

## A regulação supranacional operada pelo PISA: construindo credibilidade internacional

Edite Maria Sudbrack <sup>1</sup>  ; Dora Ramos Fonseca <sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Brasil; <sup>2</sup> Universidade de Aveiro (UA), Portugal

**Resumo.** Este ensaio de natureza qualitativa reflete acerca da Avaliação Internacional, denominada PISA e seu potencial para induzir outras políticas educacionais, na esteira das regulações supranacionais. Com efeito, o tema da Avaliação em Larga Escala no caso, o PISA encontra sua gênese no esforço de racionalização das políticas sociais, entre as quais, a educação, a partir da crise do Estado-Providência nos países centrais. Almeja-se a análise dos expedientes de avaliação em larga escala, cuja característica estandarizada traduz sua matriz econômica ao gosto mercadológico, baseada na regulação supranacional, na publicização de resultados pela mídia, acirrando a competitividade entre escolas e redes de ensino, espelhando a esfera mercadológica e produzindo o ranqueamento entre países. Sob o pretexto de monitorar a qualidade, o PISA é portador do signo da reestruturação produtiva do capitalismo e de suas transformações. E, ainda, entende-se que o exame acaba por produzir a hierarquização dos países pela via do conhecimento. O Certame opera um processo de regulação supranacional, reforçado pelos processos de globalização hegemônica. A escolha do PISA como foco de análise, situa-se, portanto, em sua macroinfluência, determinando em tese, a formulação de políticas educacionais no Brasil e Portugal. Com efeito, as políticas educativas gestadas em nível internacional têm impactado em diferentes países, independentemente de sua cultura ou de suas idiosincrasias, como a Avaliação em Larga Escala de característica estandarizada e padronizada. O estudo se dá pela abordagem sociocrítica, nomeadamente a dos Estudos Comparados de natureza crítica.

**Palavras-chave:** avaliação em larga escala; regulação supranacional; política educacional; PISA.

### **La regulación supranacional operada por PISA: construyendo credibilidad internacional**

**Resumen.** Este ensayo de carácter cualitativo pretende reflexionar sobre las evaluaciones internacionales y su potencial para inducir otras políticas educativas a raíz de las regulaciones supranacionales. Así, en lo que respecta a la cuestión de la evaluación a gran escala del informe PISA, nace del esfuerzo por racionalizar las políticas sociales, incluyendo la educación, a partir de la crisis del estado de bienestar en los países centrales. El objetivo es analizar los expedientes de evaluación a gran escala, cuya característica normalizada traduce su matriz económica al modo del mercado, basándose en la regulación supranacional, la publicación de los resultados por los medios de comunicación, el aumento de la competitividad entre las escuelas y las redes educativas, como reflejo de la esfera del mercado, elaborando así una clasificación entre los diferentes países. Con el pretexto de supervisar la calidad, el informe PISA porta el sello de reestructuración productiva del capitalismo y sus transformaciones. Asimismo, se entiende que el examen provoca en última instancia la jerarquización de los países a través del conocimiento. El certamen se produce en un proceso de regulación supranacional, reforzado por los procesos de globalización hegemónica. Por tanto, la elección del informe PISA como foco de análisis radica en su macroinfluencia, que determina, en resumen, la formulación de políticas educativas en Brasil y Portugal. De este modo, las políticas educativas gestionadas a nivel internacional han repercutido en diferentes países, independientemente de su cultura o idiosincrasia, como la evaluación a gran escala caracterizada por la estandarización y la normalización. El estudio se basa en el enfoque sociocrítico, es decir, los estudios comparados de carácter crítico.

**Palabras clave:** evaluación a gran escala; regulación supranacional; política educativa; PISA.

### **The supranational regulation operated by PISA: building international credibility**

**Abstract:** This test of qualitative nature reflects on the International Assessment, called PISA and its potential to induce other educational policies, in the trake of supranational regulations. With result, the theme of the evaluation on a large scale in the case, the PISA finds its genesis in the effort to rationalize of social policies, among them, education, from the crisis of the Providence State in the central countries. It's hoped the analysis of dossiers of evaluation on a large scale, whose Standardized feature translates it's economic matrix to the interest, marketing, based on the supranational regulation, in the publication of results by the media, boosting competitiveness between schools and education networks, reflecting the marketing sphere and producing rankings between countries. The effect the pretext of monitoring quality, the PISA carries the sign of the productive restructuring of capitalism and its transformations. And, still, it is understood that the

*exam ends up producing the hierarchy of countries through knowledge. The Certame operates a process of supranational regulation, reinforced by the processes of hegemonic globalization. The choice of PISA as the focus of analysis is situated, therefore, in its macro influence, determining in thesis, the formulation of educational policies in Brazil and Portugal. With result educational policies gestated in the international level have impacted in different countries, regardless of their culture or their idiosyncrasies, such as the evaluation on a large scale of characteristic standardized and standardized. The study is based on the sociocritical approach, namely the Comparative Studies of a critical nature.*

*Keywords:* evaluation on a large scale; supranational regulation; educational politics; PISA.

## 1. Primeiras palavras

Este ensaio de natureza qualitativa reflete acerca da Avaliação Internacional, denominada PISA e seu potencial para induzir outras políticas educacionais, na esteira das regulações supranacionais. Com efeito, o tema da Avaliação em Larga Escala no caso, o PISA (*Programme for International Student Assessment*) encontra sua gênese no esforço de racionalização das políticas sociais, entre as quais, a educação, a partir da crise do Estado-Providência nos países centrais.

Segundo leciona Afonso “trata-se de tentar conciliar o Estado-avaliador-preocupado com a imposição de um currículo nacional comum com o controlo dos resultados e- a filosofia do mercado educacional [...]” (2000, p. 119). Este retrato da realidade portuguesa também se aplica ao cenário brasileiro.

Nesta dimensão, a crise do Estado-Nação, notadamente nos países centrais, tem impactado sobre a formulação de políticas educacionais, face aos determinantes da globalização e do novo capitalismo. Tal impacto também se alastra sobre os países capitalistas periféricos, parecendo seguir uma intencionalidade de controle e intervenção, na esteira da regulação supranacional. Conforme vaticina Afonso (2009), o estado desvincula-se das funções de produtor de bens e serviços para se transformar em regulador do processo de mercado.

Neste artigo almeja-se a análise dos expedientes de avaliação em larga escala, cuja característica estandardizada traduz sua matriz econômica ao gosto mercadológico, baseada na regulação supranacional, na publicização de resultados pela mídia, acirrando a competitividade entre escolas e redes de ensino, espelhando a esfera mercadológica e produzindo o ranqueamento entre países.

Diversos estudos revelam que se regista uma propagação do ideário neoliberal no campo educativo traduzido na expansão das ideias de *mercado* ou *quase mercado educacional* uma *faceta gestonária* utilizada com uma *linguagem bélica* ao nível do discurso político na área da educação, como afirmou contundentemente Formosinho & Machado (2007). São vários os investigadores (Seixas, 2001; Sá, 2002; Barroso & Viseu, 2003; Lima, 2011) que nos alertam para essa forte orientação nas políticas educativas em muitos países. É nosso pressuposto que as políticas educacionais estão profundamente marcadas pelas produções e pelas decisões de entidades supranacionais que hoje influenciam claramente as políticas à escala supranacional (Castro, 2011). São vários os organismos desse tipo que contribuem formal ou informalmente para a regulação (transnacional) da educação nos diferentes países (Azevedo, 2000; Seixas, 2001; Teodoro, 2001; Neto-Mendes, 2004; Dias, 2004; Barroso, 2006, Nóvoa, 2009; Castro, 2011). As instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a União Europeia e o Conselho da Europa, entre outras, têm marcado a direção das políticas educativas nos diferentes países do mundo. Na esteira de António Teodoro (2001), dizemos que o *gerencialismo global* faz deslocar, progressivamente, o poder dos vários Estados-Nação para organizações supranacionais as quais aos poucos assumem o controlo das agendas políticas em educação.

Numa perspectiva comparada entre Portugal e Brasil, projeta-se a análise dos mecanismos de Avaliação em Larga Escala, nomeadamente o PISA, na indução de políticas públicas, com potencial, em tese, para induzir políticas educativas. Tal proposta merece um esforço analítico por ser portadora de influência, sobretudo no modo de pensar o campo político (Correia, 2010). Os mecanismos de regulação à escala transnacional impõem as “lentes” para a observação e interpretação das realidades educacionais definindo à priori e de forma uniformizante as grelhas de análise e lógicas de pensamento e ação. Como aponta Nóvoa (2009, p.29), temos assistido a uma “série de classificações internacionais que não se limitaram a descrever uma situação, mas que constituíram categorias de pensamento, que definiram modalidades de ação”.

As narrativas da Avaliação Externa ausentaram do debate a ideia de processo, em outras palavras, há um deslocamento da promoção da qualidade, reduzindo-a a um produto (Nóvoa, 2009, p. 457). A primazia na agenda dos governos de diferentes países tem incorporado uma cultura avaliativa massificante, a partir da adesão das nações às aferições internacionais, como é o caso do PISA, justificando as reformas educacionais de toda a ordem.

Sob o pretexto de monitorar a qualidade, o PISA é portador do signo da reestruturação produtiva do capitalismo e de suas transformações. E ainda, entende-se que o exame acaba por produzir a hierarquização dos países pela via do conhecimento. Sob tal vértice, o Certame opera um processo de regulação sobre as diferentes nacionalidades, reforçado pelos processos de globalização hegemônica.

Ao problematizar os exames do PISA e do TIMSS, depreende-se que os mesmos têm identificado fragilidades nos sistemas escolares e têm frequentemente oferecido aos governos argumentos para a reformas educacionais rápidas. Em contexto social de redefinição do papel do Estado e da lógica mercantil que tem preponderado em vários países, a Avaliação parece assumir uma mudança nos modos de planejamento e gestão de políticas educacionais, sob a égide da regulação supranacional.

A escolha do PISA como foco de análise, situa-se, portanto, em sua macroinfluência, determinando em tese, a formulação de políticas educacionais no Brasil e Portugal. Com efeito, as políticas educativas gestadas em nível internacional têm impactado em diferentes países, independentemente de sua cultura ou de suas idiossincrasias. Um exemplo marcante é a Avaliação em Larga Escala de característica estandardizada e padronizada, nomeadamente o PISA e o caráter regulador que opera.

180

Está presente na narrativa da exacerbada valoração dos processos avaliativos, a hierarquização do conhecimento, o que leva a indagação sobre que conhecimento vale mais. Sob esta racionalidade se estabelecem comparativos entre os países, a partir dos produtos aferidos nos exames internacionais, como o PISA.

O poder atribuído aos resultados do Certame tem facultado aos governos, independente de corrente ideológica, realizar reformas educacionais assentadas nos escores produzidos. Vale dizer, governa-se por números, desconsiderando os processos democráticos de eleição de prioridades, tomada de decisões e de participação.

## 2. Avaliação no mundo globalizado

A globalização hegemônica produziu uma macroeconomia pautada no exacerbado individualismo, no endeusamento do mercado, gerando grande contingente de excluídos numa relação pautada pela competitividade em todos os níveis. Segundo Bauman (1999), é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta, a todos, na

mesma medida e da mesma maneira. De acordo com Santos (2004), o que caracteriza os tempos globalizados é a confusão dos espíritos que impede o nosso entendimento do mundo, do lugar, da sociedade e de cada um de nós mesmos.

O individualismo arrebatador presente na ordem social e individual acaba por construir o outro como objeto. Instaura-se uma nova lei sobre o valor das coisas, em que vai desaparecendo o apreço pela saúde, emprego, educação, dentro outros, enquanto bens inalienáveis do ser humano. Ao referir-se à globalização, Santos (2004, p. 18) fala da influência de três mundos em um só: “O primeiro seria o mundo tal como fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: outra globalização”.

Face a tantos reptos impostos às políticas educacionais, novas exigências são dirigidas à educação, o representando terreno fértil para acolher as avaliações em larga escala, nomeadamente as legitimadas pela OCDE e suas narrativas.

Sob este cenário, o projeto social transforma-se e influencia as políticas educacionais de maneira insofismável. Tributário da globalização hegemônica amplia a financeirização da economia enquanto modelo socioeconômico e cultural, cuja agenda determina novos sentidos à cultura e à educação, alçando-as à condição de mercadoria, cujo compromisso maior está no lucro de quem a gerencia. O incremento da globalização econômica, política e cultural exerce impactos significativos sobre a avaliação da educação e sugere maior relação entre o setor produtivo e suas necessidades. Tal ambiente busca modelos comparativos entre países. Assim, a OCDE apela para as reformas nos serviços públicos, calcadas, no desempenho eficaz. (Cury, 2017).

Entre os desdobramentos deste ideário (Santos, 2004) aludem à aplicação das teorias da *new public management*, cujo *modus operandi* considera que é preciso atuar segundo padrões empresariais de eficiência e eficácia e com novas formas de gestão, baseadas em contratos e serviços terceirizados, na mesma lógica econômica. Esta agenda situa-se na esteira de Dardot e Laval (2016, p. 17), quando afirmam “o neoliberalismo antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro e fundamentalmente uma “racionalidade” e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas a própria conduta dos governados”.

A globalização, no entender de Estêvão (2002) é multifacetada, ainda que sobressaia-se a perspectiva econômica neoliberal. No caso da OCDE, através do PISA, acentua-se seu caráter vertical, e o poderio das

nações dominantes transnacionalizando sua influência. Eis que a “globalização competitiva” (Arruda, 2000), encaixa-se hermeticamente nos propósitos do Inquérito internacional, enredando as nações em seus valores e na homogeneização de políticas e discursos.

Ainda que este modelo não deva levar ao fatalismo de que de não há outra saída, também não se pode ser ingênuo, desconhecendo a grande sobre determinação da globalização pela ideologia e práticas neoliberais. O cenário agudiza-se com a fragilidade e a vulnerabilidade dos estados nacionais, fruto das desigualdades sociais.

Há que estar atento, problematizando esta dinâmica global, ou como ensina Estêvão (2016, p. 97, 98):

[...] não se pode deixar de questionar a “prosperidade patológica” do *boom* consumista a que vimos assistindo; [...] ficando indiferentes as injustiças resultantes de um capitalismo multipolar sujeito a movimento de suas “placas tectônicas” de impacto nem sempre previsível.

O ambiente narrado é o território que fomenta a avaliação, baseado no desempenho, eficiência, eficácia e performatividade.

### 3. O fetiche da avaliação

À semelhança do fetichismo do mercado, expressão cunhada por Karl Marx, de que a mercadoria opera como se fosse portadora de vontade própria, a avaliação parece ter-se transmutado em alvo de adoração dos planejadores das políticas educacionais dos países, como se fossem detentoras de um poder mágico de por si só atribuir qualidade à educação.

O tema da avaliação externa em todos os níveis da educação tem sua gênese no esforço de racionalização das políticas sociais, inclusive a educação, partir, da crise do Estado Previdência. O discurso do Estado avaliador encontra sua fonte também numa racionalidade instrumental/reguladora, na qual a imposição dos valores da eficiência e eficácia forjam um pensamento único, traduz como legítimo. Nestas lógicas mercantis, a verificação e o controle dos resultados educativos tornaram-se aspetos centrais na ação/regulação do Estado em relação às escolas, reforçando a sua faceta de *Estado-avaliador*. Seguindo as ideias de Estêvão (2008, p. 506), o Estado acaba por entrar “na lógica dominante, a mercantil, “desmonumentalizando-se” e deixando o seu antigo poder imperial, mas assegurando a difusão das ideias da eficiência e eficácia, dando assim o seu contributo para o funcionamento do mercado”.

Os novos modos de regulação das políticas públicas em âmbito transnacional assentam-se no conhecimento que é hierarquizado pelas avaliações e legitimado por decisões políticas dos diferentes países. O PISA é um instrumento por excelência a serviço de tal propósito.

Esta narrativa ajusta-se ao desenvolvimento econômico e tecnológico para transmutar-se em uma racionalidade instrumental que hierarquiza o conhecimento. Perdem-se, com efeito, os espaços de deliberação democrática, de pensamento crítico e autônomo, substituindo-os por valores do mercado. Estes contextos, de traços predominantemente reguladores, conduzem a valorizar opções baseadas na meritocracia e não na ocorrência de uma avaliação mais democrática. Em estudo realizado por Afonso e Costa (2009), os mesmos apontam para a existência de uma regulação baseada no conhecimento, denominada de KRT (*Knowledge Based Regulation-Tools*), a qual define cada vez mais a posição dos países no cenário educacional e econômico.

A avaliação transfigura-se em fenômeno político, eis que envolve programas, redes de ensino, projetos, faz uso de recursos públicos. Seu impacto político nos sistemas educacionais se alarga para a sociedade como um todo. Apoia-se em reformas educacionais, seja nos currículos, na gestão, no financiamento, na assistência técnica, nas políticas e programas, entre outros.

183

As características da avaliação em larga escala dizem respeito a planos de longo prazo, aplicadas em períodos de tempo delimitados que permitem a análise temporal de evolução ou não-evolução. Mais que produzir novos dados, os sistemas de ensino devem gerar debates e reflexões sobre os indicadores existentes, na perspectiva da tomada de decisões, de interpretação dos resultados, não se detendo apenas ao produto, mas no processo. Há que se imprimir significação a estes elementos, à luz das realidades vividas. Nesta perspectiva, pode inserir-se a promoção da equidade da oferta educativa, induzindo novas políticas ou programas para fazer frente às necessidades diagnosticadas.

A carga de intervenção nos Estados nacionais se dá pelo uso das informações praticadas, redundando em uma “forma de governação” (Afonso & Costa, 2009, p. 1040). De forma análoga, os dados estatísticos, os rankings e os comparativos publicados são meios de pressão sobre os sistemas, exigindo-lhe a prestação de contas, compondo, a partir da instrumentação abundante, um quadro de interpretação do mundo, segundo sua ótica.

A contribuição de Afonso (2009) sinaliza que a avaliação estandardizada criterial apresenta-se como aliada ao controle do Estado sobre os sistemas educativos e seus profissionais. Vale dizer que, o predomínio de

testes e exames é uma realidade presente em vários países (Afonso, 2009). O autor prossegue informando que a avaliação produz rankings, ou seja, efeitos de mercado. Tais resultados, segundo o autor (Afonso, 2009) são assumidos de forma acrítica, como se fossem técnica, cultural e politicamente neutros.

As reflexões levadas a termo pela academia e pelo coletivo dos docentes podem imprimir tensões às visões dominantes, através da proposição de avaliações que envolvam múltiplas dimensões. Para o autor (Afonso, 2009) impõe-se a construção de modelos democráticos e transparentes de avaliação, prestação de contas e de responsabilização (*accountability*), implica igualmente a valorização social, cultural e política dos processos de participação, negociação e justificação, e, adesão de modelos exemplificados de justiça e equidade social, educacional e avaliativa.

Ventura (2016) refere que a avaliação deve ser um meio de “partilhar e transferir conhecimento, competência e poder” (p. 15).

#### 4. O PISA

184

O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), criado em 1997 e aplicado em 2000, afere conhecimentos e habilidades dos alunos na faixa etária de 15 anos de idade, 7ª série ou 8º ano. Realizado nos países da OCDE e em países convidados, acontece a cada 3 anos, avaliando as áreas de leitura, matemática e ciências.

O Inquérito constitui-se em dispositivo internacionalmente aceito, que compara desempenhos escolares entre países, revelando-se num importante mecanismo de ações da OCDE que se justifica, segundo seus argumentos, para medir a qualidade da educação. Para a OCDE “O PISA é um esforço colaborativo, que reúne a expertise científica dos países participantes”. Além da dimensão técnica, o PISA amealha capital político, pela validação internacional que lhe é conferida, não só pelos países membros da OCDE, mas também pelos que participam do Certame como convidados.

Ainda que a OCDE não expresse literalmente em sua missão institucional a funcionalidade da regulação (Jakobi, 2012), são visíveis suas interferências na regulação das políticas públicas, notadamente, as educativas, nas duas últimas décadas. Entre as Políticas Públicas a educação tem recebido profunda carga de influência dos organismos internacionais, acentuando-se a regulação que opera em caráter transnacional (Lemos, 2014)

Não por acaso, a definição de políticas públicas de educação tem interessado a estes organismos deixando de ser atributo exclusivo dos estados nacionais. Com efeito, os grandes destinos da educação são gestados em nível supranacional, além fronteiras. No momento em que o conhecimento é a grande moeda, passa a ocupar um lugar no coração da competição econômica e- por extensão- a transmissão desses conhecimentos, designadamente, a educação (Moutsios, 2009).

Torna-se, assim, estratégico para as agências multilaterais participarem tão avidamente na produção de diretrizes para conduzir a educação. Para Carvalho (2011, p. 15), o PISA configura-se como um dispositivo técnico e social, pelo fato de que “associa (i) procedimentos de medida e meios de conhecimentos a (ii) interpretações acerca do campo educacional e da acção educativa, bem como acerca dos modos através dos quais devem ser regulados”.

O autor (ID) prossegue afirmando que o PISA, não apenas aponta capacidades de aprendizagem dos países, mas, sobretudo, sinaliza para quais modos de aprender, os que possuem potencial competitivo mundial. Fabrica e circula, portanto, uma determinada tecnologia de conhecimento e políticas. Tal contexto para a política, objetiva designar que saberes podem orientar os gestores em seu planejamento e acção.

Carvalho e Costa (2011) alertam que o PISA é muito mais do que um grande Inquérito. Mas que: “O Programa é um espaço” de organização que põe em cooperação mundos sociais muito diversos- investidores de centros de pesquisas públicos ou privados, peritos, profissionais da OCDE, decisores políticos, burocratas e tecnoestruturas da administração- e que recorre a sofisticados meios de coordenação entre produtores de conhecimento pericial e entre estes e os atores que operam nos campos da política, da administração, da educação e da investigação (p.41). Estas alianças atuam no sentido de que o PISA, não só se mantenha em evidência, e, com prestígio, como faz ampliar seu raio de acção.

A OCDE, cujo foco destacamos é uma organização com alto grau de sofisticação. Em tese recente Lemos (2014) descreve o grau de aprimoramento da direção de educação da OCDE, a qual, por exemplo, é composta por vários programas, entre os quais o Comitê do PISA (OCDE, 2014). A manutenção de sua influência se dá também pela literatura que produz. Os discursos da OCDE são veiculados através de documentos, textos, livros, base de dados, papers, entre outros, destacando-se como uma das maiores editoras do mundo neste campo.

A OCDE tem consciência desta ingerência que causa e a monitora através de levantamentos, que apontam seus impactos nas políticas educativas dos países. No caso deste estudo que envolve o PISA, o exame é legitimado, pela adesão dos países membros, como Portugal, e também dos países convidados como o Brasil, os quais levam em conta seus resultados na formulação de medidas educacionais.

As críticas dirigidas ao PISA, pelo seu caráter estandardizado é resumidamente apontada por Fernandes (2004), quando assinala os contextos, os currículos, o tipo de amostragem, entre outras discrepâncias entre países, como dificuldades em estabelecer comparativos.

São muitas as ressalvas atribuídas ao Certame, para efeito deste trabalho, concentramos o esforço na análise da categoria KRT com base em Lemos (2014), que, sem minimizar outras interferências representa nossa lente de análise, em consonância com nossos objetivos de investigação, de que a mesma parece estabelecer uma nova governação, uma regulação supranacional. A avaliação em Larga Escala, denominada PISA (*Programme for International Student Assessment*), idealizada pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) acontece a cada três anos nos países membros da organização. Na construção da proposta, vislumbra-se uma resposta da OCDE às próprias exigências/necessidades dos países membros de disporem de dados sobre conhecimentos e competências dos sistemas educacionais (Afonso & Costa, 2009).

186

Para alguns, esta avaliação tem o mérito de divulgar uma base de dados e informações sobre o desempenho cognitivo, propiciando o cruzamento de indicadores entre países, escolas e estudantes testados, acompanhando assim a evolução das performances dos países envolvidos. Fica visível a diferença entre os melhores e os piores desempenhos, acirrando as desigualdades educacionais (Brasil, 2016). Segundo a mesma fonte (Brasil, 2016), no Brasil, a média do PISA está em ascensão, a evolução mais positiva foi obtida por Portugal, Itália, entre outros países.

O PISA inscreve-se na perspectiva da regulação da educação, como política pública, atendendo aos propósitos de uma economia baseada no conhecimento. Neste particular, combinam-se a regulação e os elementos de mercado ao domínio público, que, segundo Afonso (1999), aumenta o controle sobre as escolas, bem como inserem dispositivos de publicização dos resultados, promovendo a competitividade entre as redes de ensino.

O uso do Indicador Internacional enquanto processo de decisão política, difunde um tipo especial de conhecimento, no caso do exame de avaliação de desempenho, na leitura, nas ciências e na matemática e suas

literacias. Assim, a OCDE acaba por regular a política educativa, a partir de instrumentos de avaliação em larga escala, como o PISA, comparando desempenhos entre países e sistemas de ensino.

Pelo fato de ser coordenado pela OCDE e sua experiência em estudos comparativos, é portador de uma lógica que o legitima. Assim, segundo Afonso e Costa (2009), esta visão legitimadora é veiculada pela credibilidade, pela maleabilidade, pela relevância simbólica e pela pertinência (Afonso e Costa, 2009. p. 1043), que lhe é atribuída.

Segundo os mesmos autores, a OCDE apresenta grande credibilidade de seus métodos; a maleabilidade envolve a possibilidade que o instrumento possui de ser adaptado a diferentes contextos nacionais; a relevância simbólica reside no simbolismo dos processos de adesão dos países, dando-lhes visibilidade e integração às agendas internacionais; a pertinência dá ao PISA, grande relevância política, já que conscientiza, indica problemas e valoriza os bons indicadores dos sistemas avaliados. Para Afonso (1999), esta modalidade de avaliação estandardizada é congruente com o mercado, com o caráter normativo da política, e não formativo ou emancipatório.

## 5. Questão metodológica

Este ensaio inscreve-se como um estudo de natureza qualitativa. A abordagem do problema “A regulação supranacional operada pelo PISA: construindo credibilidade internacional”, deu-se pela abordagem sociocrítica, nomeadamente a dos Estudos Comparados de natureza crítica.

Os estudos comparados precisam ter em mente a influência da globalização sobre os sistemas de ensino nos distintos países, neste caso, entre Portugal e Brasil. Não é possível estabelecer uma relação casual à moda das agências internacionais com o processo de globalização. Sabe-se que estas agências têm presente os princípios da teoria econômica, ou seja, de que a educação é fator de competitividade internacional. Segundo Sousa, Castro e Rothes (2013).

“Diferentemente do passado, no presente século a Educação Comparada não se encontraria necessariamente associada aos processos de uniformização ou homogeneização dos sistemas de ensino”, mas antes se deslocando “dos sistemas de ensino para as escolas, das estruturas para os atores sociais, do plano das ideias para o do discurso, dos fatos para a dimensão política (Nóvoa, 1997)”. Tal como entendem (Ferreira, 2009; Madeira, 2009; Schriewer, 2009) é necessário encontrar e identificar novas

problemáticas, adotar novos modelos de análise de forma a produzir novos sentidos para os processos educacionais. Estes elementos acompanham nossa reflexão, eis que nosso estudo pauta-se pelo comparatismo crítico. Esta abordagem metodológica realiza uma ruptura com o comparatismo tradicional em educação, seja no plano político, seja opondo-se a formas consensualistas etnocentradas, que tomam os países colonialistas como superiores.

Os desafios da globalização impõem novas respostas da educação comparada. A uniformização dos discursos passa a exigir “a necessidade de ver reconhecidos e tomados em consideração espaços identitários mais restritos que o espaço nacional” (Mallet, 2004, p. 1313).

Ao categorizar a educação como um serviço, a OCDE, contribui para ampliar sua subserviência ao mercado, traduzindo-se num processo de internacionalização, o qual amplifica a responsabilização dos sistemas e dos atores, via avaliações em larga escala. Neste contexto, os estudos comparados são chamados a rever suas óticas de análise, eis que tais espaços pelo volume de dificuldades tencionam para novos posicionamentos.

188

A categoria definida, a priori, como geral, a Regulação transnacional, justifica-se, na tese de que o PISA consubstancia-se como instrumento regulador das políticas em nível transnacional, estabelecendo-se como carro-chefe das políticas educativas da OCDE. Seus argumentos remetem à credibilidade que ostentam perante os países membros, caso de Portugal e também os convidados como é o caso do Brasil, bem como às relações entre conhecimento e política (Carvalho, 2013). A narrativa do PISA difunde regras e normas, estimulando um espaço ora de competição, ora de suposta colaboração. Complementarmente ao ideário que veicula, estabelece normativas de governação para os gestores educativos. A máxima da OCDE revela-se emblemática: “E lembre-se: sem dados, você é apenas mais uma pessoa com opinião” (Powerpoint, Tóquio, 2005 *apud* Carvalho, 2013, p.66) Sem nenhum pudor, o discurso é enfático: “há que pensar a educação pela racionalidade econômica, a qual se subordina à competitividade” (ID, 2013, p.66).

A Regulação Supranacional opera pela veiculação de um léxico em que o gestor é “um solucionador de problemas, o aprendente, o decisor político razoável que governa com e através da monitorização [...]”.

## 6. A guisa de conclusão preliminar

Este ensaio de natureza qualitativa buscou refletir acerca da regulação supranacional operada pela OCDE através do PISA, passando pela análise de seu prestígio, credibilidade, bem como, pela capacidade de induzir reformas educativas em diferentes países. Há um conjunto de mecanismos, por parte da OCDE, que impulsiona e administra estes países sobre a política que produz sua estratégia de comunicação e trocas com atores fulcrais do campo, imprimindo uma forte razão pragmática para o Inquérito.

Com efeito, o PISA mantém-se. Nas palavras de Carvalho e Costa (2011, p. 73) “O PISA vive e sobrevive não para resolver problemas, mas porque cria nos seus utilizadores a percepção de que lhe é útil para resolverem problemas que imaginam serem os seus”.

À pesquisa em educação compete deslindar esta narrativa, propondo outros usos para a Avaliação baseada em processos de tomada de decisões e emancipações, para além do cariz econômico.

## Referências

- Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, 20(69), 139-164.
- Afonso, A.J. (2000) *Avaliação Educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez.
- Afonso, A.J. (2009). Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13(1), 13-29.
- Afonso, N. & Costa, E. (2009). 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. Disponível em <https://bit.ly/33vRtvC>.
- Arruda, M. (2000). Globalização e sociedade civil: repensando o cooperativismo no contexto da cidadania activa. In: M. Arruda & L. Boof. *Globalização: desafios socioeconômicos, éticos e educativos*. Petrópolis: Vozes.
- Bauman, Z. (1999). *Globalização: as consequências humanas*. RJ: Jorge Zahar.
- Barroso, J. (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas actores*. Lisboa: Educa.
- Barroso, J. & Viseu, S. (2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação, Sociedade*, 24(84), 897-921

- BRASIL (2016). INEP. *Censo de Educação Superior 2015*. Brasília. Disponível em <https://bit.ly/32wlsTQ>.
- Carvalho, L.M. (coord.). (2011). *O espelho do perito: Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação- o caso do PISA*. Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L. M. (2013). Mútua vigilância organizada. *Educação: Temas e Problemas*, (12\_13), 61-74. Disponível em <https://bit.ly/2ZDWPnm>.
- Carvalho, L.M. & Costa, E. (2011). Fabricando o espelho do perito: a construção de conhecimento pericial no mundo do PISA. In: L.M. Carvalho [coord.]. *O espelho do perito: Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação- o caso do PISA*. Fundação Manuel Leão.
- Castro, D.P. (2011). *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos como suporte à governança corporativa*. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- Correia, J.A. (2010). Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação a avaliação como política. *Revista Brasileira de Educação*, 15(45).
- Cury, C.R.J. (2017). A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. *RBP AE*, 33(1), 15-34.
- Dardot, P. & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Dias, M. (2004). As políticas “locais” de educação e a pro:ssão de professor: novos contextos de trabalho, novas identidades pro:ssionais. In Jorge Adelino Costa, Neto-Mendes, António e Ventura, Alexandre (org.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 225-265.
- Estêvão, C. (2008). Educação, conflito e convivência democrática. *Ensaio Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 16, 503-512
- Estêvão, C.A.V. (2016). Educação, justiça e direitos humanos. *Educação e Pesquisa*, 32(1), 85-101. Disponível em <https://bit.ly/2FmEsws>.
- Estêvão, C.A.V. (2002). Justiça complexa e educação: uma reflexão sobre a dialectologia da justiça em educação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 64, 107-134. Disponível em <https://bit.ly/3iy7mYz>.
- Fernandes, D. (2004). *Avaliação das aprendizagens: uma agenda, muitos desafios*. Texto Editora. Disponível em <https://bit.ly/3hwJpig>.
- Ferreira, A. (2009). O sentido da educação comparada: uma compreensões sobre a construção de uma identidade. In: Souza, Donaldo Bello de, Martinez, Sílvia Alcília. (Orgs.). *Educação comparada: Rotas de além mar*. São Paulo: Xamã.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2007). A Modernidade, Burocracia e Pedagogia. In Jesus Maria Sousa e Carlos Nogueira Fino (Org.). *A Escola Sob Suspeita*. Porto: ASA, pp. 97-119
- Jakobi, T. (2012). *Regulating regulation? The regulatory of the OCDE*. Conference, exeter.
- Lemos, V.V. (2014). *A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal*. Instituto Universitário de Lisboa. Disponível em <https://bit.ly/3bY0oK5>.
- Lima, L. (2011). Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos Professores. *Educação: Teoria e Prática*, 21(38), 1-18. <https://bit.ly/3d7RBpw>

- Madeira, A. (2009) O campo da educação comparada: do simbolismo fundacional à renovação das lógicas de investigação. In: Souza, Donald Bello de, Martinez, Silvia Alícia. (Orgs.). *Educação comparada: Rotas de além mar*. São Paulo: Xamã.
- Mallet, R. (2004). Do estado-nação ao espaço-mundo: as condições históricas da renovação da educação comparada. Campinas: *Educação e Sociedade*, 25(89), 1301-1332. Disponível em <https://bit.ly/35DmLmM>
- Moutsios, S. (2009). *The transnationalization of. Educacion policy-making: dominant institutions and policies*. Saarbrucken, Germany: UDM.
- Neto-Mendes, A. (2004). Regulação estatal, auto-regulação e regulação de mercado: subsídios para o estudo da profissão docente. In Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura (org.). *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 23-33
- Nóvoa, A. (2009). *Professores: Imagens do futuro presente*. Lisboa: Educa.
- Nóvoa, A. (coord.). (1997). *Os professores e sua formação*. Lisboa: Dom Quixote.
- OCDE (2014). *Relatório Nacional PISA 2012-Resultados Brasileiros*. Disponível em <https://bit.ly/3c7c7WQ>
- Sá, V. (2002). As políticas de escolha da escola pelos pais: da bondade das intenções à desilusão das realizações, ou talvez não! In Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura. *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 69-92
- Santos, B.S. (2004). Do pós-moderno ao pós-colonial: e para além de um e outro. In: *Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*. Conferência de Aberta/Coimbra, 16 de setembro de 2004.
- Schriewer, J. (2009). Aceitando os desafios da complexidade: metodologias de educação comparada em transição. In: Souza, Donald Bello de, Martinez, Silvia Alícia. (Orgs.). *Educação comparada: Rotas de além mar*. São Paulo: Xamã.
- Seixas, A. M. (2001). Políticas educativas para o ensino superior: A globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In Stephen Stoer, Luísa Cortezão, José Correia (org.). *Transnacionalização da Educação. Da crise da educação à "educação" da crise*. Porto: Afrontamento, pp. 209-238
- Souza, D. B. D., Castro, D. F., & Rothes, L. (2013). Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. *Revista Portuguesa de Educação*, 26(2), 7-33.
- Teodoro, A. (2001). Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: S.R. Stoer, L. Cortezão & J.A. Correia (org.). *Transnacionalização da Educação: da crise da educação à "educação" da crise*. Porto, Portugal: Edições Afrontamento.
- Ventura, A. (2016). *Entrevista à Info Geekie- a avaliação externa sob olhar de três especialistas*. Disponível em <https://bit.ly/2FyUi6K>