próprios exames de 12º ano de línguas (exceptuando o Francês), em que se dá uma tarefa aos alunos, um estímulo: “onde a cultura PISA aparece é nas línguas, claramente” (idem, p.14).

Além destes casos, a sua influência repercutiu-se, nas palavras de um antigo PGB, na maneira de se pensar o ensino e a avaliação, em que “não faz sentido fazer uma classificação drástica, fazer “está certo ou está errado”, a ideia de que a avaliação não serve para escudar mas serve também para dar *feedback*” (idem). Daí a importância que um dos nossos interlocutores conferiu aos testes intermédios que “são corrigidos e

¹¹³ Não sendo um modelo de prova de exame nacional, os testes intermédios permitem aos alunos familiarizarem-se com instrumentos externos de avaliação, e ajudam-nos a tomar consciência da progressão das aprendizagens e preparam-nos para as provas a que virão a ser sujeitos no final do 3.º ciclo do Ensino Básico, ou no ano terminal das disciplinas do Ensino Secundário. Sendo aplicados, por ano/disciplina, em todo o País, em simultâneo, estes testes têm a duração de 90 minutos e providenciam os professores com informação relevante, para que possam desenvolver estratégias de actuação dirigidas à superação das dificuldades detectadas.

devolvidos à escola a meio, (...) que as pessoas se sentem envolvidas e como é feito pelo GAVE as coisas têm mais impacto” (Entrevista RPGB1, p.112).

Também o Projecto dos ‘Mil itens’, iniciado em 2005, foi descrito como sendo de grande utilidade, uma vez que os “professores podem usá-los e aquilo foi feito pelo GAVE, que é quem vai fazer os exames, portanto, essa questão é direccionada para os professores, é feita para eles usarem e acredito que seja um instrumento mais poderoso.” (idem).

Finalmente, nas narrativas encontrámos a alusão ao impacto do PISA ao nível do trabalho pedagógico dos professores, e no modo de trabalharem com os alunos, através dos itens libertos (Entrevista RPGB2, p. 147). Igualmente, referiu-se a formação, que decorreu, nas escolas, e o facto de o GAVE levar os professores a reflectir sobre os resultados dos exames de 9º ano, e das provas de aferição, os quais foram, pela primeira vez, devolvidos às escolas para que se promovesse a reflexão e se pudessem tirar daí ilações que permitissem a melhoria das aprendizagens (Entrevista ME4, p.276).

Síntese conclusiva do Capítulo 4

As matérias contempladas nos relatórios do PISA de 2000, 2003 e 2006 permitiram colocar, na agenda pública educativa, um conjunto, diverso, de temas (público/privado, relação desempenho escolar/contexto sócio-cultural dos alunos, entre outras). Compreendendo informação sobre a economia, confronta-se o desempenho dos alunos com o rendimento nacional dos países e o investimento que fazem na educação. Na imprensa e na blogosfera, valorizam-se as descrições comparativas com os outros países (*rankings*), sublinhando-se as lacunas do sistema português, por comparação com os sistemas de ensino dos outros países participantes.

Evidenciando uma natureza ‘multiusos’ (ver Carvalho, Afonso & Costa, 2009), o PISA é objecto de apropriações contraditórias e, nessa medida, a sua utilização depende do ponto de vista que se adoptar. Esta peculiaridade permite que os diferentes actores se lhe acomodem, fazendo-o corresponder aos seus valores e às suas lógicas

discursivas específicas. O PISA sustenta um argumentário de amplo espectro, permitindo que, no jogo político, se possam defender opiniões políticas antagónicas. Esta facilidade em se adaptar a diferentes argumentações possibilita às forças políticas esgrimirem convicções e posicionarem-se, amiúde, de forma contrária.

Em rigor, a retórica discursiva em torno do instrumento, no debate público sobre educação, em Portugal, parece não se traduzir numa tentativa de apropriação ou aprofundamento do conhecimento fornecido pelo Programa. A forma como o PISA, e os seus resultados, são apresentados, é simplificada e condensada em textos, que se restringem a repisar o lugar que o país ocupa no 'ranking', relativamente a uns quantos (reduzido número) aspectos, e à informação básica veiculada aquando da divulgação dos relatórios. Não obstante, o debate é activo, no que respeita a prestação de contas, instaurando um clima de escrutínio e tensão política.

Mostrando-se altamente maleável, o PISA é mobilizado na imprensa, no ciberespaço e na Assembleia da República, com o objectivo de legitimar propostas, medidas políticas, e opiniões que existiam *a priori*. Funcionando como suporte de opiniões divergentes, o inquérito concorre menos para uma racionalização da acção pública, e mais para uma "politização" do conhecimento, surgindo como um instrumento que, através de uma regulação *soft* "deixa muito espaço àqueles que estão a ser regulados para alterar as regras – seleccionam partes das regras, mostram a sua conformidade às regras ou traduzem-nas para atender às suas próprias expectativas". (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, pp.253-254).

Assistimos a uma 'nacionalização' do instrumento, que é reconfigurado de acordo com o contexto político em que se movimenta. Por detrás dos discursos de legitimação política, ocultam-se dimensões e valores que despontam da própria materialidade do instrumento e dos seus conteúdos ideológicos (ver Lascoumes & Le Galès, 2004c, p.367), em consonância com as agendas dos decisores políticos.

A decisão política é feita em função da credibilização do PISA, isto é, da credibilidade que lhe é atribuída, pela acção pública, onde o invocam e convocam, naturalizando-o como credível. Sendo assim, a relevância do Programa deve ser lida a partir da utilidade do conhecimento especializado para a decisão política, em que a legitimidade dos políticos se baseia na sua capacidade para justificar as suas escolhas

numa base científica. É um modo de pensar a política, que apela ao conhecimento científico, inserindo-se numa lógica de governo pelos resultados, pelas evidências.

Mais do que a procura da solução racional, é evidenciada a importância simbólica dos dados, e da racionalidade dos números, nos processos políticos. À ideia da solução científica e racional sobrepõe-se, de algum modo, a ideia de oportunidade para utilizar a credibilidade do instrumento em proveito das ideias e políticas que se deseja implementar.

CAPÍTULO 5 - SOBRE A CIRCULAÇÃO DO PISA E AS RELAÇÕES DE INTERSECÇÃO

Mediando a relação entre o conhecimento e a política, o PISA prefigura um instrumento que regula a acção dos actores através da produção e da circulação de conhecimento, envolvendo, no processo de mediação, múltiplos espaços de regulação (globais, nacionais e locais) e uma miríade de actores (globais, nacionais e locais), no domínio das políticas públicas. Por exemplo, os seus resultados são incorporados na actividade governamental, mas também fomentam, no campo académico, um clima de reflexão e de reinterpretação em torno de um conjunto específico de temáticas.

Os processos e produtos que analisámos no estudo da sua fabricação mostraram ter um papel crucial na multirregulação, concorrendo para reforçar a nossa hipótese de partida de que o PISA actua circularmente, e não por movimentos uni/bidireccionais (ver Capítulo 1 da tese). Assim sendo, diríamos que a complexidade do PISA, embora decorra do elevado número de actores e de instâncias envolvidos nos seus processos de fabricação e recepção, advém sobretudo do carácter multidimensional das ligações que os mesmos sustentam entre si.

Neste capítulo, avançamos para uma análise que procura aprofundar a compreensão das dinâmicas da multirregulação e, especialmente, os fenómenos *multiusos* que emergiram dos estudos em que participámos. Utilizamos, para tal, outro dispositivo de análise. Entendendo a regulação “como um complexo conjunto de actividades que ligam o global e o local, e que ao mesmo tempo têm lugar dentro, entre e para além das fronteiras nacionais” (Djelic & Sahlin-Anderson, 2006a, p.3), observámos a reciprocidade das relações que se estabelecem entre os diferentes níveis (global, nacional e local).

Consequentemente, este capítulo orienta-se para o universo das ligações multidimensionais, privilegiando as interacções e os fluxos de relações que se estabelecem entre os diferentes níveis onde o instrumento se coloca. Centra-se, especificamente no modo como a influência se exerce, de “um lado para o outro”, e naquilo que dificulta/facilita os movimentos de aproximação e afastamento em relação ao PISA.

É este olhar global sobre o PISA, que atente à sua circulação e permita captar a dinâmica das relações entre níveis (entre instâncias) e entre modalidades de regulação, que desenvolvemos neste capítulo, procurando responder ao objectivo traçado no Capítulo 1, a saber: demonstrar a dinâmica de relações, verticais e horizontais, e de mútua influência, que subjazem à fabricação, circulação e acolhimento do PISA.

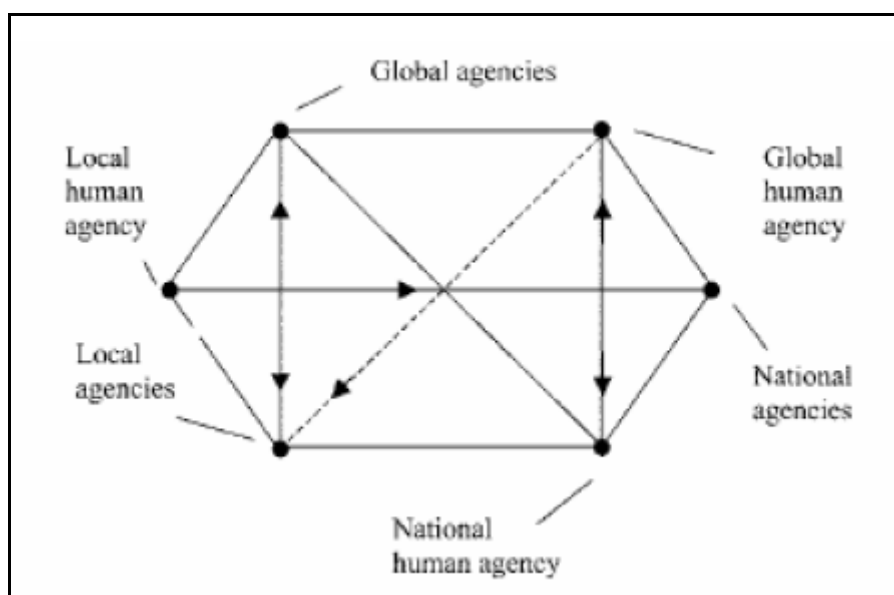
O capítulo divide-se em cinco partes: na primeira parte, fazemos uma apresentação das principais características do modelo do 'glonacal'. Na segunda parte, analisamos o processo de adesão de Portugal ao PISA, atendendo aos condicionalismos derivados das circunstâncias estruturais e contextuais, em termos nacionais e internacionais. Observamos, também, o Centro Nacional do PISA – o Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), cujas estruturas e práticas são reveladoras da actividade de influência do Programa, baseadas em mecanismos de aprendizagem e de difusão do conhecimento. Na terceira parte, examinamos a edição de 2003 do PISA, com o intuito de reconhecer o fluxo das actividades e a dinâmica de relações multidimensionais que aí se estabelecem. Na quarta parte, debruçamo-nos sobre a capacidade de influência geográfica do inquérito da OCDE e o seu alcance funcional. Por fim, a quinta parte é dedicada à magnitude da influência do PISA.

1. O modelo 'glonacal': principais características

Conforme foi referido no Capítulo 1, o *Glonacal Agency Heuristic* surgiu no quadro do estudo do global no ensino superior, preconizando as universidades como entidades simultaneamente locais e globais (Marginson & Rhoades, 2002). O modelo caracteriza a globalização como complexa e dinâmica, defendendo que “em cada nível – global, nacional e local – existem agências formais e colectivas acções humanas que são centrais para a compreensão da globalização e do ensino superior” (Marginson & Rhoades, 2002, p.289). Sendo assim, a globalização é percebida como sendo mais do que uma força 'vinda do topo', omnipresente, sobre os Estados-nação e as instituições (ver Vidovich, 2004, p.341). A heurística do 'glonacal' procura, por isso, mapear os elementos que operam nos três níveis (global, nacional e local), em simultâneo, e as relações de intersecção e de reciprocidade que se estabelecem entre eles.

O modelo é apresentado através de um conjunto de hexágonos interconectados, num espaço tridimensional. Os lados dos hexágonos representam (a) as agências (organizações) de nível global; (b) a agência humana (capacidade de agir) de nível global; (c) as agências (organizações) de nível nacional; (d) a agência humana (capacidade de agir) de nível nacional; (e) as agências (organizações) de nível local; e (f) a agência humana (capacidade de agir) de nível local (Figura 6).

Figura 6 - Diagrama do 'Glonacal agency heuristic'



Fonte: Marginson & Rhoades (2002, p. 291).

Os diferentes pontos do hexágono estão ligados, uns aos outros, por fluxos de influência, que são marcados pela reciprocidade, movendo-se em mais do que uma direcção.

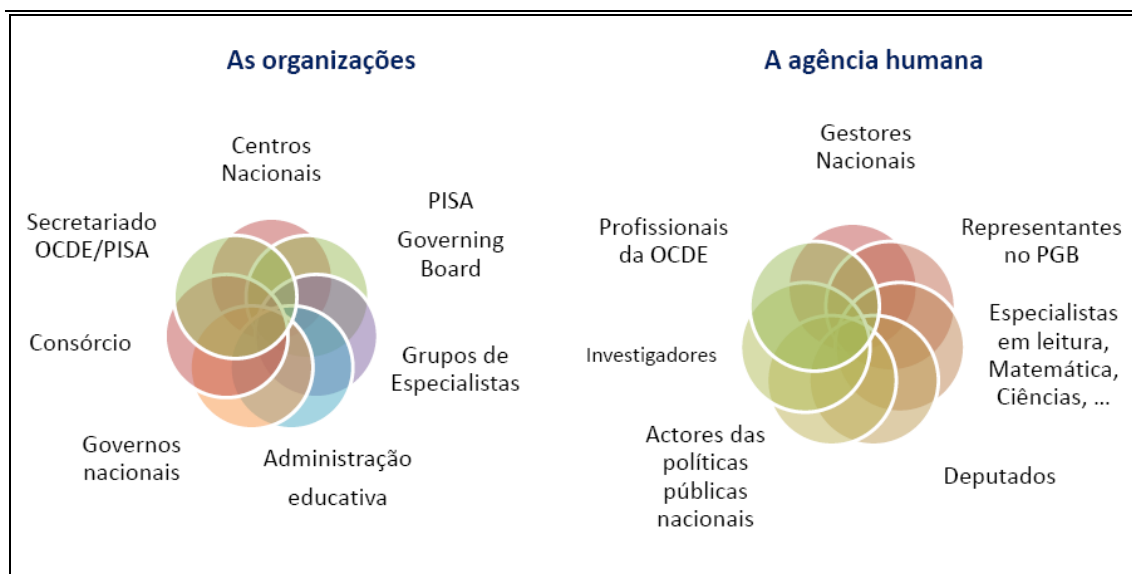
1.1. Os sentidos da palavra 'agência'

Como se pôde perceber, nas páginas anteriores, no modelo "glonacal", a palavra 'agência' tem o duplo sentido, de agência que é organização e de agência que é actividade humana. A agência, como organização, pode compreender as entidades

globais (como o Banco Mundial ou a União Europeia), nacionais (como os Ministérios da Educação e os parlamentos) ou locais (como as universidades e os serviços do Estado) (ver Marginson & Rhoades, 2002, p.289). A agência humana é a capacidade dos indivíduos para agirem, individual e colectivamente, a nível supranacional, nacional, ou local: o caso, por exemplo, dos *entrepreneurs*, tradutores, mediadores, que levam algo de um lado para o outro, transformando a realidade social. Neste caso, a acção cria, recria, produz e reproduz a realidade social. Em síntese, a agência é entendida como os grupos de tipo organizacional e como acção, social (humana), individual e colectiva.

Aplicado ao nosso estudo, o PISA, como agência organizacional, é composto pelas instâncias que integram a sua estrutura formal, ou seja, o Secretariado, o PISA Governing Board (PGB), os Centros Nacionais, o Consórcio, entre outros. O PISA como agência humana traduz-se na capacidade dos indivíduos e grupos para agir, produzir e reproduzir a realidade social. São evidenciados os actores sociais que, individual e colectivamente, transportam de um lado para o outro 'guiões' que são adaptados e transferidos nos diferentes contextos: os gestores nacionais do Programa, o representante nacional no PGB, os especialistas, etc. (Figura 7).

Figura 7 - As agências 'glonacal' do PISA



Relacionadas entre si, em cada nível, estas agências relacionam-se também entre níveis: em cada nível – global, nacional, e local – elementos e influências de outros níveis estão presentes.

1.2. As dimensões das agências

Com o objectivo de mapear os elementos que operam nos três níveis (supranacional, nacional e sub-nacional), em simultâneo, e as relações de intersecção e de reciprocidade, Marginson e Rhoades (2002) identificaram quatro dimensões de influência, das organizações e da agência humana.

Estas dimensões, que de seguida, descrevemos, são a 'reciprocidade', a 'força', 'as camadas e circunstâncias' e as 'esferas':

- (a) A reciprocidade das relações permite captar a influência que se exerce entre cada um dos níveis. Observando as direcções tomadas pelos fluxos da actividade e da influência, a reciprocidade pressupõe a existência de trocas, em dois sentidos, entre todos os níveis do 'glonacal'.
- (b) A força indica o grau e a abertura da influência, ou seja, a magnitude (força/fraqueza) das relações, e o modo (directo/indirecto) de exercício da influência, para além de contemplar os recursos económicos, culturais, ou políticos, à disposição das agências e dos agentes.
- (c) As camadas e circunstâncias dizem respeito às estruturas, historicamente enraizadas, nas quais a actividade e a influência se baseiam, e referem-se às condições/circunstâncias que tornam possível o movimento entre níveis. É realçado o facto de as organizações terem a sua história marcada pela sedimentação de ideias, de estruturas, de recursos e práticas e assentarem a sua influência e actividade em compromissos marcados por uma série de circunstâncias estruturais.

- (d) As esferas indicam a capacidade de influência (geográfica e funcional), dos agentes e da agência, ajudando a conceptualizar cada um dos níveis e domínios, através do espaço geográfico e funcional da sua actividade e influência. Permitem identificar o volume e a extensão do alcance geográfico da agência, não obstante ser global, nacional ou local.

No caso específico da nossa tese, os quatro parâmetros possibilitam observar o modo como as ideias políticas se propagam entre níveis (espaços), numa óptica de circularidade e de multidimensionalidade. Por outras palavras, esta heurística, sendo aplicada ao estudo de um instrumento de regulação, como o PISA, revela-se apropriada para apreender a dinâmica das relações que se estabelecem entre os níveis e instâncias, e entre as modalidades de regulação. Deste modo, torna possível o mapeamento dos elementos que operam, simultaneamente, nos três níveis, e das relações de “intersecção” e de “mútua determinação”.

Na linha da aplicação do modelo por Vidovich (2004), numa pesquisa sobre uma política para o ensino superior, desenvolvemos, neste capítulo, uma análise aos processos sociais de constituição, circulação e de adopção do PISA. Nesse sentido, o nosso esforço orientou-se no sentido de re-olhar o estudo da fabricação e recepção do PISA, a partir dos fenómenos de circularidade das relações, e dos processos de acção colectiva, que decorrem das reciprocidades estabelecidas em seu redor. Esta análise foi evidenciada, através dos quatro parâmetros de análise, como de seguida explicamos.

As “camadas e as circunstâncias” foram observadas a partir da história da adesão de Portugal ao inquérito da OCDE, e aos condicionalismos derivados de circunstâncias estruturais e contextuais, bem como atendendo à constituição do Centro Nacional – o Gabinete de Avaliação Educativa (GAVE). Uma história que é marcada pela sedimentação de ideias, de estruturas, de recursos e práticas, para além de exercer influência com base em determinado tipo de compromissos (ponto 2 deste Capítulo 5).

As “reciprocidades” foram exploradas através da análise a uma edição específica do PISA, a de 2003. Analisámos a trajectória dos actores (os encontros, a natureza direccionada das tarefas), dos produtos (os espaços por onde circulam; os actores, individuais e colectivos, que os preparam, reescrevem e melhoram) num *continuum* temporal que decorre entre 2000 e 2003 (ponto 3 deste Capítulo 5).

As “esferas” foram observadas ao nível da extensão geográfica e funcional do PISA, num crescendo que é visível no número de países que foram aderindo, de forma progressiva, mas também na ampliação dos próprios conteúdos dos inquéritos (ponto 4 deste Capítulo 5).

A dimensão ‘força’ é analisada em termos da extensão da actividade de influência do PISA, nos três níveis e é questionada apenas no final do capítulo, sendo a sua discussão decorrente da análise desenvolvida em cada uma das dimensões anteriores (as camadas e circunstâncias; a reciprocidade e as esferas) (ponto 5 deste capítulo 5).

2. ‘Depósito histórico’ e circunstâncias do Programa PISA

“há aquela primeira reunião, em Paris, só com o Andreas [Schleicher]. (...), numa salinha muito pequenina (...). Tinha um GANT CHART ao lado, com aquelas setas todas (...) a decisão estava tomada. Eu fiz o meu papel, vi, percebi e concordei, mas a decisão estava tomada. (...) percebi a situação em que aquilo estava, e o que é que era preciso de nós, e disse: “Olha, pronto...ok. Vamos para a frente”. Já não havia hipótese, politicamente, para dizer que não” (Entrevista RPGB1, p.54).

2.1. Sobre o processo de adesão ao PISA

Oficialmente, o PISA teve o seu início no ano de 1997. A adesão de Portugal concretizou-se em Janeiro de 1999, num momento em que o estudo piloto havia já sido construído, bem como “o esquema de enquadramento teórico” (Entrevista RPGB1, p.53). A decisão de participar no Programa da OCDE foi tomada pelo Ministério da Educação e assentou num conjunto de factores que dependeram do contexto histórico e político. Para além dos factores específicos, do contexto nacional, as narrativas dos representantes nacionais do PISA e dos antigos ministros da educação, que entrevistámos, permitiram clarificar o como e o porquê do processo de adesão.

O contexto político foi o primeiro elemento justificativo apresentado pelos interlocutores para se dar a participação portuguesa no estudo da OCDE. Em segundo lugar, foi referido o estatuto técnico e político da OCDE, bem como a importância que a

acção pública conferiu à comparabilidade supranacional. Uma outra linha justificativa agregou-se em torno da relevância simbólica da adesão e, finalmente, foi, ainda, avançado o argumento da pressão sobre as autoridades portuguesas, ao nível nacional e internacional. Passamos a analisar cada um destes argumentos.

2.1.1. A conjuntura política nacional e internacional

A adesão de Portugal ao PISA deu-se num momento em que se reviam os preparativos para a execução do piloto, em que se afinavam as questões relacionadas com as normas e os métodos de amostragem, bem como o quadro analítico e de instrumentação dos questionários aos alunos e às escolas (ver OECD/DEELSA, 1999a, p. 1). Vigorava o XIII Governo Constitucional (1995-1999), constituído pelo Partido Socialista, e liderado pelo Primeiro-Ministro António Guterres, que assumira a educação e a formação como “núcleo duro” da sua actividade governativa: “A educação foi afirmada como uma ‘paixão’ e uma prioridade, de modo a ultrapassar o atraso português no espaço de uma geração” (Benavente, 2001, p.5). É, desta altura, a elaboração, pelo Ministério da Educação, de um ‘Pacto Educativo para o futuro’ (Ministério da Educação, 1996), documento que pretendia promover uma discussão pública alargada sobre a política educativa, reunindo as grandes orientações programáticas, e compromissos do governo, em matéria educativa. À época, o Ministro da Educação, Eduardo Marçal Grilo, promoveu dinâmicas políticas assentes na prioridade da educação pré-escolar e do Ensino Básico, sendo um momento político especialmente marcado pela questão da autonomia das escolas, nomeadamente com a aprovação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

Em Portugal, os anos 90 marcaram uma viragem na actividade da Inspeção-Geral da Educação (IGE), tendo-se iniciado um processo de reestruturação deste serviço central do Ministério da Educação (ME), num instrumento de apoio à autonomia e avaliação das escolas. A reconversão do mandato da IGE - tradicionalmente centrado em funções de fiscalização e controlo, com uma forte dominante de natureza disciplinar - ganhou visibilidade através de um conjunto de projectos de auditoria e de avaliação que, a partir de 1993, começaram a ser desenvolvidos com um carácter esporádico ou

experimental. Esta mudança em matéria de regulação dos estabelecimentos de ensino e dos resultados dos alunos prendeu-se com o aprofundamento da gestão autónoma das escolas e a sua responsabilização pela prestação de contas.

Em termos internacionais, agências como a OCDE influíram os movimentos de 'transferências' (ver Dolowitz, Hulme, Nellis & O'Neill, 2000; Stone, 2001), de 'empréstimo' (ver Halpin & Troyna, 1995; Whitty & Edwards, 1998; Walford, 2001; Phillips & Ochs, 2003, 2004; Steiner-Khamsi, 2004), ou de 'contaminação' de conceitos, modelos e políticas (ver Barroso, 2003b, 2006a, 2006b). No contexto da União Europeia (UE), em Lisboa, teve lugar, no ano 2000, a primeira Conferência da Qualidade das Administrações Públicas, onde se lançou a "Estratégia de Lisboa" e o Método Aberto de Coordenação (MAC), seu instrumento e um meio de difusão de boas práticas e de aquisição de uma maior convergência nos principais objectivos da Europa. Contrastando com o processo clássico de decisão europeia, o MAC consistiu em a UE fixar linhas directrizes aos Estados-Membros, assentando num processo descentralizado de construção política entre os governos nacionais, as autarquias e a sociedade civil. As políticas passam a ser avaliadas com base em indicadores, e comparadas entre os Estados-Membros.

É no quadro desta conjuntura internacional, marcada pela pressão da avaliação dos desempenhos escolares, que, em Portugal, se verifica um reacender da importância da avaliação dos desempenhos, nomeadamente "através da restauração dos exames nacionais para conclusão do ensino secundário, os quais tinham sido extintos no início da década de oitenta" (Macedo & Afonso, 2002, p. 33). A divulgação pública dos resultados nacionais e dos resultados de cada escola permitiam formular juízos de avaliação sobre o desempenho das instituições escolares, mormente em relação "à diferença entre os resultados dos exames e a avaliação interna das aprendizagens dos alunos" (idem). Igualmente, num registo de avaliação externa de alunos, salientamos o recurso progressivo aos *rankings* dos resultados obtidos pelos alunos nos exames nacionais enquanto dispositivo de controlo social da escola. A criação de provas de aferição nacionais no último ano de cada ciclo do Ensino Básico (4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade) e, no 9º ano de escolaridade, os exames nacionais nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática que, desde o ano lectivo de 2004/2005, substituíram as

provas de aferição, neste ano de escolaridade são também exemplos dos instrumentos de avaliação dos desempenhos que emergiram.

Esta pressão internacional, relativa à avaliação, que existiu, no fecho do século passado, tornou-a numa (quase) obrigação institucional e concorreu para a criação, em Portugal, do Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), um serviço central do Ministério da Educação com funções de planeamento, coordenação, elaboração e controlo de instrumentos de avaliação externa de aprendizagens, bem como de supervisão da correcção das provas. O Ministro da Educação mostrava-se receptivo aos novos instrumentos de avaliação dos desempenhos, como nos adiantou um dos entrevistados: “A ideia das provas de aferição vem do Marçal Grilo, que está muito, eu não quero dizer influenciado, mas aprecia muito Inglaterra e o movimento que foi lá feito para a avaliação.” (Entrevista RPGB1, p.56).

Ao permitir a divulgação dos resultados escolares, numa lógica de hierarquização dos países participantes, o PISA alimentou um debate mediático sobre a ‘qualidade da educação’, geralmente desenvolvido numa lógica de ‘senso comum’, à margem do *know-how* dos profissionais da educação, ou mesmo com expresso menosprezo desse *know-how* (ver Afonso & Costa, 2007; Costa & Afonso, 2009; Afonso & Costa, 2009). A adesão ao PISA decorreu, assim, também, do movimento em defesa da avaliação que existiu, em Portugal, da parte de sectores “com quem se pode sempre contar para auxiliarem neste cerco”, gente sobretudo da área da Economia, que viam “essa participação como necessária” (Entrevista RPGB1, p.57), e ainda os meios de comunicação social e os partidos com representação na Assembleia da República, como referiu um ex-governante:

“(…) nós na oposição dissemos “não, isto é fundamental”. É fundamental, principalmente, para nos dar instrumentos de aferição, de avaliação e, acima de tudo, principalmente, sabermos colocar os problemas, o que é que podemos pegar, o que é que não podemos pegar, o que é que é importante, o que não é importante.” (Entrevista ME1, p.205).

Internacionalmente, a pressão sobre a Secretária de Estado da Educação, Professora Ana Benavente (ver Entrevista RPGB1, p.54), veio da própria OCDE, pela pessoa de Tom Schuller, considerado um dos grandes impulsionadores do Programa: “O Tom batalhou bastante para que todos os países da OCDE entrassem e isso conseguiu. Ficou de fora a Turquia mas nós, foi de empurrão” (Entrevista RPGB1, p.33).

2.1.2. O Estatuto técnico e político da OCDE

A entrada de Portugal aconteceu num período em que a modernização e a melhoria na prestação de serviços públicos se tornavam uma tópica, expressa a diferentes níveis institucionais, e objecto de emanção de recomendações pelo Parlamento e pelo Conselho Europeus. Neste contexto, um dos argumentos mais fortes foi o estatuto técnico e político da OCDE, cuja imagem “de rigor e objectividade” surgia aos governos como uma oportunidade de aceder “sem custo, a dados comparativos rigorosos, passíveis de lhes conferir legitimidade científica internacional” (Cattonar *et al.*, 2009, p.154).

Do ponto de vista técnico, há que considerar o enaltecimento generalizado da competência da OCDE, fruto do trabalho de uma vasta rede de especialistas internacionais (ver Deacon & Hulse, 1997, p.70), que impulsiona a divulgação e a aprendizagem das boas práticas; do ponto de vista político, há a considerar a percepção da OCDE como actor privilegiado do mundo industrializado, “considerada, tecnicamente, como o padrão de ouro na realização de estudos comparativos” (Grek, Lawn & Ozga, 2009a, p.7). A gestora nacional do PISA, por nós entrevistada, sublinhou esta questão, reportando-se à sofisticação técnica e credibilidade científica do instrumento da OCDE: “o PISA conseguiu agrupar os grandes especialistas a nível mundial, impôs uma metodologia, coisa que nos outros não havia” (Entrevista NPM, p. 172). De resto, a mesma opinião alimentou o discurso de um ex-ministro, de um governo socialista:

“Evidentemente que nunca pensei que o PISA fosse uma espécie de varinha mágica que viesse resolver os problemas da educação, mas era um factor, um elemento, que nos podia trazer muita informação, até para nós podermos conhecer um pouco melhor o que é que estávamos fazer.” (Entrevista ME3, p.255).

Um outro antigo ministro da educação percepcionou a adesão como uma mudança de paradigma na avaliação (de *inputs* para *outputs*), e a transição “da ideia de quantidade da educação para a qualidade da educação” (Entrevista ME1, p.205), na linha do que o próprio Andreas Schleicher afirmou, em entrevista, ao responder a uma questão sobre os desafios do PISA:

“Eu acho que desafios serão a transferência do debate focado nas ‘entradas’ (input) da educação, no passado, ‘quanto gasta’, ‘quantas cadeiras’, ‘quantos professores tem’, para transformar esse debate num debate em que se analisam os resultados obtidos e se comparam os resultados” (Entrevista AS, p.301)

Em suma, a adesão ao PISA decorreu, também, da reputação que a própria OCDE conquistou, de credibilidade. Mostrando-se competente na produção de conhecimento de (relativo) consenso científico, a agência internacional alicerçou as fundações da sua autoridade na imagem, que construiu, de independência e rigor científicos. Este estatuto de ‘autoridade externa’ (Steiner-Khamsi, 2003) - de uma organização que *fala verdade*, que permite o *benchmarking* - foi encarado como benéfico, potenciador de progresso.

2.1.3. Percepções sobre a (utilidade) da comparabilidade

Em determinados sectores da sociedade portuguesa existiam reticências relativamente à adesão. As dúvidas deveram-se à percepção de que os desempenhos dos estudantes não seriam os desejáveis. Havia a convicção de que era preciso resolver, primeiro, alguns dos problemas educativos e que, só posteriormente, faria sentido ponderar-se a participação no PISA. Segundo um ex-governante, “Havia uma certa tentação para nos fecharmos um bocadinho sobre nós próprios” (Entrevista ME3, p.255).

Num registo mais consensual, de participação no Programa da OCDE, encontrámos quem defendesse as vantagens dos estudos comparativos, internacionais, como assinala um ex-ministro da educação: “o facto de nós participarmos numa prova, num sistema que permite uma certa comparabilidade internacional era, em si mesmo, um factor de enriquecimento. Enriquecimento, porque nos permitia comparar-nos com outros.” (Entrevista ME3, p.255). A dimensão da comparabilidade, exprimindo uma certa concepção ‘laboratorial’ do mundo (ver Tiana, 2001; Normand, 2006) constituiu factor de aplauso: “quer se queira, quer não, isto é um instrumento magnífico! Os miúdos são confrontados com uma prova e essa prova é, depois, comparada internacionalmente” (Entrevista ME3, p.263).

2.1.4. A relevância simbólica: acedendo ao clube

A adesão ao PISA encerrou, ainda, uma dimensão simbólica, funcionando como uma espécie de 'passe livre', de reconhecimento internacional, de acesso à 1ª liga dos países desenvolvidos, permitindo a um país periférico, como Portugal, poder integrar-se e adquirir visibilidade na arena política internacional. Sem tradição na área da psicometria e dos estudos de avaliação comparada, a adesão significou o acesso ao 'clube', sendo a OCDE considerada o "selo do clube das nações competitivas" (Grek *et al.*, 2009a, p.8). Como nos disse um antigo ministro, Portugal não podia ficar de fora "nós não somos menos que os outros, e portanto, nós fazemos parte da comunidade internacional" (Entrevista, ME3, p.263).

2.2. As estruturas e as práticas: o Gabinete de Avaliação Educacional

O PISA não surge de forma automática nos diferentes países. O modo como circula, e é utilizado, decorre de factores desiguais, de natureza contextual (históricos, sociais, políticos, científicos), que moldam os diferentes modos de fazer política educativa, de administrar a provisão pública de educação, e de mobilizar o conhecimento para a acção pública. Por isso, analisamos o modo como o Centro Nacional (CN) se organizou, bem como o organismo que o acolheu.

Esse organismo foi o Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), do Ministério da Educação, que fora recentemente constituído, quando se deu a adesão. Criado pelo Decreto-Lei n.º 229/97, de 30 de Agosto, na sequência da generalização dos planos curriculares aprovados pelo Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de Agosto, e da necessidade de se criar um organismo vocacionado para a avaliação externa dos alunos do ensino secundário, o GAVE alargou-se, mais tarde, à avaliação externa das aprendizagens dos alunos do Ensino Básico¹¹⁴.

¹¹⁴ As atribuições e competências do GAVE repartem-se por duas unidades orgânicas convencionais (direcções de serviços) e por um órgão consultivo (para a matéria dos instrumentos de avaliação das aprendizagens / 'exames'), estando ainda prevista a existência de unidades orgânicas *ad hoc* (ver Barroso, Carvalho, Fontoura, Afonso & Costa, 2008).

Inicialmente, a directora do GAVE viu, no PISA, uma sobrecarga para o serviço, que se encontrava envolvido nas provas de aferição, e concentrado em torno dos cerca de cem exames, do 12º ano. Por essa razão não foi muito receptiva à sua integração no GAVE (ver Entrevista RPGB1, p.57). Pelo contrário, o Ministro da Educação reconheceu no PISA “uma espécie de um aferidor do funcionamento normal das escolas” (Entrevista ME3, p.256), um instrumento credível, legitimador da qualidade dos sistemas educativos. Assim, foi com naturalidade que, em 1999, o GAVE, no contexto da sua missão, de desenvolvimento de actividades centradas na concepção (elaboração e validação) de instrumentos de avaliação, acolheu o PISA, na sequência, aliás, do tinha sucedido com estudos do IEA (ver Entrevista RPGB1, p.57).

Enquanto órgão da administração pública envolvido na produção, difusão, selecção e/ou validação de conhecimento, a missão principal do GAVE decorria no âmbito da administração/gestão da componente pedagógica e didáctica do sistema educativo e respeita à prossecução de políticas de avaliação desse sistema a partir da avaliação das aprendizagens. Para além de prestar apoio técnico-normativo à definição dessas políticas, assegura, também, a própria gestão global (funções de planeamento, coordenação, elaboração, validação, aplicação e controlo) dos instrumentos de avaliação externa das aprendizagens¹¹⁵.

O Decreto-Lei nº 208/2009, de 02-09-2009, procedeu à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Educação. As circunstâncias políticas, nomeadamente a mobilização que o XVII Governo Constitucional fez do PISA (ver Capítulo 4 da tese) levou a que fossem introduzidas mudanças no mandato do GAVE, que se tornou, desde então, numa estrutura também vocacionada para a realização de estudos comparativos no âmbito das competências dos alunos portugueses e alunos de outros países. O Decreto-Lei nº 208/2009 reforçou a necessidade de se realizarem “diagnósticos actualizados sobre as virtudes e insuficiências” do sistema educativo português. A organização do

¹¹⁵ No âmbito desta missão, as competências/atribuições do GAVE respeitam a acções de: (a) concepção (elaboração e validação) de instrumentos de avaliação (mormente os exames); (b) gestão de recursos e dispositivos de avaliação (organização e coordenação, em parceria com outros serviços das recolhas de informação sobre as aprendizagens); (c) supervisão (dos procedimentos de classificação das provas da avaliação externa); (d) de investigação (participação em estudos e projectos internacionais relativos à avaliação das aprendizagens) (ver Barroso *et al*, 2008, p. 66; portal do GAVE).

GAVE sofreu transformações e a sua missão foi reequacionada, especialmente ao nível internacional. As circunstâncias estruturais levaram a que se considerasse indispensável fazer mais do que elaborar relatórios nacionais, explorando-se os resultados do PISA. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 208/2009 determinou o envolvimento do “GAVE de forma sistemática e sucessivamente mais alargada, em outros estudos internacionais e em grupos europeus ou ibero-americanos de análise, investigação e divulgação de métodos e técnicas de avaliação educacional”.

2.2.1. Os principais actores do Centro Nacional: um encontro de diferentes mundos

Os actores mais relevantes do PISA são o representante no PGB e o gestor nacional do programa: o primeiro, dotado de natureza política, e o segundo de cariz eminentemente técnico (ver Entrevistas NPM, p.164; RPGB2, p.128; ver Capítulo 2 da tese).

Na primeira edição do PISA, o representante português no PGB e o NPM eram a mesma pessoa, a então directora do GAVE – Professora Glória Ramalho. Desde o momento da adesão, em 1999, até 2006, foi ela a representante no PGB. Na edição de 2003, entra no GAVE, para o exercício exclusivo da função de NPM, a Dr.^a Lúcia Padinha. O ano de dois mil e seis foi um ano de transição no que respeita à estrutura nacional do PISA: as funções de representante no PGB foram transitoriamente partilhadas entre Glória Ramalho (que cessou funções em 2007) e Carlos Pinto Ferreira, nomeado, entretanto, Director do GAVE (que cessou funções em 2010). Relativamente ao gestor nacional do Programa (NPM) as alterações deram-se em 2006, com Anabela Serrão a assumir as funções até aí desempenhadas por Lúcia Padinha¹¹⁶ (Quadro 18).

¹¹⁶ Desde Maio de 2009 foi nomeado para o cargo de Director do GAVE, e representante no PGB, Helder Diniz de Sousa, professor de Geografia, que exercia o cargo de director dos serviços de exames do GAVE (ver Despacho n.º 7508/2010 - presidência do conselho de ministros e ministério da educação, de 29-4-2010).

Quadro 18 - Identificação dos NPM e representantes Portugueses no PGB (2000-2009)

Edição do PISA	Representante no PGB	NPM
2000	Glória Ramalho	Glória Ramalho
2003	Glória Ramalho	Lídia Padinha
2006	Glória Ramalho/ Carlos Pinto Ferreira	Lídia Padinha
2009	Carlos Pinto Ferreira	Anabela Serrão

Ao analisarmos as trajetórias profissionais dos responsáveis nacionais do PISA, identificámos áreas do conhecimento e percursos profissionais diferentes. Em relação aos representantes no PGB, por se tratar de um cargo político, que estabelece a ligação entre o plano nacional (representam o governo) e o plano supranacional (participam nas grandes tomadas de decisão, em sede de PGB), mantendo com o plano sub-nacional vínculos estreitos (nomeadamente com o gestor dos programa e com os demais colaboradores do GAVE), poder-se-ia esperar uma proveniência directa da administração do Estado. Contudo, tal não sucedeu, sendo, ambos, provenientes do campo académico e da investigação, da área da Engenharia e da Psicologia.

Carlos Pinto Ferreira, desde 1996, envolvido na área da gestão de organizações do sector da “ciência e tecnologia” e, mais recentemente, no apoio à decisão política; Glória Ramalho, com conhecimento do/no universo administrativo específico / GAVE e do/no universo escolar, com uma incursão no mundo académico desde 1993. De salientar a sua eleição como vice-presidente do BPC, em Outubro de 2002, em Praga, por um período de três anos (ver OECD/DEELSA, 2002b). As estruturas do PISA usufruíram, assim, ao longo dos anos, de um *know-how* que foi sendo importado para o interior da administração por actores do mundo académico.

Caixa 4 - Caracterização profissional dos representantes portugueses no PGB

Glória Ramalho exerceu o cargo de Directora-Geral do Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), desde a sua criação, cessando, em 2006, a sua comissão de serviço. Glória Ramalho integrou, desde 1997, o grupo de trabalho para a criação do GAVE e a sua Comissão Instaladora. Antes deste percurso de (quase) 10 anos na administração central e na área da 'avaliação da educação', exerceu actividade docente no ensino não-superior (desde 1974)

Em 1993, torna-se professora no Instituto Superior de Psicologia Aplicada (ISPA), instituição onde exerceu as funções de Presidente do Conselho Pedagógico (1993-1998). No seu currículo, salienta-se a passagem, entre 1985 e 1988, pelo 'Measurement and Evaluation Centre', Universidade do Texas, em Austin, como 'Graduate Research Assistant (in Portal ISPA)'. Doutorou-se em Psicologia Educacional, pela Universidade do Texas, nos Estados Unidos da América. Professora Associada do Instituto Superior de Psicologia Aplicada, sai do GAVE em 2006, assumindo as suas funções docentes nesta instituição. Esteve também ligada ao *International Reading Literacy Study* (IEA) e à presidência da Associação de Professores do 1º ciclo "Ensinar é investigar".

Carlos Pinto Ferreira esteve no cargo de 2006 a 2010. Com uma formação académica ligada à Engenharia Electrotécnica e de Computadores (licenciatura e doutoramento) e à Gestão de Empresas (MBA), a sua trajectória profissional foi feita no sector universitário (doutorado em 1983, é professor Associado no IST-UTL), tendo exercido cargos de gestão em contexto universitário (Conselho Directivo do Instituto Superior Técnico – Universidade Técnica de Lisboa, 1996-1998) e no sector da administração da "ciência e tecnologia" (Vice-presidente da Fundação para a Ciência e Tecnologia - FCT, entre 1998 e 2002). Posteriormente, em 2002 e em 2005-2006, exerceu funções de assessoria junto do gabinete de dois Ministros da Educação. Neste último período, dirigiu a 'Equipa de Missão para o Sistema de Informação', do Ministério da Educação, uma unidade criada com a missão de conceber, desenvolver e concretizar o sistema integrado de informação do ME.¹¹⁷ Notando a sua polivalência – investigador, engenheiro, gestor – Carlos Pinto Ferreira refere a centralidade da teoria geral dos sistemas (matéria que leccionou durante vários anos na universidade) enquanto instrumento fundamental para dirigir a sua acção - *uma meta-teoria que permite saber raciocinar e gerir*. Em todo o caso, é sobretudo à sua condição de engenheiro que associa, predominantemente, a sua intervenção actual, determinada pela razão pragmática - *o fazer* (Barroso *et al.*, 2008, p. 67).

Em relação ao perfil, profissional e académico, das individualidades que assumiram/assumem o cargo de Gestores Nacionais do PISA (NPM), há a considerar grandes diferenças: de 2001 a 2006, o cargo foi ocupado por Lúcia Padinha, com um perfil técnico, ligado à informática e consultadoria; desde 2006, a missão foi entregue a

¹¹⁷ Despacho de nomeação nº 25 646/2006, de 27 de Novembro.

Anabela Serrão, com um perfil mais académico, de investigação na área da Sociologia do Trabalho (Caixa 5).

Caixa 5 - Caracterização profissional das gestoras do PISA em Portugal

Lídia Padinha, licenciada em Organização e Gestão de Empresas, teve, até 17 de Janeiro de 2000 (data em que entra para o GAVE), algumas experiências profissionais em áreas distintas: durante 15 anos trabalhou, em informática, na Renault portuguesa, como técnica a nível de IBM, posteriormente, foi empresária no ramo da restauração e teve uma passagem fugaz pelo Ensino Básico, tendo leccionado Matemática num colégio de reinserção social. Actualmente, desenvolve trabalho de consultadoria.

Anabela Serrão assumiu, desde Janeiro de 2008, o cargo de NPM. Licenciada em Sociologia, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH-UNL) (2003), com o Projecto de tese de doutoramento *Trajectórias Escolares e Profissionais de Jovens Activos Pouco Qualificados* (2007-2010), é investigadora no CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (ISCTE), salientando-se os seguintes Projectos de Investigação onde participou: *Mercado de Trabalho e Qualificações da População Activa em Portugal, 1991-2001* (2005-2008) e *Observatório Biologia e Sociedade* (2003-2007) (in Portal ISCTE)¹¹⁸.

2.2.2. Estruturas permeáveis à aprendizagem

Segundo os nossos interlocutores, a opção de se inserir o PISA na estrutura responsável pela avaliação dos alunos, a nível central - e que gere os exames nacionais - trouxe dividendos. Um dos entrevistados apontou o exemplo dos enquadramentos conceptuais, um conhecimento codificado que, segundo afirmou, introduziu uma nova forma de o GAVE olhar certas questões (actuando, também, ao nível conceptual): “as pessoas que trabalharam com ele [enquadramento teórico] ficaram a ver as coisas de uma perspectiva completamente diferente porque é virado para competências, no fundo, é a orientação que hoje em dia também existe.” (Entrevista NPM, p.256)

Embora considerando que o GAVE “Podia ter ganho mais. Ganhou o que era possível com a estratégia da altura” (Entrevista RPGB1, p.105) a realidade era que, em

¹¹⁸ <http://www.cies.iscte.pt/investigadores/ficha.jsp?pkid=158>

1999, o GAVE era um serviço que estava a nascer, e portanto, acolher um projecto como o PISA significava, também, uma maneira de se afirmar e capitalizar. Para os nossos interlocutores, o saldo foi positivo, quer no plano institucional, em termos de GAVE, quer também em termos de uma certa cultura técnica de avaliação que se implantou na rede de actores que trabalharam no PISA (Entrevista RPGB1, p.107).

O Centro Nacional, sendo responsável pela ligação ao consórcio, é obrigado ao desenvolvimento de uma comunicação fluida e rápida, com as estruturas supranacionais, sendo certo que desse entrosamento depende grande parte do sucesso do PISA. Segundo Ross Turner (2006, p.4) são estes fluxos de informação e circulação de conhecimento que asseguram, em cada país, a implementação do Programa.

O núcleo duro da equipa do PISA foi descrito, pelos interlocutores, como sendo pequeno, integrando o NPM, o representante no PGB e duas pessoas com atribuições administrativas. Para além desta equipa, permanente, são recrutados outros profissionais, para darem resposta às solicitações que vão surgindo. O recrutamento, sucedendo no interior do GAVE, envolve, para além da equipa logística, formada para preparar o material a ser aplicado nas escolas, os tradutores (de língua francesa e inglesa), os codificadores¹¹⁹ e os aplicadores¹²⁰. Além destes, existem os coordenadores de área (que analisam os itens), organizados em equipas. Segundo a gestora do PISA que entrevistámos: "em média são três equipas (...) e três pessoas, por equipa" (Entrevista NPM, p.183). Na fase da impressão, entra em campo o grupo de trabalho da Editorial do Ministério da Educação, a quem compete a revisão gráfica (Entrevista NPM, p.181).

A opção por uma estrutura formada por pequenas equipas, com rotinas estabelecidas, provenientes dos recursos humanos do GAVE, permitiu a criação de *know-how*:

¹¹⁹ Um dos nossos interlocutores salientou a exigência da tarefa de codificação, cujos responsáveis podem ser excluídos do grupo em função do número de erros cometidos (Entrevista RPGB2, p.129).

¹²⁰ Envolve tarefas diferentes, tais como imprimir e colar etiquetas, arrumar o material, tratar dos envelopes, etc. (Entrevista NPM, p.167).

“Não era uma questão de hábito, era uma questão de inexistência. E o haver critérios bem definidos e as coisas bem estabelecidas abre horizontes, portanto, as pessoas que trabalharam com o PISA, a ideia que me transmitiram é que foi um privilégio para elas o poderem colaborar e que aprenderam imenso” (Entrevista NPM, p.188).

Esta forma de organização possibilitou a circulação de conhecimento e favoreceu processos de “contaminação” (Entrevista RPGB1, p. 95), tendo concorrido para uma participação mais activa do GAVE nas actividades do PISA, não apenas como participante, receptor e tradutor de instrumentos, como também na elaboração de itens que foram integrados no inquérito de 2009.

Encontramos fluxos de actividade e influência na organização, mas também na recepção de conhecimento, já que a relação com o universo PISA constituiu uma fonte de aprendizagem: as ideias novas prosperaram no interior do organismo, com repercussões em algumas das suas produções. Ademais, deu-se um aumento exponencial da disseminação desse conhecimento em eventos nacionais e internacionais (ver Capítulo 3), especialmente sob a égide do XVII Governo Constitucional, através da acção do representante no PGB e da NPM. Segundo os entrevistados, o saldo em termos de ganhos pessoais e institucionais, nitidamente favorável ao Programa, resultou numa aprendizagem a nível de modelação da cultura do GAVE:

“A curto prazo mudou [opinião em relação ao PISA]. E mudou, ainda, não na perspectiva do país, posso dizê-lo, mas na perspectiva do meu mundinho. (...) do ponto de vista de feitura de itens, de cuidados a esse respeito, depois em função dos resultados do piloto, decidir o que é que pode ser, a reflexão sobre os itens, os *dodge* itens, que fugiam um bocadinho ao panorama que seria de correcção, como é que eram interpretados... aí houve e digamos que a maneira de fazer dos itens, que nós participámos pouco na questão de o fazer, mas víamos...” (Entrevista RPGB1, p. 71)

O conhecimento formal, sendo incorporado pelos membros associados ao PISA, ao longo dos seus percursos de formação, foi sendo alimentado, ainda, pelas relações estabelecidas com o nível supranacional e o sub-nacional. Exemplificam-no os casos em que o conhecimento produzido pelo PISA foi revertido em instrumentos nacionais de avaliação (ver Capítulo 4 da tese), nuns casos de modo mais ostensivo, noutros em versão *PISA-light* (ver Barroso *et al*, 2008, p. 68). Em todos, porém, verificando-se a influência da cultura PISA. Na opinião de um dos seus responsáveis, o Programa determinou a alteração de procedimentos e concepções, no seio do GAVE: a

ideia de que a avaliação não serve para escudar, mas serve também para dar *feedback*. (Entrevista RPGB2, p.143)

De acordo com as entrevistas, o PISA estendeu o seu âmbito de influência para lá da estrutura do GAVE, intervindo, de modo indirecto, na escola, mais precisamente no trabalho de professores e alunos, por via dos exames do ensino secundário e do Ensino Básico onde, segundo um dos responsáveis “há muito cultura PISA” (Entrevista RPGB2, p.143). A dinâmica de expansão e de penetração do instrumento na regulação dos agentes que intervêm nos diferentes ‘tabuleiros’ do jogo educativo foi referida nas entrevistas, realçando-se que o Programa da OCDE “Tem uma importância muito grande na avaliação. No GAVE, as pessoas aprenderam muito com o PISA” (Entrevista RPGB2, p.143).

2.2.3. O Centro Nacional: uma estrutura construída à imagem da OCDE/PISA

Do ponto de vista do seu funcionamento, o GAVE apresenta-se como pouco burocratizado. Dotado de uma estrutura leve, os seus cerca de 30 funcionários repartem-se por diferentes equipas de trabalho. Com mandatos específicos, aproximadamente 20 desses funcionários desenvolvem a sua actividade a tempo inteiro, ou a tempo parcial, frequentemente, em rede, com um número elevado (cerca de uma centena e meia) de colaboradores externos, associados aos processos de elaboração e validação dos instrumentos, de gestão e de supervisão das provas de exame nacionais. (ver Barroso Carvalho, Fontoura, Afonso, & Costa, 2008, p. 66).

No caso concreto, do PISA, não foi definida uma estrutura específica para o efeito. A execução do Programa da OCDE faz-se pelo recurso aos colaboradores do GAVE, professores dos ensinos básico e secundário, que aí desenvolvem actividades de supervisão das correcções das provas de avaliação nacional; e em torno de dispositivos de formação e de consulta, junto a docentes em exercício profissional no ensino secundário. À medida que as diferentes fases do programa PISA se desenvolvem, as várias (pequenas) equipas vão sendo formadas, e reconfiguradas, dando resposta às exigências do Programa. Num projecto que envolve instrumentos que não podem ser

divulgados, a questão da confiança foi identificada pelos informantes como crucial, constituindo o *modus operandi* do GAVE (Entrevista NPM, p.171).

O universo de colaboradores ronda as 150/200 pessoas e, se contarmos com os alunos e os pais, rondam as dez mil pessoas (Entrevista NPM, p.185). São umas largas dezenas de pessoas que estão envolvidas directamente no PISA, sabem o que é o PISA e têm uma atitude favorável em relação ao mesmo.

As entrevistas permitiram construir uma imagem da estrutura do PISA, de pequenas ilhas, pequenos grupos de trabalho, que se fazem e desfazem de acordo com as solicitações de cada fase. É um trabalho que se caracteriza por picos – momentos de grande intensidade e envolvimento, contrastam com outros de menor labor – à semelhança do próprio trabalho do GAVE, também ele dotado de uma estrutura que está sujeita a picos temporais. Um tal desenho organizacional requer mecanismos de integração e adaptação, e actores que façam a mediação entre os diferentes níveis e planos, de modo a poder ultrapassar a aparente fragmentação e divisão de pessoas e tarefas.

Concorrendo para a coesão da equipa, o gestor (NPM) desempenha um papel fundamental na coordenação inter-níveis (supranacional, nacional e local), funcionando como um elo, que faz a ligação entre os diferentes actores. Assegura a agilidade dos processos através de uma comunicação activa, de cima para baixo e de baixo para cima, e transversal, entre os actores de um mesmo nível (põe exemplo, entre o CN e as escolas).

A arquitectura organizacional, e os modos de acção do Centro Nacional do PISA, acusam algum mimetismo, em relação ao modo de actuar da organização mãe - o GAVE. Esta conformidade aos padrões da instituição, que acolhe o Programa da OCDE, evidencia, porventura, traços de algum *isomorfismo institucional* (ver DiMaggio & Powell, 1991; Meyer & Rowan, 1991) assegurando que os profissionais do GAVE aprendam o que é o PISA e o modo como lidam com ele, através de matrizes cognitivas que vêm das estruturas supranacionais, mas, em simultâneo, introduzindo no processo de implementação do PISA padrões de acção que permitem influir no modo de implementação do Programa à escala nacional e local. Há uma influência recíproca

entre o CN e a restante estrutura do GAVE, cujos recursos humanos, são descritos como altamente empenhados:

“(...) eu penso que o facto de já estarem no GAVE facilita muito. As pessoas sabiam o que eram exames e acreditavam que aquilo valia alguma coisa e eu acho que se esforçavam todos. Não tenho qualquer dúvida. Portanto, o PISA era visto como (...) uma coisa importante e o facto de ser internacional, por si só, para quem já faz exames e testes, representa uma dimensão cativante, eu acho. E, portanto, de facto também aqui houve um envolvimento (...)” (Entrevista RPGB1, p.101)

A estrutura do centro nacional, caracterizando-se por dinâmicas colaborativas, e resultando da adesão voluntária dos actores, permite evidenciar os processos de socialização que ocorrem no interior do PISA, permitindo comprometer os actores na execução das normas emanadas supranacionalmente: “já tinham a camisola há um ou dois anos e já entendiam essas coisas” (Entrevista RPGB1, p.82); “o PISA é assim mesmo. É físico mesmo.” (Entrevista NPM, p.184).

2.2.4. Standardizando processos: o papel das normas e dos documentos técnicos

O Consórcio utiliza “manuais super bem estruturados que as pessoas, verdade seja dita, não estão habituadas nem nunca tinham visto nenhum” (Entrevista NPM, p.188). Consegue, desse modo, estabilizar os procedimentos dos colaboradores dos Centros Nacionais, assim determinando as diligências e os modos de actuação na execução de cada tarefa. A propósito da função de codificação, a gestora do PISA revela: “No princípio de cada bloco de codificação a equipa tinha formação dada pelo seu coordenador, utilizando o manual de codificação, onde está tudo tipificado.” (Entrevista NPM, p.164). O grau de exigência é grande: a codificação é realizada “matematicamente de maneira a possibilitar a classificação múltipla” (Entrevista NPM, p.165).

Segundo um representante no PGB, o PISA é “todo ele muito estrito e muito severo em termos de regras” (Entrevista RPGB2, p.129). A OCDE assegura a normalização da acção dos actores, ao nível nacional e local, através da definição exacta das normas (standardização de processos) e das orientações. A regularização das

actividades dá-se através de documentos (os manuais técnicos) que regulam os comportamentos de modo muito claro “por exemplo, os codificadores têm de codificar ao mesmo tempo, dentro de um horário fixo” (Entrevista RPGB2, p.129).

Identicamente, nas tarefas de etiquetagem:

“(…) há regras fixas de distribuição do material para que os alunos estejam sentados de maneira a que o teste que está à direita, à esquerda, atrás e à frente não seja igual ao seu. Portanto, aquilo é uma matriz. O que era feito era pôr todo o material em caixas condicionadas pela ordem que tinham de ser dados” (Entrevista NPM, p.167).

Através dos manuais, e nas reuniões, os gestores do PISA coordenam os actores (individuais e colectivos), assegurando a padronização de procedimentos. Os manuais técnicos provenientes das estruturas supranacionais do PISA regulam o Centro Nacional e as escolas, contendo conhecimento codificado, tendo em vista uniformizar comportamentos e coordenar os actores nacionais e locais. Posteriormente, é em sede de reuniões que se confere sentido a todo esse conhecimento, estabilizando as condutas dos agentes e informando a sua acção. Constituindo um recurso poderoso no trabalho de regulação do PISA, os produtos (manuais) e os eventos (as reuniões) congregam os actores, regulando-os pelo conhecimento.

A regulação pelo conhecimento envolve a troca do conhecimento ‘incorporado’ nos actores (especialistas, governantes, funcionários da OCDE, NPM, representante do PGB, etc.) e do conhecimento ‘codificado’ (dos manuais técnicos) sendo postos em relação nas reuniões, onde se dá lugar a um conhecimento ‘promulgado’ (reuniões de codificadores, reuniões de supervisores, reuniões com os directores das escolas, reuniões dos NPM, reuniões do PGB, reuniões de especialistas da matéria avaliada, de questões técnicas, etc.).

3. A Reciprocidade: os textos e as reuniões, as agências em coordenação

Para analisarmos as organizações e as agências humanas seleccionámos a edição de 2003, observando as actividades e os produtos que lhe foram inerentes. Este trabalho de perscrutação do PISA (a procura do quem? onde? e como?) permitiu-nos reconhecer a dinâmica de relações multidimensionais e multidireccionais que se estabeleceram na rede de agências organizacionais e humanas envolvidas. Inscrevemos, num *continuum* temporal, as acções e relações desenvolvidas na edição do PISA, de 2003. O fluxo das actividades foi organizado em cinco grandes momentos: (1) o lançamento do concurso para o Consórcio; (2) a elaboração, revisão, discussão, e aprovação do enquadramento teórico; (3) a preparação, condução e avaliação do 'estudo piloto' (incluindo o trabalho de definição e selecção de itens, a tradução e a aplicação e avaliação do teste piloto); (4) a aprovação e implementação do inquérito principal; (5) a elaboração das publicações – disseminação dos resultados. De seguida, debruçamo-nos sobre cada um destes momentos.

3.1. O lançamento do concurso para o Consórcio

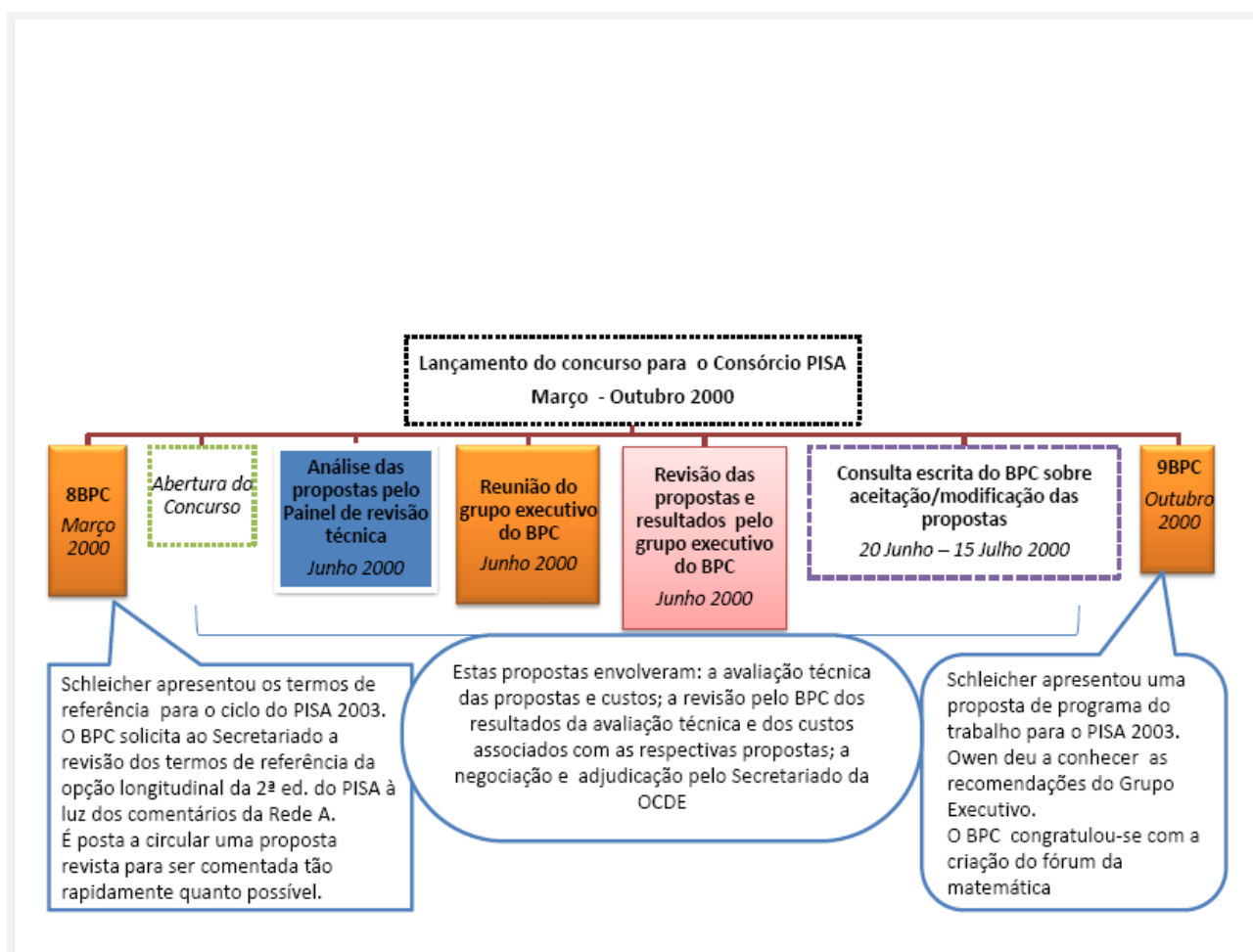
A edição do PISA 2003 começou a ser preparada três anos antes da sua implementação (Figura 8). De acordo com o número 6, da *Newsletter* do PISA: “O segundo ciclo começará em Setembro de 2002, com a implementação do inquérito principal para 2003” (OECD/PISA, 2000a, p.1). A escolha do consórcio constituiu o ‘arranque’ do processo, que se desenrolou entre Abril e Agosto de 2000:

“Os países membros estão agora a preparar o processo de concurso para o segundo ciclo do inquérito PISA. Os termos de referência serão discutidos e finalizado na 8^a Reunião do Conselho de Países Participantes [BCP, actual PGB] em Março e o novo candidato será seleccionado até ao final de Junho”. (OECD/PISA, 2000a, p.1).

Em 14 de Abril de 2000 foi lançado o concurso (OECD/PISA, 2000b) e, no início de Junho de 2000, as propostas foram revistas pelo 'Technical Review Panel' (TRP):

“As propostas envolveram: uma avaliação técnica das propostas e seus custos, uma revisão pelo BPC dos resultados da avaliação técnica e dos custos associados às respectivas propostas; e a negociação e adjudicação do contrato pelo Secretariado da OCDE” (OECD/DEELSA,2000a, p.9)

Figura 8
Lançamento do concurso para o consórcio do PISA



Fonte: Actas do PISA Governing Board; *Newsletters* do PISA.

Foi, ainda, o TRP que preparou o relatório para ser discutido, pelo 'Board of Participating Countries Executive Group', em meados de Junho. Após uma consulta aos países (entre 20 de Junho e 15 de Julho de 2000), o contrato foi celebrado, em Agosto de 2000. A escolha recaiu, uma vez mais, no ACER (ver OECD/PISA, 2000b).

Esta fase inicial implicou a participação de diferentes agências: o 'Technical Review Panel', o BPC, os países participantes (através de consulta escrita), o grupo executivo do BPC, Andreas Schleicher e o Secretariado da OCDE.

A obtenção de consensos é uma preocupação latente em todo o trajecto de preparação e implementação do PISA, como o exemplifica este excerto de uma reunião do BPC, onde é evidente a preocupação em “maximizar o tempo para a construção de consensos sobre o enquadramento da avaliação para o segundo ciclo do PISA tanto a nível científico como político, assim como para o desenvolvimento dos instrumentos de avaliação” (OECD/DEELSA, 2000a).

3.2. Os Enquadramentos Teóricos

O segundo momento congrega a sucessão de actividades, instâncias e actores compreendidos na elaboração/revisão, discussão e aprovação dos enquadramentos teóricos (ET) e dos instrumentos de avaliação que lhes foram associados. Recuámos ao final do ano 2000, altura em que o Consórcio Internacional (ACER) procedeu à revisão do Enquadramento Teórico (ET) da Matemática, criou o ET para a resolução de problemas e alterou, de modo substancial, uma parte do questionário (Figura 9).

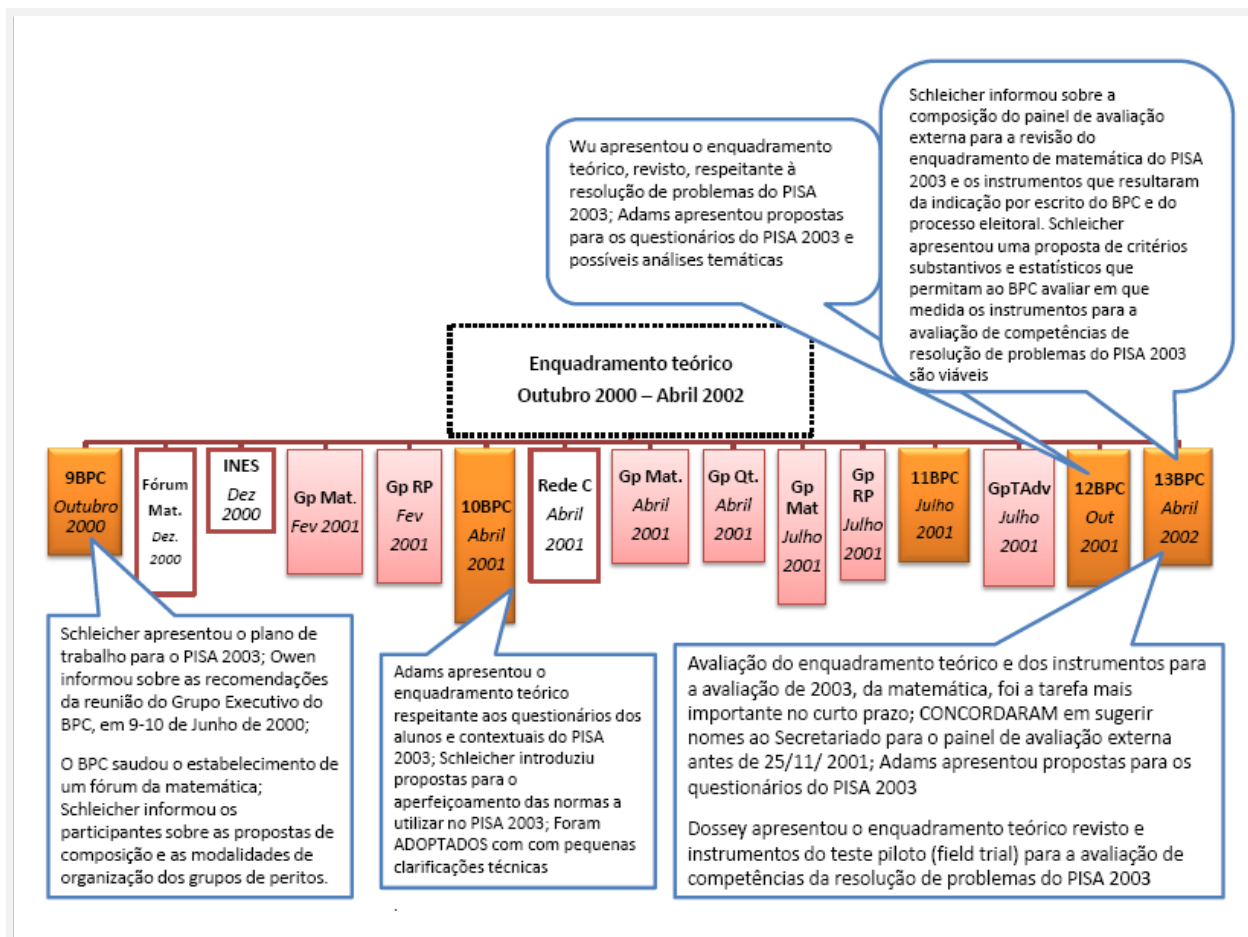
Em Dezembro de 2000, dá-se a primeira reunião do, então, recém-criado Fórum da Matemática. Para além de se procurar fortalecer a ligação entre o consórcio e os especialistas nacionais, a agenda do Fórum centrou-se na proposta de ET da Matemática, enviada pelo Consórcio. Além disso, reviram e discutiram os mecanismos e das directrizes relativos aos itens, o que apareceu mencionado na *Newsletter* de Abril de 2001:

“Após a apresentação do quadro conceptual da Matemática, os membros do fórum comentaram: i) a sua orientação e ii) a sua estrutura e organização. Além disso, os membros também discutiram questões de interesse geral, tais como o uso da calculadora, o papel do contexto, a autenticidade e a codificação de dois dígitos” (OECD/PISA, 2001, p.3).

As conclusões do encontro foram atendidas pelo Consórcio, que as tomou em conta quando elaborou a segunda versão de proposta do ET. Esta versão foi reenviada

ao Fórum, para revisão, no final de Janeiro de 2001. O 'rascunho' do enquadramento teórico (ET) foi aperfeiçoado à medida que circulava pelos diferentes 'agentes' e agências, sendo sujeito a alterações, ajustes e remodelações.

Figura 9
Elaboração do enquadramento teórico da resolução de problemas



Fonte: Actas do PISA Governing Board; *Newsletters* do PISA.

Em Março de 2001, passou a circular a versão inicial do ET da Matemática (ver OECD/PISA, 2001, p.1) a qual foi enviada ao BPC (idem, p.3), onde foi adoptado como base de trabalho e sujeito a mais alterações, tais como melhoramentos na terminologia utilizada e na clarificação de conceitos. O BPC:

“Solicitou ao Secretariado a publicação do enquadramento no início de 2002, acompanhado por um conjunto adequado de itens da amostra; - ASSINALOU a importância de assegurar que os quatro grandes temas não restringissem a cobertura das competências da matemática; - ASSINALOU a importância de

desenvolver itens com um conjunto adequado de dificuldades para todas as classes de competência; - SOLICITOU ao Secretariado a revisão dos procedimentos para o uso de calculadoras e das ferramentas associadas ao PISA 2003” (OECD/DEELSA, 2001a, pp.8-9).

Assegurando a interacção entre as diferentes ‘agências’, os documentos congregaram os diversos intervenientes, promovendo relações de interdependência. Nesta fase, o documento do ET passou pelo crivo do BPC, na sua 10ª reunião, em Abril 2001 (ver OECD/DEELSA, 2001a) e foi adoptado como base de trabalho, sendo, ainda, acolhidas as sugestões da Rede A.

A importância da Rede A faz-se sentir ao longo do ciclo, como o ilustra este excerto de uma acta, a propósito dos questionários de contexto, onde se refere que:

“[o BPC] SOLICITOU ao Secretariado para garantir que os trabalhos em curso na Rede A sobre a criação de tópicos de foco para análises futuras no domínio dos resultados educativos se reflectam adequadamente na próxima versão do quadro conceptual para PISA 2003” (OECD/DEELSA (2001b).

A nova versão do ET prosseguiu a sua trajectória, foi sujeita a nova revisão, pelo Fórum da Matemática, em Maio de 2001. O documento teve uma trajectória circular, retornando às assembleias por onde havia passado anteriormente, o que lhe permitiu beneficiar de novos contributos e ser reequacionando. Em Julho de 2001, os Grupos de especialistas da Matemática, da resolução de problemas e do questionário reúnem para trabalharem “na finalização do quadro conceptual do PISA 2003” (OECD/PISA, 2001, p.3). Ainda em Julho de 2001, na 11ª reunião do BPC, procedeu-se à revisão do enquadramento teórico da resolução de problemas.

Subsiste ao trajecto dos ‘rascunhos’ a intenção de estimular a intersecção de diferentes contributos, os quais se cruzam e ajustam, para sustentarem a elaboração dos documentos finais. Existe um propósito, claro, de auscultação de todos os intervenientes, de estímulo à participação, um mecanismo assaz utilizado pela agência PISA. Neste diálogo colectivo com o texto, inclui-se a consulta escrita aos países participantes (ver OECD/DEELSA, 2001a, pp. 8-9).

O processo de construção, conjunta, do documento, que é robustecido graças às intervenções de todas as agências, individuais e colectivas, põe em evidência a importância do ‘rascunho’, nos processos de interacção e mútua influência. O

'rascunho', não apenas determina a coordenação do grupo de pessoas envolvidas na sua elaboração, revisão e aperfeiçoamento, como obriga a que se estabeleçam processos de negociação entre elas. Como resultado deste trabalho, de coordenação e negociação, vão sendo produzidos produtos, diríamos, intermédios, que, no decorrer do processo, têm o papel central de congregar todos os actores.

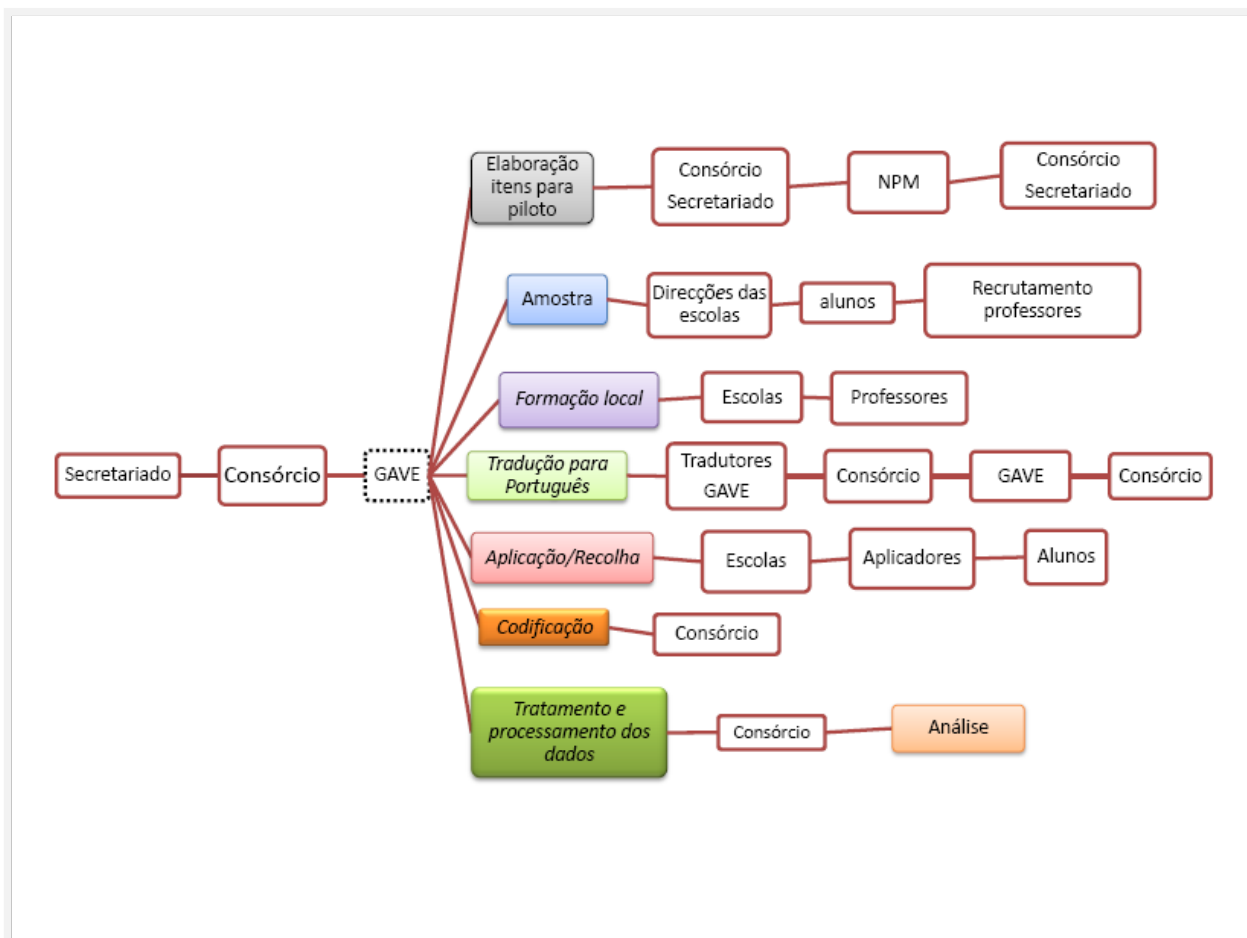
Em Abril de 2002, é criado um 'External Evaluation panel' para rever o enquadramento teórico (ver OECD/DEELSA, 2002a). O processo de aperfeiçoamento e reformulação dos documentos, que se seguiu, ficou marcado pelo envolvimento de vários actores, contribuindo, todos eles, para a edificação do documento final -o *PISA 2003 Assessment Framework* - que viria a ser publicado no Verão de 2003, estabelecendo-se a estratégia de disseminação, e a identificação das áreas temáticas a serem analisadas (ver OECD/PISA, 2003b).

Sob a supervisão do Secretariado da OCDE/PISA, o Enquadramento Teórico redonda da autoria de um colectivo de agências: o corpo de especialistas do PISA (dos grupos de especialistas e do Fórum), oriundos dos diferentes países, em colaboração com os peritos do consórcio, os representantes no PGB e os Centros Nacionais, sendo aprovado pelo PISA Governing Board (PGB). Uma antiga representante no PGB refere "Os enquadramentos teóricos são publicados e produzidos à vista de toda a gente. Há transparência, os itens reflectem isso" (Entrevista RPGB1, p.40).

3.3. A realização do teste piloto

O ano de 2002 foi marcado pela realização do teste piloto, em concordância com dois objectivos principais, que pressupuseram uma grande diversidade de procedimentos e o envolvimento de vários actores: (1) o desenvolvimento e a testagem da totalidade dos procedimentos necessários para o estudo definitivo e (2) a experimentação directa, por cada país, num número amplo de escolas (Figura 10). O primeiro objectivo envolve a amostra de escolas, os processos de negociação da participação das escolas no Programa, a amostra de alunos e a respectiva negociação da sua participação.

Figura 10
O teste piloto



Fonte: Actas do PISA Governing Board; *Newsletters* do PISA.

Nesta fase, procede-se ainda à tradução dos materiais da prova nas línguas locais, bem como:

“(…) ao recrutamento e formação do pessoal local nos procedimentos necessários para administrar o teste, a preparação de todos os materiais da prova prontas para serem testados nas escolas, a aplicação de procedimentos para aplicar a prova nas escolas seleccionados, a recolha e codificação das respostas dos estudantes, a recolha, tratamento e processamento de dados e a apresentação ao contratante internacional, para a análise” (Turner, 2002, p. 52).

O segundo objectivo, consistindo na experimentação do inquérito, consiste em aplicar os itens da prova, num conjunto considerável de alunos e escolas, de cada país. Os dados gerados são posteriormente utilizados “para determinar a qualidade da prova e, por conseguinte, contribuir para o desenvolvimento dos itens do teste final e do questionário, e a sua selecção para o estudo definitivo” (Turner, 2002, p. 52).

Nesta fase, as principais actividades consistem na definição e selecção de itens, na tradução e na aplicação do teste piloto. É um trabalho que se desenvolve entre o Consórcio e os Centros Nacionais (CN). A elaboração dos itens para a edição de 2003 iniciou-se em Fevereiro de 2001 (ver OECD/PISA, 2001, p.1), num momento em que as orientações para os enquadramentos teóricos se encontravam num estágio avançado. Nessa altura, deu-se o primeiro encontro de gestores do programa (NPM), onde foram apresentados os enquadramentos teóricos. A edição do PISA 2003 começou, então, a ser activamente preparada (ver Turner, 2006, p. 51), sendo passada informação diversa sobre a sua gestão. A definição dos itens para o teste piloto é avocada pelo Consórcio:

“Durante os meses seguintes, continuou-se a elaborar itens, sob a coordenação da ACER e contando com a participação de grupos para a elaboração da prova (do teste), oriundos de organizações que pertencem ao consórcio internacional ou lhe são muito próximos” (Turner, 2006, p. 51).

Nesta fase, os materiais preliminares foram submetidos a provas experimentais, sendo objecto de estudo e de revisão, pelos Centros Nacionais, e pelos grupos de especialistas, tendo em vista seleccionar, e finalizar, um conjunto de itens para integrarem o teste piloto.

Em relação às traduções, o consórcio tem um método prescrito, e um conjunto de procedimentos, que orientam os Centros Nacionais, que recebem as fontes, em Inglês e Francês, produzidas pelo consórcio. É a partir das duas versões, de referência, que se procede, nos centros nacionais, à elaboração das versões para o teste, e aos instrumentos do questionário, na língua local (ver Turner, 2006, p. 51). Uma vez concluídas, as traduções são enviadas para o Consórcio, onde são avaliadas.

A fase de aplicação dos itens implica o estabelecimento de contactos entre o consórcio, o secretariado da OCDE/PISA e os CN, o que envolve a realização de reuniões de NPM, e um trabalho de consultadoria aos CN, o envio de materiais desenvolvidos pelo consórcio, pelos especialistas, entre outros.

É uma fase marcada, essencialmente, por tarefas definidas pelo consórcio, que são transmitidas em reunião de NPM e implementadas, em cada país. Nesta etapa, o enfoque não é tanto na produção de documentos, mas em assegurar a qualidade e homogeneidade da execução do piloto, nomeadamente garantindo que os documentos

internos estabilizem a rede e fixem comportamentos (ver Capítulo 2). Ganham relevo as reuniões de NPM, na sua vertente formativa e na administração do programa.

3.4. A avaliação principal

Em Setembro de 2002, a *Newsletter* do PISA divulgou que o Consórcio se encontrava a trabalhar na finalização dos instrumentos para a avaliação principal de 2003 (ver OECD/PISA, 2002). Igualmente, na acta da 14^a reunião do BPC, constava: “Adams, Klieme e Turner informaram os presentes sobre o teste de campo do PISA 2003 e apresentaram os instrumentos propostos para a avaliação principal” (OECD/DEELSA, 2002b, p.5). Foi, também, nesta reunião que se adaptaram propostas para a avaliação do PISA 2003, solicitando-se ao Consórcio que terminasse os instrumentos, em conjunto com os gestores do PISA.

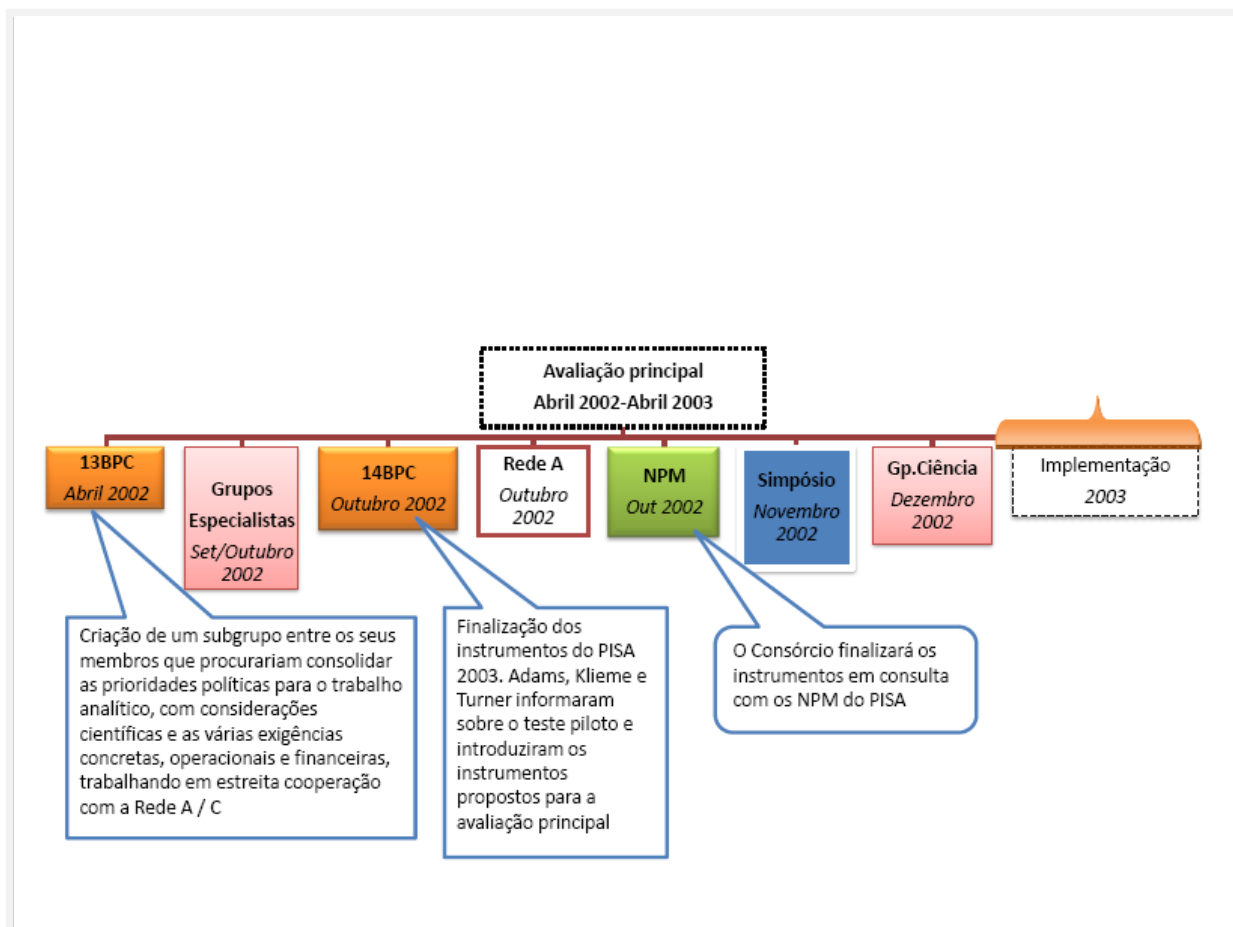
Em Março de 2003, deu-se início à execução da avaliação principal, seleccionando-se os melhores itens para integrar nos testes finais, como é relatado por Ross Turner:

“Em função dos resultados do piloto é feita uma reflexão sobre os itens a incluir no inquérito. Os itens do teste e do questionário foram analisados e melhorados à luz dos dados recolhidos no piloto, em 2002. A fase seguinte consiste no envio a todos os países participantes das principais ferramentas e materiais do estudo e na preparação do pessoal dos centros nacionais tendo em vista o estudo definitivo, a realizar em 2003” (Turner, 2006, p. 52)

Nesta fase, foram intensificadas as relações entre o Consórcio, o Secretariado, o BPC e os NPM, de modo a que, na escolha dos itens, não se privilegiasse apenas critérios de natureza estatística, e o Consórcio tivesse em conta duas perspectivas: do enquadramento teórico e estatística (Entrevista RPGB1, p.85).

O trabalho decorre da estrita colaboração entre os Centros Nacionais e o Consórcio, concentrando-se na implementação do inquérito, nas fases de codificação, de lançamento e de entrega das bases de dados. A natureza das actividades obrigou a comunicações efectivas entre as estruturas supranacionais do PISA e os CN (Figura 11).

Figura 11
Avaliação Principal

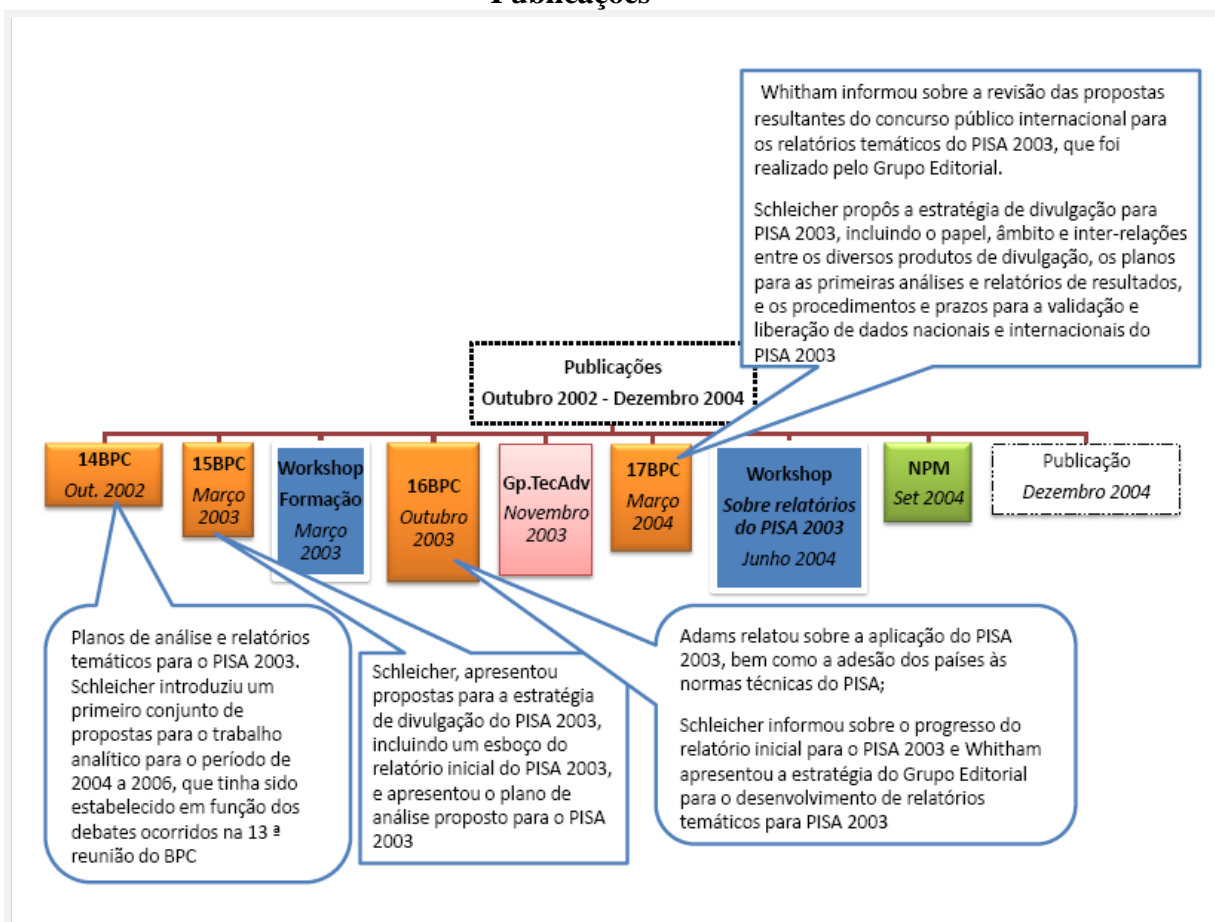


Fonte: Actas do PISA Governing Board; *Newsletters* do PISA.

3.5. A produção do relatório final

O relatório do PISA 2003 é o corolário do processo iniciado em 2000. Relatar é vital para a agência OCDE/PISA disseminar o conhecimento produzido, o que acarreta dotar os responsáveis nacionais de ferramentas analíticas que lhes permitam preparar os relatórios nacionais (ver OECD/PISA, 2004); o que se concretiza através da promoção de actividades formativas, como é o caso do *workshop* de análise de dados complementares para os países que tiveram lugar em Setembro de 2004, em Bratislava (idem) (Figura 12).

Figura 12
Publicações



Fonte: Actas do PISA Governing Board; *Newsletters* do PISA.

O Relatório é elaborado pelo secretariado da OCDE/PISA, em conjunto com o consórcio, e surge com um *design* aprovado pelo PGB, sob a coordenação de Andreas Schleicher. A partir de Março vão aparecendo várias versões do documento final, cujos dados ficam definitivos, em Julho, aparecendo o relatório, já encapado, em Dezembro (ver Entrevista RPG1, p.46). A circulação das versões do relatório, como das versões dos demais documentos, determina o *modus operandi* do empreendimento PISA, comprometendo os actores e tornando-os dependentes uns dos outros. Arquitectados em contextos híbridos – que se caracterizam pela confluência de actores individuais e colectivos, provindos de áreas científicas diversas, de instituições e de países diferentes, e que se situam em planos também eles distintos, do global ao nacional passando pelo local – os relatórios do PISA fazem congregar em seu redor mundos sociais diversificados. Esta diversidade encontra momentos de confluência, nos eventos (reuniões, encontros, fóruns), no seio dos quais, o debate e a troca de fundamentos

levam ao desenvolvimento de um 'idioma' PISA, isto é, de uma linguagem comum que os une.

É um trabalho que ocorre de forma cooperativa, que encontra estabilidade num conjunto de procedimentos (consultas, auscultações, emissão de opiniões, etc.), e conflui para a coordenação dos actores, que se congregam em torno dos documentos. A publicação do Relatório Final constitui o corolário deste trabalho coordenativo, a que se segue a proposta de relatórios temáticos, pelo presidente do BPC/PGB, que hierarquiza as principais prioridades, estabelecendo as datas de entrega.

Na 15ª reunião do BPC, Andreas Schleicher apresentou o plano de análise para o PISA 2003, sendo saudado pelos representantes dos governos dos países participantes, que o consideraram uma base adequada para o concurso público internacional dos relatórios temáticos (ver OECD/EDU, 2003a, pp.7-8). O concurso foi aberto e apareceram as propostas, competindo ao grupo editorial fazer uma primeira apreciação e a posterior devolução, das propostas, ao BPC/PGB.

O Grupo Editorial teve, nesta fase, um papel de relevo, emitindo recomendações que foram analisadas pelo BPC:

“[O BPC] ADOPTOU as recomendações do Grupo Editorial sobre: as orientações para os autores, os mecanismos de garantia da qualidade no desenvolvimento dos relatórios, os procedimentos do concurso, os critérios de avaliação e o processo de análise e selecção das propostas pelo Grupo Editorial e pelo Grupo Técnico Consultivo do PISA” (OECD/EDU, 2003a, p.8).

Na 17ª reunião do BPC, em 2004, Eugene Owen lembrou as recomendações saídas da reunião de 9-10 de Junho de 2000, do Grupo Executivo, do BPC/PGB, as quais foram tidas em conta; e “A Senhora Whitham informou sobre a revisão das propostas resultantes do concurso público internacional para os relatórios temáticos do PISA 2003, que foi realizado pelo Grupo Editorial” (OECD/EDU, 2004, pp. 9-10). As encomendas foram entregues, os prazos foram estabelecidos. A 10ª *Newsletter* do PISA, de Julho de 2004 deu informação sobre os resultados do concurso:

“Como resultado de um concurso lançado pela OCDE para o desenvolvimento de relatórios temáticos sobre o PISA 2003, EDUDATA da Universidade de British Columbia, no Canadá, foi galardoado com dois contratos para desenvolver relatórios sobre os seguintes temas: a literacia matemática - desempenho e empenho dos alunos e Estratégias de ensino aprendizagem. O

primeiro destes relatórios está programado para ser lançado no final de 2005” (OECD/PISA, 2004, p. 3).

A par deste trabalho, interactivo, de comunicação e auscultação inter/intra-pares, que se desenvolveu em torno da edição do PISA, verificou-se a justaposição de acções, e uma diversidade de decisões que foram tomadas no ciclo anterior (PISA 2000) e no ciclo seguinte (PISA 2006):

“Com a análise em curso dos dados do PISA 2000, a preparação do lançamento dos resultados do PISA 2003 e do estabelecimento de directrizes para o PISA 2006, todos os envolvidos no PISA, tanto a nível nacional como internacional têm estado muito ocupados (OECD/PISA, 2004, p. 1)

Na entrevista que nos concedeu, Andreas Schleicher salienta este aspecto de sobreposição dos ciclos como inibindo a tentação, por parte dos países, de instrumentalização do inquérito e uma forma de “controlar” a pressão dos governos nacionais:

“Cada ciclo do PISA leva 5 anos para ser concluído, mas nós relatamos os resultados a cada três anos, para que não se possa... como em 2009, decorre a próxima avaliação, mas **em 2010 dá-se a publicação dos resultados (de 2009) e, nessa altura, já implementámos a avaliação de 2012, de modo a que não se possa dizer ‘Eu não gosto deste resultado de 2009, então vou mudar isto na avaliação de 2012’**; assim, tornámos essa situação impraticável, o que é muito importante. (...). **Os resultados são sempre publicados quando o ciclo seguinte já está no campo**”. (Entrevista AS, pp.307-308) (negritos nossos)

3.6. As reuniões enquanto espaços de negociação

As reuniões entre os representantes nacionais/locais, e as estruturas supranacionais da OCDE, são espaços de negociação, onde se verificam fluxos multidireccionais de influência, e de conhecimento. Quer o PGB (político), quer as reuniões de NPM (técnico) reúnem actores situados em diferentes níveis (global, nacional e local). São fóruns híbridos, quer do ponto de vista geográfico (os seus membros provêm de diferentes países), quer do ponto de vista institucional (os seus

membros representam instituições diversas - universidades, centros de investigação, governos, administrações, etc.), seja do ponto de vista da sua autoridade (são actores diferentemente legitimados, ou pelo estatuto que detêm, na OCDE; ou no Consórcio; ou por mandato governamental; ou pelo conhecimento de que são detentores, etc.).

3.6.1. O PISA Governing Board

No PISA Governing Board (PGB) (anteriormente Board of Participating Countries) reúnem-se os representantes dos governos, os peritos que integram os grupos de especialistas do PISA, os especialistas do consórcio e os membros do Secretariado da OCDE. Os nossos interlocutores deram-nos, das reuniões dos primeiros tempos, a imagem de uma estrutura muito simples, com poucos participantes, num clima de descoberta, onde tudo se discutia:

“ (...) as reuniões faziam-se numa sala que contivesse 30 pessoas e chegavam, agora, são com mais de 60, mas na altura eram 30 pessoas e chegavam e havia um nível de discussão de quase exploradores, no sentido americano de ir para terreno virgem, do ponto de vista dos colonos...ver o que é que dava e tal. Não havia nada atrás, basicamente.” (Entrevista RPGB1, p. 59).

Posteriormente, resultando da própria evolução do Programa, tudo se complexificou, estando presentes mais de 60 pessoas, em cada reunião, para além da presença, do principal responsável pelo PISA: “o Andreas é uma peça fundamental, mas de facto concentra muito poder” (Entrevista RPGB1, p.41)

Corroborando vários autores, que definem a “construção de consensos” como um modo *soft* de regulação da OCDE (ver Rinne, Kallo & Hokka, 2004, pp. 455-6; Lingard & Grek, 2007, pp. 3-5), verificámos que as decisões relativas ao PISA são tomadas sem que haja lugar a votações (ver Entrevista RPGB1, p.60). O antigo presidente do BPC (actual PGB), Eugene Owen, foi descrito como alguém genuinamente interessado em ouvir, com uma grande abertura, no sentido “de ganharmos mais em ouvir todos do que em não ouvir.” (Entrevista RPGB1, p.33)

A busca de consensos implica a negociação sistemática de tudo: desde a amostra (a população-alvo é discutida pormenorizadamente); passando pelos enquadramentos teóricos (discussão que decorre por um longo período); os cadernos; a escolha do consórcio; a aprovação e discussão dos orçamentos e a criação e definição dos itens, atendendo aos enviesamentos culturais.

Não obstante o clima de negociação, os actores com assento neste órgão revelam-se negociadores com pesos diferentes no processo de tomada de decisão (ver Carvalho, 2009a, p.91). Por exemplo, a menor capacidade negocial dos representantes portugueses advém da (quase) inexistência de conhecimento técnico que possui relativamente ao conhecimento técnico específico do PISA, o qual se reflecte na ausência de representantes nos grupos de peritos do PISA e nas instituições que integram o Consórcio. Nas palavras de um antigo responsável, “a nível de estatística e psicometria (...) é outra falha colossal. A gente não tem gente a pensar em psicometria, tudo foge” (Entrevista RPGB1, p. 71). Nas palavras de um dos interlocutores, a intervenção de Portugal, no PGB, teve diferentes repercussões, em 2003 os itens propostos não foram aceites (Entrevista RPGB1, p. 37; p.82); em 2009, alguns dos itens foram aceites e integrados no inquérito (Entrevista RPGB2, pp.134-135).

O ‘problema’ não é exclusivamente português. O Grupo Ibero-Americano (GIP), onde Portugal está integrado - formado pelos países ibero-americanos participantes do PISA com o objectivo de promover ajuda mútua para melhorar o desempenho na avaliação - foi descrito como refém desta carência de conhecimento especializado: “não tem qualidade técnica que chegue” (Entrevista RPGB2, p.138). Este facto é inibidor, em muitos casos, da possibilidade de contra argumentação, como sucedeu com um relatório temático da edição de 2006, da autoria de Douglas Willms, “focado sobre os países Ibero-americanos” (Entrevista RPGB2, p.134).

3.6.2. As reuniões dos gestores do PISA

As reuniões dos gestores do PISA giram em torno da gestão do projecto, enfatizando essencialmente “como organizar os instrumentos” (Entrevista NPM, p.161). São objecto de análise aspectos relacionados com a recepção dos resultados, a

codificação, e privilegia-se a circulação da informação, o 'ensinar', "passar conhecimentos ou arranjar novas ideias, debater" (Entrevista NPM, p. 158). A dimensão formativa destas reuniões parece constituir preocupação central por parte da estrutura supranacional do PISA, nomeadamente a preocupação com a formação dos responsáveis nacionais pela implementação do PISA. Destaca-se, a este nível, o papel crucial desempenhado pelas publicações internas – os manuais – que cumprem a dupla função de coordenar o comportamento dos actores, e de fazer circular a comunicação da informação entre eles (ver Freeman, 2006, p. 53).

A participação dos NPM em palestras, *workshops* e grupos de trabalho é uma preocupação central, privilegiando-se a circulação interna da informação: "eu na altura pensei 'estou perdida', mas depois percebi que não era eu que estava perdida, toda a gente estava perdida e é assim mesmo." (Entrevista NPM, p. 157)

3.6.3. As reuniões dos especialistas

Para além dos peritos que integram o Consórcio, o PISA congrega especialistas, provenientes dos países participantes, a quem compete fazer a ponte entre os objectivos políticos e a perícia técnica. São especialistas nas áreas da avaliação, da tradução, da amostragem, da análise estatística e da elaboração de questionários (ver Turner, 2006, p. 49), que permitem aos países assegurarem-se da autenticidade e validade educativas dos instrumentos utilizados, e aquilatarem as capacidades de avaliação dos materiais empregues (ver Schleicher, 2006, p. 41). Um dos interlocutores fala desta realidade, aludindo ao facto de os países anglo-saxónicos terem sido os primeiros a aplicar instrumentos de medida da eficácia e da qualidade, no que foram acompanhados pelas grandes organizações internacionais como a OCDE:

" (...) quando se está com um enquadramento teórico daquele, não se podem fazer propostas, mas eu não vejo grandes propostas do ponto de vista de avaliação e essa é que é a questão. Não estranho, porque, é assim, a tradição de avaliação é anglo-saxónica." (Entrevista RPB1, p. 40)

Portugal não está presente nos fóruns científicos do PISA. Não admira, portanto, que os entrevistados realcem a superioridade científica do Consórcio, e dos grupos de especialistas, inibidora da participação de países com menos *know-how*, como

é o caso de Portugal: “Quando cheguei à reunião foi um mergulho muito grande, porque eu não estava nada preparada para aquilo...” (Entrevista NPM, p.157). Os representantes portugueses sentem-se remetidos a um papel pouco interventivo, mais centrado na óptica da recepção de conhecimentos e não tanto na da discussão de assuntos que não dominam:

“Eles têm um nível que os outros não têm e eles dizem que as coisas são feitas de determinada maneira. E porquê? - Porque nós dizemos, e porque cientificamente está comprovado. Porquê? - Porque está provado que é assim que tem de se fazer. Está bem, mas porquê? E, portanto, há algumas coisas que são perfeitos axiomas” (Entrevista NPM, p.197)

Os peritos (ver Capítulo 2 da tese) conferem às reuniões onde participam uma natureza híbrida, quer do ponto de vista do conhecimento incorporado, quer do ponto de vista geográfico. São actores que fazem a interface entre o local (as instituições de onde são provenientes: universidades, centros de investigação...) e o nível supranacional (intervindo nas estruturas supranacionais do PISA).

A sua participação no PGB e nas reuniões de NPM põem em evidência a natureza híbrida das reuniões, que fazem confluír agentes com mandatos distintos: uns de natureza política, os outros de natureza científica. Promove-se o encontro de diferentes conhecimentos incorporados, que se reúnem em torno de artefactos (documentos de trabalho, relatórios, enquadramentos, etc.) possibilitando que o conhecimento codificado seja objecto de reconfiguração e resulte em conhecimento promulgado.

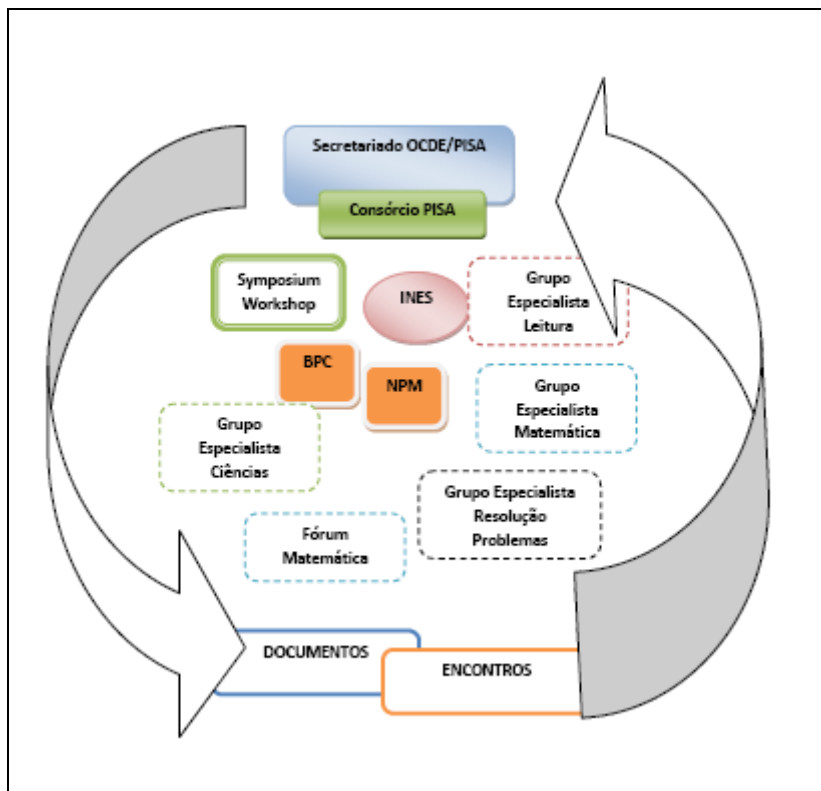
3.7. Da diversidade de acções e actores à confluência de interesses

Os fluxos de actividade envolvidos nas edições do PISA dão-se ao nível supranacional, nacional e local, quer sob a forma de agência colectiva, quer sob a forma agência individual, consubstanciando-se nas reuniões do BPC, dos Gestores nacionais (NPM), nos Centros Nacionais, dos grupos de especialistas do PISA, nos Fóruns, nas reuniões do INES e na realização de espaços de formação/divulgação.

A descrição dos fluxos de actividades permite pôr em evidência os movimentos de reciprocidade que ocorrem no *continuum* temporal, muitas vezes sobrepondo-se, os quais encontram estabilidade em dispositivos concretos. Referimo-nos ao papel que as reuniões, e os textos, desempenham na coordenação das agências, congregando os actores e convocando-os em torno de diferentes actividades, que se complementam e interpenetram.

Os actores são fixados ao PISA através de mecanismos de coordenação das acções - as reuniões e os textos (Figura 13). A influência recíproca que se faz sentir entre as agências organizacionais e a agência humana é assegurada pelo trabalho de coordenação dos três conjuntos de práticas que compõem a estruturação do PISA – actividades de recolha de informação, actividades de publicação e actividades de convocação (ver Lindquist, 1990) (ver Capítulo 2). Através deste trabalho, em torno dos documentos, e em momentos de encontro, as dinâmicas de actividade e influência do instrumento fluem em diferentes direcções, interpenetrando-se.

Figura 13
Documentos e encontros



Nas reuniões de PGB produzem-se recomendações, dão-se indicações, introduzem-se correcções e determina-se a agenda, convocando outros actores para

trabalharem em torno dos documentos (e.g. os grupos de especialistas). No *continuum* temporal, as reuniões de PGB significam tomada de decisões sobre os documentos em circulação e um controlo, via Secretariado, sobre as acções levadas a efeito pela densa rede de actores envolvidos no Programa.

Também as reuniões do INES e das redes que o compõem concorrem com recomendações que têm em vista a articulação entre os programas. A importância de levar em linha de conta as contribuições do INES provocou inclusivamente alterações na agenda:

“(...) a fim de proporcionar flexibilidade suficiente para incorporar as reflexões emergentes da Assembleia Geral INES em Setembro de 2000 e as preocupações relativas aos custos nacionais e internacionais, algumas decisões sobre a concepção e as operações foram adiadas para Outubro de 2000” (OECD/DEELSA, 2000a, p.8).

No caso dos especialistas, o trabalho que executam é temperado por momentos de sistematização e problematização levados a efeito por outros actores. Saem reforçadas as qualidades híbridas do colectivo e, apesar das diferenças que distanciam a natureza das competências e qualidades dos actores, aproximam-nos as dinâmicas de colaboração e interpenetração que os obriga a disputar pontos de vista sob a forma de colaboração.

As reuniões dos Gestores Nacionais do Projecto (NPM), de carácter técnico, ‘localizam’ o instrumento, permitindo fazer a ponte com os Centros Nacionais.

No *continuum*, os momentos de intervenção dos gestores são formativos, e indispensáveis para assegurar, localmente, a correcta implementação do PISA, nas escolas. A sua importância chave na engrenagem do PISA obriga a que, em torno do inquérito, se promova uma relação estreita com as estruturas supranacionais, desenvolvendo relações de enorme reciprocidade com o Consórcio do PISA.

A influência recíproca entre os diferentes níveis e agências faz ressaltar as qualidades híbridas das agências organizacionais e humanas, que se complementam e interpenetram, muitas vezes sendo difícil de diferenciar onde se detecta um nível ou outro. Saem reforçadas as relações de multidimensionais que o Programa constitui,

estabelecendo diferentes e múltiplas relações entre os três níveis (global, nacional, local), e as diferentes agências, desse modo, assegurando a sua circulação.

Por exemplo, os Centros Nacionais intervêm ao nível supranacional, fazendo a ligação com o nível nacional (com o governo) e sub-nacional (ao nível do GAVE). Igualmente, os grupos de especialistas configuram 'comunidades epistémicas' (ver Haas, 1992), que se reúnem com o propósito de produzir, por exemplo, os quadros teóricos. Movimentando-se ao nível supranacional, os grupos de especialistas são constituídos por peritos oriundos dos diferentes países, que fazem a ponte entre o global e o nacional. Igualmente, os representantes no PGB, sendo membros mandatados politicamente pelos respectivos governos, fazem a articulação entre o nível supranacional, o nacional (ao nível governamental) e o sub-nacional (na relação com o Centro nacional, mormente com o NPM). Muitos outros exemplos podiam ser dados, que evidenciam a multidimensionalidade das dinâmicas de relações estabelecidas pelo/em torno do PISA.

4. Sobre o alcance geográfico e funcional do PISA

O PISA é um instrumento de regulação construído para influenciar o debate público sobre educação e interferir nos processos de decisão política dos vários países participantes (ver Capítulo 2 da tese). Do ponto de vista geográfico, a sua capacidade de influência dá-se por via da sua expansão, à escala mundial, a países não OCDE; do ponto de vista funcional, o seu alcance deve-se às alterações que, ao longo da sua história, foi incorporando, tendo em vista aprofundar e expandir, de forma gradual, os domínios avaliados e, ainda, com o objectivo de abarcar novos domínios na sua avaliação.

Para o instrumento PISA, os sistemas educativos nacionais representam a unidade de análise, e os estudantes, a unidade de medida. O PISA abrange alunos que, no momento da avaliação, têm entre os 15 anos e 3 meses e os 16 anos e 2 meses:

“A amostragem do PISA é realizada em duas etapas, de acordo com um procedimento que visa publicamente dar a todos os alunos elegíveis em cada país participante a possibilidade de ser escolhido para participar. A definição da

população internacional permite a construção de uma amostra que abrange todos os alunos de 15 anos de idade que frequentem o 7º ano ou superior. Primeiro, as escolas que contêm alunos elegíveis integram a amostra com probabilidade proporcional ao seu tamanho. Depois, 35 alunos elegíveis são seleccionados dentro de cada escola da amostra. Por outras palavras, os alunos que são seleccionados para os testes do PISA são-no aleatoriamente, e representam verdadeiramente representar a população escolar de 15 anos de idade em cada país participante” (Turner, 2006, p.8).

Ao longo dos anos verificou-se um aumento substancial do número de países que foram aderindo ao PISA. Porém, o alargamento da amostra dos sistemas educativos não interferiu no número de alunos que a compõem. De acordo com informação contida nos relatórios internacionais, a dimensão e o perfil da amostra foi a mesma nas edições de 2000, 2003 e 2006: um quarto de um milhão de estudantes com 15 anos de idade, seleccionados aleatoriamente (Quadro 19). Os testes são administrados a um mínimo de 4,500 alunos de, pelo menos, 150 escolas em cada país (ver Turner, 2006, p.9)¹²¹.

Quadro 19 – Caracterização da amostra do inquérito PISA (2000-2006)

	2000	2003	2006
Amostra	400 000 estudantes 15 anos	400 000 estudantes 15 anos	400 000 estudantes 15 anos
Universo	17 milhões de alunos	23 milhões de alunos	20 milhões de alunos
Nº de países	32	41	57

Fonte: Relatórios do PISA

¹²¹ Para o PISA 2000 a exigência internacional era de que a avaliação deveria ser realizada durante um período de 42 dias entre 1 de Março de 2000 e 31 de Outubro de 2000; no PISA 2003, a exigência internacional foi de que a avaliação deveria ser realizada durante um período de 42 dias entre 1 de Março de 2003 e 31 de Agosto de 2003, pelo menos três anos após a edição do PISA 2000 para os países participantes; para o PISA 2006 a exigência internacional foi de que a avaliação deveria ser realizada durante um período entre o dia 1 de Março de 2006 e 31 de Agosto de 2006, pelo menos, três anos após a avaliação do PISA 2003 (informação acessível em: http://www.unicef-irc.org/datasets/PISA_matrix.pdf).

4.1. Inovações funcionais: ampliando a amostra, expandindo o Programa

Do ponto de vista funcional, o crescimento do PISA foi pensado através de um conjunto de inovações previstas, a médio e longo prazo, para as edições de 2009 a 2015. Tendo como principal objectivo a obtenção de uma análise mais completa dos desempenhos dos alunos, as inovações previram a amplitude da cobertura do instrumento quanto aos temas, e à idade da amostra, e ainda a sua ampliação aos professores, pais e directores de escola.

Foram duas as dimensões de expansão do instrumento delineadas, a saber, (a) a inclusão de uma amostra atinente a um grupo etário mais jovem e a consequente valorização de informação de natureza contextual e (b) a integração de uma componente de avaliação baseada no grau de ensino. Passamos a explicitar cada uma.

Em relação à amostra, antevê-se a introdução, a longo prazo, de uma coorte mais jovem (entre os 9 e os 11 anos), que corra a par da amostra 'central' do PISA (alunos com 15 de idade). Segundo a OCDE/PISA, o objectivo é medir mais amplamente o progresso dos estudantes, atendendo ao seu percurso escolar. Os responsáveis antecipam poder, por este meio, compreender melhor o impacto da educação primária nos desempenhos dos alunos, no final da escolaridade obrigatória (OECD/EDU, 2005c, pp. 11-14; OECD, 2007b, p. 4). Trata-se, por conseguinte de uma opção estratégica:

“Até ao momento, o PISA deu uma ideia do desempenho dos estudantes num único momento temporal, perto do final da escolaridade obrigatória. Enquanto isso nos dá uma indicação do rendimento acumulado dos sistemas de ensino, não mostra a extensão do progresso dos alunos ao longo do tempo. Isso requer informações sobre o desempenho nas diferentes fases do ensino” (OECD, 2007b, p. 13).

Esta inovação implica uma recolha mais aprofundada de informações sobre as escolas primárias e os sistemas educativos, em cada um dos países participantes. Acredita-se que estas alterações poderão significar uma mais-valia, acrescentando dimensões importantes ao nível dos factores que contribuem para moldar os desempenhos padrão que se verifica aos 15 anos de idade.

Em relação à criação de uma avaliação complementar baseada no grau de ensino, trata-se de uma opção para as futuras edições do PISA, que teve o seu primeiro ensaio (como componente extra) no PISA 2009. É um módulo opcional que corresponde à experiência, de quase metade dos países da OCDE, que, no PISA 2006, implementaram uma componente baseada no grau de ensino. Essencialmente, o objectivo é fomentar a medição da relação entre as experiências educativas dos estudantes e os seus desempenhos, o que se consegue relacionando o desempenho com os contextos de ensino. Considera-se que, se for acompanhada da recolha de dados, a avaliação dos alunos num determinado ano de escolaridade, sobre o que se passa dentro da sala de aula, permite obter uma análise mais detalhada, a qual, por sua vez, poderá ser completada com os dados provenientes do INES (ver OECD/EDU, 2005c, pp. 14-15; OECD, 2007b, p. 4). O interesse reside, assim, na possibilidade de se melhorar a capacidade para se descrever os aspectos que influenciam os resultados dos alunos:

“Actualmente, o PISA consegue mostrar em que medida os resultados positivos da aprendizagem estão associados às características específicas da escolaridade. Até agora, os efeitos mais fortes foram observados a um nível bastante geral. Por exemplo, os estudantes de escolas com um forte clima disciplinar têm melhores médias. Laços mais precisos com as experiências educacionais dos indivíduos foram sendo limitados pela abrangência dos questionários e pelo facto de os alunos de 15 anos de idade não estarem todos no mesmo nível de ensino ou turma, dificultando o estabelecimento de correspondências com as suas experiências na sala de aula” (OECD, 2007b, p. 13).

Ademais, acredita-se que a opção pelo grau de ensino poderá facilitar a ligação do PISA aos estudos da OCDE sobre os professores, o ensino e a aprendizagem e outros estudos aprofundados que relacionem o desempenho dos alunos com informação sobre os professores. O pressuposto dos responsáveis pelo PISA é de que as temáticas da educação não são suficientemente analisadas se não envolverem os professores, especialmente a nível nacional. Neste campo, o estudo ‘Teaching and Learning International Survey’ (TALIS), da OCDE, ganha protagonismo, pois tem como objectivo proporcionar indicadores internacionais relevantes para ajudar os países no desenvolvimento das suas políticas de professores, ensino e aprendizagem¹²². Na 27ª reunião do Executive Board, revela-se que “A intenção [do TALIS] é a de se associar ao

¹²² Centra-se nas seguintes vertentes: (a) reconhecimento, recompensa e avaliação dos professores, (b) práticas pedagógicas, atitudes e crenças e (c) liderança escolar.

PISA, para obter uma outra perspectiva (a perspectiva dos professores) sobre as mesmas questões” (EI, 2006, p.2). Também a Brochura de 2007 (OECD, 2007b) de apresentação do PISA antecipa que o TALIS terá lugar em 2007 e “permitirá uma análise extensiva das diferenças das abordagens nacionais de ensino-aprendizagem” (OECD, 2007b, p.14). Para 2009, antecipa-se o recentramento do TALIS no ambiente de trabalho dos professores, prevendo-se a sua ampliação para 2012, onde se procurará captar as diferenças ao nível do ensino-aprendizagem, em termos nacionais, o que se presta ao tipo de análise proposta para o PISA.

A agência supranacional do PISA encontra várias vantagens nesta inovação, considerando, por exemplo, que a existência de uma componente opcional sobre professores e práticas pedagógicas, permite fortalecer a opção pela coorte mais jovem e pelo grau de ensino. Salientam que a distinção do efeito do professor e das práticas pedagógicas, nos alunos, face aos demais factores ambientais, é mais fácil em alunos com 9 anos de idade, dadas as idiossincrasias do ensino primário: os estudantes têm, normalmente, apenas um professor, a definição do que é uma ‘classe’ e uma ‘escola’ é mais simples do que no ensino secundário e o conteúdo do ensino, recebido durante os poucos anos anteriores de escolarização, é mais fácil de identificar e, de algum modo, mais uniforme, de país para país.

Ademais, segundo a agência OCDE/PISA, os instrumentos opcionais adicionais (como o actual questionário aos pais ou, possivelmente, um questionário aos professores) fazem mais sentido aos 9 anos de idade, do que aos 15. Por fim, a opção idade / nível de ensino aos 9 anos é encarada como possível facilitadora da relação PISA- PIRLS (do IEA), evitando-se a duplicação de estudos. Nesta medida, a estratégia de longo prazo estabelecida pela agência da OCDE/PISA defende a triangulação dos dados entre o PISA e o programa INES, levando ao fortalecimento da capacidade analítica do PISA (ver OECD/EDU, 2005c, pp. 15-16; ponto 59).

De salientar que a expansão do PISA se deu também através da produção científica que, internacionalmente, permite alimentar inúmeros estudos, análises secundárias, controvérsias, e análises de resultados, nos vários domínios e sectores do conhecimento e das políticas públicas (ver Capítulo 3 da tese).

Quadro 20 - Prazo antecipado para a avaliação por computador e da avaliação da literacia em TIC

Ano da avaliação	2009	2012	2015
Actividade	Teste de compatibilidade da avaliação informatizada com a avaliação de lápis e papel, a desenvolver o quadro para a avaliação da literacia em TIC.	Desenvolver avaliação 'adaptada'	
Avaliação	Avaliação da leitura de textos electrónicos	Implementação de avaliação complementar, por computador Avaliação das competências em TIC Piloto de tecnologia 'adaptável' aos alunos com necessidades especiais	Continuar a implementação de todas as partes

Fonte: OECD, 2007b.

Mas a expansão funcional do PISA deu-se, também, no quadro do GAVE, desde 2007, tendo sido empreendidos esforços no sentido de desenvolver, a partir de um pequeno número de especialistas, um núcleo orientado para a participação em projectos nacionais e internacionais, que permitisse, simultaneamente, alargar a competência do GAVE e projectá-lo internacionalmente. A nova Lei orgânica do Ministério veio conferir ao mandato do Centro Nacional do PISA mudanças no sentido de um aumento do número de comunicações científicas em conferências internacionais (ver Capítulo 2 da tese), a organização de seminários de formação avançada com peritos da OCDE e a participação em grupos de trabalho internacionais, devotados à avaliação educacional (Decreto-Lei nº 208/2009).

Este decreto pôs em evidência, também, um conjunto de projectos que, a partir de 2007, o GAVE abraçou, para além do PISA: o EILC - European Indicator of Linguistic Competences, projecto da Comissão Europeia dedicado à avaliação da proficiência linguística dos alunos dos países europeus; o GIP - Grupo Ibero-Americano do PISA, devotado à colaboração entre Portugal e Espanha e vários países da América Latina - incluindo o Brasil, no sentido de maximizar a utilização de recursos disponibilizados pelo PISA e pelo EvalGroup - Evaluation Group, no âmbito do 'European Network of Policy Makers for the Evaluation of Education Systems', destinado à permuta de experiências no domínio da avaliação educacional na Europa, para além de outros projectos internacionais de avaliação educacional em perspectiva, como o TIMSS e o PIRLS.

A capacidade de influência faz-se sentir também do local/nacional para o supranacional, quer através de uma atitude pró-activa de aumento do volume de produtos decorrentes dos relatórios do PISA, e de integração em projectos afins, quer geográfico, estendendo-se através dos agentes nacionais/locais e da agência para se introduzir noutros domínios.

4.2. Variedade geográfica dos alvos de intervenção

O primeiro estudo PISA, realizado em 2000, contou com a participação de 32 países (incluindo os 28 países membros da OCDE). O estudo foi repetido em 2002, estendendo-se, então, a mais 11 países parceiros¹²³. Até 2003, participavam os 30 países da OCDE e 11 países parceiros (41 na totalidade). Em 2006, assistiu-se a um novo aumento da participação dos países parceiros, para 27. Em 2009, este número sofreu novo aumento, para 37 países. A crescente adesão ao PISA por parte dos países não

¹²³ Em 2000, o número total de participantes foi de 32, conforme consta no quadro que aqui se apresenta. Na página oficial da OECD/PISA consta como totalidade de participações 43 países. Tal discrepância é explicada após leitura atenta do relatório final de 2000 e do 'Documento de reflexão para o estabelecimento de uma estratégia para o envolvimento de países não membros da OCDE no PISA', onde se esclarece que este primeiro estudo do PISA foi repetido em 2002 (PISA PLUS), envolvendo, nessa data, mais 11 países não OCDE - Albânia, Argentina, Bulgária, Chile, Hong Kong-China, Indonésia, Israel, Liechtenstein, Macedónia, Peru, Roménia e Tailândia - o que perfaz os 43 países aludidos no portal do PISA. [OECD, 2003a: *Literacy Skills for the World of Tomorrow – Further Results from PISA 2000*. Paris: OECD].

OCDE evidencia o quão bem o PISA se tem vindo a implantar mundialmente (Quadro 21).

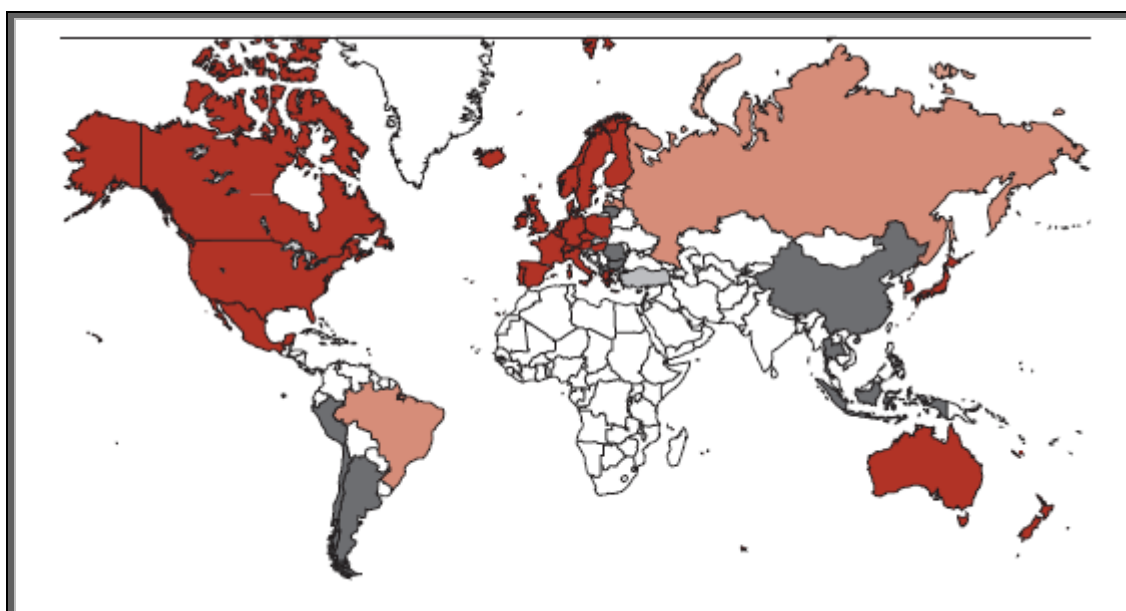
Quadro 21 – N° de países intervenientes nas edições do PISA

PISA 2000		PISA 2003		PISA 2006		PISA 2009	
32		41		57		65	
OCDE	NÃO OCDE	OCDE	NÃO OCDE	OCDE	NÃO OCDE	OCDE	NÃO OCDE
28	4	30	11	30	27	30	37

Fonte: OECD, 2001, 2004c, 2007a.

A criação do PISA constituiu uma resposta às necessidades dos seus autores: os países da OCDE. Não admira, portanto, a adesão compacta, que se verificou por parte dos mesmos, e que, em 2003, aquando do segundo ciclo de estudos, o PISA contasse já com a participação de todos os países membros da OCDE (30 países) (Figura 14)

Figura 14 – Mapa dos países que participaram no PISA 2000



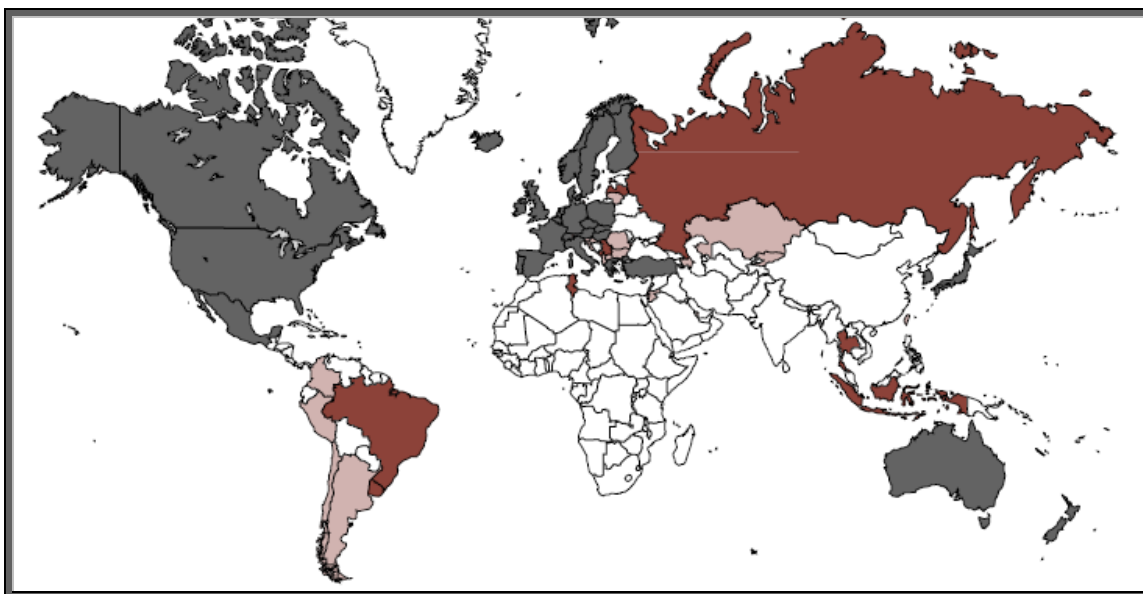
Fonte: OECD (2001)

Mas o crescimento do PISA, em termos de países aderentes, não se esgotou aqui. A trajetória do Programa fazia adivinhar a sua expansão para além das fronteiras da OCDE. Em 2003, eram já 11 os países não OCDE (apelidados pelas estruturas do

PISA como 'parceiros') que participavam no PISA, marcando presença o Norte de África (Tunísia), a Europa Central (Liechtenstein), a América do Sul (Brasil e Uruguai), o Sudeste Asiático (Hong Kong-China, Indonésia, Macau-China, Tailândia) e a Europa de Leste (Letónia, Federação Russa, Servia e Montenegro) (Figura 15).

Em 2006 assiste-se ao primeiro grande salto: aos 11 países não OCDE juntavam-se mais 16 e o número total de países não OCDE a participar no PISA seria, agora, 27. Os recém-chegados eram oriundos de todo o globo. Para além das representações da América do Sul (Argentina, Chile e Colômbia), do Sudeste Asiático (China) e da Europa de Leste (República de Montenegro/ República da Sérvia, Eslovénia), desde logo, o que se evidencia é a presença, pela primeira vez, do Médio Oriente (Israel, Jordânia, Qatar) bem como a enorme adesão de países originários da Europa e Ásia Centrais (Azerbaijão, Bulgária, Croácia, Estónia, República Quirguiz, Lituânia e Roménia). A forma pujante como o PISA conquista os países fora da OCDE denuncia a sua importância enquanto instrumento político à escala global. E a tendência acentua-se para o PISA 2009, prevendo-se a entrada de outros 10 países 'participantes', oriundos das várias regiões do mundo. Pela primeira vez, o número de países 'participantes' (37 de acordo com informação disponível no portal da OCDE/PISA) ultrapassa o número total de países membros (30 países). (Figura 16)

Figura 15 - Mapa dos países que participaram no PISA 2003



Fonte: OECD (2004c)

Trata-se de um documento que emanou do Grupo de Desenvolvimento Estratégico¹²⁵ [Strategic Development Group] por solicitação do PGB (23ª reunião, ocorrida em Março de 2007, em Oslo). Pedia-se, então, o estabelecimento de uma estratégia a longo prazo tendo em vista envolver, no PISA, os países não membros da OCDE, “considerando as políticas e práticas aplicadas em outras partes da OCDE, bem como o envolvimento da UNESCO” (OECD/EDU, 2007a, p. 9). Este ‘Discussion paper’, que antecedeu a proposta final, apresentada em Abril de 2008, na Polónia, na 25ª reunião do PGB, contou com a colaboração de membros nomeados pelos países parceiros para participar na discussão e delimitação do âmbito deste trabalho. Esses membros - Esther Ho Sui Chu (Hong Kong SAR), Michelle Bras Roth (Croácia), Amaury Patrick Gremaud (Brasil) e Enrique Froemel (Catar) – trabalharam em conjunto com o Grupo de Desenvolvimento Estratégico, tendo em vista o estabelecimento, a longo prazo, de uma estratégia de relações globais para PISA.

Quanto às perspectivas do PISA, para o futuro, foi dado realce à criação do grupo Ibero-Americano (GIP), na assunção de que “isto é um projecto onde há muita interacção. Claro que, depois, a capacidade de decisão é outra coisa porque aí como em qualquer instância internacional um país sozinho não terá grande peso” (Entrevista RPGB2, p.136). A dimensão estratégica que encerra a criação de um grupo com estas características pode ser uma forma de contornar a questão da superioridade científica, conferindo maior visibilidade a países ‘menos’ apetrechados do ponto de vista técnico e político (Entrevista RPGB2, pp.137-138).

¹²⁵ Em Outubro de 2007, o ‘PISA Strategic Development Group’ era constituído pelos seguintes elementos: Lorna Bertrand (Chairman), Julius Björnsson, Satya Brink, Jean-Claude Emin, Elfriede Ohrnberger, Gerry Shiel e Lynne Whitney.

Quadro 22 – Adesão de países fora da OCDE

	2003	2006	2009
América do Sul e Central	Brasil, Uruguai	Argentina, Chile, Colômbia	República Dominicana, Trinidad eTobago, Panamá, Peru
Europa Central e Oriental e Ásia Central	Liechtenstein, Letónia, Federação Russa, Sérvia e Montenegro	Azerbaijão, Bulgária, Croácia, Estónia, República Quirguiz (Quirguistão), Lituânia, Roménia, República de Montenegro/ Republica da Servia, Eslovénia	Albânia, Cazaquistão, República da Moldávia
Sudeste Asiático	Hong Kong-China, Indonésia, Macau-China, Tailândia	Taipé Chinesa (República da China)	Xangai, (China), Singapura
Médio Oriente		Israel, Jordânia, Qatar	Dubai
Norte de África	Tunísia		

Fonte: OECD 2001, 2004v, 2007a; Portal OECD/PISA.

A emergência de um grupo de países que possam assumir, em conjunto, algum protagonismo e ver reforçada a sua participação na estrutura supranacional do Projecto, poderá permitir atingir níveis mais avançados de intervenção no Programa, num futuro próximo (Entrevista RRGB1, p. 38; Entrevista RRGB2, p.134).

4.3. Para uma (nova) geografia dos eleitos e dos excluídos

Actuando no plano dos 'argumentários', dos 'princípios de acção', das 'representações' (ver Hassenteufel, 2008, pp. 264-65), a acção do PISA pode ser encarada como parte dos processos multidireccionais, de construção cognitiva, do espaço europeu de educação (Ver Carvalho, Afonso & Costa, 2009, pp. 54-57).

O 'idioma PISA' nivela o debate e concorre para a edificação de uma geografia virtual, que se assume como uma nova forma de perceber a realidade educativa, ao criar 'vizinhanças de desempenho', através da alusão às 'referências exemplares', como o ilustra o artigo denominado 'Explicações para o primeiro lugar mundial da Finlândia', da autoria da jornalista do Público, Bárbara Wong, onde se lê:

“Já em 2000, o primeiro ano em que o estudo foi realizado, a Finlândia destacava-se na leitura, onde conquistava o primeiro lugar. O Japão e a Coreia saíam-se melhor a Matemática e Ciências, respectivamente. Três anos depois, a Finlândia arrecadou os primeiros lugares nas três áreas”. (27/4/2005, Público)

Noutros casos trata-se de relacionar os 'colegas da desventura', que ficaram 'menos bem' no retrato internacional do 'Estado da Educação':

“A diferença entre a capacidade de leitura dos alunos provenientes de famílias ricas e pobres é significativa no Brasil, na Argentina, nos Estados Unidos, no Chile, em Israel, em Portugal, no México e no Peru” (A Página da Educação, Ano XII, nº126, Agosto-Setembro 2003)

Com base, unicamente, nos resultados do PISA, estabelecem-se 'equivalências' e erigem-se 'vencedores' e 'vencidos', num processo de reactualização dos países de referência, seja redescobrimo-se as referências habituais por razões históricas e culturais, seja fomentando-se a criação de novas referências, tendo por base os desempenhos dos estudantes:

“O que fez a Alemanha ficar assim tão estarecida com a sua juventude foi o PISA (...). As escolas alemãs ficaram em 25º lugar em 32 possíveis (sem diferenças estatisticamente significativas em relação a Portugal, Espanha ou Itália nos testes de leitura). Mas bem atrás da Finlândia e do Reino Unido.” (Público, 13/1/2002)

“Os dados, de facto, são esmagadores: dentro da OCDE, só a Grécia, a Turquia ou o México têm piores resultados do que Portugal; a nossa média é mais baixa do que a dos Estados da OCDE; em ciências, apenas 3% dos nossos alunos têm níveis de excelência, face a 9% nos países da OCDE. Estes são os números reais da nossa crise! O vosso quarto pecado é o do marxismo. Nós assumimos: este é, muito, um debate ideológico.” (DAR, CDS-PP, Diogo Feio, I série, nº 22, 7/12/2007, p.8)

O 'Outro', que sempre se invoca, quando outras realidades são convocadas, é, em primeiro lugar, o que ocupa o topo dos *rankings*. Nos meios de comunicação social, no grupo dos 'líderes' encontramos a Finlândia: "Da Finlândia à Lusitânia" (Expresso, 22/12/2001). Assomando-se como 'o modelo' que os políticos devem seguir, escreve-se o seguinte:

"Segundo o estudo agora divulgado, em vinte anos a Finlândia passou do meio da tabela para a liderança do pelotão mundial na educação, graças "à capacidade de os seus responsáveis políticos fazerem reformas, alterando radicalmente a concepção de educação" (Público, 27/4/2005).

Mas, ao fabricar 'vencedores', numa lógica de comparabilidade, o PISA concorre para a construção, também, do mapa geográfico dos 'excluídos', o conjunto de países que ocupam a base da tabela e que são referenciados apenas por razões instrumentais, quando se pretende desacreditar outros:

"Entre os 25 países da União Europeia (UE) que participaram no PISA (*Programme for International Student Assessment*), só a Grécia, Bulgária e Roménia registam pontuações mais baixas do que a portuguesa" (Educare, 29/11/2007)

É uma nova geografia que aparece a modelar os quadros referenciais da acção pública e que compreende inúmeras implicações, quer nos espaços e lugares que são avaliados positivamente, quer nos que são objecto de baixas avaliações. Na entrevista que nos concedeu, Andreas Schleicher salientou:

"Eu acho que a vitória do PISA foi a de colocar a educação num quadro global. Quem olhou para a Finlândia antes do PISA? Quem olhou para o Canadá? Agora, as pessoas viajam para lá, e falam sobre o que eles fazem de forma diferente; e outras diferenças que existem, a nível mundial, na educação, tornaram-se tangíveis". (Entrevista AS, p.302)

5. Ainda... sobre a 'força' da actividade de influência do PISA

A dimensão 'força' foi analisada em relação à extensão da actividade de influência do PISA e decorre do impulso que é exercido pelas 'forças' globais, nacionais e locais, em cada momento, nos vários sentidos. Quando a 'força' opera a partir do nível global para os restantes níveis é visivelmente mais forte do que quando a

influência se dá dos níveis local/nacional para o global. Esta evidência não obsta, porém, a que se verifiquem dinâmicas de influência, por vezes, significativas, que partem do nível nacional para o local, e do local para o nacional/global.

Estas diferenças surgem ao nível da dimensão das 'Camadas e circunstâncias', quando traçamos a diacronia do processo de adesão ao PISA. Como se constatou, a intensidade da actividade de influência é devedora da história do país, da sua evolução e contextualização política, bem como das opções estratégicas dos governantes, e dos recursos dos actores situados a nível local (ver ponto 2 deste Capítulo 5).

Do mesmo modo, a 'força' manifesta-se na dimensão das 'reciprocidades', sendo perceptível nas relações de mútua influência que nascem (e sustentam) os percursos dos actores que participam no PISA, e perpassa a multidireccionalidade das tarefas que lhes são atribuídas. Mas as variações da actividade de influência são medidas, ainda, a partir da hibridez dos produtos e das agências (individuais e colectivas), dos espaços por onde circulam, e das relações multidireccionais estabelecidas (ver ponto 3, deste Capítulo 5).

É, também, a partir da dimensão das 'esferas' que a actividade de influência pode ser determinada, especificamente quando se estuda o grau da expansão do PISA, quer do ponto de vista geográfico (sendo visível através do número crescente de países aderentes), quer do ponto de vista funcional, quando se observa a amplificação do Inquérito, ao nível das áreas de avaliação, e dos sectores do sistema educativo sob observação (ver ponto 4 deste Capítulo 5).

Em todos os casos, a análise evidencia casos específicos onde se verifica uma relação, directa ou indirecta, mais forte ou mais fraca, da influência.

Um exemplo da actividade de influência é a construção, pela OCDE, de uma imagem de modernização e de rigor, capaz de orientar os decisores políticos na tomada de decisões, que revela um modo *soft* de influência, e decorre do nível global para o nacional/local. É uma influência de cariz simbólico, que resulta da construção, pela OCDE, da imagem de uma "organização perita" (Noaksson & Jacobsson, 2003, p. 42) (ver ponto 2 deste Capítulo 5). Um outro caso de exercício da influência a partir do topo é revelado pelos modos de acção da OCDE, e resulta de uma estrutura organizacional que é composta por diferentes 'assembleias', onde reúne os vários actores, provenientes dos diferentes países e de mundos, sociais e cognitivos, distintos (ver Capítulo 2 da

tese). Não dispondo de poder legal ou financeiro sobre os países participantes, a organização assenta o seu poder na “construção de consensos” (ver Rinne, Kallo & Hokka, 2004, pp. 455-456; Lingard & Grek, 2007, pp. 3-5), tornando premente a ‘coordenação’ entre os actores. Tal procedimento é reconhecível, por exemplo, pelo Director do PISA, quando revela: “O sucesso do PISA está definido de modo a estabelecer uma verdadeira rede internacional de especialistas que exprimem e trocam opiniões, que lutam” (Entrevista Andreas Schleicher, p.302).

Ademais, Andreas Schleicher descreve, do seguinte modo, este *modus operandi*:

“Desde o início, sempre foi minha ambição não construir uma burocracia. A burocracia é quando alguém gere directamente o projecto, e nós não podemos fazer isso, possivelmente, até mesmo se tivéssemos 50 pessoas aqui, não iria funcionar. A imagem que eu tinha era a imagem de um catalisador. Você sabe, eu cataliso a substância. A substância não importa, mas a presença importa, basicamente, ser capaz de reunir as pessoas certas numa sala no plano político, a nível científico, a nível técnico, deixá-los negociar, deixá-los discutir. Houve momentos em que foi difícil encontrar acordo e, nessa altura, nós intervínhamos. Actualmente, os países têm muita confiança na OCDE, mas a maioria das negociações mais duras são feitas entre os peritos dos países, e grupos de peritos são seleccionados por cada país, não por nós. Eles tentam e costumam encontrar acordos.” (Entrevista Andreas Schleicher, pp.302-303) (sublinhados nossos).

Mas a influência do PISA também se verifica do nível nacional para o local, como se vê pela publicação do Decreto-Lei nº 208/2009, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Educação, onde se determinam mudanças na missão do GAVE:

“(...) até 2006, o GAVE assumia exclusivamente a responsabilidade pelo estudo PISA-OCDE - Programme for International Student Assessment -, o que implicava a elaboração de relatórios nacionais, sem que, no entanto, houvesse o objectivo de explorar os resultados para uma melhor compreensão do nosso sistema educativo.

Em face da reformulação, operada pelo XVII Governo Constitucional, das políticas educativas e do recentramento dos objectivos últimos dessas políticas, em especial dos que visam a melhoria das condições de aprendizagem, quer no âmbito físico do apetrechamento das escolas, quer na previsão de actividades extracurriculares, numa maior exigência no desempenho dos docentes e na diversificação da oferta educativa - tudo em prol de uma melhoria do funcionamento do sistema educativo e da obtenção de uma desejada e sustentada melhoria dos resultados escolares -, a experiência mais recente

evidenciou a necessidade de se reequacionar o tipo de intervenção do GAVE na prossecução das suas atribuições de âmbito internacional.

Assim, o reconhecimento da importância de proceder a análises comparativas das competências dos alunos portugueses com as dos seus colegas de outros países e, ainda, de elaborar e manter diagnósticos actualizados sobre as virtudes e insuficiências do nosso sistema educativo, tornou manifesto o imperativo de envolver o GAVE, de forma sistemática e sucessivamente mais alargada, em outros estudos internacionais e em grupos europeus ou ibero-americanos de análise, investigação e divulgação de métodos e técnicas de avaliação educacional.” (Decreto-Lei nº 208/2009) (sublinhados nossos)

Neste caso, a magnitude da influência decorre do local para o global, e é a consequência de um processo de legitimação de mudanças iniciadas anteriormente, no GAVE. Dito de outro modo, este normativo legal veio legitimar, do ponto de vista político, as dinâmicas de influência que o GAVE/Centro Nacional vinha desenvolvendo, e que se direccionavam para os níveis nacional/global. Como vimos anteriormente, entre 2007 e 2009 houve mudanças na vida interna do GAVE, que se pautaram por novas lógicas de acção e uma nova cultura de avaliação, reforçando-se a componente de investigação (ver Capítulo 3 da tese; ver ponto 2 deste capítulo 5). Além disso, conforme constatámos, o conhecimento do PISA foi sendo revertido em instrumentos de regulação nacionais e considerado relevante para a constituição da cultura organizacional do GAVE (ver Capítulo 4 da tese).

Portanto, a força da influência, verifica-se, aqui, da “base para o topo” sendo visível quando o GAVE/Centro nacional procura ampliar o seu campo de acção, através do incremento de participações em fóruns internacionais (ver Capítulo 3 da tese), da publicação de estudos e produtos, procurando expandir-se, quer do ponto de vista funcional, quer geograficamente, como nos mostra este Decreto-lei:

“ Neste contexto, desde o início de 2007, foram empreendidos esforços no sentido de desenvolver, a partir de um pequeno número de especialistas, um núcleo orientado para a participação em projectos nacionais e internacionais, que permitisse, simultaneamente, alargar a competência do GAVE e projectá-lo internacionalmente, tendo sido concretizadas iniciativas de significativo sucesso e que incluem comunicações científicas de colaboradores do GAVE em conferências internacionais, a organização, em Portugal, de seminários de formação avançada com peritos da OCDE e a participação em grupos de trabalho internacionais, devotados à avaliação educacional.” (Decreto-Lei nº 208/2009). (sublinhados nossos)

Em síntese, a alteração do mandato do GAVE possibilitou que o CN passasse a ter 'voz' (capacidade para agir) e visibilidade nas agências internacionais (organizações) e, portanto, ter agência nas agências.

Síntese conclusiva do Capítulo 5

A abordagem 'glonacal' permitiu mostrar o PISA como resultado de um fluxo multidireccional de influências. É a gestão desse fluxo que o sustenta e permite a sua expansão, e é a manutenção do fluxo multidimensional de interacções e reciprocidades, que facilita a reprodução da sua credibilidade e legitimidade.

Implicando as agências, graças a uma coordenação dos actores baseada na negociação e no consenso, a sua natureza exerce-se a partir do envolvimento dos múltiplos actores na sua própria produção, difusão e uso; actores que estão simultaneamente "livres e em rede", "a construir e a serem construídos pelo seu envolvimento" (Lawn, 2006, p. 4), alimentando relações de dependência. Os fluxos que alimentam o PISA, e que decorrem do PISA, são circulares, e multidireccionais, espelhando a complexidade da miríade de agências envolvidas. São fluxos que se pautam por movimentos de 'retro-alimentação'. A regulação do Programa, dando-se através da standardização de procedimentos, dá-se também graças à circulação de actores e produtos e contempla fenómenos de reconfiguração de saberes. São privilegiadas as interacções, que permitem que o PISA circule, através da coordenação de actividades de investigação, publicação e troca.

A natureza múltipla e plural do PISA, esta sua característica multidireccional, floresce e propaga-se graças ao modo de regulação *sof*, que o PISA exerce, e do qual é ele próprio um resultado. Um modo de regulação que parte de um conjunto de processos sociais de construção, circulação e adopção do PISA, conferindo-lhe uma natureza complexa, multidimensional.

O PISA introduz-se em contextos diferenciados, reunindo em seu redor organização e agência humana, com naturezas distintas e graus de influência diferentes. Envolve momentos de produção, de recepção e de troca de conhecimento, e promove o

encontro de organizações e de agências humanas, individuais e colectivas. Deste modo, configura um instrumento 'glonacal' no sentido em que, assumindo características híbridas, incorpora influências do nível global, nacional e local, alimentando (e alimentando-se) dos processos interactivos das organizações e das agências humanas, a nível local, nacional e global.

CONCLUSÕES

O objecto de análise desta investigação foi o 'Programa de Avaliação Internacional de Alunos' (PISA), na sua condição de instrumento de regulação transnacional, baseado e gerador de conhecimento, que se propõe apoiar e participar no labor de coordenação da acção pública em educação (ver Freeman *et al*, 2007; Pons & van Zanten, 2007; Carvalho, 2009a).

Providenciando uma matriz cognitiva e normativa, um conjunto de valores e de princípios de acção, que regulam os actores e as políticas, o PISA deve ser analisado no quadro da sociedade do conhecimento, marcada pelo aumento exponencial da regulação, e pela mutação dos seus modos de actuação. Apoiando-se num conceito de regulação *soft*, o PISA opera em diferentes escalas, e em diferentes direcções - do global, ao nacional e ao local, e vice-versa - pressupondo múltiplos níveis de regulação das políticas educativas.

Enquanto instrumento de regulação baseado no conhecimento, o PISA *movimenta-se e é movimentado* na acção pública, mediando as relações entre os campos do conhecimento e da política, e regulando os que agem no campo da educação. Na tese, preconizámos a relação entre o conhecimento e a política através dos processos que tornam um determinado conhecimento "utilizável" para influenciar a decisão política e estruturar a acção (regulação). O uso político do conhecimento foi, assim, observado enquanto instrumento de regulação.

O estudo focou o modo como a OCDE assegura a circulação do instrumento pelos diferentes espaços de regulação, e os mecanismos de recepção, tradução e circulação envolvidos. Esta dimensão da circulação e da transformação do instrumento ancorou-se no papel que os processos e produtos do PISA têm na multirregulação, bem como no elevado número de actores envolvidos, nos diferentes planos (global, nacional e local), os quais se encontram ligados por processos de interacção multidireccionais.

Tomando o PISA como instrumento de regulação, baseado no conhecimento, na sua condição de mediador dos processos de regulação, que actua circularmente, a investigação teve como objectivo principal: demonstrar a dinâmica de relações, verticais e horizontais, e de mútua influência, que subjazem à fabricação, circulação e acolhimento do PISA.

Neste contexto, e atendendo à investigação realizada, foi possível extrair as linhas conclusivas que, de seguida, apresentamos.

A. O PISA coloniza diferentes universos do conhecimento e da sociedade. O PISA é ajustado pelos diferentes contextos e actores.

A presença do PISA em revistas, científicas mundiais, de domínios científicos tão distintos como a Economia e a Medicina, a Sociologia e a Educação, e com abordagens diferenciadas, desde as análises secundárias, às análises de resultados, passando pelos debates metodológicos, entre outros, sofreu um aumento nos últimos dez anos. Este facto põe em evidência a enorme capacidade do PISA em se introduzir em universos do conhecimento muito diferentes (Capítulo 3).

A receptividade evidenciada pela comunidade científica internacional, relativamente ao inquérito, aos seus resultados, e aos dados que produz e dissemina, é fruto de uma estratégia da OCDE/ PISA que tem em vista, essencialmente, a sua utilização noutros contextos de pesquisa. O objectivo delineado pelas estruturas supranacionais do Programa de se afirmar como um instrumento que estimula, facilita e superintende a circulação de conhecimento para a política, parece ser bem sucedido, abrangendo um conjunto de actores que se debruçam sobre o inquérito, os seus resultados e informação disponibilizada (Capítulo 2).

A variedade das publicações produzidas no âmbito do Programa, e a diversidade de públicos a que se dirigem, evidenciam uma OCDE preocupada em desmultiplicar os materiais produzidos, em cada uma das edições do inquérito, que se faz acompanhar por um trabalho reflectido, atinente à sua circulação e manipulação por diferentes audiências. Resultando de um trabalho colaborativo, multidisciplinar, os produtos-PISA são concebidos de modo a poderem ser reproduzidos, seleccionados,

adaptados, aprofundados por diferentes utilizadores (e para diferentes públicos) (Capítulo 2), e, desse modo, introduzirem-se subtilmente em áreas científicas diversificadas (Capítulo 3).

Paralelamente à capacidade em se introduzir nos diferentes universos do conhecimento, o PISA deixa-se manusear, na acção pública, sendo utilizado nos jornais, na imprensa especializada (em educação), pelos membros dos governos, na blogosfera, nos debates parlamentares, por movimentos sociais, ajustando-se aos diferentes contextos e aos propósitos dos vários actores (jornalistas, bloguistas, economistas, professores, ministros, deputados, etc.) (Capítulo 4).

A sua natureza 'multiusos' (Carvalho, Afonso & Costa, 2009) torna-o objecto de apropriações contraditórias, já que cada utilizador o usa consoante os seus pontos de vista específicos. Com a mesma flexibilidade com que penetra em diferentes universos cognitivos, o PISA deixa-se adaptar a universos sociais e a contextos igualmente variados. Sendo assim, é com facilidade que os intervenientes no debate público sobre educação o acomodam aos seus argumentos, fazendo-o corresponder aos seus valores, e às suas lógicas discursivas específicas. Este aspecto torna-o particularmente útil nos processos políticos, sustentando argumentos muito variados (ao nível do currículo, da formação de professores, do investimento em educação, etc.) e, por vezes, antagónicos (por exemplo, o diferendo ensino privado/ensino estatal). Esta característica possibilita, às forças políticas, esgrimirem convicções e posicionarem-se, de forma contrária, no debate sobre educação (Capítulo 4).

Este facto concorre para o fortalecimento do argumento de que o PISA não só gera conhecimento, como permite gerar novo conhecimento, invadindo subtilmente os diferentes universos do conhecimento, nos diferentes cantos do globo, onde é apropriado por diversos actores que, na acção pública, o ajustam a cada contexto.

B. O PISA instaura uma atmosfera de debate e reflexão. O PISA concorre para a tecnização e despolitização da acção pública

A elevada produção de textos sobre o PISA alimenta uma atmosfera de debate, de reflexão e de reinterpretação, permitindo induzir a controvérsia e recentrar o debate em torno de um conjunto variado de temáticas (ex: as questões associadas à equidade dos sistemas educativos). O conhecimento fornecido pelo PISA abrange uma variedade de áreas no âmbito das políticas educativas, que partem dos resultados dos alunos nos testes cognitivos e evoluem para análises comparativas mais amplas, relativas ao 'background' sócio-económico e cultural, às situações de imigração, situando-se ainda ao nível da escola (nomeadamente das percepções dos estudantes sobre as práticas educativas, o ambiente disciplinar, etc.), e ao nível do sistema educativo (nomeadamente, permite que se compare a distribuição e o desempenho global dos alunos com o grau de autonomia das escolas e a organização estrutural dos estudantes no ensino secundário) (Capítulo 3).

A sua influência faz-se sentir a partir de diferentes modos de ligação, seja pelo recurso ao material empírico gerado pelo PISA para o desenvolvimento de pesquisas independentes, seja na análise dos resultados publicados pela OCDE/PISA, nas discussões sobre questões teóricas e metodológicas do inquérito, quer no âmbito de reflexões mais amplas acerca das possibilidades e das limitações da comparabilidade e das comparações internacionais dos desempenhos dos alunos, quer debruçando-se directamente sobre as bases teóricas e as escolhas metodológicas do inquérito (Capítulo 3).

Paralelamente a esta atmosfera reflexiva que o PISA alimenta, à medida que se 'desloca' pelos diferentes espaços, funciona como suporte de legitimação da acção política, e do debate educativo. Baseado em conhecimento e produtor de conhecimento, o PISA é invocado pelos actores que intervêm no debate público, em educação, e no processo de decisão política, contribuindo para legitimar as agendas públicas educativas pré-existentes. Dá-se uma espécie de 'nacionalização' do PISA, permitindo legitimar argumentos, propostas e medidas políticas já existentes, em Portugal, que divergem das que em outros países se tomaram face aos mesmos indicadores (ver Bajomi *et al.*, 2009, Cattonar *et al.*, 2009; Grek, Lawn & Ozga, 2009a; Mons & Pons, 2009a; Rostás *et al.*, 2009) (Capítulo 4).

O elevado grau de “perícia”, que o Programa encerra, opera em direcção a uma tecnização da acção pública, permitindo que os seus resultados sejam instrumentalizados, na acção pública, pelos actores que intervêm no debate sobre educação (professores, bloguistas, deputados, jornalistas, etc.). A sua solidez científica tem repercussões no processo de decisão política, criando dependências, e recrutando ‘utilizadores’ vários (ver Carvalho, Afonso & Costa, 2009) que, baseando-se nos seus indicadores, desenvolvem uma retórica de legitimação de ideias pré-existentes (Capítulo 4).

Ao funcionar como suporte de opiniões divergentes, o PISA concorre menos para uma racionalização da acção pública e mais para uma “politização” do conhecimento (ver Maroy & Mangez, 2008); não se trata tanto de encontrar as melhores soluções para os problemas diagnosticados, mas de sustentar o debate, através da politização do conhecimento. É uma relação que ocorre entre uma acção de repolitização do instrumento e, uma outra, de despolitização da acção pública; o conhecimento técnico, sustentando a política educativa, permite substituir o debate mais ideológico, dando lugar à criação de processos de decisão política baseados em informação técnica.

C. O conhecimento ‘dirige-se’ para os políticos. Os políticos ‘dirigem-se’ para o conhecimento.

O conhecimento científico, que sustenta o PISA, é elaborado com a finalidade de providenciar os governos com informação relevante para a tomada de decisão. Segundo o seu director, os resultados do PISA são altamente válidos e fiáveis e podem significativamente melhorar a compreensão dos resultados educativos nos países mais desenvolvidos do mundo, bem como num número crescente de países em vias de desenvolvimento económico (ver Schleicher, 2006, p.31). (Capítulo 2)

Esta orientação legitima-se, hoje, no quadro do discurso sobre a sociedade do conhecimento, no seio da qual se requer a simplificação dos processos de tomada de decisão e uma maior objectividade nas escolhas dos governantes; o que confere uma nova ênfase ao conhecimento e à sua utilidade (ver Bleiklie & Byrkjeflot, 2002), ao

mesmo tempo que o mesmo se impõe como uma tecnologia central da acção do Estado. (Capítulo 1).

O decisor político é levado a desenvolver novas formas de conhecimento e a procurar novos modos de legitimação (ver Pons & Van Zanten, 2007, pp. 105-110), com repercussões na utilização, crescente, de instrumentos de medição e de avaliação comparada, concebidos na tentativa de redução da complexidade da realidade e de suporte à tomada de decisão (ver van Haecht, 2001). (Capítulo 1)

A legitimidade técnica do instrumento permite criar “uma estrutura informal, adicional de autoridade e de soberania para além do Estado (através do fornecimento) de meios de comunicação, socialização, institucionalização e integração” (Overbeek, 2004, pp.15-16, cit. in Dale & Robertson, p.5). O papel das ideias ganha um peso substancial; as recomendações que faz, e os problemas que enuncia, constituem uma fonte de legitimação de medidas políticas, comprovando que “O conhecimento não está apenas a ser governado ou usado para informar o Estado e os decisores políticos, é também um instrumento para governar” (Mangez, 2008, p.105). (Capítulo 4)

O PISA induz a conceptualização do processo decisório partindo do uso da racionalidade científica na decisão. Embora complexo, o Programa sobrevém com uma aparência simples, sob a forma de indicadores, números e frequências, concorrendo para a construção “imagens dos sistemas educativos” (Lindblad, 2001, p.1). E, porque os indicadores têm nome, não são números (ver Mangez, 2008, p.106), a neutralidade do instrumento é apenas uma pretensão acompanhada de “interesses e agenda prévia” (idem, p.107). A decisão política é feita em função da credibilidade que é atribuída ao PISA, a qual resulta da própria acção pública, onde os actores o invocam e convocam, naturalizando-o como credível. Sendo assim, a relevância do PISA deve ser lida a partir da utilidade do conhecimento especializado para a decisão política, em que a legitimidade dos políticos se baseia na sua capacidade para justificar as suas escolhas numa base científica. É um modo de pensar a política, que apela ao conhecimento científico, inserindo-se numa lógica de governo pelos resultados, pelas evidências (Capítulo 4).

Seguindo, de perto, a tendência mundial para recorrer à legitimidade técnica providenciada por agências supranacionais como a OCDE, as narrativas dos antigos

ministros da educação fazem emergir a indispensabilidade de uma decisão política informada, passível de apoiar a definição de políticas públicas. Ademais, defendem a existência, em Portugal, de um 'vazio' de conhecimento para a política, que o PISA colmata, afigurando-se como 'O' exemplo, 'A' referência. Deste modo, ao utilizarem o PISA para fazer a regulação em educação, os políticos, e demais intervenientes na acção pública, atribuem-lhe um papel de regulador externo para, a ele recorrerem, sempre que necessitam de se tornar/mostrar credíveis (Capítulo 4).

A utilização do PISA como fonte de legitimação de medidas políticas surge como um fenómeno relativamente recente no panorama educativo português (Afonso & Costa, 2009), reconfigurando a acção governativa através de novas representações, da forma como se concebem as políticas públicas, e organizam as relações entre governantes e governados (ver Lascoumes & Le Galès, 2004a). Assiste-se à evolução dos modos de legitimação, com base em novas capacidades e formas de conhecimento, o que se traduz num novo paradigma, no modo de pensar e fazer política, menos referenciada à ideologia, mais assente em critérios de natureza pragmática, mais incremental (Costa, 2009). Apela-se ao conhecimento científico, e valoriza-se o PISA pelo conhecimento que providencia. Finalmente, encontramos novas tendências no processo de decisão política, porquanto a legitimidade dos governantes parece basear-se, cada vez mais, na capacidade que evidencia em saber escolher boas ferramentas de regulação e justificar as suas escolhas numa base científica. (Capítulo 4).

Contudo, mais do que a procura da solução racional, é evidenciada a importância simbólica dos dados, e da racionalidade dos números, nos processos políticos (ver Grek, 2009; Ozga & Grek, 2008). À ideia da solução científica e racional sobrepõe-se a oportunidade de utilizar o instrumento em proveito das ideias e das políticas que se deseja implementar. O conhecimento emerge como instrumento de regulação, a influenciar o processo de decisão política, e o modo de pensar a educação, essencialmente centrado em números.

D. As relações entre os actores envolvidos no PISA são multidireccionais. As relações entre os actores envolvidos no PISA são assimétricas

O PISA atrai actores que, do ponto de vista social e cognitivo, se diferenciam entre si: os responsáveis da OCDE, os investigadores do Consórcio, gente da administração ligada ao empreendimento (gestores nacionais do Programa e representantes nacionais do Programa no PGB), políticos, governantes e investigadores. Os fóruns do PISA são espaços de troca, onde ocorrem fluxos multidireccionais de influência, e de conhecimento, *locus* híbridos, que congregam actores de diferentes níveis (global, nacional e local), de variados espaços geográficos, de diferentes instituições (da universidade, da administração, centros de investigação) e áreas científicas. (Capítulo 2).

Pautados por relações de mútua influência, e pondo em evidência a natureza mista do Programa, estes actores fazem a interface entre os vários universos do conhecimento. Sai reforçada a multidimensionalidade do instrumento que, estabelecendo diferentes relações entre os níveis (global, nacional, local) e agências, assegura a sua circulação (Capítulo 5).

A natureza múltipla e plural do PISA, esta sua característica multidireccional, floresce e propaga-se graças ao modo de regulação, *soft*, que o PISA exerce, e do qual é ele próprio um resultado. Um modo de regulação que parte de um conjunto de processos sociais de construção, circulação e adopção do PISA, conferindo-lhe uma natureza altamente complexa (Capítulo 2; Capítulo 3).

O clima consensual e de negociação progride entre actores que são negociadores com pesos diferentes, sendo que a menor capacidade negocial pode advir de factores diversos: da posse de conhecimento técnico, relativamente ao conhecimento técnico específico do PISA; da capacidade de financiamento do país de origem; das ligações que mantêm com o Consórcio e/ou o PISA, entre outros (Capítulo 5).

A capacidade de governança do PISA encontra-se distribuída pelas múltiplas agências, individuais e colectivas, que mobiliza, e concorre para a construção de relações multidireccionais que se cruzam, nos diferentes sentidos, nos diferentes contextos e entre os diferentes actores

E. A imagem credível é uma construção da OCDE. A atribuição de credibilidade é uma construção da acção pública

O poder da regulação *soft* passa pela capacidade do 'regulador' em construir a sua imagem de autoridade, através da evidência de detenção de conhecimento especializado (ver Jacobsson, 2006; Drori & Meyer, 2006; Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006). A imagem, de rigor e objectividade, do PISA é grande e está relacionada com o estatuto técnico da OCDE, com o reconhecimento da sua competência e elevado conhecimento especializado, e o seu estatuto político, enquanto actor conceituado do mundo industrializado (ver Costa & Afonso, 2009, pp.1043-1044). (Capítulo 4).

Baseado em diversos tipos de conhecimento (psicometria, áreas didácticas, avaliação das literacias, eficácia da escola, desenvolvimento organizacional, etc.), o inquérito evolui através de um rebuscado aparato de investigação e da dinâmica do processo de política educacional, produzindo novas questões e conhecimentos, a nível supranacional e nacional. Falamos de conhecimento científico, resultante do trabalho de um núcleo-duro de especialistas (e de ligações a sedes de investigação variadas), patenteado nas múltiplas actividades de publicação, convocação e divulgação do PISA (ver Carvalho, 2009a), que asseguram a criação e troca de conhecimentos e de políticas (Capítulo 2).

O sucesso do PISA provém da validação da OCDE "como organização perita" (Noaksson & Jacobsson, 2003, p. 42), cuja autoridade depende da construção de uma imagem de autoridade, liberta de pontos de vista políticos e de circunstâncias particulares. Portanto, uma 'contadora da verdade' competente na produção de conhecimento para todos, a partir de estudos empíricos alicerçados em saberes sobre os quais existe um relativo consenso científico (Carvalho & Costa, no prelo; ver também Carvalho, 2009a, p.28; Carvalho, 2009b, pp.1018-1019). O estatuto de autoridade de uma organização *que fala verdade*, não esbatendo o papel do Estado na regulação da educação, coloca as entidades nacionais (aquelas que detêm responsabilidades na área da Educação) perante novos desafios, mormente com relação à determinação dos *loci* e das agências responsáveis pela coordenação da acção no campo educativo (ver Dale, 1997; Lindblad, Ozga & Zambeta, 2002).(Capítulo 1).

A ideia da 'autoridade externa' (Steiner-Khamsi, 2003), que permite o *benchmarking* é, em geral, encarada como um benefício, uma condição de melhoria pela acção pública. A decisão política é feita em função da credibilidade que lhe é atribuída, pelo que é a própria acção pública que o credibiliza, atribuindo-lhe o relevo próprio de um avaliador externo, o garante de um processo de permanente controlo de qualidade do sistema educativo (Capítulo 4).

Esta certificação de qualidade do PISA, por parte da acção pública, não é ingénuo, e insere-se numa lógica de legitimação *a priori* de medidas que se deseja 'patentear' no debate público, através de um certificado de qualidade denominado 'PISA'. Deste modo, a construção de uma imagem credível surge como um pré-requisito para uma regulação *soft* bem sucedida, sendo que a atribuição de credibilidade ao PISA, por parte da acção pública, se afigura como um pré-requisito para que a politização do instrumento se concretize.

F. Documentos e reuniões fazem a interface entre os diferentes espaços e actores

O trabalho de mediação do PISA, decorrendo da evidência da capacidade para actuar e ser considerado um produtor de conhecimento cientificamente crível e politicamente útil, está centrado em três conjuntos de práticas, que compõem a estruturação do PISA – actividades de recolha de informação, actividades de publicação e actividades de convocação (ver Lindquist, 1990). É através deste trabalho, em torno dos documentos, e em momentos de encontro, que as dinâmicas de actividade e influência do instrumento fluem em diferentes direcções, interpenetrando-se. (Capítulo 2).

Resultando de um trabalho coordenativo, os rascunhos são determinantes para a intersecção dos diferentes contributos, não apenas porque determinam a coordenação das agências, individuais e colectivas, em torno da sua elaboração, revisão e aperfeiçoamento, mas também porque obrigam à implantação de processos de negociação entre elas. Os eventos (reuniões, encontros, fóruns) são os momentos de confluência, organizados em torno da procura de consensos, e, por isso, implicando a negociação sistemática. Ao tornarem o colectivo de actores dependentes uns dos outros,

criam uma linguagem comum, que os une, e incrementam o sentimento de autoria partilhada (Capítulo 2; Capítulo 5).

Constituindo um recurso poderoso no trabalho de regulação do inquérito, os textos e as reuniões congregam os actores, regulando-os pelo conhecimento, sendo através das reuniões, e dos textos, que a OCDE assegura, nos diferentes países, a padronização de procedimentos, e a coordenação dos actores, individuais e colectivos (Capítulo 5).

É um trabalho que flui regularmente por meio de um conjunto de procedimentos como sejam as consultas, as auscultações, a emissão de opiniões, entre outros.

Concluindo a tese mostra o PISA como um instrumento 'glonacal' que, detendo características híbridas, incorpora influências dos vários níveis (global, nacional e local), alimentando (e alimentando-se) (d)os processos interactivos das organizações e das agências humanas. A natureza múltipla do PISA, a sua característica multidireccional, floresce e propaga-se graças ao modo de regulação *sof* que exerce e do qual ele próprio é um resultado. Neste processo, que envolve momentos de produção, de recepção e de troca de conhecimento, os documentos e os eventos emergem como cruciais, enquanto mecanismos de coordenação das acções, permitindo fixar os actores ao Programa, com base em relações de reciprocidade e de influência mútua. E, deste modo, a regulação dá-se pelo conhecimento incorporado no PISA, mas também na perspectiva do local onde esse conhecimento é produzido e do modo como é mobilizado, partindo de um conjunto de processos sociais de construção, circulação e de tradução que ocorrem entre os diferentes níveis, e que lhe conferem uma natureza multidimensional.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2006). *The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors – KNOWandPOL*, policop.
- Adams, R. J. (2003). Response to 'Cautions on OECD's recent educational survey (PISA)'. *Oxford Review of Education*, 29 (3), p. 377-389.
- Afonso, A. J. (1996). A avaliação dos professores: um novo desafio ao profissionalismo. *Rumos*, 9.
- Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Revista Educação & Sociedade*, Ano XX (69), 139-164.
- Afonso, A. J. (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Revista Educação & Sociedade*, 22 (75), 15-32.
- Afonso, A., & St. Aubyn, M. (2006). Cross-country efficiency of secondary education provision: a semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. *Economic Modelling*, 23, 476- 491.
- Afonso, N. (1999). A Autonomia das escolas públicas: exercício prospectivo de análise da política educativa. *Inovação*, 12 (3), 45-64.
- Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública. In, J. Barroso (org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições Asa.
- Afonso, N. (2004). L'émergence d'espaces intermédiaires de régulation dans l'administration de l'éducation au Portugal: le cas des directions régionales d'éducation. *Recherces Sociologiques*, 2, 121-139.
- Afonso, N. (2005). *Investigação naturalista em educação*. Porto: Edições Asa.

- Afonso, N. (2006). A Direcção Regional de Educação: um espaço de regulação intermédia. In J. Barroso (org.). *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 71-97). Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Afonso, N. (2008, Fevereiro). *Guidelines for field research. Study on the use and circulation of PISA at the national level*. Methodological Report. Orientation 3 – WP 12, Project KNOWandPOL.
- Afonso, N., & Costa, E. (2009a, Abril). *Study on the use and circulation of PISA at the national level. The reception of PISA in Portugal*. Report on Orientation 3 – WP 17, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Afonso, N., & Costa, E. (2009b). A influência do *Programme for International Student Assessment* (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo Constitucional Português. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 10, 53-64. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- Afonso, N., & Costa, E. (2010, September). *The external evaluation of public schools - The case of Portugal*. Final Report. Orientation 3 – WP – 13, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2004). Soft regulation from an organizational perspective. In U. Mörth, (ed.) (2004). *Soft law in governance and regulation – an interdisciplinary analysis* (pp- 171-190). Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2006). Organizing the world. In M.-L Djelic. & K. Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance – institutional dynamics of regulation* (pp. 74-94). Cambridge: University Press.
- Albarello, L., Digneffe, F., Hiernaux, J-P, Maroy, C., Ruquoy D., & Saint-Georges. P. (2005). *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais* (2a ed.). (L. Baptista, Trad.). Lisboa: Gradiva. (Obra original publicada em 1995).
- Alçada, I. (coord.), Calçada, T, Martins, J., Madureira, A., & Lorena, A. (2006). *Relatório-síntese do Plano Nacional de Leitura*. Lisboa: ME.

- Allerup, P. (2007). Identification of group differences using PISA scales – Considering effects of inhomogeneous items. In S. T. Hopmann, G. Brinek, & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp.175-202). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Allmendinger, J., & Leibfried, S. (2003). Education and the welfare state: the four worlds of competence production. *Journal of European Social Policy*, 13 (63), 64-82.
- Ammermueller, A. (2007). PISA: what makes the difference? Explaining the gap in test scores between Finland and Germany. *Empirical Economics*, 33, 263–287.
- Anderson, J. O., Lin, H-S, Treagust, D. F., Ross, S. P., & Yore, L. D. (2007). Using large-scale assessment datasets for research in Science and Mathematics Education Programme for International Student Assessment (PISA). *International Journal of Science and Mathematics Education*, 5, 591-614.
- Andrade, J. E. F (2006). Los estudios internacionales del rendimiento y los países en vías de desarrollo: participación, resultados y relevância. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 131-152.
- Antunes, F. (2001). Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educacionais. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (orgs.). *A Transnacionalização da educação: da crise da educação à educação da crise* (pp. 165-210). Porto: Afrontamento..
- Antunes, F. (2004). *Políticas educativas nacionais e globalização. Novas instituições e processos educativos. O subsistema de escolas profissionais em Portugal (1987-1998)*. Braga: Universidade do Minho.
- Arias, R. M. (2006). La metodología de los estudios PISA. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 111-129.
- Azevedo, J. (2000). *O ensino secundário na Europa: o neoprofissionalismo e o sistema educativo mundial*. Porto: ASA.

- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial: ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bajomi, I, Berényi, E., Neumann, E., & Vida, J. (2009). *The Reception of PISA in Hungary*. Report on Orientation 3 – WP 12, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Ball, S. (1994). Political interviews and the politics of interviewing. In G. Walford (ed.). *Researching the powerful in education*. London U.C.L. Press
- Ball, S. (1998). Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in educational policy. *Comparative education*, 34 (2), pp. 119-130.
- Bardin, L. (1994). *Análise de conteúdo*. (L. A. Reto e A. Pinheiro, Trad.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).
- Barone, C. (2006). Cultural Capital, Ambition and the Explanation of Inequalities in Learning Outcomes: a comparative analysis. *Sociology*, 40(6), 1039-1058.
- Barriga, A. D. (2006). Las Pruebas Masivas. *Análisis de sus diferencias técnicas*. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11 (29), 583-615.
- Barroso, J. (1995). *Os Liceus : organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Révue Française de Pédagogie*, 130, 57-71.
- Barroso, J. (2001). *As políticas de reforço da autonomia no contexto da alteração dos modos de regulação da escola pública. Sumário e lição de síntese*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Barroso, J. (2003a). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade*, 24 (82), 63-92. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

- Barroso, J. (2003b). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (org.). *A Escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições Asa.
- Barroso, J. (2004). A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (orgs.). *Políticas e gestão local da Educação* (pp. 13-22). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Barroso, J. (2005a). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26 (92), 725-751. Consultado em 10/5/2008, em: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Barroso, J. (2005b). Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe: de la régulation du système à un système de régulations. In Y. Dutercoq. *Les régulations des politiques d'éducation* (pp. 151-171). Rennes: Presses Universitaires.
- Barroso, J. (2006a). Introdução: A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. Barroso (org.). *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 11-39). Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2006b). O Estado e a Educação: a regulação transnacional, regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (org.). *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2009a). Apresentação. *Revista Educação & Sociedade*, 30 (109), 951-958.
- Barroso, J. (2009b). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Revista Educação & Sociedade*, 30 (109), 987-1008.
- Barroso, J., & Carvalho, L.M. (2009). PISA: un instrument de régulation pour relier des mondes. *Revue Française de Pédagogie*, 164, 177-180.

- Barroso, J., Carvalho, L.M., Fontoura, M., & Afonso, N. (2007). Educational policies as an object of study and training in educational administration. *Sísifo. Educational Sciences Journal*, 4, 5-20. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- Barroso, J., Carvalho, L.M., Fontoura, M., Afonso, N., & Costa, E. (2008, Fevereiro). *The social and cognitive mapping of policy - The education sector in Portugal*. Final report. Orientation 1 – WP 6, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Barroso, J., & Menitra, C. (2009, Setembro). *Knowledge and public action - School autonomy and management (1986-2009)*. Report on Orientation 2 – WP 10, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Bauby, P. (1998). *Reconstruire l'action publique. Services publiques, au service de qui ?*. Paris: Syros.
- Baumert, J. (2001). Test motivation in the assessment of student skills: The effects of incentives on motivation and performance. *European Journal of Psychology of Education*, 16 (3), 441-462.
- Bautier, E., Crinon, J., Rayou, P., & Rochex, J-Y. (2006). Performances an littéracie, modes de faire et univers mobilisés par les élèves: analyses secondaires de l'enquête PISA 2000. *Révue Française de Pédagogie*, 157, 85-101.
- Bautier, E., & Rayou, P. (2007). What PISA really evaluates: literacy or students' universes of reference? *Journal of Educational Change*, 8, 359-364.
- Below, S. V. (2007). What are the chances of young Turks and Italians for equal education and employment in Germany? The role of objective and subjective indicators. *Social Indicators Research*, 82, 209-231.
- Benavente, A. (1996a). *Estudo nacional de literacia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Conselho Nacional de Educação.
- Benavente, A. (1996b). *A Literacia em Portugal. resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*. Lisboa: Universidade de Lisboa/ ICS.

- Benavente, A. (2001). Portugal, 1995/2001: reflexões sobre democratização e qualidade na educação básica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, 99-123.
- Berényi, E., & Neumann, E.[com Iván Bajomi & Júlia Vida] (2009). Competir com o PISA. Recepção e tradução no discurso político húngaro. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 10, 41-52. Consultado em 30 de Abril de 2010, em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1999). *A Construção Social da Realidade*. Lisboa: Dinalivro.
- Bielefeldt, T. (2005). Computers and student learning: interpreting the multivariate analysis of PISA 2000. *Journal of Research on Technology in Education*, 37(4), 339-347.
- Biffi, G. (2002). An international comparison of costs and benefits of education systems. *EconPapers*. WIFO publication, 75 (6), 397-411.
- Bodin, A. (2007). What does PISA really assess? What does it not? A French view. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 21-56). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. (M. J. Alvarez, S. Santos e T. M. Baptista, Trad.). Porto: Porto Editora. (Obra original publicada em 1991).
- Bonnet, G. (2002). Reflections in a critical eye: on the pitfalls of international assessment. *Review Essay. Assessment in Education: Principles, Policy & Practices*, 9(3), 387-399.
- Bonnet, G. (2006). Tener presentes las singularidades lingüísticas y culturales en las evaluaciones internacionales de las competencias de los alumnos: una nueva dimensión para PISA?. *Revista de Educación*, extraordinario 2006, 91-109.

- Borralho, A. (2007). *À procura de explicação para o desempenho, dos alunos portugueses, nas competências Matemáticas avaliadas no estudo PISA*. Porto: Secção de Educação Matemática da SPCE.
- Bottani, N. (2001). Editorial. Les indicateurs internationaux comme outils des politiques éducatives. *Politiques d'éducation et de formation*, 3, p.126.
- Bottani, N. (2006). La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador. *Revista de Educación*, extraordinario 2006, 75-90.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2001). New liberal speak: notes on the new planetary vulgate. *Radical Philosophy*, 105, 2-5.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (orgs) (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences-Po Les Presses.
- Bozkurt, D., Brinek, G., & Retzl, M. (2007). PISA in Österreich: Mediale Reaktionen, öffentliche Bewertungen und politische Konsequenzen. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 321-362). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Boyer, R. (1986). *La théorie de la régulation, une analyse critique*. Paris: La Découverte.
- Boyer, R., & Saillard, Y. (dir.) (1995). *Théorie de la régulation, État et savoirs*. Paris: La Découverte.
- Bråten, I., & Samuelstuen, M. S. (2007). Measuring strategic processing: comparing task-specific self-reports to traces. *Metacognition Learning*, 2, 1-20.
- Bratti, M., Checchi, D., & Filippin, A. (2007). Geographical differences in Italian students' mathematical competencies: evidence from PISA 2003. *Giornale degli Economisti*, Bocconi University, 66(3), 299-333.
- Broadfoot, P. (2000). Comparative education for the 21st Century: retrospect and prospect. *Comparative Education*, 36 (3), 357-71.

- Brunner, M., Artelt, C., Krauss, S., & Baumert, J. (2007). Coaching for the PISA test. *Learning and Instruction*, 17, 111-122.
- Brunsson, N., & Jacobsson, B. (eds.) (2000). *A World of standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Burkhardt, H. (2005). *Assessment instruments and learning goals: PISA, TIMSS and other tests*. Royal statistical Society Meeting, London.
- Bygnes, S. (2008). Interviewing people-oriented elites [Working Paper No. 10 / 2008]. *The Eurosphere Online Working Paper Series*.
- Cachucho, J.M.M. (2005). *Desenvolvimento de competências Matemáticas no ensino básico: comparação entre as competências avaliadas no estudo PISA e nas provas globais*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação, áreas de Especialização em Avaliação em educação. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, da Universidade de Lisboa.
- Calero, J. (2007). Evaluating educational services: the performance of public and private institutions measured by PISA-2003. *Hacienda Publica Espanola*, 183, 33-66.
- Callon, M. (1986). Some elements of sociology of translation. In J. Law (ed.). *Power, action, and belief* (pp. 196-233). London: Routledge and Keegan Paul.
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Éditions du Seuil.
- Carrodeguas, J. G. (2006). El estudio PISA en Galicia: pasado, presente y futuro. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 515-520.
- Carvalho, L.M. (2006). Apontamentos sobre as relações entre conhecimento e política educativa. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, 6, 37-45.
- Carvalho, L.M. (2008a). Guidelines for field research [Education sector] - Production of OCDE's 'Programme for International Student Assessment' (PISA). [Working paper], presented at 2008 KNOWandPOL Meeting (Munich, April).

- Carvalho, L.M. (2008b) [com a colaboração de Estela Costa]. *Literature review report - Production of OCDE's "Programme for International Student Assessment"(PISA)*. Preliminary report Orientation 3, WP 11, Project KNOWandPOL.
- Carvalho, L.M. (2009a, April) [com a colaboração de Estela Costa]. *Production of OCDE's 'Programme for International Student Assessment' (PISA)*. Final report. Orientation 3 – WP 11, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Carvalho, L. M. (2009b). Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade – Revista de Ciências da Educação* (Campinas, Brasil), 30 (109), 1009-1036. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a05.pdf>.
- Carvalho, L. M. (2009c). O PISA: Movimentos e mudanças. Uma introdução a 'PISA e as políticas públicas de educação'. *Sisifo - Revista de Educação*, 10, 3-14. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- Carvalho, L.M., Afonso, N., & Costa, E. (2009, December). *PISA - fabrication, circulation and use in 6 European countries*. Integration Report - Orientation 3 – WP 17, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Carvalho, L. M., & Costa, E. C. (no prelo). Compreender o PISA como um instrumento de regulação baseado no conhecimento.
- Cassese, S., & Wright, V. (1996). *La recomposition de L'Etat en Europe*. Paris: La Découverte.
- Castells, M. (2000). *The rise of the network society, the information age: economy, society and culture , Vol. I*. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell.
- Cattonar, B., Mangez, E., Delvaux, B., Mangez, C., & Maroy, C. (2009) *Usage et circulation des enquêtes PISA en communauté française de Belgique*. Report on Orientation 3 – WP 12, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>

- Chevalier, Y. (1999). *L'expert à la télévision. Traditions électorales et légitimité médiatique*. Paris: CNRS éditions.
- Chevallier, J. (1999). *L'État post-moderne*. Paris: LGDJ.
- Cibele, C., Barroso, J., & Carvalho, L.M. (2010, Setembro). *Conhecimento e acção pública – a educação sexual em meio escolar (1984-2009)*. Final report. Orientation 2, Project KNOWandPOL. Disponível em www.knowandpol.eu
- Collera, A. P. (2006). PISA 2006, un reto estimulante y una palanca para la mejora de la educación en Asturias. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 497-505.
- Commaille, J. (2004). Sociologie de l'action publique. In L.Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, (orgs). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp 413-421). Paris: Sciences-Po Les Presses.
- Consejería de Cantabria (2006). PISA 2006: un marco adecuado. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 507-513.
- Costa, E. (2007). Contributos para uma análise cognitiva da política de avaliação de professores". *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 49-58. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Costa, E. (2010). Em torno da recepção de um instrumento de regulação baseado no conhecimento – o que nos dizem os decisores políticos sobre o 'Programme for international student assessment' (PISA). In H. Ferreira, S. Bergano, G. Santos & C. Lima (Org.). *Investigar, avaliar, descentralizar – Actas do X Congresso da SPCE* (CdRom): 6_Cmcs_AT2_Organização e Administração Educação: Regulação – Mesa nº19 – Comunicação nº118. Bragança: SPCE e ESE/IPB, 2009.
- Costa, E., & Afonso, N. (2009). Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do PISA. *Educação & Sociedade*, 30 (109), 1037-1055. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>
- Costa, E., & Kiss, A. (2010). Dealing with opposition: uncomfortable moments in research. Paper presented at the conference "Education and Cultural Change", *The European Conference on Educational Research*, Helsinki, 23-27 August 2010

- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, M., & Thoenig, J.C. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. *Revue française de sociologie*, XVI-1, 3-32.
- Czarniawska-Joerges, B., & Sevón, G. (1996). *Translating organizational change*, Berlin: De Gruyter.
- Cyert, R.M., & March, J.G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dahl, R. (1961). *Who governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1991). *Modern political analysis*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. E (1953). *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper and Row.
- Dale, R. (2005). Globalization, knowledge economy and comparative education. *Comparative Education*, 41(2), 117-49.
- D'Arcy, F., & Rouban, L. (1996). *De la V^e République à l'Europe*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- Deacon, B., Hulse, M., & Stubbs, P. (1997). *Global social policy: international organizations and the future of welfare*. London:Sage.
- Delvaux, B. (2001). Régulation: un concept dont l'utilisation gagnerait à être... régulée?, Communication présentée aux journées du réseau RAPPE, *La régulation du système éducatif*, Paris, mars 2001.
- Delvaux, B. (2007). L'action publique, ou analyser la complexité. In *KNOWandPOL Literature Review Report* (Part 1), June. Disponible em <http://www.knowandpol.eu/>

- Delvaux, B., & Mangez, E. (2008). *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*. KNOWandPOL Integrative Report of the Literature Review. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Demailly, L. (2001). Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In Demailly, L. (ed.). *Évaluer les politiques éducatives*. (pp. 13-30). Bruxelles: DeBoeck Université.
- Derouet, J.-L. (1992). *École et justice, de l'égalité des chances aux compromis locaux?* Paris: Métaillé.
- Derouet, J.-L., & Dutercq, Y. (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*. Paris: ESF.
- Desmond, M. (2004). Methodological challenges posed by studying elite in the field. *Area*, 36, 262-269.
- Desrosières, A. ([1993], 2000), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris: La Découverte.
- Díaz, J. A. A. (2005). TIMSS y PISA. Dos proyectos internacionales de evaluación del aprendizaje escolar en ciencias. *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias*, 2 (3), 282-301.
- Dicey, A-V. (1962). *Lectures on the relations between law and public opinion in England during the nineteenth century*. London: MacMillan.
- Dimaggio, P., & Powell, W. (1991). *The Iron Cage revisited - Institutional isomorphism and collective rationality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Djelic, M-L. & Sahlin-Andersson, K. (2006a). Introduction. A world of governance: The rise of transnational regulation. In M.-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance – Institutional dynamics of regulation* (pp. 1-30). Cambridge: University Press.

- Djelic, M-L., & Sahlin-Andersson, K. (2006b). Institutional dynamics in a re-ordering world. In M.-L. Djelic, & K. Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance – Institutional dynamics of regulation* (pp. 375-397). Cambridge: University Press.
- Dohn, N. B. (2007). Knowledge and skills for PISA - Assessing the assessment». *Journal of Philosophy of Education*, 41(1),1-16.
- Dolin, J. (2007). PISA – An example of the use and misuse of large-scale comparative tests. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 93-126). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Dolowitz, D. P., Hulme, R., Nellis, M., & O'Neill, F. (2000). *Policy transfer and British social policy: learning from the USA?* Buckingham: Open University Press.
- Domovic, V. (2005). Educational systems' efficiency evaluation on the basis of student performance: comparison Finland-Germany. *Drustvena Istrazivanja*, 14 (3), 439-458.
- Donzelot, J., & Estèbe, P. (1994). *L'État animateur*. Paris: Esprit.
- Draelants, H., & Maroy, C. (2007). A survey of public policy analysis. In *KNOWandPOL Literature Review Report* (Part 1), June. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Draper, J. M. (2006). La selección y formación del profesorado: clave para comprender el excelente nivel de competencia lectora de los alumnos finlandeses. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 237-262.
- Drori, G. S., & Meyer, J. W. (2006). Scientization: making a world safe for organizing. In M.-L. Djelic, & K. Sahlin-Andersson (eds.), *Transnational governance – institutional dynamics of regulation* (pp. 31-52). Cambridge: University Press.
- Duran, P. (1990). Le savant et le politique. Pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques. *L'Année sociologique*, 41, 227-259.

- Duran, P. (1996). L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction. *Révue Française de Science politique*, 46(1), 108-118.
- Duran, P. (1999). *Penser L'action Publique*. LGDJ.
- Duru-Bellat, M., Mons, N., & Suchaut, B. (2003). Contextes nationaux, organisation des systèmes éducatifs et inégalités entre élèves: l'éclairage de l'enquête PISA. *Politiques d'éducation et de formation*, 9, 95-108.
- Duru-Bellat, M., Mons, N., & Suchaut, B. (2004). Organisation scolaire et inégalités sociales de performances: les enseignements de l'enquête PISA. *Éducation & formation*, 70, 123-131.
- Duru-Bellat, M., & Suchaut, B. (2005). Organisation and Context, Efficiency and Equity of Educational Systems: what PISA tells us. *European Educational Research Journal*, 4(3), 181-194.
- Dutercq, Y. (2005). Quelles régulations pour les politiques d'éducation et de formation ?. In Y. Dutercq, *Les régulations des politiques d'éducation* (pp. 9-16). Rennes : Presses Universitaires
- Dutercq, Y., & van Zanten, A. (2001). L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation. *Éducation et sociétés*, 2001/02, 8, 5-10.
- Education International (2006). Report of the EI/OECD/TUAC SPECIAL SEMINAR ON PISA 2006 and the Meeting of EI affiliates on PISA 5-6 September 2006 OECD Headquarters, Paris, in 27th Executive Board meeting, 25-27 October 2006. Disponible em <http://www.ei-ie.org/en/aboutus/>
- England, K. (1994). Getting personal: reflexivity, positionality, and feminist research *Professional Geographer*, 46, 80-89.
- Ertl, H. (2006) Educational standards and the changing discourse on education: the reception and consequences of the PISA study in Germany. *Oxford Review of Education*, 32(5), 619-634.

- Esteban, G. F., Baldellou, J. L. C., & Julià, F. F. (2006). Las desigualdades del sistema educativo a través del estudio PISA 2003. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 399-428.
- Esteras, M. J. T., Larrondo, G. H., & Cea, J. M. (2006). El programa PISA en un modelo integral e integrado de evaluación del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Aragón. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 481-495.
- Faure, A., Pollet, G., & Warin, P. (orgs.) (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan.
- Fensham, P. J., & Harlen, W. (1999). School science and public understanding of science. *International Journal of Science Education*, 21 (7), 755- 763.
- Ferreras, F. (2006). Participación de Navarra en la evaluación PISA: razones de una decisión. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 531-542.
- Foddy, W. (1996). *Como perguntar; teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*. Oeiras: Celta.
- Foshay, A. W. (ed.) (1962). *Educational achievements of thirteen-year-olds in twelve countries*. Hamburg: UNESCO Institute for Education.
- Foucault, M. (1986). La gouvernementalité. Foucault hors les murs. In *Actes - Les Cahiers d'Action Juridique*, número spécial, 54, (15).
- François, B., & Neveu, E. (dirs.). (1999). *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*. Rennes: Presses Universitaires.
- Fredriksson, U. (2001). International student assessment and its implications for schools. *Education review*, 15 (1), 104-109.
- Freeman, R. (2006). The work the document does: research, policy, and equity in health. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 31 (1), 51-70.

- Freeman, R., Barroso, J., Ramsdal, H., & van Zanten, (coord). (2007). *KNOWandPOL – Deliverable 3 - Orientation 3: regulation: specifications* [France education and France Health, Norway Health, Portugal education, United Kingdom education and Health].
- Freeman, R., Smith-Merry, J., & Sturdy, S. (2009, April). *WHO, mental health, Europe*. Report on Orientation 3 – WP 11, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Friedberg, E. (1995). *O poder e a regra. Dinâmicas da acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Fuchs, H. W. (2003). Towards world curriculum? - The concept of basic education (literacy) underlying PISA and the tasks allocated to schooling. *Zeitschrift fur Padagogik*, 49 (2), 161-179.
- Fuchs, T., & Wößmann, L. (2007). What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. *Empirical Economics*, 32, 433-464
- Gaudin, J.-P. (2004). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences po.
- GAVE/ME (2001). *Resultados do estudo internacional PISA 2000*. Relatório Nacional. Lisboa: ME.
- GAVE/ME (2004a). *Resultados do estudo internacional PISA 2003*. Lisboa: ME.
- GAVE/ME (2004b). *Conceitos fundamentais em jogo na avaliação de literacia Matemática* Lisboa: ME.
- GAVE/ME (2004c). *Conceitos fundamentais na avaliação de resolução de problemas* Lisboa: ME.
- GAVE/ME (2007). *PISA 2006 – Competências científicas dos alunos portugueses*. Lisboa: ME.

- Geske, A., & Kangro, A. (2002). Evaluation of Latvia's science education in the IEA TIMSS and OECD PISA framework. *Journal of Baltic Science Education*, 2, 59-66.
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (1992). *O inquérito* (2ª ed.). (C. Lemos Pinto, Trad.). Oeiras: Celta. (Obra original publicada em 1978).
- Giddens, A. (1996). *As consequências da modernidade*. (2ª ed.) (F. L. Machado e M. M. Rocha, Trad.) Oeiras: Celta. (Obra original publicada em 1990).
- Gil, J. M. S. (2006). Aprender a los 15 años: factores que influyen en este proceso». *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 171-193.
- Goldstein, H. (2004a). The Education world cup: international comparisons of student achievement. *Cadmo*, Anno XII (2), 63-70.
- Goldstein, H. (2004b). International comparative assessment: how far have we really come?. *Assessment in Education*, 11(2), 227-34.
- Goldstein, H. (2004c). International Comparisons of student attainment: some issues arising from the PISA Study. *Assessment in Education*, 11(3), 319-330.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA effect. *Journal of Education Policy*, 24 (1), 23-37.
- Grek, S., Lawn, M., & Ozga, J. (2009a) *Study on the Use and Circulation of PISA in Scotland*. Report on Orientation 3 – WP 12, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Grek, S., Lawn, M., & Ozga, J. (2009b). O PISA e o debate das políticas na Escócia: as narrativas políticas sobre a participação escocesa na comparação internacional. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 10, 75-86. Consultado em 1 de Junho de 2010, em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Guisasola, F. J. Á. (2006). Aprender de los resultados de hoy para mejorar la educación del mañana. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 431-437.

- Haas, P. M.(1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1), 1-35.
- Habermas, J. (1962). *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constructive de la société bourgeoise*. Paris: Payot.
- Hall, P.A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the State. The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Halpin, D., & Troyna, B. (1995). The politics of Education policy borrowing. *Comparative Education*, 31(3), 303-310.
- Hanushek, E. A. (2005). The Economics of school quality. *German Economic Review*. 6(3), 269-286.
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), 113-132.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin
- Heclo, H. (1978). Issue network and the executive establishment. In A. King (org). *The new American political system* (pp. 87-124). Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F., & Taylor, S. (2001). *The OECD, globalisation and education policy*. Oxford (UK): IAU Press & Elsevier Science Ltd.
- Héritier, A. (ed.). (2002a). *Common Goods. Reinventing European and international governance*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Héritier, A. (2002b). New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?. In A. Héritier (ed.). *Common goods. Reinventing European and international governance* (pp. 185-206). Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hernández, F. H. (2006). El informe PISA: una oportunidad para replantear el sentido del aprender en la escuela secundaria. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 315-336.

- Hinke, H. (2003). The PISA study - statements on family, social and educational conditions in Germany, consequences in Bavaria. *Nervenheilkunde*, 22 (9), 459-461.
- Ho, E. S-C. (2005). Effect of school decentralization and school climate on student Mathematics performance: The Case of Hong Kong. *Educational Research for Policy and Practice*, 4, 47-64.
- Ho, E. S-C (2006). Educational decentralization in three Asian societies: Japan, Korea and Hong Kong. *Journal of Educational Administration*, 44 (6), 590-603.
- Holsti, O.R. (1969). *Content analysis for the social sciences and humanities*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Hood, C. (1983). *The Tools of government*. Chatham, N. J: Chatham House Publishers.
- Hopmann, S. T. (2007). Epilogue: no child, no school, no State left behind: comparative research in the age of accountability. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 363-364). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Hopmann, S.T., & Brinek, G. (2007). Introduction: PISA according to PISA – Does PISA keep what it promises?. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 9-20). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Hörmann, B. (2007). Disappearing students PISA and students with disabilities, In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 157-174). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Husen, T., & Tuijnman, A. (1994). Monitoring standards in education: why and how it came about. In A. Tuijnman & T. N. Postlethwaite (eds.). *Monitoring the standards of education* (pp. 1- 22). New York: Pergamon.

- Iyengar, S. (1993). Agenda setting and beyond: television news and the strength of political issues. In W. H. Riker (1993). *Agenda formation* (pp. 211-229). Michigan: University of Michigan Press.
- Jacobsson, B. (2006). Regulated regulators: global trends of state transformation. In M.-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance – Institutional dynamics of regulation* (pp. 205-225). Cambridge: University Press.
- Jacobsson, B., & Sahlin-Andersson, K. (2006). Dynamics of soft regulations. In M.-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance – Institutional dynamics of regulation* (pp. 247-265). Cambridge: University Press.
- Jæger, M. M.(2007).Economic and social returns to educational choices: extending the utility function. *Rationality and Society*,. 19(4), 451-483. Sage Publications. Disponível em <http://rss.sagepub.com/cgi/content/abstract/19/4/451>
- Jahnke, T. (2007). Deutsche Pisa-Folgen. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 305-320). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Jenkins, S. P., Micklewright, J., & Schnepf, S. V. (2006). Social segregation in secondary schools: how does England compare with other countries?. *ISER Working Paper*, 2006-2. Colchester: University of Essex.
- Jessop, B. (2003) *The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance*. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University. Disponível em <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-of-Complexity.pdf>
- Joachim, J., Reinalda, B., & Verbeek, B. (eds.) (2008). *International organizations and implementation – enforcers, managers, authorities ?* London and New York: Routledge.
- Jobert, B. (1995). Rhétoriques politiques, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. In A. Faure, G. Pollet & P. Warin (1995). *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (pp 13-24). Paris: L'Harmattan,.

- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action*. Paris: PUF.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont, CA: Duxbury Press.
- Ketele, J-M., & Roegiers, X. (1999). *Metodologia da recolha de dados*. (C. A. De Brito, Trad.). Lisboa: Instituto Piaget. (Obra original publicada em 1993).
- Kiss, A., Fejes, I., & Biró, Z. (2009b). Alguns aspectos e considerações sobre as avaliações do PISA na Roménia. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 10, 65-74. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Kivirauma, J., & Ruoho, K. (2007). Excellence through special education? Lessons from the Finnish School reform. *Review of Education*, 53 (3), 283-302.
- Klieme, E. (2001). Problem solving as transdisciplinary competence - Conception and first results of a study on school achievement. *Zeitschrift fur Padagogik*, 47 (2), 179-200.
- Knill, C., & Lemkuhl, D. (2002). Private actors and the State: internationalization and changing patterns of governance. *Governance*, 15 (1), 41-63.
- Kooiman, J. (dir.) (1993), *Modern governance. New government-society interactions*. London: Sage.
- Krippendorff, K. (1980). *Content analysis*. Beverly Hills, Ca.:SAGE.
- Langfeldt, G. (2007). PISA – Undressing the truth or dressing up a willto govern?. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 225-240). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Lapeyronnie, D. (2004). *L'académisme radical ou le monologue sociologique. Avec qui parlent les sociologues ?*, 4 (45), 621-651.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (dir.). (2004a). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.

- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004b). L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes, & P. Le Galès, (dir.). *Gouverner par les instruments* (pp. 31-44). Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004c). De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État. In P. Lascoumes, & P. Le Galès, (dir.). *Gouverner par les instruments* (pp. 357-369). Paris: Presses de Science Po.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004d). Instrument. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (orgs). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp 267-275). Paris: Sciences-Po Les Presses.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Latour, B. (1989). *La Science en Action*. Paris: Gallimard.
- Leca, J. (1996). La 'gouvernance' de la France sous la V^e République. Une perspective de sociologie comparative, In F. D'Arcy, & L. Rouban. *De la V^e République à l'Europe* (pp. 329-365). Paris: Presses de Sciences-Po.
- Lee, R. L. (2003). *Métodos não interferentes em pesquisa social*. Lisboa: Gradiva.
- Le Galès, P., & Thatcher, M. (1995). *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan.
- Leino, K., Linnakylä, P., & Malin, A. (2004). Finnish students' multiliteracy profiles. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 48(3), 251-270.
- Leuze, K., Martens, K., & Rusconi, A. (2007). Introduction. In K., Martens, A. Rusconi, & K. Leuze (eds). *New arenas of education governance – the impact of international organisations and markets on education policy making* (pp 3-15). London: Routledge.
- Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2005). Globalizing Regulatory Capitalism, *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 191–99

- Lie, S., & Linnakyla, P. (2004). Nordic PISA 2000 in a sociocultural perspective. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 48(3), 227-230.
- Lima, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga, Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Lindblad, S., & Popkewitz, T.S. (2004). Educational restructuring: (Re) thinking the problematic of reform. In. S. Lindblad & T.S. Popkewitz (eds.). *Educational restructuring: perspectives on travelling policies*. Greenwich: Information Age Publishing.
- Lindblom, C. L. (1990). *Inquiry and change. The troubled attempt to understand and change society*. New York: Yale University Press.
- Lindblom, C., & Woodhouse, E. (1993). *The policy-making process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Linder, S., & Peters, H. B. G. (1984). From social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, 4 (3), 237-259.
- Linder, S., & Peters, H. B. G. (1998). The study of policy instruments: four schools of thought. In B. G. Peters & F. K. M. Vannispén, (dir.). *Public policy instrument, evaluating the tools of public administration* (pp.33-45). Cheltenham: Edward Elgar,
- Lindquist, E.A. (1990). The third community, policy inquiry, and social scientists. In S. Brooks, & A.-G. Gagnon (eds.). *Social scientists, policy, and the State* (pp.21-51). New York: Praeger.
- Lingard, B., & Grek, S. (2007). *The OECD, indicators and PISA: an exploration of events and theoretical perspectives* [Working paper 2]. ESRC/ESF research project on fabricating quality in education.
- Linnakylä, P., Malin, A., & Taube, K. (July 2004). Factors behind low reading literacy achievement. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 48(3), 231-249.

- Linnakylä, P., & Välijärvi, J. (2006). Rendimiento de los estudiantes finlandeses en PISA. Las claves del éxito en lectura. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 227-235.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucrats: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- López, C. M. (2006). Andalucía y el informe PISA. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 477-480.
- Lüdke, M., & André, M. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Macedo, B, & Afonso, N. (2002). *Desenvolvimento dos novos modos de regulação*. Project REGULEDUCNETWORK. Lisboa: FPCEUL.
- Mangez, E. (2001). Régulation de l'action éducative dans les années quatre-vingt dix. *Education et société*, 8, 81-96.
- Mangez, E. (2008). Knowledge economy, knowledge policy and knowledge regimes. In B. Delvaux & E. Mangez. *Towards a sociology of the knowledge-policy relation* (pp.98-118). KNOWandPOL Literature Review. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Mangez, E., & Cattonar, B. (2009). A posição do PISA na relação entre a sociedade civil e o sector educativo na Bélgica francófona. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 10, 15-26. Consultado em 31 de Maio, 2010, em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- March, J. G., & Olsen, J. P (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, J.G., & Simon, H.A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Marchesi, A. (2006). El informe PISA y la política educativa en España. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 315-336.
- Marcussen, M. (2004a). OECD Governance through soft law. In U. Mörth (ed.) (2004). *Soft law in governance and regulation – An interdisciplinary analysis* (pp. 103-128). Cheltenham: Edward Elgar.

- Marcussen, M. (2004b). The Organization for Economic Cooperation and Development as ideational artist and arbitrator: reality or dream? In B. Reinalda & B. Verbeek (eds.). *Decision making within international organisations* (pp. 90-105). London: Routledge.
- Marginson, S., & Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: a glonacal agency heuristic. *Higher Education*, 43, 281-309.
- Marian, S. (2006). Education in a free society. *Quality management in higher education, proceedings*, 191-196.
- Marks, G. N. (2005). Cross-national differences and accounting for social class inequalities in education. *International Sociology*, 20(4), 483-505.
- Marks, G. N. (2006). Are between- and within-school differences in student performance largely due to socio-economic background? Evidence from 30 countries. *Educational Research*, 48 (1), 21-40.
- Marks, G. N. (2007). Do schools matter for early school leaving? Individual and school influences in Australia. *School Effectiveness and School Improvement*, 18(4), 429-450.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation et marche. Une analyse de six espaces scolaires en Europe*. Paris: Presses universitaires de France.
- Maroy, C., & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 73-87.
- Maroy, C., & Mangez, C. (2008). Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance? *Revue Française de Pédagogie*, 164, 87-90.
- Martens, K., Balzer, C., Sackmann, R., & Weyman, A. (2004). Comparing governance of international organizations – the EU, the OECD and educational policy [TranState Working Papers, n°.7]. Bremen: Sfb 597 «Staatlichkeit im Wandel».

- Martens, K., Rusconi, A., & Leuze, K. (eds.) (2007). *New arenas of education governance – the impact of international organisations and markets on education policy making*. London: Routledge.
- Martens, K., & Wolf, K. D. (2005). Boomerangs and trojan horses: The internationalization of education policy in the EU and the OECD. Paper for Presentation at the CONNEX-Workshop “Soft Modes of Governance and the Private Sector” – the EU and the global experience” Darmstadt, 1-3 November 2005.
- Martín, C. M. (2006). La evaluación del sistema educativo. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 315-336.
- Maslowski, R., Scheerens, J., & Luyten, H. (2007). The effect of school autonomy and school internal decentralization on students' reading literacy. *School Effectiveness and School Improvement*, 18 (3), 303-334.
- Massardier, G. (2003). *Politiques et action Publique*. Paris: Armand Colin.
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. In J. Kooiman (dir.). *Modern governance. new government-society interactions* (pp. 9-20). London: Sage.
- McDowell, L. (1998). Elites in the city of London: some methodological considerations. *Environment and Planning*, A 30, 2133-46.
- ME (1996). *Pacto Educativo para o futuro*. Lisboa: ME.
- ME (2007). *Currículo Nacional do Ensino Básico (CNEB)*, homologado a 28 de Dezembro de 2007. Lisboa: ME.
- Meny, Y., & Thoenig, J-C (1989). *Politiques publiques*. Paris: PUF
- Meuret, D., & Morlaix, S. (2006). L'influence de l'origine sociale sur les performances scolaires: Par Ou Passe-T-Elle?. *Revue Française de Sociologie*, 47(1), 49-79.

- Meyer, J.W. (1992). Background: a perspective on the curriculum and curricular research. In J. W. Meyer, D. H. Kamens & A. Benavot (1992). *School knowledge for the masses: world models and national primary curricular categories in the twentieth century* (pp. 18-27). Washington: The Falmer Press.
- Meyer, J. W. (2000). Globalização e currículo: problemas para a teoria em sociologia da educação. In A. Nóvoa & J. Schriewer (orgs.). *A difusão mundial da escola* (pp. 15-32). Lisboa: Educa.
- Meyer, J. W., Kamens, D. H., & Benavot, A. (1992). *School knowledge for the masses: world models and national primary curricular categories in the twentieth century*. Washington: The Falmer Press.
- Meyer, J. W., Ramírez, F., & Soysal, Y. (1992). World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociology of Education*, 65, 128-149.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1991). *Institutionalized organizations - formal structures as myth and ceremony*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meyerhöfer, W. (2007). Testfähigkeit – Was ist das?. In S. T. Hopmann, G. Brinek, & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp.57-92). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage
- Mons, N. (2004). L'évaluation quantitative internationale des systèmes éducatifs: apports, limites et renouvellement. Communication à *EHESS/L'École des hautes études en sciences sociales*, Novembre.
- Mons, N. (2007). L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves. *Revue internationale de politique comparée*. Dossî: Les politiques éducatives comparées, 14 (3), 409-423.

- Mons, N., & Pons, X. (2009a). *The reception of PISA in France. knowledge and regulation of the educational system*. Report on Orientation 3 – WP 12, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Mons, N., & Pons, X. (2009b). A Recepção do PISA em França: uma abordagem cognitiva do debate institucional (2001 — 2008). *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 10, 27-40. Consultado em 31 de Maio de 2010, em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Moran, M. (2002). Review article: understanding the regulatory State. *British Journal of Political Science*, 32, pp. 391–413.
- Morand, C. A. (1991). *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*. Paris : Publisud.
- Moreau, J., Nidegger, C., & Soussi, A. (2006). Définition des compétences, choix méthodologiques et retombées sur la politique scolaire en Suisse. *Révue Française de Pédagogie*, 157, 43-54.
- Morgan, C. (2007 September). *The OECD Programme for International Student Assessment: unraveling a knowledge network*. Doctoral Thesis. School of Public Policy and Administration. Ottawa, Ontario: Carleton University.
- Mörth, U. (ed.) (2004a). *Soft Law in governance and regulation – an interdisciplinary analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mörth, U. (2004b). Conclusions. In U. Mörth, (ed.) (2004). *Soft law in governance and regulation – an interdisciplinary analysis* (pp. 191-200). Cheltenham: Edward Elgar.
- Mörth, U. (2006). Soft regulation and global democracy. In M.-L Djelic & K. Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance – institutional dynamics of regulation* (pp. 119-138). Cambridge: University Press.
- Mortimore, P. (July 2009). *Alternative models for analysing and representing countries' performance in PISA*. Paper commissioned by Education International Research Institute, Brussels.

- Mulford, B. (2002). Sorting the wheat from the chaff – knowledge and skills for life: first results from OECD's PISA 2000. *European Journal of Education*, 37(2), 211-221.
- Muller, P. (1990). *Les Politiques publiques*. Paris: PUF.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 189-207.
- Muller, P. (2003). *L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique*. Communication au Séminaire MESPI, Novembre. Disponible em <http://seminaire.mespi.online.fr>.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Nahessi, A. (2008). Making knowledge observable. Short considerations about the practice of 'doing knowledge'. Note for KNOWandPOL, non published paper.
- Nash, R. (2003a). Inequality/difference in education: is a real explanation of primary and secondary effects possible?. *British Journal of Sociology*, 54 (4), 433-451.
- Nash, R. (2003b). Is the school composition effect real? A discussion with evidence from the UK PISA data. *School Effectiveness and School Improvement*, 14 (4), 441-457.
- Normand, R. (2006). L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire. *Revue des sciences de l'éducation*, 32 (1), 53-70. Disponible em : <http://www.erudit.org/revue/rse/2006/v32/n1/013476ar.pdf>
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nóvoa, A. (2002). Ways of thinking about education in Europe. In A. Nóvoa & M. Lawn (eds). *Fabricating Europe: the formation of an education space* (131-155). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Oberhuemer, P. (March 2004). Controversies, chances and challenges: reflections on the quality debate in Germany. *Early Years*, 24 (1),9-21.
- OECD (1999). *Measuring student knowledge and skills – a new framework for assessment*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Measuring student knowledge and skills: the PISA 2000 assessment of Reading, Mathematical and Scientific Literacy*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Knowledge and skills for life. first results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD (2002). *Reading for change: performance and engagement across countries*. Paris: OECD.
- OECD (2003a). *Literacy Skills for the World of Tomorrow – Further Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD (2003b). *The PISA 2003 assessment framework–mathematics, reading, science and problem solving knowledge and skills*. Paris: OECD.
- OECD (2003c). *Student Engagement at School – A sense of Belonging and Participation – Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD (2003d). *Learners for Life: Student Approaches to Learning – results from PISA 2000*.
- OECD (2004a). *Messages from PISA 2000*. PISA: OECD.
- OECD (2004b). *What makes school systems perform? Seeing School Systems through the Prism of PISA*. Paris: OECD.
- OECD (2004c). *Learning for tomorrows world – first results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- OECD (2004d). *Problem solving for tomorrow's world – first measures of cross-circular competences from PISA 2003*. Paris: OECD.
- OECD (2005). *School factors related to quality and equity*. Paris: OECD.

OECD (2006a). *Assessing Scientific, Reading and Mathematical Literacy: a framework for PISA 2006*. Paris: OECD.

OECD (2006b). *Are Students Ready for a technology-rich world?: What PISA studies tell us*. Paris: OECD.

OECD (2006c). *Where immigrant students succeed - a comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD (2007a). *PISA 2006. Sciences competencies for tomorrows world*. Paris: OECD.

OECD (2007b). *PISA – The OECD Programme for International Student assessment* [PISA Brochure]. <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/51/27/37474503.pdf>

OECD/DEELSA (1997a). *First meeting of the Board of Participating Countries*, Paris, 6-7 October. [BPC(97.1).99bis]

OECD/DEELSA (1997b). *Second meeting of the Board of Participating Countries* (BPC), Paris, 15-16 December. [BPC(97.2).99]

OECD/DEELSA (1998a). *3rd Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, San Francisco, 20-21 April. [DEELSA/PISA/BPC(98)8]

OECD/DEELSA (1998b). *4th Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, Paris, 6-7 July [DEELSA/PISA/BPC(98)16]

OECD/DEELSA (1998c). *5th Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, Paris, 29-30 October [DEELSA/PISA/BPC(98)32]

OECD/DEELSA (1999a). *A Strategy for Dissemination at the International Level*. [DEELSA/PISA/BPC(99)3]

OECD/DEELSA (1999b). *6th Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, Tokyo, 1-3 March [DEELSA/PISA/BPC/M (99)1]

OECD/DEELSA (1999c). *7th Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, Paris, 4-5 October [DEELSA/PISA/BPC/M(99)1]

OECD/DEELSA (2000a). *8th Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, Melbourne, Australia, 13-15 March [DEELSA/PISA/BPC/M(2000)1]

OECD/DEELSA (2000b). *9th Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, Bremen, 26-27 October [DEELSA/PISA/BPC/M(2000)2REV]

OECD/DEELSA (2001a). *10th Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, OECD Headquarters, Paris, 18-20 April [DEELSA/PISA/BPC/M(2001)1]

OECD/DEELSA (2001b). *11st Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, Ottawa, Canada, 16-18 July [DEELSA/PISA/BPC/M(2001)2]

OECD/DEELSA (2001c). *12nd Meeting of the Board of Participating Countries*, Budapest, Hungary, 29-31 October [DEELSA/PISA/BPC/M(2001)3/REV1]

OECD/DEELSA (2002a). *13th Meeting of the Board of Participating Countries*, Helsinkin, 24-26 April [DEELSA/PISA/BPC/M(2002)1/REV1]

OECD/DEELSA (2002b). *14th Meeting of the Board of Participating Countries*, Prague, Czech Republic, 7-9 October [DEELSA/PISA/BPC/M(2002)2/REV1]

OECD/EDU (2003a). *15th Meeting of the PISA Board of Participating Countries (BPC)*, [EDU/PISA/BPC/M(2003)1]

OECD/DEELSA (2003b). *16th Meeting of the Board of Participating Countries (BPC)*, Lisbon, 20-22 October [EDU/PISA/BPC/M(2003)2]

OECD/EDU (2004). *17th Meeting of the PISA Board of Participating Countries (BPC)*, Lucerne, 15-17 March [EDU/PISA/BPC/M(2004)1]

OECD/EDU (2005a). *Progress and Output Results of the Programme of Work 2002 to 2006. Meeting of OECD Education Chief Executives*. Copenhagen, 22 to 23 September 2005.[EDU (2005)9] Disponível em:
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/17/35378941.pdf>

OECD/EDU (2005b). *Chair's Summary. Meeting of the Education Chief Executives* Copenhagen, 22 to 23 September 2005. [EDU (2005)13] Disponível em:
<http://www.oecd.org/dataoecd/56/34/35557211.pdf>

- OECD/EDU (2005c). *Longer Term Strategy of the Development of PISA. 20th Meeting of the Governing Board*, Reykjavik, 3-5 October.[EDU/PISA/GB(2005)21].
- OECD/EDU (2007a). *23rd Meeting of the Governing Board (PGB)*, 12-14 March 2007, Oslo, Norway. [EDU/PISA/GB/M (2007)1/REV2].
- OECD/EDU (2007b). *Strategy for the Evaluation of the Policy Impact of PISA. 24th Meeting of the Governing Board*, 29-31 October 2007, Edinburgh, UK. [EDU/PISA/GB(2007)35].
- OECD/EDU (2007c). *Effective Management of meetings of PISA National Project Managers. 24th Meeting of the Governing Board*, 29-31 October 2007, Edinburgh, UK. [EDU/PISA/GB(2007)36].
- OECD/EDU (2007d). *Reading Literacy: a framework for PISA 2009. 24th Meeting of the Governing Board*, 29-31 October 2007, Edinburgh, UK. [EDU/PISA/GB(2007)41].
- OECD/EDU (2007e). *Discussion Paper for Establishing a Strategy for the Involvement of Non-OECD Countries in PISA. 24th Meeting of the Governing Board*, 29-31 October 2007, Edinburgh, UK. [EDU/PISA/GB(2007)42].
- OECD/EDU (2007f). *Analysis and reporting plan for the PISA 2006 assessment. 24th Meeting of the Governing Board*, 29-31 October 2007, Edinburgh, UK. [EDU/PISA/GB(2007)33].
- OECD/EDU (2007g). *Process for the development of PISA 2006 analyses and reports. 24th Meeting of the Governing Board*, 29-31 October 2007, Edinburgh, UK. [EDU/PISA/GB(2007)34].
- OECD/EDU (2008a). *Draft Agenda. 25th Meeting of the Governing Board*, 6-9 April 2008, Warsaw, Poland. [EDU/PISA/GB/A(2008)1].
- OECD/EDU (2008b). *Composition and Mandate of the PISA Editorial Group. 25th Meeting of the Governing Board*, 6-9 April 2008, Warsaw, Poland. [EDU/PISA/GB(2008)5].

OECD/EDU (2008c). *Financing of Risks and Research and Development Work for PISA. 25th Meeting of the Governing Board*, 6-9 April 2008, Warsaw, Poland. [EDU/PISA/ GB(2008)14].

OECD/EDU (2008d). *Election of Officers. 25th Meeting of the Governing Board*, 6-9 April 2008, Warsaw, Poland. [EDU/PISA/ GB(2008)15].

OECD/EDU (2008e). *External Evaluation of the policy impact of PISA. 26th Meeting of the Governing Board*, 3-5 November 2008, The Hague, Netherlands. [EDU/PISA/ GB(2008)35/REV1].

OECD/PISA (1999a). *PISA Newsletter*, Issue 1, August. Disponível em: http://www.namsmat.is/vefur/rannsoknir/pisa/frettabr/PISANews_August99.pdf

OECD/PISA (1999b). *PISA Newsletter*, Issue 2, September.

OECD/PISA (1999c). *PISA Newsletter*, Issue 3, October/November. Disponível em: http://www.namsmat.is/vefur/rannsoknir/pisa/frettabr/PISANews_November99.pdf

OECD/PISA (1999d). *PISA Newsletter*, Issue 4, December.

OECD/PISA (2000a). *PISA Newsletter*, Issue 5, January. Disponível em: http://www.namsmat.is/vefur/rannsoknir/pisa/frettabr/PISANews_February00.pdf

OECD/PISA (2000b). *PISA Newsletter*, Issue 6, September. Disponível em: http://www.namsmat.is/vefur/rannsoknir/pisa/frettabr/PISANews_September00.pdf

OECD/PISA (2000c). *PISA national project managers manual 2000*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2000d). *School sampling manual - PISA 2000*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2000e). *School co-ordinator's manual - PISA 2000*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2000f). *Test administrator's manual - PISA 2000*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2000g). *School quality monitor manual - PISA 2000*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2000h). *Manual for the PISA 2000 database*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2001). *PISA Newsletter*, Issue 7, April. Disponível em: http://www.mpib-berlin.mpg.de/en/Pisa/pdfs/PISANews_April01.pdf

OECD/PISA (2002). *PISA Newsletter*, Issue 8, September.

OECD/PISA (2003a). *PISA national project managers manual 2003*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2003b). *PISA Newsletter*, Issue 9, October. Disponível em: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/28/22/33672553.PDF>

OECD/PISA (2003c). *Technical standards for the implementation of PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2003 d). *School sampling manual - PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2003e). *School co-ordinator's manual - PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2003f). *Test administrator's manual - PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2003g). *Quality monitor's manual - PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2003h). *PISA 2003 data analysis manuals for SAS and SPSS users*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2004). *PISA Newsletter*, Issue 10, July.

OECD/PISA (2005). *PISA national project managers manual 2006*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2006a). *School sampling manual - PISA 2006*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2006b). *PISA 2006 Technical notes - Information on the technical background to PISA 2006*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2006c). *PISA 2006 Technical standards*. Paris: OECD.

OECD/PISA (2006d). *Manual for the PISA 2006 data base*. Paris: OECD.

Ohmae, K. (1995). *The pluralist State*. London: Macmillan.

- Olechowski, R. (2007), Vorwort. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 5-9). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Olsen, R. V. (2007). Large-Scale International Comparative Achievement Studies in Education: Their Primary Purposes and Beyond. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 265-294). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Olsen, R. V., & Lie, S. (2006). Les évaluations internationales et la recherche en éducation: principaux objectifs et perspectives. *Révue Française de Pédagogie*, 157, 11-26.
- Orrantia, J. S. (2006). Los retos de la evaluación de sistemas educativos. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 457-474.
- Owen, E., Hodgkinson, G.D., & Tuijnman, A. (1995). Towards a strategic approach for developing international indicators of student achievement. In OECD. *Measuring What Students Learn*. Paris: OECD.
- Ozga, J., & Grek, S. (2008). *Governing by numbers? Shaping education through data*, 44 [CIESbriefings]. Disponível em: <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/174686.pdf>
- Papadopoulos, Y. (1994). *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris: Montchrestian
- Papanastasiou, E.C., Zembylas, M., & Vrasidas, C. (2003). Can computer use hurt science achievement? The USA results from PISA. *Journal of Science Education and Technology*, 12(3), 325-332.
- Patton, M.Q. (1980). *Qualitative evaluation*. Beverly Hills, Ca.:SAGE.
- Pérez, D. G., & Vilches, A. (2006). ¿Cómo puede contribuir el proyecto PISA a la mejora de la enseñanza de las ciências (y de otras áreas de conocimiento)? *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 295-311.

- Peters, B. G (2002). The politics of tool choice. In L. M Salomon (dir.). *The tools of government. a guide to the new governance*. (pp. 552-564). Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G., & Vannispén, F. K. M. (dir.) (1998). *Public policy instrument, evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1998). *The external control of organizations*. NY: Harper & Row.
- Phillips, D., & Ochs, K. (2003). Processes of policy borrowing in education: some explanatory and analytical devices. *Comparative Education*, 39 (4), 451-461.
- Phillips, D., & Ochs, K. (2004). Researching policy borrowing: some methodological problems in comparative education. *British Educational Research Journal*, 30(6), 773-784.
- Plomp, T., Howie, S., & McGaw, B. (2003). International studies of educational achievement. In T. Kellaghan, D.L. Stufflebeam & L.A. Wingate (eds.). *International handbook of educational evaluation* (pp.951-978). Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic.
- Pollet, G. (1987). Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. In A. Faure, G. Pollet & P. Warin (dirs.) (2005). *La Construction du sens dans les politiques publiques* (pp. 25-47). Paris: Éditions l'Harmattan.
- Pons, X., & van Zanten, A. (2007). Knowledge circulation, regulation and governance. KNOWandPOL Project, *Literature Review* (part 6). Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Popkewitz, T.S. (2000). Preface [and] globalisationregionalisation, knowledge, and the educational practices. In T.S. Popkewitz (ed.). *Educational knowledge: changing relations between the state, civil society, and the educational community* (pp. vii-x, 3-27). New York: State University of New York Press.

- Postlethwaite, T. N. (1999). Overview of issues in international achievement studies. In B. Jaworski & D. Phillips (eds.). *Comparing Standards Intenationally* (pp. 23-59). Oxford: Symposium Books.
- Power, M. (1997). From risk society to audit society. *Soziale systeme*, 3 (1). 3-21.
- Power, M. (2003). Auditing and the production of legitimacy. *Accounting, organizations and society*, 28 (4). 379-394.
- Prais, S.J. (2003). Cautions on OECD's recent educational survey. *Oxford Review of Education*, 29 (2), 139-63.
- Prais, S.J. (2004). Cautions on OECD's recent educational survey (PISA): rejoinder to OECD's response. *Oxford Review of Education*, 30 (4), 569-73.
- Prats, J. (2006). El estudio PISA 2003 en Cataluña: resultados y factores contextuales. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 439-456.
- Prenzel, M., & Zimmer, K. (2006). Études complémentaires de PISA 2003 en Allemagne: principaux résultats et enseignements. *Révue Française de Pédagogie*, 157, 55-70.
- Puchhammer, M. (2007). Language-based item analysis – problems of intercultural comparisons. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 127-138). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Puwar, N. (1997). Reflections on interviewing women MPs. *Sociological research online*, 2 (1) . Consultado em 15 de Agosto de 2010, em <http://www.socresonline.org.uk/2/1/4.html>
- Quivy, R., & Campenhoudt, L.V. (1992). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Ramalho, G. (2002). Portugal no PISA 2000 – condições de participação, resultados e perspectivas. *Revista Portuguesa de Educação*, 15 (2), 25-50.

- Ramírez, F. (1992). A institucionalização e globalização do estado-nação: cidadania e mudança educacional. *Estado e Sociedade*, 43, 413-437.
- Ramírez, F. O., & Ventresca, M.J. (1992). Building the institution of mass schooling: isomorphism in the modern world. In B. Fuller & R. Rubinson (orgs). *The political construction of education. The State, school expansion and economic change* (pp. 46-59). Nova Iorque: Praeger Publishers.
- Rangvid, B. S. (2007). School composition effects in Denmark: quantile regression evidence from PISA 2000. *Empirical Economics*, 33, 359-388.
- Rautalin, M., & Alasuutari, P. (2007). The curse of success: the impact of OECD's Programme for International Student Assessment on the discourses of the teaching profession in Finland. *European Educational Research Journal*, 6 (4), 348-63.
- Recio Muñoz, T. R. (2006). PISA y la evaluación de las matemáticas. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 263-273.
- Reinalda, B., & Verbeek, B. (eds.) (2004). *Decision making within international organisations*. London: Routledge.
- Reinharz, S. (1992). *Feminist methods in social research*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rémond, M. (2006). Éclairages des évaluations internationales PIRLS et PISA sur les élèves français. *Révue Française de Pédagogie*, 157, 71-84.
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale* (3^a ed). Paris: A. Colin.
- Reynaud, J.-D. (1999). *Le conflit, la négociation et la règle*. Toulouse: Octarès Éditions.
- Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. Terssac (dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats et prolongements* (pp. 103-113). Paris: La Decouverte.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.

- Riker, W. H. (1993). *Agenda formation*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Rindermann, H (2006). What do international student assessment studies measure? School performance, student abilities, cognitive abilities, knowledge or general intelligence?. *Psychologische Rundschau*, 57 (2), 69-86.
- Rindermann, H (2007). The g-factor of international cognitive ability comparisons: the homogeneity of results in PISA, TIMSS, PIRLS and IQ-Tests across nations. *European Journal of Personality*, 21, 667-706.
- Rinne, R., Kallo, J., & Hokka, S. (2004). Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response. *European Educational Research Journal*, 3(2), 454-86.
- Risse, T. (2004). *Transnational governance and legitimacy*. Centre for Transatlantic Foreign and Security Policy. Otto Suhr Institute of Political Science. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Rizo, F. M. (2006). PISA en América Latina: lecciones a partir de la experiencia de México de 2000 a 2006. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 153-167.
- Rizvi, F. (2004). Theorizing the global convergence of educational restructuring. In. S. Lindblad & T.S. Popkewitz (eds.). *Educational Restructuring: Perspectives on Traveling Policies* (pp. 21-41). Information Age Publishing.
- Robin, I. (2002). L'enquête PISA sur les compétences en lecture des élèves de 15 ans: trois biais culturels en question. *VEI Enjeux*, 129, 65-91.
- Robin, S. R., & Sprietsma, M. (2003). Characteristics of teaching institutions and students' performance: new empirical evidence from OECD data. *EconPapers*. IRES. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/paper/ctlouvir/2003028.htm>
- Rochex, J-Y (2006). Social, methodological, and theoretical issues regarding assessment: lessons from a secondary analysis of PISA 2000 literacy tests. *Review of Research in Education*, 163-212.
- Romero, L. R. (2006). Marco teórico de evaluación en PISA sobre matemáticas y resolución de problemas. *Revista de Educação*, extraordinário 2006, 275-294.

- Rose, G. (1997). Situating knowledges: positionality, reflexivities and other tactics *Progress in Human Geography*, 21, 305-320.
- Rosenblum, K. (1987). When is a question an accusation? *Semiotica*, 65 (1/2), 143-56.
- Rostás, Z., Kósa, I., Bodó, J., Kiss, A., & Fejes, I. (2009). *Use and circulation of PISA in a Romanian contex*. Report on Orientation 3 – WP 12, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Rubenson, K. (2008). OECD education policy and world hegemony. In R. Mahon & S. McBride (eds.). *The OECD and transnational governance*. Washington: University of Washington Press.
- Ruquoy, D. (2005). Situação de entrevista e estratégia do entrevistador. In L. Albarello, F. Digneffe, J-P Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy & P. de Saint-Georges. *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais* (pp.84-116) (2a ed.). (L. Baptista Trad.). Lisboa: Gradiva. (Obra original publicada em 1995).
- Rutkowski, D. J. (2007) Converging us softly: how intergovernmental organisations promote neoliberal educational policy, *Critical Studies in Education*, 48 (2), 229-247.
- Sabatier, P.A., & Jenkins-Smith, H.C. (eds) (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. & Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 209-234.
- Salamon, L. (org.). (2002a). *The tools of governance. A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L. (org.). (2002b). The new governance and the tools of public action: an introduction. In L. Salamon, (org.). *The tools of governance. A guide to the new governance* (pp.1-47). Oxford: Oxford University Press.
- Sánchez, E., & García-Rodicio, H. (2006). Re-lectura del estudio PISA: qué y cómo se evalúa e interpreta el rendimiento de los alumnos en la lectura. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 195-226.

- Schleicher, A. (2006a). Where immigrant students succeed: a comparative review of performance and engagement in PISA 2003. *Intercultural Education*, 17(5), 507-516.
- Schleicher, A. (2006b). Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 21-43.
- Schleicher, A. (2007). Can competencies assessed by PISA be considered the fundamental school knowledge 15-year-olds should possess? *Journal of Educational Change*, 8(4), 349-357.
- Schneeweis, N., & Winter-Ebmer, R. (2007). Peer effects in Austrian schools. *Empirical Economics*, 32, 387-409.
- Schnepf, S. V. (July 2007). Immigrants' educational disadvantage: an examination across ten countries and three surveys. *Journal of Population Economics*, 20(3), 527-545.
- Schoenberger, E. (1992). Self-criticism and self-awareness in research: a reply to Linda McDowell. *Professional Geographer*, 44, 215-218
- Schriewer, J. (2003). Globalisation in education: process and discourse. *Policy Futures in Education*, 1 (2), 271-82.
- Schriewer, J., & E. Keiner (1992). Communication patterns and intellectual traditions in educational sciences: France and Germany. *Comparative Education Review*, 36, 25-51.
- Schuller, T. (2005). Constructing International Policy Research: the role of CERI/OECD. *European Educational Research Journal*, 4 (3), 170-180. Disponível em: http://www.wwords.co.uk/eej/content/pdfs/4/issue4_3.asp#2
- Seixas, A.M. (2001). Políticas Educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In S. R Stoer, L. Cortesão & J.A Correia (Org.). *Transnacionalização da educação: da crise da educação à "educação" da crise*. (pp. 209-238). Porto: Afrontamento.

- Seixas, A.M. (2003). *Políticas educativas e ensino superior em Portugal. a inevitável presença do Estado*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Sequeira, F. (2002). A literacia em leitura. *Revista Portuguesa de Educação*, 15 (2), 51-60.
- Siddiqi, A, Subramanian, S.V., Berkman, L., Hertzman, C., & Kawach, I. (2007). The welfare state as a context for children's development: a study of the effects of unemployment and unemployment protection on reading literacy scores. *International Journal of Social Welfare*, 16 (4), 314-325.
- Sim-Sim, I., & Ramalho, G. (1993). *Como lêem as nossas crianças? Caracterização do nível de literacia da população escolar portuguesa*. Lisboa: GEP/ME
- Sjoberg, S. (2007). PISA and 'Real Life Challenges': Mission Impossible?, In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 203-224). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Smith, K. E. (2006). Problematizing power relations in 'elite' interviews. *Geoforum*, 37, 643-653
- Smithers, A. (2004). *England's education: what can be learned by comparing countries?* Liverpool: University of Liverpool Centre for Education and Employment Research.
- Star, S.L., & Griesemer, J.R. (1999 [1989]). Institutional ecology, 'translation' and 'boundary objects'. In M. Biagioli (ed.). *The Science Studies Reader* (pp. 505-524). Routledge: New York.
- Steiner-Khamsi, G. (2003). The politics of league tables. *Onlinejournal for Social Sciences and their Didactics*, 1, 1-6. Disponível em: <http://www.jsse.org/2003/2003-1/pdf/khamsi-tables-1-2003.pdf>
- Steiner-Khamsi, G. (ed.) (2004). *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press

- Stoker, G. (1997). Public-private partnerships and urban governance. In J. Pierre (ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience* (pp. 34-51). London: Macmillan.
- Stone, D. (2001). *Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas* [CSGR Working Paper 69/01], 1-41. Disponível em: <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/wpapers/wp6901.pdf>
- Strakova, J (Jun 2007). The impact of the structure of the education system on the development of educational inequalities in the Czech Republic. *Sociologicky Casopis-Czech Sociological Review* 43 (3), 589-610.
- Strange,S. (1996). *The retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sturdy, S. (2008). Knowledge notes. Response to Armin Nassehi: “Making Knowledge Observable”, Project KNOWandPOL.
- Surel, Y. (1997). *L'État et le livre: les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*. Paris, L'Harmattan.
- Surel, Y. (2004). Approches cognitives. In L.Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (orgs.). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 78-85). Paris: Sciences Po.
- Teodoro, A. (2001). Organizações internacionais e políticas educacionais nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In S.R. Stoer, L. Cortesão, & J.A. Correia (orgs.). *A transnacionalização da educação: da crise da educação à educação da crise* (pp. 127-164). Porto: Afrontamento.
- Teodoro, A. (2002). As novas formas de regulação transnacional no campo das políticas educativas, ou uma globalização de baixa intensidade. *EccoS Revista Científica*, UNINOVE, 1 (4), 61-77
- Terssac. G. (dir.) (2003). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats et prolongements*. Paris: La Decouverte.

- Thatcher, M. (2004). Réseau. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (orgs). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 384-390). Paris: Sciences-Po Les Presses.
- Thoenig, J-C. (2004). Politiques publiques. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (orgs). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 326-333). Paris: Sciences-Po Les Presses.
- Thorpe, G. (March 2006). Multilevel analysis of PISA 2000 reading results for the United Kingdom Using Pupil Scale Variables. *School Effectiveness and School Improvement*, 17(1), 33-62.
- Tiana, A. (2001). Le monde comme laboratoire éducatif . *Politiques d'éducation et de formation: analyses et comparaisons internationales*, 3, 47-57.
- Tricker, R. I. (1984). *Corporate governance*. Aldershot, UK: Gower Publishing,
- Trinidad, J. A. (2006). La Rioja hacia la evaluación censal de PISA. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 521-529.
- Turcsányi-Szabó, M., Bedő, A., & Pluhár, Z. (2006). Case study of a TeaM challenge game—e-PBL revisited. *Educ Inf Technol*, 11, 341-355.
- Turmo, A. (2004). Scientific Literacy and sócio-economic background among 15-year-olds – a nordic perspective. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 48(3), 287-305.
- Turner, R. (2006). El Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA). Una perspectiva general. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 45-74.
- Turner, R. (2007). PISA – The Programme for International Student Assessment: an overview. *Journal of Applied Measurement*, 8 (3), 237-48.
- Uljens, M. (2007). The hidden curriculum of PISA – The promotion of neo-liberal policy by educational assessment. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 295-304). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>

- Vala, J. (1986). A análise de conteúdo. In A. Silva & J. M. Pinto (orgs.). *Metodologia das ciências sociais* (pp. 101-128). Porto: Afrontamento.
- Vandenberg, V. (2001). Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement: origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité. *Education et sociétés*, 8, 111-123.
- Vandenberghe, V., & Robin, S. (2004). Evaluating the effectiveness of private education across countries: a comparison of methods. *Labour Economics*, 11, 487- 506.
- van Haecht, A. (2001). Les politiques publiques d'éducation: un renouvellement nécessaire des outils théoriques ? *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1 (4), 15-40.
- Van Zanten, A. (2001). *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris: Presses universitaires de France.
- Veiga, A. (s.d.). *Europeanization of Higher Education Area: towards a framework of analysis* [Working paper] CIPES – Centre for Research in Higher Education Policies -University of Porto-Portugal.
- Verdú, M. M., Esteban, G. F., & Julià, F. F. (2006). El estudio PISA y la comunidad educativa. Percepciones y opiniones sobre el proyecto PISA 2000 en España. *Revista de Educación*, extraordinário 2006, 381-398.
- Vidovich, L. (2004). Global-national-local dynamics in policy processes: a case of 'quality' policy in higher education. *British Journal of Sociology of Education*, 25 (3), 341-54.
- Vrignaud, P. (2006). La mesure de la littéracie dans PISA: la méthodologie est la réponse, mais quelle était la question?. *Révue Française de Pédagogie*, 157, 27-42.
- Walford, G. (1994). *Researching the powerful in education*. (red.) London: UCL Press.
- Walford, G. (2001). Privatization in industrialized countries. In H. Levin, (ed.). *Privatizing education: can the marketplace deliver choice, efficiency, equity, and social cohesion?* Boulder, Colorado: Westview.

- Waltenberg, F. (2005). Iniquidade Educacional no Brasil. Uma Avaliação com Dados do PISA 2000. *Economia*, 6 (1), 67-118.
- White, P., & Smith, E. (2005). What can PISA tell us about teacher shortages?. *European Journal of Education*, 40 (1), 93-112.
- Whitty, G. (2002). New Labour, educational policy and educational research. In G. Whitty (ed.), *Making Sense of Educational Policy* (pp. 126-140). London: Sage.
- Whitty, G., & Edwards, T. (1998). School choices policies in England and the United States: an exploration of their origins and significance. *Comparative Education*, 34(2), 211-227
- Williams, T., Williams, K., Kastberg, D., & Jocelyn, L. (2005). Achievement and affect in OECD nations. *Oxford Review of Education*, 31(4), 517-545.
- Willms J. D. (2006). Variation in socioeconomic gradients among cantons in French- and Italian-Speaking Switzerland: findings from the OECD PISA. *Educational Research and Evaluation*, 12 (2), 129-154.
- Wuttke, J. (2007). Uncertainties and Bias in PISA. In S. T. Hopmann, G. Brinek & M. Retzel (Eds.). *PISA According to PISA* (pp. 241-264). University of Vienna. Disponível em: <http://www.univie.ac.at/pisaaccordingtopisa/pisazufolgepisa.pdf>
- Wynands, A., & Möller, G. (2005). High-performing students in the 'Hauptschule' - A comparison of different groups of students in secondary education within Germany. *ZDM The international Journal of Mathematics Education*, 37(5), 437-444.
- Yeates, N. (2008). *Understanding Global Social Policy*. Bristol: The Policy Press.
- Yip, D. Y., Chiu, M.M., & Ho, E. S (2004). Hong Kong student achievement in OECD-PISA study: gender differences in science content, literacy skills, and test item formats. *International Journal of Science and Mathematics Education*, 2, 91-106.
- Ylä-Anttila, P., & Palmberg, C.(2007). Economic and industrial policy transformations in Finland. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7,169-187

Diários da Assembleia da República

<http://www.parlamento.pt/DAR/Paginas/default.aspx>

Imprensa

A Página www.a-pagina-da-educacao.pt

Educare www.educare.pt/

Expresso www.aeiou.expresso.pt

Público www.publico.clix.pt

Blogosfera (Anexo 3)

Internet

Portal ACER/MyPISA:

https://mypisa.acer.edu.au/index.php?Itemid=157&id=19&option=com_content&task=view

Portal da Direcção Geral de Inovação e desenvolvimento Curricular (DGIDC)

<http://sitio.dgfdc.min-edu.pt/>

Portal da FENPROF <http://www.fenprof.pt/>

Portal FNE <http://www.fne.pt/>

Portal do Fórum para a Liberdade da Educação www.liberdade-educacao.org

Portal do GAVE: <http://www.gave.min-edu.pt/>

Portal do Governo <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT>

Portal do Ministério da Educação <http://www.min-edu.pt/>

Portal da OCDE/PISA:

http://www.pisa.oecd.org/pages/0,3417,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1_1,00.html

Portal do Plano Nacional de leitura <http://www.planonacionaldeleitura.gov.pt>

Portal do ISPA:

<http://www.ispa.pt/ISPA/vPT/Publico/CorpoDocente/TempoIntegral/ProfessoresAssociados/DocGloriaRamalho.htm>

Portal da Universidade do Minho:

www.iep.uminho.pt/iep/conferencias_30anos/2005_04_22/MGTMR.doc

Legislação

Decreto-Lei n.º 229/97, de 30 de Agosto, Diário da República n.º 200, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, Diário da República n.º 102/98, Série I-A

Decreto-Lei n.º 542/99 de 13 de Dezembro, Diário da República n.º 288 Série I - A.

Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de Janeiro (Reorganização Curricular do Ensino Básico)

Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, Diário da República n.º 240, Série I-A

Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março, Diário da República n.º 73, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 74/2006, de 26 de Março, Diário da República n.º 60, Série I-A

Decreto-Lei n.º 208/2009, de 2 de Setembro, Diário da República n.º 170, Série I-A

Decreto Regulamentar n.º 30/2007 de 29 de Março, Diário da República, n.º 63, Série I.

Decreto Regulamentar n.º 2/2008 de 10 de Janeiro, Diário da República, n.º 7, Série I

Despacho n.º 2143/2007, de 9 de Janeiro, Diário da República, n.º 6, Série II série

Despacho n.º 546/2007, da Ministra da Educação, de 11 de Janeiro, Diário da República, n.º 8, Série II

Despacho n.º 12591, da Ministra da Educação de 16 de Junho de 2006, Diário da República, n.º 115, Série II

Despacho n.º 19 575/2006, de 25 de Setembro, Diário da República, n.º 185, Série II

Despacho n.º 14460, da Ministra da Educação, de 26 de Maio de 2008, n.º 100, Diário da República, Série II

Despacho n.º 20956/2008, Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Educação, de 11 de Agosto, Diário da República, n.º 154, Série II

Despacho conjunto n.º 1081/2005, de 22 de Dezembro, Diário da República n.º 244, Série II

Lei n.º 24/99, n.º 94/99 Série I-A

Portaria n.º 361/2007 de 30 de Março,

Portaria 383/2007 de 30 de Março, n.º 64, Série I.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2007, de 18 de Setembro, n.º 180, Série I