

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**MELHORES POLÍTICAS PARA MELHORES VIDAS: UM
ESTUDO CRÍTICO DAS CONCEPÇÕES QUE EMBASAM O
PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT
(PISA) NO PERÍODO 1997- 2012**

GUILHERME ANDOLFATTO LIBANORI

São Carlos

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**MELHORES POLÍTICAS PARA MELHORES VIDAS: UM
ESTUDO CRÍTICO DAS CONCEPÇÕES QUE EMBASAM O
PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT
(PISA) NO PERÍODO 1997- 2012**

GUILHERME ANDOLFATTO LIBANORI

Tese apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação e Ciências Humanas, da Universidade Federal de São Carlos (CECH/UFSCAR), sob orientação da Profa. Dra. Sandra Aparecida Riscal.

São Carlos

Fevereiro/2015

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

L694mp

Libanori, Guilherme Andolfatto.

Melhores políticas para melhores vidas : um estudo crítico das concepções que embasam o *Programme For International Student Assessment (PISA)* no período 1997-2012 / Guilherme Andolfatto Libanori. -- São Carlos : UFSCar, 2015.

159 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2015.

1. Avaliação educacional. 2. PISA. 3. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 4. Equidade e educação. 5. Qualidade na educação. 6. Responsabilidade educacional. I. Título.

CDD: 379.154 (20^a)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Educação

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato Guilherme Andolfatto Libanori, realizada em 10/02/2015:

Profa. Dra. Sandra Aparecida Riscal
UFSCar

Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva
UFSCar

Profa. Dra. Maria Cecília Luiz
UFSCar

Prof. Dr. Angela Mari Martins
UNICID

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira
UNIMEP

À minha esposa Mayara

AGRADECIMENTOS

À professora Doutora Sandra Aparecida Riscal, minha orientadora no curso de Doutorado em Educação na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), pela oportunidade, orientação, paciência e crença na realização deste trabalho.

Às minhas amigas Beatriz Alves de Oliveira e Merilin Baldan, por terem compartilhado meus passos no curso de Doutorado, bem como demonstrado inúmeras vezes grande amizade, apoio e incentivo, além de serem sempre uma boa companhia.

À minha família, pelo apoio nos estudos e crença na capacidade de realização de vida.

À Mayara Lotto Nicola Libanori, minha esposa, pelo incentivo, paciência, amor e fé que depositou em mim neste período.

Aos meus amigos de Jahu-SP, pelo apoio, amizade, sinceridade e constância.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo o *Programme For International Student Assessment* (PISA), sistema de avaliação internacional, criado em 1997 pela *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) e que atinge estudantes de quinze anos, que estão em fase final de formação escolar obrigatória. O objetivo deste estudo é analisar o PISA por meio de sua justificativa de criação, objetivos e de concepções que o embasam em documentos oficiais da OECD. Em particular, por meio da análise das concepções de qualidade (*quality*), equidade (*equity*) e responsabilidade (*accountability*) nos documentos oficiais sobre o PISA, busca-se compreender em que medida essas concepções se articulam com os objetivos de desenvolvimento econômico da OECD, bem como compreender a participação desta Organização nas políticas educacionais, identificar práticas que o discurso da OECD busca engendrar na gestão educacional e de que forma estas concepções permitem legitimar as novas formas de avaliação que gradualmente vêm reorganizando e impondo uma nova forma ao processo educativo escolarizado. O procedimento teórico-metodológico é baseado em pesquisa bibliográfica e documental e sua análise dar-se-á por meio das categorias de práticas discursivas e sociais, de Paul Veyne, modernização e racionalização, de Max Weber, e das concepções de justiça social e equidade, de John Rawls. Nossas análises apontaram que o PISA constitui-se em um produtor e indutor de práticas discursivas, cujo objetivo é propagar a racionalidade instrumental na educação, padronizar conhecimentos e habilidades ensejados pela esfera econômica, bem como homogeneizar e otimizar as políticas educacionais em âmbito mundial. Assim, o PISA é mais do que um sistema de avaliação, sendo um agente de governança global que, por meio de indicações e persuasão discursivas, ações do tipo *soft power* feitas pela OECD e legitimadas pelos países participantes, busca difundir “boas práticas” econômicas a fim de homogeneizar a esfera produtiva internacional. Portanto, o PISA projeta-se como instrumento de regulação da educação com fins econômicos e políticos.

Palavras-chave: PISA; OECD; avaliação; equidade; qualidade da educação; *accountability*.

ABSTRACT

This work has as its object of study the Programme For International Student Assessment (PISA), an international assessment system, created in 1997 by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and reaches fifteen students who are in final phase of compulsory schooling. The objective of this study is to analyze the PISA through its justification of creation, objectives and concepts that underlie the official documents of the OECD. In particular, through the analysis of conceptions of quality, equity and accountability in official documents of PISA, we seek to understand to what extent these conceptions are articulated with the economic development goals of OECD, as well as understand the participation of the Organization in educational policies, identify practices that the discourse of OECD seeks to engender in education management and how these conceptions allow to legitimate new forms of assessment which gradually reorganize and impose a new form to the educational process schooled. The theoretical-methodological approach is based on bibliographic and documentary research. The analysis will take place by means of the categories of discursive and social practices, by Paul Veyne, modernization and rationalization, by Max Weber, and the conceptions of social justice and equity, by John Rawls. Our analyzes showed that PISA is a producer and promoter of discursive practices, which aims to spread the instrumental rationality in education, standardize knowledge and skills required by the economic sphere, as well as homogenize and optimize the educational policies worldwide. Thus, PISA is more than an evaluation system, it is a global governance agent that, which through indications and discursive persuasion, kind of soft power actions made by the OECD and legitimized by the participating countries, seeks to disseminate “best economic practices” in order to homogenize the international productive sphere. Therefore, PISA is projected as an education regulation tool for economic and political purposes.

Key-words: PISA; OECD; evaluation; equity; quality of education; accountability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Participação dos países/economias membros e não membros da OECD no PISA no período 2000-2015 16

Quadro 2: Questionários aplicados junto à avaliação do PISA desde 2000 18

ABREVIATURAS

- BM – Banco Mundial
- CEE - Comunidade Econômica Europeia
- CEMC - Cultura Educacional Mundial Comum
- CERI - Centre for Educational Research and Innovation
- CIPP – Context, Input, Process, Product Evaluations
- DAC - Development Assistance Committee
- DC - Development Centre
- EAG - Education at a Glance
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- EUA – Estados Unidos da América
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GAP - Development Assistance Group
- GIP - Grupo Ibero-americano do PISA
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IEA – International Energy Agency (Agência Internacional de Energia da OECD)
- IEA - International Association for the Evaluation of Educational Achievement
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- INES - Indicators of National Education Systems
- KnowAndPol – Project Knowledge for Policy
- KRT – Knowledge-based Regulation Tool
- MEC – Ministério da Educação
- NAEP - National Assessment of Educational Progress
- NCLB – No Child Left Behind (lei norte-americana)
- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)
- OEEC - Organization for European Economic Cooperation
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- OPEC - Organization of the Petroleum Exporting Countries
- OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PGB – PISA Governing Board

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programme for International Student Assessment

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAT - Scholastic Aptitude Test ou Scholastic Assessment Test

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

TRI – Teoria de Resposta ao Item

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

<u>Seção 1 – Introdução</u>	<u>11</u>
<u>Seção 2 – <i>Organization for Economic and Co-operation Development (OECD)</i></u>	<u>28</u>
<u>Seção 3 – <i>Programme for International Student Assessment (PISA)</i></u>	<u>46</u>
<u>Seção 4 – Origem e Transformação da Avaliação em Larga Escala: Análise Sinóptica</u>	<u>69</u>
<u>Seção 5 – <i>Accountability</i> no PISA</u>	<u>83</u>
<u>Seção 6 – Equidade no PISA</u>	<u>98</u>
<u>Seção 7 – A Concepção de Qualidade no PISA</u>	<u>119</u>
<u>Seção 8 - Considerações Finais</u>	<u>143</u>
<u>Seção 9 – Referências Bibliográficas e Documentais</u>	<u>151</u>

SEÇÃO 1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de doutorado intitulada “Melhores Políticas Para Melhores Vidas: Um Estudo Crítico das Concepções que Embasam o *Programme For International Student Assessment (PISA)* no Período 1997 - 2012”, sob orientação da Professora Doutora Sandra Aparecida Riscal, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (PPGE/UFSCar) – campus São Carlos.

Durante o curso de Graduação em Licenciatura em Matemática, em seus anos finais, despertava em mim antecipadamente a vontade de estudar e conhecer a educação brasileira em seus diversos aspectos a fim de compreender melhor a realidade educacional de nosso país e poder exercer a profissão de professor. Contudo, a impressão que se construía era a de uma formação incompleta, superficial, e por vezes até despolitizada. Foi a partir disso que a vontade por conhecer mais a fundo as políticas educacionais ganhou força e interesse. Com o apoio de minha orientadora à época, pude estudar, para além das disciplinas do curso, alguns textos sobre história da educação e políticas de projetos educacionais do Estado de São Paulo. Foi esse contato que estimulou a vontade de aprofundar meus conhecimentos em educação e tentar pleitear uma vaga em um curso de pós-graduação em Educação. Alcançada a oportunidade, busquei compreender justamente a percepção que havia feito em minhas leituras anteriores: por que havia tantos projetos educacionais, muitos dos quais semelhantes, no Estado de São Paulo sob a coordenação da Secretaria de Estado e órgãos parceiros? Foi dessa forma que iniciei meus estudos em educação.

Com isso, neste estudo do curso de Doutorado, um dos principais aspectos da política educacional que o inspirou foi justamente o resultado de nossa pesquisa de Mestrado, que mostrou a existência de uma resignificação de concepções, originalmente vinculadas a significados de democratização, participação política e igualdade social, que passaram a receber significados pertencentes ao campo do gerenciamento e otimização em projetos educacionais da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Nessa pesquisa anterior realizada no curso de Mestrado (LIBANORI, 2011), realizou-se uma análise crítica do processo que tem levado, em diferentes programas desenvolvidos pelo governo do Estado de São Paulo, em parceria com entidades do terceiro setor, a resignificação de concepções como cidadania,

participação, vontade geral, comunidade e família. Foram estudados cinco programas da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo em parceria com o Setor Privado e com Organizações não governamentais. Pôde-se verificar, naquele estudo, que as concepções de cidadania e comunidade passaram a ser compreendidas por meio das concepções de parceria e ação voluntária. Por sua vez, a concepção de justiça social tornou-se subsidiária da concepção de responsabilização e vontade geral. Já as concepções de participação e família passaram a ser adotadas em um sentido transcendente, voltadas para uma concepção de bem-comum extramaterial.

Um dos resultados observados foi a existência de um processo de ressignificação que permitia a introdução de concepções de desresponsabilização do Estado na esfera social. A escola passou a ser privilegiada como espaço para introdução de projetos sociais de caráter compensatório, realizados por meio de parceria com entidades sociais não governamentais. No discurso democrático e inclusivo dos projetos que pregam a participação da comunidade e da sociedade civil encontram-se legitimadas a gradual desresponsabilização do Estado e a manutenção das relações de poder.

Pôde-se compreender, naquele estudo, o papel da concepção de racionalização, homogeneização, otimização e eficiência nas propostas e projetos educacionais estudados, o que permitiu determinar o papel crucial dessas concepções como as norteadoras das novas ações adotadas. Avançando mais nas pesquisas, pode-se perceber que a adoção dessas concepções visavam uma inserção da educação nacional nas diretrizes internacionais de educação e que estavam de acordo com as recomendações das agências internacionais para a educação, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD).

Este aspecto apresentou uma nova perspectiva para o presente estudo, que tem maior amplitude e alcance. Entretanto, permanece como fundamental o seguinte: teria ocorrido um processo de ressignificação de determinadas concepções que passaram a fazer parte de um discurso de legitimação da política educacional, visando, em última instância, à homogeneização dos discursos e práticas educacionais engendradas esse processo, em torno de uma concepção que se identifica cada vez mais com a desresponsabilização do Estado. Um aspecto importante desse discurso era sua aderência àquele adotado pelas instituições voltadas para a educação na esfera

internacional. Essa homogeneização do discurso no âmbito mundial permitiria a padronização dos processos produtivos, unificando a formação dos trabalhadores por meio de uma certificação internacional da escolarização. Para tanto, a avaliação externa adquiriu, nas últimas décadas, estrutura e destaque no alcance desses objetivos.

Segundo Casassus (2009, p. 72), teve início nos anos de 1980 a discussão sobre a qualidade da educação em âmbito mundial, deixando-se de lado um pouco a questão da quantidade. Contudo, a qualidade educacional tornou-se o que os instrumentos de medida sobre qualidade expunham: “a qualidade foi interpretada como sendo equivalente a uma pontuação numa prova estandardizada”.

Neste sentido, as políticas educacionais centraram-se na gestão e não na educação e a avaliação tornou-se eixo estrutural da política avaliativa, deixando de ser uma parte do processo ensino-aprendizagem para tornar-se seu eixo estruturador; surge, portanto, a política de avaliação, na qual a aprendizagem desloca-se para o desempenho (*performance*).

Diante disso, tem-se construído, disseminado e cultivado uma cultura de avaliação em âmbito mundial, a qual tem evidenciado a importância da avaliação em diversos âmbitos: municipal, estadual, regional, nacional, continental e mundial.

Tendo em vista este cenário educacional, tem-se por propósito o estudo do *Programme For International Student Assessment (PISA)*, ou Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, sistema de avaliação internacional criado em 1997 pela *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, ou Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e aplicado pela primeira vez no ano de 2000 para países membros e não membros da Organização. Pretende-se, neste estudo, compreender e identificar em que medida o PISA visa um maior controle, direta ou indiretamente, das ações públicas dos países participantes e das práticas de seus gestores no âmbito da educação.

Uma leitura inicial do material oficial relativo ao PISA, da OECD, permitiu o estabelecimento das concepções de *qualidade (quality)*, *equidade (equity)* e *responsabilidade (accountability)* como fundamentais para a articulação dos princípios e objetivos propostos no PISA; estas concepções aparecem várias vezes em diversos documentos oficiais da OECD (analisados neste estudo) a fim de justificar os resultados do PISA e propor novas formas de gestão escolar. Por este motivo, buscou-se, por meio da análise dos significados atribuídos a estas concepções nos documentos oficiais da

OECD, expor as estratégias e práticas discursivas subjacentes ao discurso oficial da Organização. A análise destas concepções e sua articulação com as práticas e políticas educacionais propostas pela Organização permitirão a compreensão, ao menos em parte, de sua participação nas políticas educacionais dos Estados nacionais.

Este estudo visa, ainda, identificar as práticas que o discurso da OECD busca estabelecer na gestão educacional e de que forma as concepções escolhidas para este estudo permitem legitimar as novas formas de avaliação que gradualmente vêm reorganizando e impondo uma nova forma de organização ao processo educativo escolarizado.

O objeto deste estudo são, mais especificamente, os discursos que engendraram a “necessidade” de uma política de avaliação da educação em âmbito mundial proposta pelo PISA e quais práticas, por sua vez, essa avaliação pretende estabelecer nos diversos países que a utilizam. É necessário que se deixe claro que não pretendemos avaliar o PISA com relação à sua eficácia no alcance de seus resultados nos países onde é adotado. Nosso objetivo específico é a análise da documentação relativa ao programa e a proposta de implantação nos diferentes países que o adotam.

Por este motivo, este estudo foi realizado por meio de análise bibliográfica e documental, contemplando o contexto histórico e a justificativa de criação do PISA, objetivos e quais práticas deseja engendrar, tendo por foco as principais concepções que embasam, explicam e justificam essa avaliação.

A análise das práticas discursivas presentes nos documentos seguirá a concepção de Paul Veyne:

Os objetos parecem determinar nossa conduta, mas, primeiramente, nossa prática determina esses objetos. Portanto, partamos, antes, dessa própria prática, de tal modo que o objeto ao qual ela se aplique só seja o que é relativamente a ela (...). A relação determina o objeto, e só existe o que é determinado. (...) O objeto não é senão o correlato da prática; não existe, antes dela [...]. (VEYNE, 1982, p. 249)

Segundo Veyne (1982), as práticas advêm das mudanças históricas ou das transformações das realidades históricas e são ações e discursos que, reforçadas ou não pela consciência (que não explica as práticas, mas é objetivada pelas práticas), engendram objetivações. Neste sentido, quando se tem uma determinada conduta, tem-se a mentalidade correspondente a ela, e tanto conduta quanto mentalidade ligam-se e compõem a prática.

Substituamos, pois, essa filosofia do objeto tomado como fim ou como causa por uma filosofia da relação e encaremos o problema pelo meio, pela prática ou pelo discurso. Essa prática lança as objetivações que lhe correspondem e se fundamenta nas realidades do momento, quer dizer, nas objetivações das práticas vizinhas. Ou, melhor dizendo, preenche ativamente o vazio que essas práticas deixam, atualiza as virtualidades que estão prefiguradas no molde (...). (VEYNE, 1982, p. 259)

Além disso,

Avaliação é produção de sentidos, prática social, portanto, intersubjetiva, relacional, aberta, polissêmica e carregada de valores, que põe em questão os significados dos fenômenos. (...) Como a educação é uma prática humana, a avaliação da educação é um processo impregnado de valores. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 193-194)

Nesta perspectiva, o PISA seria uma objetivação de práticas cujas determinações pretendemos investigar, compreender e expor. Estas objetivações e determinações, entretanto, não estão ocultas ou dissimuladas na política internacional da OECD, mas estão, seguindo-se aqui o raciocínio de Veyne, bem expostas e relacionadas com o processo histórico que a determinou. Compreender o processo que levou à criação do PISA exige, portanto, compreender o próprio processo de globalização e de mudanças na esfera produtiva.

A prática não é uma instância (como o id freudiano) nem um primeiro motor (como a relação de produção), (...). É por isso que não há inconveniente grave em denominar provisoriamente essa prática de "parte oculta do iceberg", para dizer que ela só se apresenta à nossa visão espontânea sob amplos drapeados e que é grandemente preconceptual; pois a parte escondida de um iceberg não é uma instância diferente da parte emersa: é de gelo, como esta, também não é o motor que faz movimentar-se o iceberg; está abaixo da linha de visibilidade, e isso é tudo. Ela se explica do mesmo modo que o resto do iceberg". (VEYNE, 1982, p. 251-252)

Mais do que isso, para Veyne (1982, p. 54), os quadros históricos são quadros didáticos que perpetuam a tradição da história narrativa preguiçosa. "Os fatos históricos não se organizam por períodos e povos, mas por noções. Não sob o tempo, mas sob conceitos. Fatos têm individualidade com relação a conceitos. História estuda materiais humanos subsumidos nos conceitos".

O PISA, embora seja considerado um sistema de avaliação internacional, é, na verdade, um estudo de avaliação comparada, de caráter internacional, cujas fontes são

as avaliações aplicadas a cada três anos nos países membros da OECD e em países não membros dispostos a participar. Foi criado em 1997 e aplicado pela primeira vez em 2000. Seu público-alvo são estudantes de quinze anos (que completaram a educação escolar mínima obrigatória). Em maio de 2012, última realização da avaliação, cujo foco foi a matemática, houve a participação de sessenta e cinco países, sendo trinta e um deles não membros da OECD, o que demonstra a importância que tem adquirido na política educacional mundial. Abaixo apresentamos quadro que expõe a evolução da adesão ao PISA por diversos países/economias¹ membros e não membros da OECD desde sua primeira realização no ano de 2000:

Quadro 1: Participação dos países/economias membros e não membros da OECD no PISA no período 2000-2015

-----	2000	2003	2006	2009	2012	2015 ²
Países membros	28	30	30	34	34	34
Países não membros	15	11	27	41	31	41
Total	43	41	57	75	65	75

Fonte: Elaboração do autor com base em informações disponíveis no *site* oficial da OECD.

É importante ressaltar que a participação de alguns dos países/economias no PISA não se deu, necessariamente, no mesmo ano de aplicação oficial da avaliação em cada país/economia. Em 2000, o número de participantes no PISA foi de trinta e dois; diferentemente do exposto no quadro anterior. Contudo, em 2002 uma reaplicação da avaliação foi feita em outros onze países/economias não membros da OECD. A mesma situação ocorreu em 2009, ano no qual sessenta e cinco países/economias participaram; em 2010 uma reaplicação foi feita em outros dez locais. Essas ocorrências de reaplicação do PISA recebem o nome de “PISA Plus”. O que nos chama a atenção é o aumento do número de participantes de 2000 a 2009, totalizado em, aproximadamente, 74,4%, se tomamos por base o número de participantes do ano 2000. Já o aumento de

¹ Vale observar que os participantes do PISA não são necessariamente países, mas, por vezes, regiões de países. Por exemplo, em 2003 e em 2006, duas regiões/economias da China participaram: Macao e Hong Kong. Em 2009, a cidade de Shanguai também participou, e em 2012, a própria China (Chinese Taipei) juntou-se ao grupo, cujos resultados no PISA são expostos separadamente dos três citados anteriormente.

² Informações Disponíveis em: <http://nces.ed.gov/surveys/pisa/countries.asp>. Acesso: 20/12/2014.

2000 a 2012 foi de, aproximadamente, 51,2%, tomando por base também o número de participantes do ano 2000.

A cada vez maior relevância das avaliações do PISA pode ser constatada pela participação na avaliação de países não membros da OECD. Desse modo, países não membros da Organização estão optando por participar da avaliação, o que nos mostra seu relevo no campo político e educacional da atualidade.

A criação do PISA³ pela OECD teria sido motivada pela necessidade de se responder às demandas de seus países membros por dados confiáveis sobre o conhecimento e habilidades de seus alunos e sobre o desempenho de seus sistemas de ensino. O fato de ter sido uma orientação de uma organização voltada para o desenvolvimento econômico é significativa e permite que se compreenda o fim almejado pela avaliação. Tratar-se-ia, segundo nossa hipótese, de, explicitamente, estabelecer internacionalmente uma padronização de conhecimentos e habilidades ensinados pela esfera econômica. Em 2011, a OECD completou 50 anos como o lema: *Better Policies for Better Lives* (Melhores Políticas para Melhores Vidas).

O PISA, aplicado a cada três anos, tem visado, em cada uma das aplicações, principalmente, aprofundar um dos três conteúdos curriculares (ou literácias – *literacy*) considerados básicos (matemática, leitura e ciências), sem excluir os demais. Em 2012, o PISA teve foco no conteúdo de matemática.

Segundo os idealizadores do PISA, essa avaliação considera como qualidade educacional a reunião e estímulo de “capacidades em leitura, matemática e alfabetização científica”, reunindo “competências gerais e transversais, tais como resolução de problemas, e enfatizando habilidades funcionais que os alunos tenham adquirido à medida que estão próximos ao final da escolaridade obrigatória”. Parte daí a justificativa de participação de alunos de quinze anos.

Além disso, seus idealizadores elaboram a avaliação segundo o conceito de literácia (*literacy*), que significa a aplicação de conhecimentos pelos alunos em áreas-chave, como análise, raciocínio e comunicação, interpretação e resolução de problemas.

Neste sentido, há foco em *literácias* de ciências, matemática e leitura (AFONSO e COSTA, 2009a). A avaliação é acompanhada de questionários, o *student questionnaire* (questionário dos estudantes), direcionado aos alunos, e o *questionnaire about the school* (questionário sobre a escola), que deve ser respondido pelo diretor de

³ Informações disponíveis em: <http://nces.ed.gov/surveys/pisa/>. Acesso: 03/10/2011.

cada escola participante, e outros mais, número que foi sendo ampliado após cada aplicação do PISA. No quadro a seguir expomos quais questionários⁴ foram aplicados em cada ano, incluindo a previsão de aplicação dos questionários em 2015 e, posteriormente, uma breve explicação sobre cada um deles. Vale ressaltar que a análises desses questionários e suas respostas não são nosso objeto de estudo, mas a criação dos mesmos e seus conteúdos nos possibilita compreender, principalmente, a atuação da OECD na política educacional em âmbito mundial.

Quadro 2: Questionários aplicados junto à avaliação do PISA desde 2000

2000	2003	2006	2009	2012	2015 ⁵
Student Questionnaire	Student Questionnaire	Student Questionnaire	Student Questionnaire	Student Questionnaire	Student Questionnaire
School Questionnaire	School Questionnaire	School Questionnaire	School Questionnaire	School Questionnaire	School Questionnaire
Computer Familiarity Questionnaire	Information Communication Technology Questionnaire	Information Communication Technology Questionnaire	Information Communication Technology Questionnaire	Information Communication Technology Questionnaire	Information Communication Technology Questionnaire
Cross-Curricular Competencies Questionnaire	Educational Career Questionnaire	Parent Questionnaire	Parent Questionnaire	Parent Questionnaire	Parent Questionnaire
			Educational Career Questionnaire	Educational Career Questionnaire	Educational Career Questionnaire
			Reading for School Questionnaire		Science Teacher Questionnaire

Fonte: Elaboração do autor com base em informações disponíveis no *site* oficial da OECD.

⁴ Informações e perguntas contidas em cada questionário disponíveis em: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>. Acesso: 20/03/2014.

⁵ Informações sobre os questionários que serão aplicados em 2015 disponíveis em: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/PISA-2015-draft-questionnaire-framework.pdf>. Acesso: 16/08/2014.

É interessante notar que o número de diferentes tipos de questionários a serem respondidos pelos países participantes do PISA aumentou em cada aplicação e seus assuntos de interesse tornaram-se mais diversificados e atualizados diante da concepção de educação que a OECD entende e exige no PISA.

O questionário dos estudantes deve ser respondido pelos alunos participantes e contém informações pessoais, como idade, repetência ou faltas na escola, informações sobre a casa do aluno e seus familiares (incluindo formação e trabalho dos pais), posse de objetos (celulares, computadores, livros), etc.

O questionário da escola deve ser respondido pelos responsáveis das escolas participantes da avaliação e contém informações sobre a escola, como: financiamento privado ou público, características da comunidade escolar, da infraestrutura da escola, do corpo discente e docente, currículo e avaliações, etc.

O questionário sobre tecnologia da informação e comunicação deve ser respondido pelos alunos e contém informações sobre: conhecimentos em informática, posse de bens eletrônicos (computadores, celulares, notebooks, etc.), acesso e duração do acesso à *internet* e conteúdo visto na *internet* dentro e fora da escola, etc.

Por sua vez, o questionário dos pais deve ser respondido pelos alunos participantes com a presença dos pais e contém informações sobre a formação e trabalho dos pais, idade, renda anual, gastos com educação, opinião sobre os professores da escola, participação na escola e na vida escolar dos(as) filhos(as), etc. Este questionário é opcional para os países/economias participantes do PISA.

Segundo Schleicher (2006),

La información sobre el contexto social de alumnos y centros se obtiene a través de un cuestionario que rellenan los alumnos junto con los tests de rendimiento. Usando la información proporcionada por los alumnos, se elabora un índice PISA Del estatus económico, social y cultural a partir del más alto de los índices socioeconómicos del estatus ocupacional de la madre o del padre, del nivel educativo más alto de la madre o del padre, y de información sobre libros y otros recursos educativos y culturales presentes en el hogar⁶. (SCHLEICHER, 2006, p. 25-26)

⁶ Tradução: “Informações sobre o contexto social dos estudantes e escolas é obtido através de um questionário que os alunos preenchem juntamente com os testes de desempenho. Usando as informações fornecidas pelos alunos é elaborado um índice PISA de status econômico, social e cultural a partir dos mais altos índices socioeconômicos de status profissional da mãe ou do pai, do mais alto nível de escolaridade da mãe ou pai e informações sobre livros e outros recursos educacionais e culturais em casa”.

O questionário sobre a carreira profissional deve ser respondido pelos alunos participantes e contém informações sobre frequência escolar, pretensões profissionais e atividades que levem à concretização da carreira escolhida, habilidades do aluno com relação à carreira escolhida, atividades rotineiras dos alunos (ler e escrever, navegar na *internet*, assistir televisão, entre outros), etc. Este questionário também é opcional para os países/economias participantes do PISA.

Por fim, parece-nos interessante abordar o questionário sobre e para os professores de Ciências, a ser aplicado em 2015 pela primeira vez. Ele conterà informações sobre a formação inicial e continuada, suas práticas em sala de aula (que serão comparadas com as respostas dos alunos sobre a escola e as notas dos alunos na avaliação), currículo sobre a literacia escolhida no ano de aplicação da avaliação, etc. Este questionário também será opcional na aplicação do PISA 2015.

É muito relevante a importância e a mudança ocorrida nesses questionários ao longo dos anos de existência do PISA. O questionário sobre tecnologia da informação e comunicação tornou-se obrigatório, o que aponta para uma mudança na visão da OECD sobre a relação entre educação e as tecnologias da informação. Outra mudança significativa é o novo interesse da OECD em conhecer e “mapear” características do trabalho dos professores dos países participantes, uma nova dimensão que a OECD vai “mensurar” e “qualificar” nos próximos triênios. Há diversas publicações recentes sobre os profissionais da educação e o papel a ser exercido pelos professores e gestores (dentre eles, SCHLEICHER, 2012), bem como indicações já existentes sobre o assunto em documentos recentes do PISA:

However, findings from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) suggest that systems prioritising higher teacher quality over smaller classes tend to perform better, which confirms other research showing that raising teacher quality is a more effective measure to improve student outcomes⁷. (OECD, 2012b, p. 04 - Education Indicators in Focus nº 09)

One of the key challenges for the teaching profession is to strengthen the “technical core” of its professional practices. (...) This requires the development of educational ecosystems that support the creation, accumulation and diffusion of this professional knowledge. (...) Such ecosystems need to

⁷ Tradução: “No entanto, os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) da OCDE sugerem que os sistemas ao priorizarem a maior qualidade do professor sobre classes menores tendem a ter um melhor desempenho, o que confirma outra pesquisa que mostra que o aumento da qualidade dos professores é uma medida mais eficaz para melhorar os resultados dos alunos”.

draw on four sources: innovation and knowledge inspired by science (research and evaluation); *innovation inspired by firms (entrepreneurial development of new products and services)*; innovation and knowledge inspired by practitioners (teachers, school heads); and *innovation inspired by users* (students, parents, communities)⁸. (SCHLEICHER, 2012, p. 45 – grifos meus)

Percebe-se, também, que a hipervalorização desse sistema de avaliação tem causado repercussões com relação à concepção de qualidade e de desempenho da educação de muitos sistemas nacionais de ensino e, a partir disso, engendrado discursos sobre políticas educacionais que se baseiam ou se guiam pelos resultados e indicadores educacionais produzidos pelo PISA. Dessa forma, uma vez aceitos e legitimados os resultados do PISA, estes têm ratificado mudanças significativas nas concepções envolvidas na administração da educação, com a consequente promoção de mudanças na organização e gestão educacionais.

Parece-nos que o PISA constitui um dos elementos da propagação da racionalidade instrumental na educação com vistas a torná-la mais eficiente. Nas entrelinhas do discurso de inclusão em um mundo globalizado, se inscreve uma nova estratégia de racionalização e padronização de habilidades para o mundo do trabalho e das novas tecnologias. Mais do que isso, sua aplicação parece remeter a uma tentativa de homogeneizar os currículos e diretrizes educacionais pelo mundo, em detrimento, dentre outros fatores, dos discursos que valorizam as diferenças de tempo de aprendizagem, o respeito à diversidade e aos temas considerados transversais, e a heterogeneidade dos alunos, minimizando a questão das diferenças entre os países e suas regiões e promovendo valores e competências/habilidades (*skills*) que seriam necessárias no adulto que o mundo do trabalho globalizado requer.

Isto parece apontar que o PISA constitui mais do que um sistema de avaliação, tornando-se essencialmente o introdutor e produtor de práticas discursivas que, (i) por meio do discurso da qualidade (*quality*), homogeneiza as práticas de educação escolar, (ii) por meio da concepção de equidade (*equity*), introduz a expansão das práticas de submissão às diretrizes internacionais aceitas socialmente e compreendidas como justas,

⁸ Tradução: “Um dos principais desafios para a profissão docente é fortalecer o “núcleo técnico” de suas práticas profissionais. (...) Isso requer o desenvolvimento de ecossistemas educativos que suportam a criação, acumulação e difusão desse conhecimento profissional. (...) Tais ecossistemas devem ser desenhados segundo quatro fontes: a inovação e o conhecimento inspirados pela ciência (pesquisa e avaliação); inovação inspirada por empresas (desenvolvimento empresarial de novos produtos e serviços); inovação e conhecimento inspirados por ‘praticantes’ (professores, diretores de escolas); e inovação inspirado por usuários (alunos, pais, comunidades)”.

e; (iii) por meio da responsabilização (*accountability*), permite a existência de formas de verificação da adoção das práticas propostas pelo programa.

Parece-nos oportuno, então, investigar o PISA, por meio das concepções de qualidade (*quality*), equidade (*equity*) e responsabilidade (*accountability*) que estão subjacentes ao discurso sobre o PISA nos documentos oficiais da OECD.

O estudo dessas concepções tem como finalidade compreender os seus significados na determinação dos objetivos do PISA e em que medida permitem a articulação desses objetivos com os projetos da OECD de desenvolvimento econômico. A constante menção à necessidade de aumentar a eficiência dos sistemas educacionais participantes do PISA não constitui apenas a adoção de uma racionalização instrumental na esfera educacional, mas aponta para um projeto de propagação dessa concepção por meio de sua introdução na própria formação e ação cotidiana das escolas. Para uma melhor compreensão dos conceitos de eficiência e eficácia na administração da educação, foi essencial o trabalho de Sander (1995).

Uma importante fonte para este estudo e para os dados aqui apresentados são alguns dos relatórios do Projeto *Knowledge and Policy*⁹ (*KnowAndPol*), que apresentam, por meio de análises documentadas, estudos dos resultados de políticas educacionais e de saúde nos países europeus da OECD. Segundo os pesquisadores portugueses do *KnowandPol*:

Governos precisam de novas formas de conhecimento e novas formas de legitimação (conhecimento como estratégia política). Nesta medida, uma KRT [*knowledge-based regulation tool*] procura “difundir um tipo particular de conhecimento, de modo a moldar o comportamento dos actores, num dado domínio político (FREEMAN et al., 2007, apud AFONSO e COSTA, 2009b).

O projeto *KnowandPol* apresenta como ideia central a mudança do papel desempenhado pelo conhecimento na política (*changing role of knowledge in policy*). O Projeto contém grupos de pesquisa na Bélgica, França, Alemanha, Hungria, Romênia, Noruega, Escócia e em Portugal.

Luís Miguel Carvalho, membro da equipe portuguesa de pesquisadores do Projeto, expôs em seu relatório (CARVALHO e COSTA, 2009) – principal relatório do Projeto que utilizamos neste estudo – características muito relevantes para nossa compreensão sobre o PISA, como a caracterização do Programa como uma KRT

⁹ Informações disponíveis em: <http://www.knowandpol.eu/>. Acesso: 20/03/2014.

(*knowledge-based regulation tool*). Esta caracterização provém da utilização do PISA por alguns países com a finalidade de modificar suas políticas educacionais ou como forma de se fazer presentes no cenário internacional, ou ainda como apoio às reformas administrativas quando o Estado ausenta-se de pautas educacionais.

Os estudos do *KnowandPol* revelam outro aspecto relevante sobre o PISA: seu objetivo de descentralizar a educação, retirando sua responsabilidade do Estado, por meio de sua atribuição ao Setor Privado e Organizações Não-Governamentais, forma esta de corresponsabilizar (*accountability*) novos setores e os cidadãos nas políticas educacionais. Outras publicações do projeto KnowandPol foram utilizadas neste estudo como fontes bibliográficas, como: Afonso e Costa (2009a); Afonso e Costa (2009b); Carvalho (2009).

O PISA, instrumento de regulação baseado no conhecimento, é caracterizado por quatro dimensões: *credibilidade, maleabilidade, relevância simbólica e pertinência*. Estas características lhe confeririam força científica e política e contribuiriam para a sua qualidade, afirmação e penetração nos diversos países.

A credibilidade do PISA estaria relacionada à reputação científica da OECD; a maleabilidade (*multipurpose tool*) definiria o PISA como um instrumento passível de apropriação em diferentes formas e em contextos políticos diversificados; a relevância simbólica adviria do simbolismo dos processos de adesão ao PISA; e a pertinência seria uma dimensão que reúne um conjunto de aspectos que conferem ao PISA relevo político, pois despertaria: (a) consciências; (b) narrativa de modernização; (c) mudança para a comparação; (d) áreas de avaliação e (e) variáveis contextuais (AFONSO e COSTA, 2009b). Por estes diferentes aspectos do PISA e sua relevância no âmbito da educação mundial, torna-se de extrema importância estudá-lo mais profundamente.

O presente trabalho mostra-se original, pois, de forma geral, após pesquisa no portal de teses da Capes e em acervos digitais de Universidades, verificamos que há poucos trabalhos publicados tendo o PISA como objeto de estudo. Em nenhum dos casos encontramos o enfoque e concepções que pretendemos abarcar. A maioria dos trabalhos encontrados aborda a avaliação como tema geral, usando o PISA como referência (geralmente referências breves, como a utilização de seus resultados ou para defini-lo como uma avaliação internacional, o que demonstra uma adesão aos seus resultados pelos pesquisadores), sem tê-lo por foco nem questioná-lo, o que parece revelar que o PISA tem sido utilizado como parâmetro em grandes e relevantes

pesquisas sobre educação e avaliação, sem o devido tratamento científico ou crítico, mas apenas como parâmetro para justificativas. Assim como afirmam Grek, Lawn e Ozga (2009, p. 83): “O PISA aparece a ocupar um espaço simbólico importante e a construir significado sem estar sustentado por análises extensivas ou discussões profundas do seu conteúdo”.

Da mesma forma, em análise sobre a implementação do PISA na Hungria, Berényi e Neumann (2009) ressaltam que

Ao mesmo tempo o PISA também desenvolveu um certo conjunto de valores e assunções, nomeadamente (re)definiu os problemas da educação a partir de um ângulo econômico ao defender o fortalecimento de laços entre a escolaridade, as exigências do mercado de trabalho e a competitividade econômica. O discurso do PISA tornou -se mais tarde uma narrativa fundamental para a política de educação nacional abrangendo e neutralizando várias vozes e resultando num discurso político unívoco. Ao mesmo tempo que, ao nível supranacional, as vozes críticas dos economistas, dos peritos em estatísticas, dos investigadores das ciências da educação são todas convidadas a contribuir para a construção do PISA e para a disseminação dos resultados, em terras nacionais, o discurso do PISA aparentemente absorve todas as outras vozes. A ausência de narrativas contrárias mostra que para se ser ouvido e tido em conta é preciso que primeiro se domine o vocabulário da narrativa do PISA que tudo abarca. (BERÉNYI e NEUMANN, 2009, p. 50)

Os estudos que mais se aproximam das intenções deste trabalho são as publicações do Projeto *Knowledge And Policy*, mais especificamente o relatório de Carvalho e Costa (2009) e artigos de seus membros publicados em revistas, principalmente da equipe portuguesa deste projeto. Tampouco no portal *Scielo*, que disponibiliza revistas e periódicos digitalizados, foram encontrados trabalhos com objetivos semelhantes ao nosso (realizamos essa busca incluindo periódicos de outros países). Em relação a estas publicações, que usaremos como fontes bibliográficas, nosso estudo se distingue pela diferença do enfoque, uma vez que se trata aqui de uma análise das estratégias discursivas do PISA e da OECD com a finalidade de identificar práticas discursivas e elementos engendrados por meio deste discurso nas políticas educacionais.

Bieber & Martens (2011) são autores que estudaram os mecanismos pelos quais a OECD pode ou não influenciar as iniciativas nacionais de reforma por meio do PISA, e observam que, embora a OECD goze de uma grande reputação internacional, manteve-se surpreendentemente pouco explorada em termos de pesquisas sobre os efeitos do PISA em reformas nacionais na formulação de políticas de educação.

Exceções seriam os estudos de Grek (2009), Morgan (2007), entre outros usados neste trabalho.

Acredita-se que um estudo realizado no Brasil sobre o PISA é de extrema relevância para a compreensão dos caminhos que vêm sendo trilhados pelas políticas educacionais adotadas nas últimas décadas. Não se trata aqui de estudar os resultados do PISA, mas compreender que a introdução das perspectivas apontadas no presente estudo implica na adoção de práticas voltadas à homogeneização de conhecimentos e habilidades exigidos para a uniformização e homogeneização em um mundo globalizado.

Partimos da hipótese de que as concepções apresentadas no PISA têm como finalidade homogeneizar e otimizar as políticas educacionais em âmbito mundial. Este processo permitiria a adoção de práticas produtivas homogêneas e uma certificação mundial da formação educacional, possibilitando a padronização dos processos produtivos e otimização do seu gerenciamento.

A fim de explicitar melhor as intenções deste trabalho, e tendo em vista a confirmação ou refutação da hipótese, apresentar-se-ão a seguir nossos objetivos gerais e específicos:

OBJETIVO GERAL

- a) Compreender as concepções que embasam o PISA, por meio da análise de sua constituição social e histórica e dos problemas a que se propõe solucionar, seus objetivos e justificativas, bem como a participação da OECD nas políticas educacionais e as práticas que o discurso desta Organização sobre o PISA busca engendrar na gestão educacional em âmbito mundial.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Analisar documentos oficiais da OECD sobre o PISA, de forma a compreender as concepções de qualidade (*quality*), equidade (*equity*) e responsabilidade (*accountability*) e verificar sua articulação com as propostas de regulação das políticas educacionais apontadas para os países que adotam o PISA;

- b) Analisar e expor as estratégias e práticas discursivas subjacentes aos documentos do PISA, no que se refere à implementação de processos avaliativos de caráter regulatório das políticas educacionais nacionais;
- c) Identificar e compreender as práticas que o discurso da OECD busca engendrar na gestão educacional e de que forma legitimam as novas formas de avaliação que gradualmente vêm reorganizando e impondo uma nova forma ao processo educativo escolarizado.

O procedimento teórico-metodológico deste trabalho é baseado em pesquisa bibliográfica e documental. Os documentos a serem analisados foram obtidos na *internet*, no *site* oficial da OECD e do *Projeto KnowandPol*. Para atingir o fim proposto para este estudo, usamos como referencial teórico: (i) os conceitos de práticas discursivas e sociais de Veyne (1982); (ii) modernização e racionalização, de Max Weber (2009), relativos ao papel da racionalidade técnica e substantiva na constituição do capitalismo ocidental e do Estado Moderno – em especial, são fundamentais para o desenvolvimento do estudo os conceitos e categorias relativos à racionalização administrativa, racionalidade formal e substantiva –, e (iii) os conceitos de justiça social e equidade, de John Rawls (2008) – um dos principais autores que tratam das questões de desigualdades sociais e equidade, no campo da política.

Para atingir nossos propósitos, expomos neste trabalho nove seções. Iniciamos o estudo com a apresentação do trabalho nesta introdução. Na segunda seção, apresentamos um histórico de criação da OECD e sua atuação atualmente na esfera econômica e educacional em âmbito mundial. Na terceira seção, abordamos o PISA, suas justificativas de criação, características, objetivos, etc. As informações apresentadas na segunda e terceira seções nos serviram, também, de material (fonte) documental para as análises das concepções elencadas neste estudo. Na quarta seção, expomos análise sinóptica sobre a avaliação de larga escala, expondo pesquisadores que influenciaram as transformações da avaliação em larga escala durante o século XX, evidenciando as justificativas de sua transformação e urgência no mundo globalizado. Na quinta seção, iniciamos a exposição de nossas análises documentais, mais especificamente, nessa seção, sobre a concepção de *accountability* utilizada nos documentos oficiais sobre o PISA. Na sexta seção, nossa atenção recai sobre a

utilização da concepção de equidade pelo PISA e sua interpretação como justiça social e igualdade de oportunidades, bem como sua urgência para os países que buscam melhores resultados educacionais e econômicos, segundo a OECD. Na sétima seção, abordamos a última concepção elencada neste estudo: a concepção de qualidade proposta pelo PISA. Analisamos a compreensão da OECD no que se refere à qualidade educacional e suas intenções em propagar essa “qualidade” educacional pelo mundo. Por fim, na oitava seção expomos nossas considerações finais sobre a utilização das concepções de *accountability*, equidade e qualidade na educação propostas pela OECD por meio do PISA, concepções essenciais no discurso da Organização. Na nona seção, expomos nossas referências bibliográficas.

É importante salientar que muitas das citações apresentadas neste trabalho estão em língua inglesa ou espanhola, sendo que suas respectivas traduções (feitas pelo autor) estão expostas em notas de rodapé. Quando as traduções apresentadas não foram feitas pelo autor, esta informação está destacada nas citações referidas.

Além disso, é válido explicar que neste trabalho optou-se por se referir à *Organization for Economic Co-operation and Development* utilizando sua sigla em língua inglesa (OECD), e não em língua portuguesa (OCDE), por motivos de publicação e citações. As citações apresentadas neste trabalho ao pé da letra não foram alteradas e, por isso, podem apresentar a sigla referente à Organização em língua portuguesa.

SEÇÃO 2 – ORGANIZATION FOR ECONOMIC AND CO-OPERATION DEVELOPMENT (OECD)

É nossa intenção, para uma melhor compreensão do PISA, seu alcance mundial e a consecução de nossos objetivos, conhecer a história e os objetivos da OECD, seu papel crescente na política e economia internacional e suas políticas, não só referentes à educação. Nesta seção, apresentamos um histórico da criação da OECD e suas principais políticas nas últimas décadas. A maioria das informações históricas referentes à Organização, suas reuniões oficiais, publicações em diferentes assuntos, entre outros, que está exposta nesta seção pode ser encontradas no *site* oficial da Organização¹⁰.

A OECD, organização criada após a II Guerra Mundial, constituiu um dos esforços internacionais de recuperação econômica e política dos países envolvidos nesse conflito. Segundo informações contidas no *site* da OECD, a cooperação e reconstrução dos países da Europa era a melhor maneira de manter a paz: “European leaders realised that the best way to ensure lasting peace was to encourage co-operation and reconstruction, rather than punish the defeated¹¹”.

Em 1947, o general George S. Marshall fez discurso na universidade de Harvard designando medidas para a ajuda aos países europeus abalados pela Guerra, o que deu início à criação, liderada por Robert Marjolin, em 1948, da Organization for European Economic Cooperation¹² (OEEC) – Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) –, predecessora da OECD, com dezoito países membros e sede em Paris, para executar o *Plano Marshall* (ajuda financeira norte-americana e supervisão para a reconstrução europeia).

Nesse discurso de formatura, proferido na Universidade de Harvard em 05 de junho de 1947, o secretário de Estado George S. Marshall, refletindo sobre a situação da Europa após o forte inverno de 1946-1947, declarou que a política dos EUA “deve ser o renascimento de uma economia de trabalho no mundo, de modo a permitir a surgimento de condições políticas e sociais em que podem existir instituições livres” (OECD, 1978, p. 227-229, apud WOLFE, 2007, p. 01).

Ficava explícita, assim, a perspectiva que seria adotada pela OEEC (e, posteriormente, pela OECD), que se esclareceria pelos dois temas que emergem na

¹⁰ Informações disponíveis em: www.oecd.org. Acesso: 03/10/2011.

¹¹ Tradução: “Líderes europeus perceberam que a melhor maneira de garantir uma paz duradoura era incentivar a cooperação e a reconstrução, em vez de punir os derrotados”.

¹² Organização Europeia de Cooperação Econômica.

análise da trajetória da organização: o papel da cooperação econômica com propósitos políticos, e o estabelecimento da concepção segundo a qual o caminho para chegar às políticas desejadas é através da aprendizagem social mais do que a obrigação recíproca entre os países (WOLFE, 2007).

As ações do Plano Marshall tinham apontado a necessidade de criação de um órgão responsável pelo planejamento e distribuição, relações comerciais e valor monetário, em todo o território coberto pelo plano, que não era, de fato, um plano de intervenção, constituindo antes uma espécie de convite ou sugestão de adesão aos países europeus que precisavam de ajuda para a reconstrução econômica do pós-guerra. O plano estabelecia que a ajuda dependeria da disposição dos países trabalharem em conjunto com os Estados Unidos da América. Esse era um dos aspectos principais do novo processo em gestação – não se tratava de interferir diretamente nas ações políticas e econômicas dos países beneficiados pelo plano, mas de indicar estratégias de ação e caminhos a serem seguidos de forma a regular as ações recíprocas.

Em 03 de julho de 1947, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Grã-Bretanha e França convidaram vários os países europeus a se reunirem em Paris para elaborar um plano de recuperação econômica integrado ao Plano Marshall. A conferência criou o Comitê de Direitos Econômicos de Cooperação Europeia para gerir as fases iniciais do Programa de Recuperação dos países europeus. Com o tempo ficou evidente a necessidade de criação de órgão mais permanente e foi criado, em abril de 1948, o OEEC, que contava também como associados o Canadá e Estados Unidos, principais agenciadores dos projetos. A Espanha, então sob a ditadura de Franco, foi excluída e a associação foi constituída por Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Alemanha Ocidental. Em 1958, todos se tornaram também membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), exceto os Estados autoproclamados como neutros (Áustria, Irlanda, Suécia e Suíça).

A OEEC, desenvolvendo estratégias de cooperação, instituiu redes de funcionários provenientes dos diversos países que aderiram ao plano, estabelecendo às bases para os esforços subsequentes projetos de integração europeia. Foi elaborado um código de procedimento para a reorganização do comércio entre os países europeus. O código de conduta da OEEC regulava a ação econômica regional, os movimentos de capitais e de outras formas de transações. Do ponto de vista norte-americano, a OEEC

deveria ser um instrumento não apenas de integração europeia, mas, de acordo com as bases de ajuda do Plano Marshall, deveria estabelecer as condições de integração comercial internacional. A OEEC, entretanto, tinha um campo de ação limitado e não possuía instrumentos para reorganizar a ordem em âmbito mundial.

A organização continuou por quase uma década, mas foi gradualmente prejudicada pela crescente ação do Comitê Econômico da OTAN, que, constituído com a finalidade de defesa e apoio militar, tinha maior efetividade na integração dos interesses americanos e europeus.

A OEEC assumiu, cada vez mais, o papel de estabelecer o debate sobre a criação de um mercado comum entre os seus seis membros e o estabelecimento de uma zona de livre de comércio. Este embrião do que seria a CEE (Comunidade Econômica Europeia) tinha forte oposição dos ingleses e norte-americanos. Em 1958, o Tratado de Roma firmou o compromisso entre França, Itália, Bélgica, República Federal Alemã e Países Baixos que constituiriam o núcleo de criação de uma zona de comércio livre.

A posição europeia levou Douglas Dillon, Secretário de Estado norte-americano para assuntos econômicos, a propor, em novembro de 1958 o que veio a ser conhecida como *Dillon Round*, rodadas de negociações comerciais multilaterais. A tensão proporcionada pela Guerra-Fria colocava a OTAN no centro das negociações, pois para França, EUA, República Federal da Alemanha e o Reino Unido, o imperativo político de coesão dos países do Atlântico norte durante a Guerra Fria era tão premente quanto a cooperação política econômica.

Isto significava que não apenas os países europeus, cujas economias estavam em franca recuperação, mas países considerados mais sujeitos às pressões soviéticas, em razão de seu fraco desenvolvimento, deveriam começar a ser considerados na equação da Guerra Fria.

Nas novas rodadas de reuniões, europeus e norte-americanos concordaram que os esforços cooperativos deveriam ser dedicados a promover o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. Elaborou-se, então, um conjunto de princípios para a discussão dos problemas do comércio multilateral, que terminou com a assinatura da Convenção da OECD, um ano depois.

Uma das maiores motivações dos países europeus na participação da OECD era a convicção de que as duas grandes guerras que tinham arrasado o território europeu ocorreram por conflitos comerciais. Daí a necessidade de se estabelecer organismos de

cooperação comercial que deveriam ser a primeira linha de defesa contra futuros conflitos (WOLFE, 2007).

Não só o Estado, com seus aparelhos ideológicos e administrativos, se transformou na referência principal das atividades políticas dos cidadãos e dos grupos, mas o fato de ele intervir de maneira crescente e sutil na sociedade incidu sobre as fontes da sua legitimidade. Além disso, mudaram não somente as relações de força dentro de cada Estado, como também foram paulatinamente transformando-se em relações entre Estados. (PASQUINO, 1998, p. 548)

A OECD teria como finalidade inicial em sua criação ajudar tanto promovendo os objetivos gerais dos regimes de comércio e pagamentos como também encorajando os países industrializados a trabalharem juntos.

O lançamento do satélite Sputnik 1 pela URSS no Cazaquistão em 1957 engendrou a criação da Agência de Energia Nuclear Europeia no ano seguinte (que se tornaria, posteriormente, em 1972, agência da OECD). Em 1958, o primeiro trabalho da OEEC sobre impostos¹³ foi lançado e atualmente serve de modelo para mais de três mil tratados econômicos. Além disso, o “Schemes for the Varietal Certification of Seed Moving in International Trade” promoveu a inspeção, classificação, certificação da agricultura (sementes, frutas e vegetais) na Europa, além das bases para o mercado internacional¹⁴.

No final do ano de 1960, os Estados Unidos da América e o Canadá entraram para a OECD, com a criação do Development Assistance Group (DAG). No mesmo ano, após a criação da Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC¹⁵), foi estabelecida em Convenção¹⁶ (assinada) em catorze de dezembro de 1960 a OECD, em Paris, na França, com a participação de vinte países. A criação oficial da Organização deu-se em três de setembro de 1961. O GAP tornou-se, logo em seguida, no Development Assistance Committee (DAC); dessa forma, a Organização deixou de ser apenas europeia, tornando-se mundial.

Nos primeiros anos, as ações da OECD foram desenvolvidas em termos de tarefas dirigidas a três grupos. O primeiro conjunto de tarefas era voltado para os países industriais mais avançados em função do alto grau de similaridade e interação entre as

¹³ Informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/tax/treaties/oecdmtcavailableproducts.htm>.

¹⁴ Informações disponíveis em: www.oecd.org. Acesso: 03/10/2011.

¹⁵ Informações disponíveis em: http://www.opec.org/opec_web/en/.

¹⁶ Países participantes: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Itália, Espanha, Portugal, Turquia, Suíça, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos da América.

economias. O segundo conjunto de tarefas envolvia um grupo que era denominado de terceiro mundo, e representava o interesse dos países da OECD em ordenar o seu relacionamento ou para coordenar sua estratégia *vis-à-vis* esse grupo de países. O último conjunto de tarefas estava voltado para o desenvolvimento de ações que elevariam a coerência e eficácia da economia internacional.

Esse aspecto em particular, segundo Wolfe (2007), derivava da concepção do que os membros entendiam como uma boa política, cujo modelo seriam as economias mais avançadas, e visava à mudança estrutural da economia internacional, que incluiria todos os países capitalistas.

A concepção do que seria uma boa política gradualmente alterou a natureza das tarefas que passaram a constituir-se como formas de pressão, realizada por meio de uma ação internacional coordenada, que teve como principal objeto os países do terceiro mundo. As perspectivas originais do Plano Marshall foram gradualmente abandonadas, uma vez que os países europeus ocidentais tinham já suas economias alinhadas aos objetivos da OECD. O papel central da Organização passou a ser, portanto, a implementação de uma integração cada vez mais dinâmica da economia global.

No artigo 1º da Convenção da OECD é afirmado que a Organização deve “promover políticas” destinadas a alcançar o mais alto e sustentável crescimento econômico, empregabilidade e a melhoria do nível de vida nos países membros. Este mesmo artigo prevê, também, que os membros irão “contribuir” para propiciar a expansão econômica em países do terceiro mundo no processo de desenvolvimento econômico. No artigo 3º, os membros concordam em: a) fornecer à Organização informações necessárias para o desempenho das suas funções; b) consultar conjuntamente as ações e fomentar continuamente a base de dados; e c) cooperar estreitamente e se necessário atuar de forma coordenada.

Fica patente pela leitura dos documentos da OECD que seu foco é o estabelecimento de uma *governança global*, que permitiria a expansão do capitalismo internacional por meio da difusão de “boas práticas econômicas” cuja fonte é o conjunto de informações coletadas na base de dados da OECD, que deveriam ser implementadas por meio de uma estreita colaboração com a esfera política. Esse processo garantiria não apenas a homogeneização das práticas econômicas dos diferentes países, mas o estabelecimento de um processo de homogeneização da esfera produtiva internacional, que teria como objetivo a consolidação de um sistema capitalista mais eficiente.

Em 2004, a OECD publicou o relatório “Os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades”, em cuja Nota Prévia, escrita por Donald J. Johnston (Secretário-Geral da Organização à época) aponta-se claramente intenções da OECD com relação aos governos e mercados dos países. Apesar de longa, a citação a seguir auxilia nossa análise sobre a atuação da OECD na governança e regulação econômica em âmbito mundial:

Os decisores políticos estão agora mais cientes do contributo que o bom governo das sociedades dá à estabilidade dos mercados financeiros, ao investimento e ao crescimento económico. As empresas compreendem melhor a forma como o bom governo das sociedades contribui para a sua competitividade. Os investidores, especialmente as instituições de investimento colectivo e os fundos de pensões agindo na qualidade de entidades fiduciárias, apercebem-se de que têm um papel a desempenhar na garantia da adopção de boas práticas de governo das sociedades, justificando deste modo o valor dos seus investimentos. (...) Uma vez que as empresas desempenham um papel central nas nossas economias e dependemos cada vez mais de instituições do sector privado para gerir as poupanças pessoais e assegurar rendimentos para a reforma, o bom governo das sociedades afigura-se importante para um número cada vez maior e mais diversificado de camadas da população. (...) Os Princípios são um instrumento vivo que contém normas não vinculativas e boas práticas, bem como linhas orientadoras sobre a sua aplicação, podendo ser adaptados às circunstâncias específicas de cada país e região. (...) Estes Princípios Revistos reforçarão ainda mais o contributo e o empenho da OCDE em relação aos esforços colectivos que visam fortalecer o tecido do governo das sociedades em todo o mundo nos próximos anos. (OECD, 2004a, p. 03-04)

De acordo com Gonçalves (s/d), a governança tem um carácter mais amplo que a governabilidade, pois a segunda refere-se às dimensões estatais do exercício do poder (forma de governo, relações entre Poderes, sistema político, etc.) e está associada ao exercício do governo, e a primeira refere-se às políticas governamentais, financiamento e alcance de programas, bem como à articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e os respectivos arranjos institucionais; portanto, a governança pode englobar dimensões da governabilidade, indo além dela.

Segundo Pasquino (1998),

A não-Governabilidade não é somente, nem principalmente, um problema de acumulação, de distribuição e de redistribuição de recursos, bens e serviços aos cidadãos, mas é, de preferência, um problema de natureza política: autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições (PASQUINO, 1998, p. 548)

Wolfe (2007) lembra que os americanos esperavam incentivar uma maior participação das economias europeias em programas de ajuda econômica aos países em desenvolvimento. Segundo o autor, os EUA carregavam a maior parcela da carga e da administração da economia internacional e esperavam não apenas obter algum alívio para o equilíbrio de sua balança de pagamentos, como também necessitavam tranquilizar o Congresso, demonstrando que o “fardo do homem branco” neste particular estava sendo compartilhado com outros países. O desenvolvimento das economias de terceiro mundo passou, assim, a ser um dos aspectos fundamentais da OECD, e foi (e ainda é) por meio de diversas publicações, desde sua criação, que a OECD divulga seus dados sociais e econômicos.

Em 1961, a Organização publicou o “Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations”, que são normas jurídicas¹⁷ (direitos e obrigações) que estipulam a gradativa liberação (exclusão de restrições) dos movimentos dos capitais e serviços de forma unilateral, não negociada; permite também aos países que aderiram ao Código visualizar uma comparação entre eles sobre o grau de liberação alcançado no que diz respeito às regras estipuladas, incluindo comércio interno e externo, indústria, transportes, seguros e pensões, bancos e financiadoras, entretenimento e turismo. Percebe-se, portanto, que um “mapa” dos países participantes é feito pela adesão ao Código, ou seja, um mapeamento estatístico em âmbito mundial é realizado periodicamente pela Organização.

Em 1962, foi criado o OECD Development Centre (DC), fórum onde países organizam reuniões e congressos nos quais poderiam compartilhar políticas sobre experiências econômicas e desenvolvimento social, a fim de gerar decisões nos países em desenvolvimento. Atualmente, Mario Pezzini é diretor do DC e são quarenta e três os países participantes, sendo vinte e cinco membros da OECD e dezoito não membros, dentre eles o Brasil. É interessante ressaltar que os EUA não fazem parte desse grupo.

Uma recente publicação do DC é intitulada “Perspectivas Econômicas da América Latina em 2015” ou “*Latin American Economic Outlook 2015*”¹⁸, cuja divulgação aparece no *site* da OECD sob o título “Educação e competências de melhor qualidade são a chave para dinamizar a economia, segundo o último relatório “Perspectivas Econômicas da América Latina”¹⁹.

¹⁷ Disponível em: http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/CapitalMovements_WebEnglish.pdf.

¹⁸ Informações disponíveis em: <http://www.latameconomy.org/en/>. Acesso: 03/01/15.

¹⁹ Informação disponível em: <http://www.oecd.org/dev/americas/pr-leo2015-pt.htm>. Acesso: 03/01/15.

Em 1963 ocorreu a primeira Science Ministerial Meeting, em Paris, início dos trabalhos, pesquisas e publicações da OECD na área das ciências. No mesmo ano, houve a publicação do Frascati Manual (OECD, 2013d)²⁰, manual com uma metodologia para a coleta e uso da pesquisa e desenvolvimento estatístico.

O Manual de Frascati é, portanto, um documento-referência que propõe uma metodologia clara para tratar dados e estatísticas referentes à área de P&D [Pesquisa e Desenvolvimento] e foi preparado e publicado, inicialmente, pela OCDE. É, até hoje, a principal referência para estudos, análises, levantamentos e comparações de competitividade entre empresas e países no que se refere a atividades de P&D. (OECD, prefácio da 6ª edição do Manual, 2013d)

Em 1968, ocorre a primeira publicação do “Economic Outlook”, relatório macroeconômico feito pelo DC com dados de cada país membro e de áreas onde a OECD atua. Atualmente, a publicação ocorre duas vezes por ano²¹. No mesmo ano, foi criado o Centre for Educational Research and Innovation (CERI), com diversos objetivos, como: estudos sobre aprendizagem em diversas idades; educação formal e informal; o futuro das escolas e universidades, etc.

CERI often has a longer timeframe than most work, *typically aiming to set an agenda for the future*, with a goal to ensure that the work is thoroughly integrated with empirical analysis and innovation awareness. Specific emphasis is put on *accumulating statistical evidence* to the value of its research work²² (grifos meus).

Parece-nos interessante salientar que a Organização, na década de 1960, já se “preocupava” com tantos assuntos diversos em âmbito mundial. Essa “agenda” proposta na criação pelo CERI parece incluir a educação juntamente com questões comerciais (produção agrícola mundial, energia nuclear, economia mundial, etc). Mais

²⁰ Informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/science/inno/frascaticmanualproposedstandardpracticeforsurveysonresearchandexperimentaldevelopment6thedition.htm>. O manual em português pode ser acessado na página do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Brasil: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0225/225728.pdf.

²¹ Inúmeras versões do Economic Outlook podem ser encontradas em: <http://www.oecd.org/economy/outlook/oecdeconomicoutlookspecialchapters.htm>.

²² Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/ceri/>. Tradução: “CERI muitas vezes tem um prazo mais alargado do que a maioria dos trabalhos, com o objetivo de definir uma agenda para o futuro, com o objetivo de garantir que o trabalho é completamente integrado com a análise empírica e a noção de inovação. Ênfase específica é dada em acumular evidências estatísticas para o valor de seu trabalho de pesquisa”. O CERI tem os seguintes projetos em andamento: Education and Social Progress; Governing Complex Education Systems (GCES); Innovative Learning Environments; Innovation Strategy for Education and Training; Innovative Teaching for Effective Learning; e a publicação Trends Shapping Education. Atualmente, seu director é Dirk van Damme.

impressionante ainda é a gigantesca quantidade de material escrito produzido pela Organização disponibilizado na *internet* em seu *site* oficial; são milhares de publicações anuais. Muitas são as pessoas que trabalham nessa direção há décadas e cada vez mais novas publicações sobre diferentes assuntos são disponibilizadas.

Segundo Andreas Schleicher (2006), atual diretor do *Directorate of Education and Skills* e assessor de políticas educacionais da *Secretary-General* da OECD, além de um dos maiores divulgadores do PISA em diversos países:

La labor en educación ha constituido parte del programa de La OCDE desde su fundación en 1961, y una parte de esa labor ha consistido en la recopilación y publicación de estadísticas relativas a los sistemas educativos nacionales. Sin embargo, a mediados de los años ochenta del siglo XX se constató con preocupación que los datos eran incompletos, y que los parámetros empleados para fuentes y análisis en la producción de datos no reunían calidad suficiente. También existía la impresión de que la educación estaba menos adelantada que otras áreas de trabajo de la OCDE en la construcción de una base de datos cuantitativa y relevante para su tarea en el ámbito político. La respuesta fue crear el programa de Indicadores de Sistemas Educativos (INES), que dio comienzo en 1988 a través del Centro de la OCDE para La Investigación e Innovación Educativas (CERI, en sus siglas en inglés)²³. (SCHLEICHER, 2006, p. 22)

Na década de 1970, a OECD ocupou lugar de destaque para formulação de uma resposta coletiva ao colapso dos acordos firmados em Bretton Woods, juntamente com a necessidade de solução para a crise do petróleo. Em 1971, o presidente norte-americano Nixon desvinculou o dólar do ouro, o que encorajou a flutuação das taxas de câmbio e a conseqüente especulação e concentração de riquezas. Essa quebra dos acordos permitiu o avanço de dólar no sistema financeiro e nos bancos pelo mundo, bem como o crescimento de fluxos de capital.

O resultado foi o estabelecimento de uma política de coordenação de questões econômicas para o eixo Norte-Sul, privilegiando ações que garantiriam a sustentabilidade da economia capitalista internacional e a criação, em 1974, de sua

²³ Tradução: “O trabalho na educação tem sido parte do programa da OCDE desde a sua fundação em 1961, e parte deste trabalho tem sido recompilação e publicação de estatísticas sobre os sistemas educativos nacionais. No entanto, em meados da década de oitenta do século XX constatou-se com preocupação que os dados estavam incompletos, e que os parâmetros utilizados como fontes e análise na produção de dados não reuniam qualidade suficiente. Houve também a impressão de que a educação era menos avançada do que outras áreas de trabalho da OCDE na construção de uma base de dados quantitativa e relevante para o seu trabalho no âmbito político. A resposta foi a de criar o Programa de Indicadores de Sistemas de Ensino (INES), que começou em 1988, através do Centro de Investigação e Inovação Educativas da OCDE (CERI, na sigla em Inglês)”.

Agência Internacional de Energia (IEA²⁴), dada a crise do petróleo no ano anterior e a necessidade de cooperação energética.

Esse aspecto foi incrementado com o fim da Guerra Fria e a OECD, por sua vez, tornou-se um fórum para a coordenação e consultas políticas com os países não membros, incluindo os países em transição do antigo regime socialista e países em desenvolvimento na Ásia e na América Latina. Muitos países não membros passaram a participar das atividades dos órgãos subsidiários da OECD recebendo instruções de como estabelecer “boas práticas” de desenvolvimento econômico.

Em 1976, é publicada a primeira edição do *Guidelines for Multinational Enterprises*²⁵, anualmente publicado desde o ano de 2000. Segundo seus idealizadores, são princípios e regras voluntários para a condução do mercado por companhias multinacionais em vários campos de atuação.

The OECD Guidelines for Multinational Enterprises aim to help businesses, labour unions and NGOs [Non-Governmental Organizations] meet this challenge by providing a global framework for responsible business conduct covering all areas of business ethics, including tax, competition, disclosure, anti-corruption, labour and human rights, or environment²⁶.

Em 1977 ocorre a primeira publicação de *Financial Markets Trends*²⁷, sobre as tendências e perspectivas dos mercados nacionais e internacionais, questões estruturais e evolução dos mercados financeiros, incluindo regulação, mercado de títulos e gestão de dívidas públicas, seguros e previdências privadas, além de estatísticas financeiras. A publicação está, atualmente, em seu número cento e sete.

Em 1978, é assinado o documento *Educational Policies*, que evidenciou a importância das habilidades (*skills*) para a vida adulta que os jovens deveriam obter.

Em 1987, a OECD cria o *Producer Subsidy Equivalent*, um instrumento capaz de mensurar e comparar investimentos (suporte) na agricultura. Em 1999, torna-se o *Producer Support Estimate*, com o objetivo de facilitar as transações agrícolas internacionais para diminuir subsídios.

²⁴ Informações disponíveis em: <http://www.iea.org/>. Atualmente, a Agência conta com vinte e nove membros.

²⁵ Informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/>.

²⁶ Tradução: “As Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais tem como objetivo ajudar as empresas, os sindicatos e as ONGs [Organizações Não Governamentais] a enfrentarem este desafio, fornecendo um quadro global para uma conduta empresarial responsável abrangendo todas as áreas de ética empresarial, incluindo impostos, concorrência, divulgação, anticorrupção, direitos humanos e trabalhistas, ou meio ambiente”.

²⁷ Informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/financialmarketstrends-oecdjournal.htm>.

Na década de 1990, a OECD aprimorou seu sistema de informação, agregando aos dados nacionais aspectos de formas de gestão, concepções econômicas e medições. Segundo Wolfe (2007), as finalidades e os métodos de OECD implicam a necessidade de uma organização incomum. Ela se baseia em uma forte participação de delegados dos governos nacionais em outros órgãos subsidiários, como na Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). As avaliações da OECD passaram a constituir importante fonte de dados para negociações e colaboração entre os países membros e mesmo com os não membros.

O Grupo do Conselho de países não membros foi criado em maio de 1988 para supervisionar o desenvolvimento de um diálogo com aquelas que eram denominadas como “as dinâmicas economias asiáticas” (WOLFE, 2007). Tratava-se de reconhecer que a evolução de uma economia mundial globalizada exigia a inclusão dos dados de todas as economias em ascensão e estender seus métodos e referenciais analíticos, produzindo grandes estudos sobre o crescimento das economias dos países não membros.

A OECD assumiu, assim, uma configuração que permitiu que em todos os domínios econômicos, cada país acompanhasse séries históricas de comparações de seu desenvolvimento em diferentes setores da economia, permitindo, ainda, a comparação com outros países. A Organização desenvolveu instrumentos de comparações rigorosos entre países semelhantes em um mesmo período de tempo, assim como estabeleceu indicadores de graus de diferença entre os países mais ou menos desenvolvidos. Com a inclusão dos dados dos países não membros, a base de dados assumiu caráter quase universal. Tratava-se de reconhecer que a evolução de uma economia mundial globalizada exigia a inclusão dos dados de todas as economias em ascensão e aplicar seus métodos e referenciais analíticos a fim de produzir grandes estudos sobre o crescimento das economias dos países não membros.

The economic dominance of transnational corporations has been accompanied by the dominant global political ideology of neo-liberalism that is currently being promoted by transnational organizations such as the World Trade Organization, the IMF, the World Bank and OECD. These economic policies are designed to lower production costs and attract foreign investment in order to promote export-led economies. Tax rates must be kept low to stop either

individuals or companies moving their business to more tax-friendly environments.²⁸ (VULLIAMY, 2010, p. 03)

Assim, a ideia inicial de se constituir um banco de dados de informações sobre a economia internacional, a partilha dos dados e o estabelecimento de cooperação para superação de dificuldades econômicas passou a se constituir como uma forma de avaliação da capacidade das economias e, ao mesmo tempo, de uma fonte para a constituição de um conhecimento comum de como funciona a economia global.

Este conhecimento assumiu, assim, uma perspectiva mais específica: a melhor formulação de políticas e sua melhor execução. Como observa Wolfe (2007), a OECD passou a exercer o papel de vigilância das ações políticas e macroeconômicas internacionais. Sua tarefa tornou-se o exame da coerência entre os objetivos políticos nacionais e a condução da política, que é examinado pelo Comitê de Revisão de Desenvolvimento Econômico, e a maneira como as políticas se adequam ao equilíbrio internacional. Para o autor, um dos pontos fortes da vigilância econômica reside no Comitê de Política Econômica, que possui secretaria de apoio especializada nos mais diferentes e específicos domínios macroeconômicos, sociais e políticos como: infraestrutura, Produto Interno Bruto (PIB), encargos, pagamentos, energia, desenvolvimento social, capital e investimentos, educação, emprego, ciência e tecnologia, meio ambiente e políticas regionais, corrupção.

O estudo da documentação da OECD permite que se conclua que uma das principais consequências de sua ação é a constituição de um conjunto de princípios e práticas que compõem uma base de conhecimento e valores de como funciona a economia liberal nos países de maior desenvolvimento capitalista.

O fenômeno da globalização, entendido como um processo não exclusivamente econômico, mas também que envolve aspectos sociais, culturais, políticos e pessoais, recolocou, de maneira dramática, as relações entre sociedade e Estado. Trouxe como consequência uma mudança no papel do Estado nacional (não sua extinção, mas certamente uma reconfiguração) e suas relações no cenário internacional. Impulsionou, portanto, a discussão sobre os novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio

²⁸ Tradução: “O domínio econômico das corporações transnacionais tem sido acompanhado pela ideologia política global dominante do neoliberalismo que está sendo promovida constantemente por organizações transnacionais, como a Organização Mundial do Comércio, o FMI, o Banco Mundial e a OCDE. Essas políticas econômicas são projetadas para reduzir os custos de produção e de atrair investimentos estrangeiros, a fim de promover economias de exportação. As taxas de impostos devem ser mantidas baixas para impedir que negócios de pessoas ou empresas se desloquem para ambientes favoráveis de impostos mais baixos”.

Estado, deixando clara a importância da governança em todos os níveis. (GONÇALVES, s/d, p. 04)

As economias que participam da Organização, contudo, não partilharam estes valores desde o momento de sua criação, no pós-guerra. A criação de uma instância de cooperação visava, desde o início, ao menos no ponto de vista do Plano Marshall, a construção de uma comunidade de valores. A inclusão dos países não membros, na década de 1990 demonstrou a concordância entre os países membros a respeito de um padrão de desenvolvimento econômico internacional e que a nova prioridade deixava de ser a criação de uma base de dados e de cooperação comum para estender o padrão já estabelecido para as economias que se encontravam fora do sistema.

O estabelecimento de um padrão de desenvolvimento aceito internacionalmente pelos membros e agora almejado pelos não membros permitiu que as ações da OECD fossem direcionadas para o estabelecimento de maiores compromissos para as adesões. Isso pode ser constatado, como observa Wolfe (2007) pela solicitação dos líderes mundiais da cúpula do G-8, em julho de 2007, para que a OECD atuasse como uma plataforma para o diálogo com as economias emergentes, como Brasil, China, Índia, México e África do Sul sobre questões que incluíam a inovação, liberdade de investimento, responsabilidade social corporativa e eficiência energética. Trata-se de uma expressiva expansão do papel global da Organização, complementando o seu papel tradicional na esfera de desenvolvimento econômico.

Segundo Michael Webb (1992), “a vigilância multilateral da OECD deve encorajar os países a implementar políticas consistentes com o equilíbrio internacional” (WEBB, 1992, p. 160, apud WOLFE, 2007, p. 09).

The OECD has been, from the 1950s onwards, intervening in the educational arena. Education matters have changed their standing inside the formal structure of the agency. Generally speaking, the education sector shifted from its initial position in the Scientific and Technical Personnel sector, to (1975) the broad area of Education, Employment, Labour and Social Affairs and finally (in 2002) to a specific Directorate, in a set of changes that (...) clearly reflects the “growing understanding of the centrality of education to the overall mission of the OECD”.²⁹ (CARVALHO e COSTA, 2009, p. 25)

²⁹ Tradução: “A OCDE tem, a partir da década de 1950, feito intervenções na área educacional. Questões educacionais mudaram sua posição dentro da estrutura formal da agência. De um modo geral, o sector da educação deslocou-se da sua posição inicial no sector de Ciência e Técnica Pessoal, para, em 1975 a ampla área de Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais e, finalmente, em 2002 para uma diretoria específica, em um conjunto de mudanças que (...) refletem claramente a ‘crescente compreensão da centralidade da educação para a missão geral da OCDE’”.

A OECD, como vimos, manteve-se como um fórum político para a construção de um consenso sobre questões de gestão econômica. Esse papel foi consolidado em meados da década de 1970, durante o período de estagflação³⁰ internacional. Com as mudanças na esfera produtiva e a adoção de políticas neoliberais a partir da década de 1980, pôde ser observado o crescente papel da OECD no incentivo de introdução de “boas práticas” não apenas entre os países membros, mas na constituição de um padrão de gestão política e econômica internacional, nas quais a educação passou a ter papel relevante.

Em 1991, com a participação da OECD, o Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinam o Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O Jobs Study³¹, estudo sobre emprego e desemprego em diversos países, apresentando recomendações aos Estados, foi publicado em 2006, como atualização do Jobs Strategy, publicado em 1994, com a mesma finalidade.

Em 1996, ocorre a publicação do Millennium Development Goals, metas para o novo milênio que estava para começar, as quais abordavam questões sobre o desenvolvimento em cooperação dos países, pobreza e fome, direitos da mulher e da gestante, etc.

Criado em 1998, o programa Indicators of National Education Systems (INES³²) é responsável pela construção de indicadores educacionais comparáveis internacionalmente, pela elaboração de estudos técnicos, pesquisas e levantamentos para a análise das dimensões da constituição de indicadores, promovendo as seguintes atividades: desenvolvimento, coleta, análise e interpretação de indicadores internacionais por meio de suas publicações anuais; troca de informação sobre métodos e práticas de desenvolvimento e uso dos indicadores educacionais para os sistemas de formulação de políticas e gestão de sistemas educacionais; desenvolvimento de indicadores válidos e confiáveis. O INES conta atualmente com a participação dos 34 países membros da OECD (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido,

³⁰ Estagnação e inflação.

³¹ Documento disponível em: <http://www.oecd.org/employment/emp/36889821.pdf>.

³² Documento disponível em: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/49338320.pdf>.

República Tcheca, Suécia, Suíça, Turquia) e de 5 países associados à Organização (Brasil, China, Índia, Indonésia e Rússia). O programa é coordenado por três grupos: Education Policy Committee; INES Advisory Group; INES Working Party.

(...) education systems need to do a much better job in providing equitable educational opportunities – *starting in early childhood, and continuing throughout life*. They need to equip people with knowledge, skills and tools to stay competitive and engaged³³. (OECD, 2012d, grifos meus)

Segundo informações do *site* oficial,

(...) we now have close relations with Brazil, China, India, Indonesia and South Africa through our “enhanced engagement” programme. Together with them, the OECD brings around its table *40 countries that account for 80% of world trade and investment*, giving it a pivotal role in addressing the challenges facing the world economy.³⁴ (grifos meus).

A publicação *Education at a Glance* (EAG) resulta de um estudo realizado anualmente pelo INES com o objetivo de apresentar a coleta de dados educacionais internacionais em temas, como: aprendizagem, investimento financeiro, acesso à educação, contexto de aprendizagem, organização escolar, etc. Os indicadores divulgados no EAG permitiriam aos formuladores e gestores de políticas educacionais compararem seus sistemas educacionais em relação a outros países.

Em 2000, a OECD lança oficialmente o *Programme for International Student Assessment* (PISA) (em estudo e em fase de testes desde 1997), avaliação internacional aplicada nesse ano em 43 países, incluindo vinte e nove países membros e catorze não membros, entre eles o Brasil, e com aplicações sucessivas a cada três anos, tendo como foco os conteúdos de Leitura, Ciências e Matemática. Abordaremos o PISA com mais detalhes na próxima seção deste trabalho.

A OECD tem exercido papel crucial no processo de internacionalização da educação particularmente por meio do PISA, que busca medir o desempenho de

³³ Tradução: “(...) Sistemas de ensino precisam fazer um trabalho muito melhor em oferecer oportunidades educacionais igualitárias - começando na infância e continuando ao longo da vida. Eles precisam preparar as pessoas com conhecimentos, habilidades e ferramentas para se manterem competitivos e comprometidos”.

³⁴ Informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/about/history/>. Acesso: 20/01/2013. Tradução: “(...) Nós agora temos relações estreitas com o Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul, através do nosso programa de ‘aprimoramento de relações’. Junto com eles, a OCDE traz para si 40 países que respondem por 80% do comércio mundial e dos investimentos, dando-lhe um papel fundamental na resposta aos desafios enfrentados pela economia mundial”.

estudantes que tenham concluído o período obrigatório de escolaridade e estão prestes a entrar no mercado de trabalho. De acordo com os propósitos da OECD, o PISA não é somente um indicador de desempenho escolar dos alunos, mas foi concebido essencialmente como um indicador de performance e capacidade de inserção social dos sistemas de ensino nacionais.

A OCDE, pela sua história no desenvolvimento de indicadores e comparações na educação internacional e decisivamente pela cuidadosa e cabal orquestração de um teste a enorme escala, tornou-se na organização internacional em que obviamente se confia e que se elege para promover as políticas nacionais a nível global. (GREK, LAWN e OZGA, 2009, p. 84)

Por meio da avaliação possibilitada pelos indicadores do PISA, a OECD apresenta recomendações aos países participantes para o aperfeiçoamento de seus sistemas de ensino baseados naquelas que são consideradas boas práticas pelos países considerados desenvolvidos.

Em 2011, a OECD completou cinquenta anos como o lema: *Better Policies for Better Lives* (Melhores Políticas para Melhores Vidas), pois com a economia cada vez mais mundializada e baseada no conhecimento, a criação e manutenção de valores para “melhores vidas” far-se-ia necessária. Podemos considerar esse lema da OECD como o ápice da constatação de que o conhecimento é tido como instrumento de fazer política e regular ações sociais legitimadoras de dados e estatísticas feitos por “peritos” ou “experts”, o que promove a divulgação e aceitação dos resultados da Organização.

Pode-se perceber, a partir desse histórico de algumas das inúmeras ações da OECD com relação, principalmente, à economia mundial, no pós-guerra mundial a partir do fim da década de 1940, que a Organização teve papel importante para o reestabelecimento do mercado financeiro internacional, tendo como primeira ação o Plano Marshall, e, com as mudanças econômicas dos últimos sessenta anos, a Organização se dedicou a novos assuntos, dentre eles a educação e o uso de indicadores educacionais ligados estreitamente à economia e à governança.

Vale ressaltar que todos os países membros da Organização contribuem com (financiam) a Organização com uma quantia relacionada com o tamanho da economia do país em questão. Atualmente, o maior contribuinte são os EUA, que representam, aproximadamente, 25% do orçamento total da OECD, seguidos do Japão. Além disso, contribuições voluntárias são feitas por países não membros.

É oportuno, neste momento, compararmos nossa exposição sobre a OECD e seu trabalho no PISA com o trabalho de Finnemore (1993) sobre a criação e trabalho científico da UNESCO. A autora afirma que a ciência e a cultura para a UNESCO, no início de sua criação, eram entendidas como transnacionais e desvinculadas de governos. Buscava incentivar pesquisas científicas pelo mundo e mantinha papel passiva, como Conselho aos Estados que buscavam apoio e ideias para a promoção de políticas científicas. No ano de 1954, especialistas de cada área foram substituídos por “técnicos” dos governos, tomando o lugar de cientistas, educadores, escritores, etc. A justificativa financeira para a mudança foi a mais usada, pois se os Estados estavam financiando a UNESCO, ela deveria servir aos Estados. Foi assim que se tornou uma agência normativa.

Além disso, a autora expõe que UNESCO foi como um “Plano Marshall para as ideias” a partir de 1955, pois os EUA pretendiam minar ideias comunistas pelo mundo, e evidencia que na Constituição da UNESCO estão os dizeres: “war Begin in the minds of men, (...) it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed³⁵”. (FINNEMORE, 1993, p. 580). É interessante observar que atualmente, no *site* oficial da Unesco³⁶, na página inicial, encontram-se os dizeres: “Building peace in the minds of men and women³⁷”.

O que nos parece evidente é que, tanto para a UNESCO quanto para a OECD, desde sua criação até a atualidade, o social é fonte de problemas e a economia é articuladora de soluções, o que os leva a buscar garantir a governança dos países por meio de discurso e ações a serem reproduzidos nos mesmos por meio de seu reconhecimento como agências fidedignas e científicas, cujo padrão exigido em suas políticas é desejado e legítimo. “Se esta [a governança] é construída a partir da participação crescente da sociedade civil global nas decisões e nas formulações estratégicas, é mister que as organizações envolvidas tenham legitimidade³⁸” (GONÇALVES, s/d, p. 09).

³⁵ Tradução: “A guerra começa nas mentes dos homens, (...) e é nas mentes dos homens que as defesas da paz devem ser construídas”.

³⁶ Informações disponíveis em: <http://en.unesco.org/>. Acesso: 14/04/2014.

³⁷ Tradução: “Construindo a paz nas mentes de homens e mulheres”.

³⁸ De acordo com Gonçalves (s/d, p. 09), “Deve ser lembrado que legitimidade é um conceito subjetivo, segundo a teoria weberiana: “parte da atitude do sujeito que legitima com respeito ao poder de legitimar, isto é, de uma ‘crença’, seja na validade do que é racional (segundo um valor ou propósito), na força da tradição ou na virtude do carisma” (Bobbio, s/d, p. 172). Ou seja, a legitimidade é alimentada de “baixo para cima”, surgindo a partir da aceitação de que o poder conferido e exercido é apropriado, sendo então a ação decorrente legítima”.

Na área educacional, vemos a busca por políticas educacionais eficientes, educação com caráter cognitivo (em detrimento do caráter extracurricular, sensorial, psicológico, social, ético, além de atividades físicas e assuntos sobre saúde e meio ambiente) voltado para a vida adulta, maior controle e supervisão educacional, cultura de paz e enfrentamento dos problemas sociais com criatividade e empreendedorismo.

Antes de ampliarmos as discussões, parece-nos oportuno retomar a atuação da OECD posteriormente, e apresentar na seção seguinte o discurso da OECD sobre o PISA e as práticas que visa engendrar, objetos deste estudo, suas características, justificativas, entre outros, para que, munidos de mais detalhes, possamos apresentar nossas análises.

SEÇÃO 3 – *PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT (PISA)*

Nesta seção apresentaremos em detalhes o PISA, suas especificidades, justificativas de criação, objetivos e principais concepções, a fim de compreender melhor quais práticas que a avaliação organizada pela OECD vem engendrando nos cenários nacionais e seu papel em âmbito mundial.

O PISA é um estudo de avaliação comparada, de caráter internacional, cuja fonte são as avaliações aplicadas (juntamente com as respostas dos questionários abordados na Seção 1, Quadro 2) a cada três anos nos países membros da OECD e em países não membros dispostos a participar. O programa foi criado em 1997, e testes do programa foram feitos em alguns países; posteriormente, foi aplicado oficialmente pela primeira vez em 2000, ocorrendo as demais aplicações em 2003, 2006, 2009 e 2012. A próxima aplicação ocorrerá em 2015. Seu público-alvo são estudantes de quinze anos (que, segundo os idealizadores, completaram a educação escolar mínima obrigatória).

A participação no PISA pelos países tem sido significativa desde o início do programa (ver Quadro 1, seção 1). Podemos perceber, então, uma crescente participação de países membros e não membros de 2000 até 2012. Vale ressaltar que o Brasil participou de todas as edições do PISA.

A criação do PISA³⁹ pela OECD teria sido motivada pela necessidade de se responder às demandas de seus países membros por dados confiáveis sobre o conhecimento e habilidades de seus alunos e sobre o desempenho de seus sistemas de ensino.

Una de las principales razones por las que los responsables políticos están interesados en las comparaciones internacionales del rendimiento de los alumnos es que nos ayudan a comprender las diferencias en el rendimiento de los centros y sistemas educativos, las cuales reflejan la eficacia y eficiencia de los procesos educativos⁴⁰. (SCHLEICHER, 2006, p. 28)

O fato de ter sido uma orientação de uma Organização voltada para o desenvolvimento econômico é significativo e permite que se compreenda o fim

³⁹ Informações disponíveis em: <http://nces.ed.gov/surveys/pisa/>. Acesso: 03/10/2011.

⁴⁰ Tradução: “Uma das principais razões pelas quais os políticos responsáveis estão interessados em comparações internacionais de desempenho dos alunos é que ajudam a entender as diferenças no desempenho das escolas e sistemas de ensino, as quais refletem a eficácia e eficiência dos processos educativos”.

almejado pela avaliação. Parece-nos tratar-se, explicitamente, de estabelecer internacionalmente uma padronização de conhecimentos e habilidades desejados pela esfera econômica.

O PISA, aplicado a cada três anos, tem visado, em cada uma das aplicações, aprofundar, principalmente, um dos três conteúdos curriculares (ou literácias – *literacy*) considerados básicos (matemática, leitura e ciências), sem excluir os demais.

Em 2000, o foco foi em Leitura; em 2003, Matemática; em 2006, Ciências; em 2009 teve início um novo ciclo do programa, com o foco novamente sobre Leitura; em 2012, novamente Matemática; e em 2015, será Ciências.

Os objetivos⁴¹ declarados do PISA em seus documentos oficiais são os seguintes:

- a) Avaliar conhecimentos e habilidades que são necessários em situações da vida real. O Pisa enfatiza a eficácia externa do processo de escolarização e se propõe a examinar o desempenho alcançado pelos alunos nos três domínios avaliados (Leitura, Matemática e Ciências), abordando-os em situações que estão além do contexto escolar.
- b) Relacionar diretamente o desempenho dos alunos a temas de políticas públicas. O Pisa foi concebido para apresentar os resultados alcançados em um número considerável de países, de maneira a *lançar luz sobre questões de interesse dos governos*, como, por exemplo, sobre o preparo escolar das crianças para a vida em sociedade; sobre as estruturas e práticas educacionais que maximizam as oportunidades de alunos vindos de contextos desvantajosos, ou sobre a influência da qualidade dos recursos escolares sobre os resultados alcançados pelos alunos.
- c) *Relacionar diretamente o desempenho dos alunos a temas de políticas públicas.* O Pisa está comprometido com a avaliação das áreas de Leitura, Matemática e Ciências. Visa avaliar, a cada três anos, *se os jovens estão sendo preparados para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo*, procurando fornecer indicadores internacionais em condições de *serem utilizados por responsáveis pela administração de sistemas educacionais na orientação de políticas públicas.* (BRASIL, 2001, p. 19; grifos meus)

Segundo os idealizadores do PISA, essa avaliação considera como qualidade educacional a reunião e estímulo de “capacidades em leitura, matemática e alfabetização científica”, reunindo “competências gerais e transversais, tais como resolução de problemas, e enfatizando habilidades funcionais que os alunos tenham adquirido à medida que estão próximos ao final da escolaridade obrigatória”. Parte daí a justificativa de participação de alunos de quinze anos.

⁴¹

Além disso, seus idealizadores elaboram a avaliação segundo o conceito de literacia (*literacy*), que significa a aplicação de conhecimentos pelos alunos em áreas-chave, como análise, raciocínio e comunicação, interpretação e resolução de problemas. Neste sentido, há foco em *literácias* de ciências, matemática e leitura (AFONSO e Costa, 2009b).

Segundo Bottani (1998), análise dos resultados do PISA com relação às literácias é mensurada em diferentes níveis de desempenho dos países participantes:

O *nível 1* indica um grau de capacidade muito baixo, como, por exemplo, aquele de pessoas incapazes de determinar as doses de um medicamento a ser dado a uma criança, com base nas instruções escritas na caixa. O *nível 2* se refere a um grau de *literacy* modesto, que permite arranjar-se somente diante de instruções muito simples, explicadas com clareza, em que as tarefas a serem desenvolvidas não são excessivamente complexas. Esse nível de competência permite responder às exigências cotidianas, mas torna problemática a aprendizagem de novas habilidades úteis no plano profissional. O *nível 3* é considerado pelos especialistas como um limiar mínimo, adotado para enfrentar os desafios cotidianos da vida e do trabalho na sociedade contemporânea. Ele corresponde, grosso modo, ao nível de competência que se exige para completar a educação secundária e inscrever-se na universidade. Exige, substancialmente, a capacidade de integrar diversas fontes de informação e resolver problemas relativamente complexos. Já os níveis 4 e 5 assinalam a presença de habilidades analíticas elevadas que distinguem formas de pensamento e de combinações lógicas muito abstratas. Dado que se verifica um número de pessoas muito exíguo no nível 5 (inferior, em muitos países, a 5%), para os objetivos da pesquisa os níveis 4 e 5 foram reagrupados. (BOTTANI, 1998)

Abordaremos posteriormente esse assunto (Seção 7 deste trabalho), mas é interessante pensar nas seguintes questões: Por que essas literácias? Por que esses conteúdos merecem destaque em relação a outros no que foi chamado de “habilidades para a vida adulta contemporânea” em âmbito mundial? Retomaremos esse raciocínio nas próximas seções, explorando a motivação às mudanças curriculares em diferentes países “sugeridas” pela OECD por meio do PISA.

Percebe-se que o PISA explora e estimula competências “necessárias” em um mundo globalizado, por isso seus critérios visariam às aplicações cotidianas do conhecimento e não uma abordagem escolar dos conteúdos, a fim de preparar os alunos em conhecimentos específicos que seriam necessários à vida adulta ativa.

(...) the “competences of literacy” framework does not only generate scripts of knowledge but it determines the characteristics and (expected) modes of action, repertoires of behaviours; hence, it takes part in fabricating human beings for an imagined global society. The political stakeholders of PISA seem to share this

hope about the diagnostic and prognostic power of the PISA tool, as they intend that it provides “proof” that it is a valid tool to measure the quality of preparation for adulthood.⁴² (CARVALHO e COSTA, 2009, p. 41)

O PISA também acompanha alguns questionários obrigatórios e opcionais (ver Quadro 2 na seção 1) que devem ser respondidos pelos alunos participantes e pelos diretores ou responsáveis de cada escola participante⁴³. São questionários que buscam informações sobre o interesse dos alunos pelos temas abordados nas avaliações, pela participação dos pais nos estudos dos alunos, infraestrutura e organização da escola dos alunos participantes, entre outros.

Portanto, além de observar as competências dos estudantes em Leitura, Matemática e Ciências, o PISA coleta informações com esses questionários para a elaboração de indicadores contextuais, os quais possibilitariam relacionar o desempenho dos alunos a variáveis demográficas, socioeconômicas e educacionais; portanto, há um mapeamento estatístico com informações de cada aluno (hábitos e interesses) e escolas participantes. Os resultados desses estudos trienais podem ser visualizados pelos governos dos países envolvidos no *site* da OECD ou por qualquer pessoa interessada.

Segundo Schleicher (2006), porta-voz do PISA,

El propósito de PISA va mucho más allá de la simple supervisión del estado actual Del aprendizaje por parte de los alumnos en los sistemas educativos nacionales. La información facilitada por PISA debía permitir a los responsables políticos observar qué factores están asociados al éxito educativo, y no limitarse a establecer comparaciones entre resultados aisladamente⁴⁴. (SCHLEICHER, 2006, p. 23)

O PISA é aplicado nos diversos países de forma amostral, ou seja, não é aplicado a todos os jovens na faixa etária estipulada pela OECD. Segundo informações contidas no *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP),

⁴² Tradução: “o quadro de ‘competências em literacia’ não só gera roteiros de conhecimento, mas determina as características e (esperados) modos de ação, repertórios de comportamentos; portanto, participa na fabricação seres humanos para uma sociedade global imaginada. Os atores políticos do PISA parecem compartilhar essa esperança sobre o poder diagnóstico e prognóstico da ferramenta PISA, bem como pretendem que ela forneça ‘prova’ de que é um instrumento válido para medir a qualidade da preparação para a vida adulta”.

⁴³ As versões em português desses questionários podem ser encontradas, também, no *site* do INEP: <http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-itens>.

⁴⁴ Tradução: “O propósito do PISA vai muito além do simples monitoramento do estado atual da aprendizagem dos alunos dos sistemas educativos nacionais. As informações fornecidas pelo PISA devem permitir que os formuladores de políticas observem quais fatores estão associados ao sucesso educativo, e não apenas limitar-se s comparações entre resultados em isoladamente”.

caracterizam-se como alunos elegíveis para o Pisa todos aqueles na faixa dos 15 anos de idade, faixa etária em que os estudantes completaram a escolaridade obrigatória na maioria dos países. Há um corte a partir dos alunos que estão cursando pelo menos o Grau 7 (7th grade). No Brasil isso corresponde aos alunos matriculados acima do 8º ano (7ª série) do Ensino Fundamental até o final do Ensino Médio, desta forma mantêm-se a comparabilidade com as edições anteriores nas quais sempre foram avaliados os dois últimos anos do ensino fundamental”. No ano 2000, o Brasil avaliou 4.893 alunos no Pisa; em 2003, 4.452 alunos. Em 2006, a amostra brasileira foi ampliada para 9.295 alunos. Em 2000 e 2003, a amostra considerava como estratos principais as regiões do país e, como substratos, a dependência administrativa (pública ou privada) e a localização da escola (rural ou urbana). Em 2006, visando a uma representatividade mais significativa do universo das escolas, a amostra brasileira do Pisa compreendeu como estratos principais as 27 unidades da federação; e teve como substratos a organização administrativa da escola (pública ou privada), a localização (rural ou urbana, incluindo todas as capitais e cidades do interior de cada estado) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado (cidades com IDH acima ou abaixo da média do Estado). A amostra final englobou 630 escolas, sendo pelo menos 20 em cada Estado. Essa amostra, no entanto, produziu médias estaduais com erro-padrão elevado. Em 2009, com o objetivo de produzir médias estatisticamente mais confiáveis para os Estados brasileiros no Pisa, a amostra compreendeu os mesmos estratos e substratos, mas abrangeu um número maior de escolas e de alunos em cada Estado. No total, foram 950 escolas e 20.127 alunos. No Pisa 2012 a amostra brasileira ficou muito próxima da amostra de 2009. A novidade de 2012 foi a aplicação de testes em meio eletrônico de Matemática, Leitura e Resolução de Problemas a uma subamostra de cerca de 4.000 alunos⁴⁵.

Além disso, para que a implementação do Programa ocorra em diversos países ao mesmo tempo é necessária uma coordenação colaborativa nesses locais, o que requereu da OECD a criação de um *Consortium* (Consórcio) de institutos ou centros de pesquisa escolhidos pelo *PISA Governing Board* (PGB) por meio de concurso ou licitação públicos. O Consórcio cuida do formato e implementação do Programa em cada ciclo (triênio) específico (Carvalho e Costa, 2009). “En PISA, el trabajo detallado es realizado por un consorcio internacional de agencias de investigación y desarrollo, contratado para este fin (...) (SCHLEICHER, 2006, p. 38).

PISA is developed and implemented under the responsibility of the Ministries of Education through PISA’s decision-making body, the PISA Governing Board. The Board has representatives from all member countries plus partner countries with Associate status, currently only Brazil. Countries appoint representatives to the Board who are knowledgeable about large-scale student assessments and their interface with educational policy and practice. Representatives comprise a mix of government officials and staff of research

⁴⁵ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-universoavaliado>.

and academic institutions. Such representation is very similar to the composition of the boards that oversee studies by the IEA, for instance⁴⁶.

Segundo Morgan (2007), o Consórcio anteriormente usado era composto pela *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA). Contudo, os membros desse consórcio foram convidados pela OECD para participarem de um novo, sob a liderança do *Australian Council for Educational Research* (ACER). Segundo a autora,

(...) ACER went ahead and formed its own consortium consisting of the Netherlands National Institute for Educational Measurement (CITO), the American-based Westat, and two experts from the University of Liege. The Japanese National Institute for Educational Research (NIER) and the Educational Testing Service (ETS) later joined the ACER-led consortium to reinforce politically ACER'S transnational representation.⁴⁷ (MORGAN, 2007, p. 153)

Schleicher (2006, p. 41) explica mais pormenorizadamente o que cada diretório da OECD faz nas aplicações do PISA. Segundo o autor, a Secretaria Geral da Organização tem responsabilidade administrativa e segue diariamente a implementação do PISA. Atuando como a Secretaria do Conselho Diretivo do PISA, constrói o consenso entre os países e trabalha na interlocução entre o Conselho Diretivo do PISA (âmbito político do PISA) e o Consórcio Internacional, este encarregado de pôr em prática as atividades de implementação do PISA. A Secretaria Geral também elabora indicadores, análises, informes e publicações em colaboração com o Consórcio e os representantes dos países membros da Organização (Administradores Nacionais do Programa).

Com relação à avaliação aplicada aos alunos, esta é composta por cadernos de testes, isso porque o PISA utiliza a Teoria de Resposta ao Item (TRI) na análise dos

⁴⁶ Informações disponíveis no *site* oficial do PISA (<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisafaq.htm>). Acesso: 10/05/2014. Tradução: “PISA é desenvolvido e executado sob a responsabilidade dos Ministérios da Educação pelo órgão de decisão do PISA, o Conselho Diretor do PISA. O Conselho conta com representantes de todos os países membros, mais países parceiros, com estatuto de associado, atualmente apenas o Brasil. Países nomeiam representantes para o Conselho de que estão bem informados sobre a avaliação dos alunos em grande escala e sua interface com a política e prática educacionais. Representantes compõem uma mistura de funcionários do governo e funcionários de instituições de pesquisa e acadêmicas. Essa representação é muito semelhante à composição dos órgãos que supervisionam estudos pelo IEA, por exemplo”.

⁴⁷ Tradução: “ACER foi em frente e formou seu próprio consórcio constituído pelo Instituto Nacional Holandês de Avaliação Educacional (CITO), o Westat American-based, e dois especialistas da Universidade de Liege. O Instituto Nacional Japonês de Investigação em Educação (NIER) e o Serviço Educacional de Testagem (ETS) mais tarde se juntou ao consórcio liderado pela ACER para reforçar politicamente sua representação transnacional”.

dados da avaliação. Por esse motivo, apenas um número reduzido de unidades de itens é divulgado após cada aplicação.

A TRI é uma teoria que valoriza o item (questão) e não o número de acertos ou erros de cada participante. Funciona com o cálculo da probabilidade de acertos de cada aluno, levando em conta a probabilidade do chute (escolha aleatória de uma resposta).

As questões são dissertativas ou objetivas, sendo que para perguntas dissertativas, perguntas indiretas podem conseguir a resposta esperada sem que a pergunta direta seja feita.

A utilização da TRI funciona assim: primeiramente, as questões da avaliação são resolvidas por um grupo amostral de alunos, para que o nível de dificuldade de cada questão (Curva Característica do Item - função não linear) seja exposto pelo desempenho desses alunos. Depois, já com esses níveis determinados, a avaliação é aplicada oficialmente. A pontuação de cada aluno dependerá não apenas dos acertos e erros, mas do número de acertos em cada nível de dificuldade. Por isso, podem ser usadas diferentes provas, se elas medirem as mesmas características.

É interessante pensar em um exemplo para compreender a TRI: suponhamos que uma prova tenha questões de nível fácil, médio e difícil. Agora pensemos em dois alunos que acertaram o mesmo número de questões. Se o primeiro aluno acertar metade das fáceis, poucas de nível médio, e muitas difíceis, e o segundo acertar todas as fáceis, a maioria das de nível médio, e poucas difíceis, o segundo aluno terá pontuação final maior que o primeiro, isso dado o tratamento estatístico que a TRI promove, pois esse método trabalha com a probabilidade do chute (escolha aleatória da resposta).

O primeiro aluno não conseguiu acertar muitas questões fáceis, mas acertou muitas difíceis; com isso, a TRI entende que a probabilidade desse aluno ter chutado as respostas das perguntas difíceis é maior. Já o segundo aluno demonstrou um nível de conhecimento “plausível”, acertando as questões fáceis, a maioria das de nível médio, e poucas difíceis, diminuindo suas chances de responder aleatoriamente.

A princípio, a TRI parece bastante eficiente e cientificamente muito interessante, mas é também interessante notar que a TRI dá somente tratamento estatístico à avaliação da pontuação dos alunos. Isso exclui a possibilidade do primeiro aluno, no nosso exemplo, ter errado as questões fáceis por algum esquecimento do conteúdo avaliado, ou ter passado o gabarito de forma errada, etc. Trabalha-se apenas com a probabilidade dos acertos com base no desempenho crescente na avaliação, o que

denota um caráter de degraus ou conhecimentos prévios e superiores exigidos dos alunos. Além disso, como este tratamento estatístico só pode ser feito por softwares específicos, não é possível tornar público o cálculo das notas de cada aluno, o que deixa, muitas vezes, os alunos participantes de avaliações que utilizam a TRI indignados com suas notas.

Atualmente, não só o PISA utiliza a TRI; no Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) utilizam, e nos Estados Unidos da América (EUA), o Scholastic Aptitude Test ou Scholastic Assessment Test (SAT) e o National Assessment of Educational Progress (NAEP). Muitas outras avaliações em âmbitos nacionais fazem uso dessa teoria, dado o estímulo e a cientificidade que o PISA vem dando à sua utilização.

Além dos relatórios finais de cada aplicação da avaliação e dos questionários, há também os relatórios individuais de cada país participante. A OECD divulga publicações sobre políticas educacionais e organização escolar e curricular sobre características dos alunos em determinados países, regiões, continentes, etc. As publicações que mais nos interessaram nesta análise intitulam-se “PISA em foco” (*PISA in Focus*). São breves textos⁴⁸ publicados mensalmente, baseados em dados levantados nas aplicações do PISA, que abordam pontos relevantes sobre o que se entende por qualidade, equidade da educação e *accountability* na educação dos países, entre outros conceitos considerados pelos idealizadores como importantes para a educação moderna. Análises dessas publicações serão expostas nas próximas seções deste trabalho.

Segundo Schleicher (2006, p. 23), são quatro os campos temáticos do PISA: “(...) la calidad de los resultados del aprendizaje; igualdad en los resultados del aprendizaje y equidad en las oportunidades educativas; la eficacia y eficiencia de los procesos educativos; y el impacto de los resultados del aprendizaje en el bienestar social y económico”⁴⁹.

É importante destacar que o PISA, sendo um programa que busca quantificar a educação dos países, gera um indicador educacional, um *ranking*, uma escala de países, que aponta a posição deles com relação à qualidade da educação de cada um, segundo os critérios da OECD. O Brasil tem recebido resultados ruins nos últimos anos com

⁴⁸ Documentos disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/pisa-em-foco> e também no endereço <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus.htm>.

⁴⁹ Tradução: “a qualidade dos resultados de aprendizagem; igualdade nos resultados da aprendizagem e equidade nas oportunidades educacionais; a eficácia e eficiência dos processos educativos; e o impacto dos resultados da aprendizagem no bem-estar social e econômico”.

relação a países europeus. Contudo, notícias vinculadas no *site* do INEP dizem o contrário⁵⁰. Segundo o INEP, o Brasil tem avançado muito em Matemática, pelo menos em comparação à evolução de outros países, bem como há a constatação da OECD de que “o Brasil teve êxito em assegurar ambiente de ensino propício ao aprendizado dos estudantes”.

Em contrapartida, são várias as notícias sobre educação que exploram os baixos rendimentos dos alunos brasileiros no PISA, enfatizando a colocação no fim do *ranking* da OECD e as baixas competências em leitura, ciências e matemática, entre outros. Pode-se citar algumas delas: “Resultado atual e evolução do Brasil no Pisa são muito ruins e afetarão a qualidade da força de trabalho até meados deste século”, de Paixão e Knobel (2014); “Brasil tropeça em prova de solução de problemas do Pisa”, de Marcelo Leite (2014); “Pisa: desempenho do Brasil piora em leitura e ‘empaca’ em ciências”, do Portal Uol Educação.

Além da publicação “PISA em foco”, utilizamos também em nossas análises a publicação da OECD intitulada “Indicadores Educacionais em Foco” (*Educational Indicators in Focus*), que aborda aspectos específicos de indicadores levantados na publicação *Education at a Glance* (EAG), que podem despertar o interesse de educadores e autoridades educacionais. Os pontos levantados são acompanhados de dados estatísticos, de enfoques socioeconômicos e de outras informações.

É possível perceber, portanto, o número extenso de publicações que a OECD faz a cada momento (mês, bimestre, semestre, ano, triênio) sobre educação, o que desperta nossa análise para sua participação em assuntos educacionais em âmbito mundial.

Percebe-se também que há uma hipervalorização desse sistema de avaliação, a qual tem causado repercussões com relação à concepção de qualidade e de desempenho da educação de muitos sistemas nacionais de ensino e, a partir disso, engendrado discursos sobre políticas educacionais que se baseiam ou se guiam pelos resultados e indicadores educacionais produzidos pelo PISA e pelos indicadores individuais de cada país. Dessa forma, uma vez aceitos e legitimados os resultados do PISA, estes têm ratificado mudanças significativas nas concepções envolvidas na administração da educação, com a conseqüente promoção de mudanças na organização e gestão educacionais.

⁵⁰ São duas as notícias que merecem destaque, seus títulos são: “Brasil está entre os países que mais crescem no Pisa e cumpre meta do PDE”; “Brasil registra maior avanço em matemática, aponta OCDE”. Essas notícias estão disponíveis no *site* no INEP (<http://portal.inep.gov.br/todas-noticias>).

Essa perspectiva mais universalista é reforçada pelo consenso que parece existir em escala mundial a respeito da pequena variabilidade das propostas curriculares, o que se reflete nos conteúdos das avaliações nacionais e na participação recente de 65 países no *Programa Internacional de Avaliação de Estudantes* (PISA), a partir da ideia de que o currículo de cada país é comparável aos dos outros países envolvidos.” (BONAMINO e SOUZA, 2012, p. 375)

Um dos aspectos importantes do PISA, resultado de sua articulação com as ações da OECD, é a avaliação do desempenho do sistema de ensino a partir de seu benefício para o desenvolvimento econômico. Um dos principais princípios que embasam as avaliações do PISA é a concepção segundo a qual o crescimento econômico de um país depende do desenvolvimento de seu sistema educacional, especialmente em países industrializados com necessidade de mão de obra qualificada.

A disseminação de ideias econômicas aumentou a concorrência dos países participantes do PISA que passaram a considerar sua classificação como denotativo da capacidade de desenvolvimento dos países. A adoção de uma plataforma homogênea de indicadores educacionais permitiu a comparação entre o desempenho educacional e o desempenho econômico dos diferentes países. Em decorrência, a pressão da concorrência internacional, demonstrada pelos indicadores do PISA, levou muitos países a adotarem as práticas disseminadas pela OECD. Ao fornecer uma plataforma transnacional de comunicação e permitir a competição dos sistemas de educação, o PISA tem desempenhado papel vital na introdução das mais recentes reformas do ensino secundário e infantil e na produção de um alto grau de convergência das políticas educacionais de diversos países para as suas recomendações (BIEBER & MARTENS, 2011).

O PISA constituir-se-ia numa plataforma que identifica a fraqueza sistêmica da educação dos países que a ele se filiaram. A partir de exemplos de melhores práticas de países “vencedores”, como a Finlândia, apresenta recomendações para melhorar os sistemas de educação. O PISA pode ser considerado um agente de governança no âmbito internacional porque tem produzido a convergência de políticas nacionais em direção às suas recomendações.

Vale ressaltar que a adoção das propostas da OECD, formuladas a partir da avaliação do PISA, dá-se por legitimação externa, propiciada pela aceitação quase unânime na comunidade internacional das informações e *ranking* do PISA. Considerado

o maior banco especializado de dados no campo da educação internacional, o Programa é reconhecido como um agente de aprendizado de ações realizadas e exitosas no campo educacional.

O Brasil tem abraçado fortemente a utilização e propagação das ideias contidas nos documentos da OECD e do PISA. O país faz parte do Grupo Ibero-americano do PISA (GIP⁵¹), que surgiu a partir da constatação da OECD de que países como Brasil, México e Uruguai enfrentavam problemas semelhantes na implementação do PISA e que, portanto, a colaboração entre eles seria benéfica. Inicialmente, o grupo foi concebido como um grupo dos países latino-americanos participantes do PISA 2006, mas logo em seguida ocorreu a adesão de Espanha e Portugal e acabou surgindo o Grupo Ibero-americano do PISA, instituído em setembro de 2005, em encontro patrocinado pelo INEP, com a participação de representantes de Argentina, Chile, Colômbia, Espanha, México, Portugal e Uruguai e Brasil. Em 2009, entraram para o GIP Panamá, Peru e Costa Rica.

Este tipo de ação internacional da OECD se justificaria, no Brasil porque, como observa Sander (2001), nos países da América Latina, “há evidências inegáveis que os sistemas de educação não conseguiram produzir os níveis requeridos de qualidade educacional e de equidade e termos de acesso à educação e às possibilidades reais de utilização dos seus serviços” (SANDER, 2001) e são justamente as afirmações de ausência de qualidade e equidade educacional que a OECD utiliza em seus documentos oficiais para propor modificações nos sistemas educacionais nacionais.

É dessa forma que valores sociais ligados à economia e ao mercado de trabalho têm assumido destaque no discurso educacional, isto é, as competências exigidas pelo mercado de trabalho devem estar contempladas nas políticas educacionais e no currículo das escolas (LIBANORI, 2011). São notórias as mesmas mudanças em diversos sistemas educacionais de vários países, como resultado de uma política orquestrada (agenda) pelos encontros mundiais e acordos internacionais sobre a educação nas décadas de 1990 e 2000: *Conferência Mundial de Educação para Todos*, em 1990, *Conferência de Dakar*, em 2000; os *Objetivos do Milênio*, elaborados pela ONU em 2000 e traduzidos em várias cúpulas, como a Cúpula das Américas. As resoluções e objetivos publicados nesses encontros foram elaborados por alguns organismos internacionais, como UNESCO, OECD, etc.

⁵¹ Informações e a publicação “Relatório do Grupo Ibero-Americano do PISA” estão disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/grupo-ibero-americano-do-pisa>.

Entretanto, a adoção das políticas exige, além da implementação das propostas desses acordos, a busca por diagnósticos sobre a educação, que resultam nos estudos demográficos, de acesso à educação e índices de desenvolvimento da educação de cada um dos países, como o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), no Brasil, e nos questionários que a OECD aplica nos países participantes do PISA. Estes diagnósticos são a base para a ação de programas, propostos internacionalmente, de ajustes das políticas adotadas pelos sistemas e que devem ter seus resultados medidos, para estabelecimento de sua eficácia.

Apesar dos progressos democráticos, Pinho e Sacramento nos expõem que há uma situação paradoxal na América Latina, ou seja,

(...) ao mesmo tempo em que traços da “arquitetura institucional da democracia” (Diniz, 2001:16) são adotados (liberdade de expressão e organização, eleições livres e idôneas, entre outros), traços políticos convencionais, como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo prevalecem, resultando numa cultura política na qual o interesse individual se sobrepõe ao interesse coletivo. (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1360)

Análise semelhante é feita por Toro (s/d), que afirma que os países da América Latina moldam suas instituições democráticas com base na consciência europeia:

El gran desafío de la formación democrática y de convivencia en América Latina es la conformación de un ethos democrático en la sociedad y La refundación de las instituciones a la luz de ésta cosmovisión y a partir de La conciencia latina. Porque en las culturas latinoamericanas las instituciones más fuertes están más cerca de la conciencia europea; las instituciones más criollas, más mestizas, tienen menos sentido porque no están en La conciencia de la sociedad.⁵² (TORO, s/d)

Ainda no Brasil, o indicador educacional em âmbito nacional, o IDEB, é o indicador para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso “Todos pela Educação”, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação (MEC), que trata da Educação Básica. Para a constituição do IDEB, é o desempenho dos alunos no SAEB que é levado em consideração, além do fluxo escolar. A definição de uma meta nacional de valor 6 (seis)

⁵² Tradução: “O grande desafio da formação democrática e convivência na América Latina é a criação de um ethos democrático na sociedade e a reconstrução das instituições à luz desta cosmovisão e da consciência latina. Porque em culturas latino-americanas, as instituições mais fortes estão mais próximas à consciência europeia; as instituições mais crioulas, mais mestiças, têm menos sentido, porque não estão na consciência da sociedade”.

para o IDEB atingir até 2021 surgiu dadas as concepções de qualidade propostas pela OECD por meio do PISA. Essa comparação internacional, segundo os idealizadores do IDEB, foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA e no SAEB.

A participação no programa do Pisa tem significados especiais para o Brasil, que vão além dos resultados aqui apresentados. Fazer parte do programa com países cujos sistemas educacionais são *os mais avançados do mundo* permitiu aos *técnicos brasileiros* o convívio com os maiores especialistas em avaliação educacional. Essa convivência traz para o Brasil um *salto de qualidade na concepção e realização de instrumentos de avaliação educacional*, principalmente porque consolida os avanços já projetados no Saeb e no Enem (BRASIL, 2001, p. 71; grifos meus).

Os dizeres acima revelam a sincronia ou conformação de políticas de avaliação nacionais brasileiras com as diretrizes e orientações propostas pela OECD no PISA. O Brasil é o único país sul-americano que participa do PISA desde sua primeira aplicação, em 2000, tendo iniciado os trabalhos com esse programa em 1998, na fase de testes do programa e do nível das questões a serem aplicadas. No entanto, em 2003, somente Brasil e Uruguai entraram no programa. No PISA 2006, houve adesão da Argentina e a entrada do Chile e da Colômbia (além de Brasil e Uruguai). Em 2009, o Peru incorporou-se ao grupo, totalizando seis países sul-americanos. Em 2013, o Brasil se tornou o primeiro país não membro na OECD a integrar o conselho diretor do PISA⁵³. O acontecimento contou com a presença do secretário-geral da OECD, Angel Gurría, e do então ministro da educação Aloísio Mercadante. Em notícia divulgada no *site* do INEP, pode-se ler o seguinte trecho:

Segundo Gurría, o Brasil demonstra um compromisso com a melhoria do sistema educacional e na universalização da educação básica. “O Brasil vem usando os resultados do Pisa para ajudar a orientar reformas destinadas a melhorar as escolas do país, com resultados excelentes até agora”, destacou Gurría. “Educação de alta qualidade ainda é o melhor motor para progresso social”, concluiu⁵⁴.

⁵³ Notícia divulgada no *site* do INEP e disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19182:brasil-passa-a-fazer-parte-do-conselho-diretor-do-pisa-&catid=211&Itemid=86.

⁵⁴ Notícia disponível no endereço: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19182:brasil-passa-a-fazer-parte-do-conselho-diretor-do-pisa-&catid=211&Itemid=86. Acesso: 04/03/2014.

É importante perceber como o PISA vem influenciando diretamente as políticas brasileiras de avaliação educacional, bem como de outros Estados.

No Brasil, tem-se vários índices educacionais que “medem” a qualidade das escolas públicas por meio de cálculos baseados em médias de rendimento e fluxo escolar. O mais abrangente deles é o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Este índice foi criado pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) em 2007 e, segundo seus idealizadores, permite traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar e das médias de desempenho em avaliações realizadas pelo INEP no país.

Segundo Reynaldo Fernandes (2007), presidente do INEP em 2007,

Possuir um indicador sintético de desenvolvimento educacional seria desejável, entre outros motivos, para: a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance e b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino. (FERNANDES, 2007, p. 08).

Alem disso, indicadores como o IDEB fazem com que seus resultados sejam expostos na forma de *rankings* entre as escolas participantes para que possam verificar suas colocações em diferentes níveis, e associam-se os resultados com investimentos financeiros e uma política de bônus (premiações em dinheiro para professores e gestores das escolas, além de outros profissionais das escolas); o que a princípio poderia ser algo bom, acaba por modificar o trabalho docente a fim de que o bônus seja alcançado, muitas vezes, a qualquer custo. Não obstante, para que as escolas atinjam os resultados esperados, materiais didáticos e planejamentos escolares têm sido modificados a fim de comportarem os conhecimentos exigidos em avaliações externas do INEP, havendo, portanto, uma inversão de papéis, onde as avaliações ditam o currículo, e não o contrário.

Independentemente da verdadeira explicação, se é que existe uma única, o fato é que não se pode descartar a possibilidade de as escolas e/ou redes de ensino adotarem medidas que melhorem o fluxo e piorem o desempenho nos exames padronizados e vice-versa. Nesse caso, se a cobrança for restringida apenas aos indicadores de fluxo, ela pode incentivar os professores, diretores de escolas e gestores de rede a adotarem medidas que impliquem redução no desempenho médio dos estudantes nos testes padronizados, como, por exemplo, reduzir o padrão de aprovação. Por outro lado, se a cobrança for apenas sobre os *scores*

dos alunos, o incentivo é o oposto, como, por exemplo, elevar o padrão de aprovação. (FERNANDES, 2007, p. 08-09).

Percebe-se na fala de Fernandes que a aprovação e o rendimento precisam ser equalizados. É interessante perceber que já não é prioritário o rendimento dos alunos diante dos conteúdos pedagógicos expostos e sugeridos em documentos oficiais do MEC sobre currículo, mas ganha destaque também a aprovação em tempo certo. É óbvio que a reprovação dos alunos acarreta despesas para o Estado e é um dado que deve ser levado em consideração, mas não da seguinte forma:

Em suma, (...) a formulação do Ideb dada por (13) [fórmula exposta no documento] levaria as escolas a operarem com baixas taxas de reprovação, a não ser que repetências tenham um forte impacto positivo no aprendizado dos alunos (repetentes ou não). A formulação dada por (13) é a proposta pelo presente texto para fixação do Ideb. (FERNANDES, 2007, p. 08-09)

De fato, percebe-se que a concepção de *accountability* utilizada pelo IDEB refere-se à exposição de resultados baseados em análises quantitativas das escolas e seus integrantes que são expostas de volta aos avaliados juntamente com benefícios ou “castigos” por seus desempenhos. Nessa abordagem, a OECD tem recentemente revisto sua concepção sobre o trabalho docente e as mudanças que devem ser feitas no quadro profissional nas escolas, a fim de melhorar o desempenho dos alunos:

While public spending on education did not initially seem to suffer from the crisis, the picture since 2010 has been less positive. Fiscal consolidation has led half of OECD countries to cut or freeze teachers' salaries. OECD countries will not be able to mobilize additional public resources in the coming years, so *investment in education will need to become more efficient* and be motivated by considerations to *improve the quality of teaching*.⁵⁵ (OECD, 2013c, p. 04 – Educational Indicators in Focus nº 18 – grifos meus)

A instrumentalização da educação acaba por pormenorizar aspectos relativos à qualidade da educação e ao grau de instrução dos alunos e alavanca a reprovação e a valorização docente (principalmente salarial) de forma a modificá-las em suas análises e

⁵⁵ Tradução: “Enquanto o gasto público em educação inicialmente não pareceu sofrer com a crise, o quadro desde 2010 tem sido menos positivo. A consolidação fiscal levou metade dos países da OCDE a cortar ou congelar os salários dos professores. Países da OCDE não serão capazes de mobilizar recursos públicos adicionais nos próximos anos, de modo que o investimento em educação terá de se tornar mais eficiente e ser motivado por considerações para melhorar a qualidade do ensino”.

cálculos, tornando-as, respectivamente, em pesadelo e bônus para os profissionais da educação. Discutiremos mais a concepção de *accountability* na seção 5 deste estudo.

Bieber & Martens (2011) realizaram um estudo sobre o papel das recomendações da OECD na Suíça e nos EUA e constataram que embora a implementação das recomendações da Organização seja voluntária, em certos casos estas são tomadas como diretrizes normativas. Os autores observam que embora a OECD goze de uma grande reputação internacional, manteve-se surpreendentemente pouco explorada em termos de pesquisas sobre os efeitos de seu estudo PISA sobre reformas nacionais na formulação de políticas de educação, salvo algumas exceções. Além disso, os autores estudaram os mecanismos pelos quais a OECD poderia ou não influenciar as iniciativas nacionais de reforma por meio do PISA.

Em seus estudos, os autores afirmam que os EUA são um dos países que responderam favoravelmente às recomendações da OECD, e que a Suíça tem demonstrado resistência em adotar as práticas propostas pela Organização. Expõe-se também que nessa análise que a Suíça constitui um exemplo claro de como o PISA interferiu nas reformas políticas e instituições educacionais. Nesse país, as recomendações serviram de base para uma reforma completa da educação nacional.

Procurando avaliar a extensão do efeito das recomendações da OECD de forma a poder-se considerar o papel desta instituição com uma governança transnacional, Bieber & Martens (2011) discutiram os mecanismos que poderiam produzir convergências voluntárias e apontaram como um importante aspecto a criação de uma rede de comunicação entre especialistas transnacionais que geram e espalham ideias e crenças a respeito do papel das mudanças, constituindo sistemas de valores que compreendem submecanismos baseados em modelos e experiências transnacionais para resolução de problemas.

Neste modelo de transferência de aprendizagem, elites políticas e econômicas ou comunidades epistêmicas desenvolveriam percepções e soluções para problemas nacionais similares, com base em discursos científicos partilhados. Segundo esses autores, trata-se de um processo de “emulação política” com base em situações de elevada incerteza na quais os dirigentes políticos procuram soluções e experiências que possam ser reproduzidas. O interesse dos sistemas de ensino por essas soluções reside no fato de terem sido exitosas e, portanto, seriam bem recebidas pelos especialistas e populações nacionais.

Isto aponta para um importante aspecto da interação entre os países receptores das políticas e OECD: o grande trunfo apresentado pela Organização é a legitimidade que pode ser atribuída a essas políticas, que não constituiriam, assim, uma intervenção, mas um “aprendizado” a partir de políticas “bem sucedidas” ou “legítimas” realizadas em Estados ou em organizações internacionais com reputação positiva.

Essas organizações internacionais ou países responsáveis por experiências bem sucedidas atuariam como mediadores que espalharam modelos de melhores práticas por meio de *benchmarking*⁵⁶, permitindo a avaliação do desempenho das políticas internacionais por comparação aos resultados considerados bem sucedidos. Trata-se, assim, de um processo de *competição regulatória* que visa incentivar a eficácia funcional dos ambientes institucionais procurando produzir reações adaptativas (BIEBER & MARTENS, 2011).

Em última análise, segundo Bieber & Martens (2011) o objetivo das reformas propostas pela OECD é regular e implementar condições de competitividade da indústria nacional. Neste quadro, a educação é cada vez mais considerada como capital humano⁵⁷ e um fator essencial na determinação da riqueza das nações. O PISA seria, então, um instrumento eficaz na obtenção de dados que permitiriam a exposição fidedigna da realidade educacional dos países participantes do Programa, compondo-se de dados estatísticos, índices e sugestões de reformas na educação.

Segundo Schleicher (2006),

Actualmente PISA es el programa internacional más integral y riguroso que existe para evaluar el rendimiento de los alumnos y para recopilar información sobre los factores estudiantiles, familiares e institucionales que puedan ayudar a explicar las variaciones en el rendimiento. (...) La consecuencia es que los resultados de PISA son altamente válidos y fiables, y pueden mejorar significativamente la comprensión de los resultados educativos en los países

⁵⁶ *Benchmarking* é um termo proveniente do campo gerencial e é constituído pela adoção de processos por meio da comparação do que seriam consideradas as boas práticas nos processos de produção, gestão, serviços, etc. O Benchmarking é considerado, hoje, no campo empresarial, um importante instrumento de gestão porque busca o aprendizado com as experiências positivas de outras empresas e constituindo uma estratégia fundamental para vencer a concorrência.

⁵⁷ A teoria do Capital Humano, que relacionou o trabalho humano, a educação e a produtividade econômica, merece destaque em nosso estudo, pois foi essencial para o desenvolvimento da educação moderna e da avaliação enquanto instrumento mensurador. Seguindo esta teoria, cujo fundador foi Theodore W. Schultz, a educação assumiu caráter tecnicista e vinculou-se em definitivo à economia e à valorização individual, associando investimento na educação com o investimento pessoal dos indivíduos, deslocando questões sociais para questões individuais. Schultz recebeu em 1968 o prêmio Nobel em Economia por sua teoria.

más desarrollados del mundo, así como en un número creciente de países en vías de desarrollo económico⁵⁸. (SCHLEICHER, 2006, p. 31)

Bieber & Martens (2011) afirmam que a forma de ação da OECD pode ser considerada um *soft power*⁵⁹. Este conceito foi originalmente desenvolvido por Joseph Nye, pesquisador professor da Universidade de Harvard em seu livro *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, para descrever a capacidade de atrair e cooptar por meio de persuasão ao invés do uso de coação, contrapondo-se, assim, ao *hard power* – uso de poder coercitivo por meio de retaliações econômicas ou militar.

De acordo com Vuving (2009), o *soft power* tem caracterizado muitas das ações no campo das relações internacionais norte-americanas e busca frequentemente elevar a pressão social em favor da adoção de uma política específica. O *soft power* constitui uma forma de fazer com que alguém queira ou aceite fazer aquilo que se deseja que ele faça, ou, em outros termos, é uma forma de atração que leva à aquiescência.

Buscando ativamente tais influências, seja por razões de adesão política, de subordinação econômica ou de legitimação institucional, entre outras, Estados e governos democráticos integram-se em dinâmicas transnacionais e supranacionais que os obrigam, por vezes até através de tratados e convênios, à adoção de medidas de política educacional. Noutros casos, trata-se de processos de integração menos formalizados do ponto de vista político, como projetos de cooperação internacional, ajuda para o desenvolvimento, programas de financiamento bilateral ou multilateral, através dos quais as orientações políticas e as regras são induzidas, através de processos de tipo não formal, como que por “contágio”, efeito mimético ou isomorfismo institucional; isto é adotando frequentemente não as leis e os instrumentos injuntivos tradicionais, mas antes uma espécie de “soft law”, qual força centrípeta que atrai para uma certa singularidade, ou monoculturalidade, agora representada como superior em termos racionais e, por isso, assumida como sem escolha. (LIMA, 2011, p. 09-10)

Ao reconhecer na estratégia do PISA uma ação do tipo *soft power* pela OECD, descrevemos essas ações como uma forma de persuasão, cuja finalidade seria a introdução de políticas educacionais desejadas pela Organização. Essa introdução se

⁵⁸ Tradução: “Atualmente o PISA é o programa internacional mais abrangente e rigoroso que existe para avaliar o desempenho do aluno e para coletar informações sobre estudantes, as famílias e os fatores institucionais que podem ajudar a explicar variações no desempenho. (...) A consequência é que os resultados do PISA são altamente válidos e confiáveis, e podem melhorar significativamente a compreensão dos resultados educacionais nos países mais desenvolvidos do mundo, assim como em um número crescente de países em desenvolvimento econômico”.

⁵⁹ Segundo o Oxford Dictionary (2014), *soft power* é um termo proveniente do campo da diplomacia e relações internacionais e seria uma abordagem persuasiva nas relações internacionais, geralmente envolvendo o uso de influência econômica ou cultural.

daria por meio de instrumentos que não apenas visam convencer da necessidade da adoção dessas políticas, mas, acima de tudo, assegurar que elas sejam concebidas como uma decisão do próprio país que as adota. Nesse sentido, a divulgação dos indicadores e da introdução da cultura de competitividade na esfera internacional visam aumentar a pressão social legitimando adoção das políticas. O PISA

Entra suavemente e sem provocar conflito no discurso nacional das políticas educativas porque a sua influência se exerce de uma forma muito mais indirecta do que no caso das formas tradicionais de regulação. Consideramos que no PISA se encontram dois significados de performatividade (que vem da sociologia política e de estudos da ciência): é, ao mesmo tempo, um instrumento das políticas e um método científico (...). O projecto PISA, com muita publicitação, chama a atenção pública para os resultados da testagem de desempenho e promove assim uma estratégia dirigista que se foca nos resultados da educação e não nas complexidades do processo de ensino / aprendizagem. A dramaturgia do PISA contém também a ambição de moldar o comportamento dos actores a todos os níveis desde a tomada de decisão nacional até à autonomia dos professores e da criança. (BERÉNYI e NEUMANN, 2009, p. 43)

É importante, nesse momento, destacar o conceito de poder segundo Weber⁶⁰ a fim de compreender como, por meio de ações do tipo *soft*, a OECD por meio do PISA, tem estimulado novas políticas educacionais em âmbito mundial.

A política está diretamente relacionada, segundo Weber (1982), com o poder (capacidade de influir sobre outros seres humanos), e o Estado, por meio de suas sanções jurídicas, garantiria a ordem. Neste sentido, o caráter de dominação do Estado sobre os cidadãos não se dá de forma forçada, pois o dominado não se deixa dominar sem ter ou perceber alguma vantagem ou interesse na dominação (dominação legítima). A obediência ao dominador, segundo o autor, corresponde a uma probabilidade de agir conforme as regras, sendo a máxima da conduta dos indivíduos.

Neste sentido para Weber (2009, p. 19), toda ação pode ser orientada pela representação da existência de uma “ordem legítima”. A probabilidade de isso ocorrer o autor denomina vigência. A vigência de uma ordem (ação que se orienta por máximas

⁶⁰ Os conceitos de Max Weber (2009) sobre modernização, racionalização e poder foram essenciais em nossas análises sobre o PISA. Contudo, os utilizamos sob o conhecimento de que são tipos ideais, ou seja, nortearam seu método compreensivo como instrumentos para análise sociológica, sendo apresentados de forma pura, sem valorações. Esses tipos ideais são usados como conceitos analíticos, pois não correspondem, necessariamente, à realidade, mas servem, justamente, para compreendê-la, pois estão em constante construção. Vale ressaltar que os tipos ideais não são excludentes, podendo aparecer ao mesmo tempo em uma única realidade e de forma distintas. Como afirma Barroso em seu apontamento sobre os novos tipos de burocracia (que veremos a seguir neste estudo), há tentativas de “encontrar uma alternativa explicativa ao tipo ideal proposto por Weber” (BARROSO, 2011, p. 11).

indicáveis) dá-se pelo credo em sua obrigação ou seu padrão (modelo a ser seguido). Tal orientação se dá tanto pelo cumprimento das ações quanto pela punição em caso de seu descumprimento. Sua legitimidade pode ser garantida, justamente, por atitudes internas (afetivas, racionais referentes a valores, religiosas) ou pelas expectativas de consequências externas⁶¹.

A vigência legítima de uma ordem pode ser atribuída pelos agentes devido à tradição, à crença afetiva, à crença racional referente a valores, a algum estatuto cuja legalidade é acreditada. Para Weber (2009, p. 23) “a forma de legitimidade hoje mais corrente é a crença na legalidade”. A vigência legítima também pressupõe a crença na autoridade daqueles que impõem a ordem.

Weber (2009, p. 30) denomina “associação” uma relação social fechada para fora⁶² ou uma relação social cujo regulamento limita a participação. À existência de uma associação são necessários um dirigente e um quadro administrativo, que correspondem à existência da probabilidade de haver ações de pessoas indicáveis (membros selecionados) voltadas à prática da ordem da associação. Analogamente, as possibilidades de objeto de apropriação numa relação social fechada para fora Weber (2009, p. 27) denomina “direitos” e aos participantes dessa relação “sócios”. Os “experts” da Organização, bem como seus representantes nos países membros e não membros que participam de suas políticas, formariam, segundo a conceituação de Weber (2009), o quadro administrativo requerido em uma relação de dominação com vista ao poder.

Além disso, segundo Weber (2009, p. 33), “poder” significa toda probabilidade de imposição da própria vontade em uma relação social e, analogamente, “dominação” toda probabilidade de encontrar obediência a uma ordem entre pessoas indicáveis. Por sua vez, “disciplina” é a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática (de certa forma acrítica) entre pessoas indicáveis. Assim, pessoas submetidas a relações de dominação constituem uma “associação de dominação”.

⁶¹ Weber (2009, p. 21) denomina “convenção” uma ordem cuja vigência está garantida num círculo determinado de pessoas e “direito” uma ordem garantida externamente pela probabilidade de coação, por determinado quadro especializado de pessoas, encarregado de tal tarefa (quadro este ausente numa convenção; os meios de coação numa convenção são aplicados pelo indivíduo – relação com a ética).

⁶² Para Weber (2009), uma relação social é considerada fechada para fora quando o conteúdo de sua ação recíproca ou sua ordem é negada (limitada) a outros (sua participação é excluída). Essas limitações das relações sociais podem ser condicionadas por fatores racionais (referentes a valores ou fins), afetivos ou tradicionais.

Dessa forma, a OECD seria uma associação de dominação fechada para fora, que limita a participação dos países membros de acordo com suas condições de promoverem a existência de conselhos ou fóruns de especialistas sobre os assuntos que trata, além do financiamento que almeja com as participações em suas políticas, que busca legitimidade de seus “sócios”.

Ainda segundo Weber (2009), nem toda dominação tem fins econômicos ou se serve deles, mas toda dominação requer um quadro administrativo, quadro de pessoas, que corresponde à probabilidade confiável de que haja ações dirigidas às disposições gerais ou ordens concretas, isto é, pessoas com cuja obediência⁶³ se pode contar. Para tanto, faz-se importantíssima a crença na legitimidade, a qual permite – seja por motivos afetivos, racionais e materiais ou pelo simples costume – que a execução das ações das pessoas volte-se sempre para a manutenção ou ampliação da dominação; a natureza dos motivos apenas especifica o grau da dominação.

De maneira análoga, os países estão assumindo novas “relações de dependência” ou de “subserviência” a agências internacionais como a OECD:

(...) a intensidade revelada pelas novas agendas e o predomínio de certo tipo de mandatos para a educação pública, a aparente aceleração dos grandes consensos internacionais e a velocidade a que são propagados, o papel de produção de ideologias educativas que vem sendo assumido a uma escala superior à do Estado-nação, fixando-se em organizações transnacionais e supranacionais. A centralidade de organizações como a OCDE, a UNESCO, a União Europeia, o Banco Mundial, a par da influência exercida por poderosos think-tanks à escala global, remeteu o Estado-nação e os respectivos governos para uma posição nova e mais complexa. (LIMA, 2011, p. 09)

A OECD é um organismo multilateral que não tem nenhuma responsabilidade legal, nenhuma fonte independente de recursos e sem recursos para empréstimos. Como observa Wolfe (2007), seu objetivo é implementar instrumentos de controle e dinamização das economias internacionais por meio de acordos de reciprocidade. Em última instância, sua finalidade é promover a difusão das “boas práticas” econômicas globalmente aceitas, possibilitando a integração da economia capitalista global.

Neste sentido, a Organização assume papel de Estado supranacional que, por meio de regulações do tipo *soft*, exerce dominação legitimada em um número cada vez

⁶³ A obediência, segundo a crença na legitimidade de uma dominação, ocorre quando a ação de quem obedece corresponde ao máximo de sua conduta, sem levar em consideração a própria opinião quanto ao valor ou não da ordem (WEBER, 2009, p. 140).

maior de países. Com isso, os Estados se submetem de forma “voluntária” ao processo de homogeneização das ações públicas em diversos aspectos propostos pela OECD, pois está em jogo o caráter “moderno” e “urgente” na assunção de suas diretrizes, as quais adentram os Estados nacionais, principalmente, por meio da burocracia (aparatos burocráticos nacionais e agentes) e quadros administrativos e, posteriormente, por meio dos discursos e pelas práticas por este engendradas. Com isso, a modificação das políticas públicas e aparatos burocráticos por diversos países a fim de adequá-los às orientações da OECD são máximas que, por sua vez, modificam ações e discursos.

A centralidade do Estado-nação e dos governos nacionais não foi, contudo, afastada, mas reconvertida, permanecendo aqueles como relevantes atores na produção e reprodução de políticas educacionais e das condições para a sua execução, mesmo quando sob novas influências políticas e formas de organização, em contextos de reforma do Estado, através da erosão das suas responsabilidades de provisão de uma rede pública de escolas, estabelecendo parcerias várias com organizações da sociedade civil e delegando responsabilidades, ou contratualizando com o mercado. (LIMA, 2011, p. 10)

Para Lima (2011, p. 18), essa é uma nova etapa da burocracia moderna, ou, segundo o autor, “hiperburocracia”, caracterizada como uma “nova fonte de controle centralizado, eletrônico e aparentemente difuso”, mas ainda com poder e vigilância constante e onipresente, de “natureza totalizante e, por vezes, quase totalitária”, advinda do uso das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs). Vale ressaltar que foi Max Weber quem concebeu a burocracia racional como modelo ideal de eficiência técnica.

As novas tecnologias permitiram que o conhecimento assumisse novo papel com relação à economia, à política e até ao modelo burocrático, pois com a “coexistência de novas modalidades neoburocráticas e pós-burocráticas de governação e gestão” (BARROSO, 2013, p. 03), engendraram-se, também, nos Estados, novas formas de regulação. É neste contexto de mudanças do papel do Estado moderno que a burocracia vai, em análises recentes, para além do papel das estruturas organizacionais e de gestão dos Estados individuais e assume âmbito mundial e de redefinição do papel dos próprios Estados, com a atuação das agências internacionais (BARROSO, 2013, p. 11). Para o autor, baseado em Van Zanten (2011), “os regimes pós-burocráticos combinam *hard* e *soft* modos de regulação” (BARROSO, 2013, p. 15).

É notória, portanto, a utilização do PISA, um programa de avaliação de larga escala, que possui tantas dimensões e objetivos, os quais buscaremos compreender mais a fundo, pois é por meio da avaliação, dentre outros mecanismos que o Estado moderno, em sua aparente perda de poder e recuo, está, na verdade, se consolidando com novas formas de controle, bem como promovendo a manutenção de “velhas” formas burocráticas e hierarquias que não se extinguíram (BARROSO, 2011).

Neste sentido, parece-nos oportuno, antes de iniciarmos nossas análises das concepções de *accountability*, equidade e qualidade nos documentos do PISA, compreender, inicialmente, como as avaliações em larga escala ganharam destaque no cenário mundial e se consolidaram nas políticas educacionais, assumindo eixo norteador dessas.

Nas próximas seções, exporemos (i) uma apresentação de fragmentos históricos e autores/pesquisadores que muito influenciaram a “evolução” da avaliação educacional em larga escala (como o PISA) e sua crescente importância em âmbito mundial, bem como (ii) análises sobre as concepções de *accountability*, equidade e qualidade subjacentes ao discurso oficial do PISA, a fim de compreender quais práticas esse programa de avaliação internacional vem engendrando nos diversos países nos quais é implementado.

Na próxima seção, expomos análise sobre as mudanças que ocorreram na interpretação/entendimento do termo “avaliação” e as transformações da avaliação em larga escala ao longo do século XX, bem como abordamos a inserção da OECD nos assuntos educacionais em âmbito mundial.

SEÇÃO 4 – ORIGEM E TRANSFORMAÇÃO DA AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA: ANÁLISE SINÓPTICA

Nesta seção apresentaremos análise de determinados momentos históricos importantes para a compreensão da “evolução” da importância da avaliação de larga escala, expondo contextos históricos do século XX nos quais a avaliação escolar, juntamente com índices estatísticos, passou a fazer parte das políticas educacionais de vários sistemas de ensino pelo mundo e ganhou destaque científico na gestão educacional. É por meio, também, dessa visão histórica, apresentada de forma sinóptica a partir de fragmentos históricos relevantes, elencando diferentes olhares que foram dados aos testes, exames e avaliações durante o século XX, que, nesta seção e nas seguintes, buscaremos compreender a criação do PISA e a participação da OECD nos assuntos educacionais de diversos países.

A vinculação entre educação e modernização ganhou destaque a partir do movimento iluminista que moldou nova concepção de educação escolar a partir de um projeto liberal. Nesta perspectiva, a modernização é afirmada como exigência para a inserção do país no mundo globalizado e no qual a capacidade de sobrevivência das nações é identificada com o grau do desenvolvimento tecnológico e educacional, pois, como apontam Costa e Afonso (2009b), as atuais políticas públicas destacam novo papel para o conhecimento na economia mundial e na política dos países e para métodos avaliativos capazes de mensurar o conhecimento.

De acordo com a concepção de Weber (2009), a constituição do conceito de modernização que acompanhou o desenvolvimento do capitalismo teria características resultantes de um processo de racionalização específico da cultura ocidental, que teria culminado com o advento de uma forma de ação estatal baseada na racionalidade formal.

Segundo Afonso (2013, p. 270), baseado no trabalho de Sztompka (2005), a acepção da teoria da modernização vigente na atualidade é a de “‘ser referenciada, de forma restrita, aos esforços para alcançar os países avançados ou mais desenvolvidos’, sublinhando, no mesmo momento histórico, ‘o movimento das periferias em direção ao centro da sociedade moderna’”. Neste sentido,

Isto pressupõe que as sociedades menos desenvolvidas devem galgar as mesmas etapas que outras sociedades tiveram de percorrer anteriormente, sendo este, muitas vezes, o sentido assumido por algumas elites nacionais ou grupos

dominantes que encaram o desenvolvimento tendo como padrão de referência as sociedades capitalistas mais avançadas. (AFONSO, 2013, p. 270)

Nesta interpretação, a avaliação tem recebido destaque no papel de instrumento de reformulação de políticas, não só educacionais, mas também em diversas áreas, assegurando políticas de *accountability*. Na área educacional dos EUA, por exemplo, foi a avaliação que ganhou destaque no Documento “A Nation at Risk”, de 1983, que culminou com a promulgação da lei “No Child is Left Behind”, em 2001 (BROOKE, 2006).

A avaliação é um dos aspectos das políticas educacionais que tem recebido grande destaque no Brasil e no mundo, pois se ampliou a busca por dados estatísticos que auxiliassem a visualizar e compreender a educação e projetar novas políticas a partir de resultados obtidos por avaliações e indicadores de qualidade educacional. Essas medidas advêm de uma nova concepção de gestão educacional aliada à gestão gerencial adotada pelos Estados a fim de otimizarem os sistemas educacionais e atingirem eficiência na gestão dos recursos financeiros.

Com relação aos conceitos de eficiência e eficácia que permeiam os discursos sobre políticas educacionais e do próprio PISA da OECD, Sander (1995) afirma que

Depois da Segunda Guerra Mundial, sob o prestígio ascendente das ciências do comportamento, a administração da educação na América Latina, influenciada pelas teorias funcionalistas da escola psicossociológica da administração norte-americana, passa a adotar um enfoque comportamental. Nessa época, a eficácia na consecução dos fins e objetivos pedagógicos das instituições e dos sistemas educacionais se converte na principal preocupação administrativa dos pensadores e dirigentes da educação latino-americana. Para os protagonistas da construção comportamental, o conceito de eficiência econômica é subsumido pelo de eficácia institucional como critério de desempenho administrativo (SANDER, 1995)

Para o autor, a “administração eficiente” e a “administração eficaz” são duas dos possíveis delineamentos das construções conceituais e praxiológicas de gestão educacional. Contudo, a utilização e tradução desses termos têm dificultado muito sua compreensão e utilização em pesquisas educacionais.

Sobre o conceito de eficiência, Sander (1995) afirma que a produtividade é o valor supremo da eficiência e, quando definida como critério econômico da administração educacional, a produtividade e a racionalidade com relação aos instrumentos e procedimentos dos processos tornam-se seus elementos básicos. Já

apenas como critério econômico para o alcance da produtividade, a lógica econômica, a racionalidade instrumental e a produtividade material acabam por pautar concepções e ações administrativas eficientes, em detrimento do aspecto humano e político da prática educacional.

A eficiência (do latim *efficientia*, ação, força, virtude de produzir) é o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo. Na história do pensamento administrativo, a noção de eficiência está associada aos conceitos de racionalidade econômica e produtividade material, independentemente de seu conteúdo humano e político e de sua natureza ética. (SANDER, 1995)

Com relação ao conceito de eficácia, Sander (1995) expõe que a administração voltada para a eficácia surgiu juntamente com ideias e teorias comportamentalistas posteriores à Recessão ocorrida no fim da década de 1920.

A eficácia (do latim *efficax*, eficaz, que tem o poder de produzir o efeito desejado) é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos. No caso da educação, a eficácia da administração preocupa-se essencialmente com a consecução dos objetivos intrinsecamente educacionais, estando dessa forma estreitamente vinculada aos aspectos pedagógicos das escolas, universidades e sistemas de ensino. (SANDER, 1995)

É justamente neste sentido que a avaliação assume papel importante na atual gestão educacional em âmbito mundial, tão importante que se pode dizer, tornou-se uma política, ou seja, a política educacional moderna é a “política da avaliação”; temos Estados avaliadores, Organizações avaliadoras, avaliadores de avaliadores, entre outros.

Para compreender a atual conjuntura do papel da avaliação educacional, principalmente as avaliações externas, abaixo expomos personagens importantes do século XX cujo papel foi central para a transformação (“evolução”) da avaliação educacional.

Até as primeiras décadas do século XX, os testes eram as avaliações existentes e partiam de uma premissa instrumental e de uso direto. Contudo, foram nas primeiras décadas do mesmo século que as mudanças em avaliação começaram a ocorrer, e a influência norte-americana foi grande desde o início.

Os primeiros estudos considerados relevantes em matéria de avaliação foram realizados por Edward L. Thorndike (1874-1949), psicólogo americano, que se

interessava pelas observações de Charles Darwin sobre o comportamento dos animais, pelos estudos sobre controle metodológico da memória, de Hermann Ebbinghaus, e estudos estatísticos de Francis Galton (considerado o pai da Psicometria – iniciou estudos sobre quociente de inteligência em 1869) e Karl Pearson (aluno de Galton, abordou os conhecimentos do professor de forma matemática). É interessante observar que os estudos de Galton levaram ao primeiro teste psicológico em larga escala, aplicado em 1916 em membros do exército americano durante a I Guerra Mundial; no ano seguinte, com modificações nos testes e mais aparatos para aplicá-lo, mais de duzentos mil homens eram submetidos ao teste todo mês (MORGAN, 2007).

Os estudos de Thorndike com crianças assemelhavam-se a testes feitos em animais; ele trabalhou com problemas a serem resolvidos e com reforços positivos para as crianças, como doces. Seus experimentos mais famosos foram o “labirinto” e o “problema da caixa”, nos quais utilizou galinhas. Em outras experiências com cachorros, gatos, macacos e peixes, ele ficou convencido que o processo de aprendizagem animal requeria uma situação ou estímulo, resposta(s), recompensa. Os efeitos atuavam psicologicamente e criariam ou reforçariam a conexão neural entre o efeito e sua causa. Foi assim que o aprendizado foi concebido e a recompensa foi entendida como a chave desse processo, ideia posteriormente chamada por B. F. Skinner (psicólogo americano) de “teoria do reforço positivo”.

A princípio, para Thorndike, recompensas positivas e negativas poderiam gerar aprendizado, sendo a recompensa positiva mais eficiente; entretanto, anos mais tarde, concluiu que recompensas negativas podem aumentar a probabilidade da ocorrência de repetição de respostas erradas.

Desde o começo do século XX, Thorndike repetidamente dizia que o maior erro dos professores era não recompensar comportamentos desejáveis, o que seria uma violação da natureza humana. O hábito humano foi muito valorizado pelo psicólogo, que fez dele o principal instrumento para o aprendizado. Não era com liberdade e vontade própria que o ser humano aprenderia, mas com vigilância na criação de hábitos que gerariam um intelecto e vontade disciplinados.

A ênfase que Thorndike dava à observação e mensuração (quantificação) dos fatos garantiria o conhecimento da natureza. Em 1923, com a ajuda de Thorndike, um milhão de crianças norte-americanas participaram do “National Intelligence Test”, que três anos antes foi aplicado para dois milhões de soldados americanos da 1ª Guerra

Mundial (com a finalidade de classificar os soldados). Foi o primeiro teste em grande escala feito no mundo.

Dessa forma, com o início da abertura das escolas a todos (democratização do ensino) nos EUA, a mensuração, quantificação, objetivação e cientificidade da avaliação ganharam destaque a partir do século XX, dado o contexto histórico norte-americano das primeiras décadas desse século. A racionalização e padronização da educação faziam-se necessárias diante da heterogeneidade da população do Estado norte-americano, que assumia caráter liberal e que entraria em crise na década de 1920.

Na década de 1950, Ralph W. Tyler (1902-1994) desloca o foco dos testes padronizados de Thorndike e Skinner para o campo do comportamento, sem excluir os testes. Para Tyler, a aprendizagem era comportamento e era isso que a avaliação devia buscar.

No início de seu trabalho nos anos de 1960, Tyler sugeriu o termo “avaliação” (*evaluation*) ao contrário do termo “teste de desempenho”, por acreditar que “os testes apenas testavam o que os estudantes lembravam sobre coisas que apareciam em seus livros”. O autor sugeriu o novo termo para “se referir à investigação do que os estudantes estão realmente aprendendo”⁶⁴.

Segundo Tyler, a Depressão de 1929 trouxe para a escola norte-americana alunos que não planejavam entrar nas universidades, nem mesmo planejavam ir à escola, mas o desemprego dos jovens chegava a quase cem por cento. À época, em 1933, trinta escolas e sistemas escolares foram chamados para que um novo plano de educação fosse testado durante oito anos (The Eight Year Study). Os novos programas educacionais das escolas garantiam liberdade sobre as exigências dos estados norte-americanos e sobre a interferência das universidades sobre o currículo das escolas. Apenas uma condição era obrigatória: a existência de uma avaliação. As condições eram as seguintes: os relatórios dos alunos deveriam estar disponíveis para as universidades poderem fazer suas seleções com maior sabedoria; haveria uma verificação do que os alunos aprenderam em cada ano; haveria um acompanhamento dos alunos após a formatura. Tyler foi escolhido como diretor de avaliação do projeto.

Para tanto, ao criar seu “currículo rationale”, ele afirma que as escolas, antes de ajudarem seus alunos a aprenderem, “devem olhar a sociedade na qual os alunos usarão o que aprenderam, e as demandas e oportunidades dessa sociedade”

⁶⁴ Informações disponíveis em entrevista de Ralph Tyler à NOWAKOWSKI (1983). Disponível em: http://www.ascd.org/ASCD/pdf/journals/ed_lead/el_198305_nowakowski.pdf. Acesso: 15/02/2014.

(NOWAKOWSKI, 1983; tradução do autor). O modelo sugerido por Tyler ficou conhecido como “avaliação por objetivos” e teve grande repercussão internacional; nele, valorizava-se a utilização de testes, mas também de inventários, questionários, fichas de registro, entre outros, a fim de verificar o comportamento dos alunos. Tal concepção de avaliação teve grande destaque e supervalorizou o processo de avaliar.

Quando perguntado em entrevista com relação à ascensão da avaliação sobre o currículo, Tyler afirma para Nowakowski (1983) que em muitas áreas profissionais essa situação acontece. As pesquisas médicas, por exemplo, caminham como se esquecessem dos pacientes, que se transformaram em material clínico. A avaliação teria crescido em detrimento do currículo, pois se esqueceu que os alunos não são objetos inertes prontos para serem trabalhados.

O autor afirma que após o termo “evaluation” nos procedimentos educacionais ter se disseminado e significado muitas coisas para diferentes pessoas, ele começou a usar o termo “assessment” – utilizado hoje pela OECD e outras agências.

Tyler afirma que não considera progresso que em 1983 os EUA possuíssem mais de cinquenta modelos de avaliação, duas grandes Organizações profissionais sobre avaliação, muitas revistas, e vários conjuntos de normas sobre avaliação, pois muitos seriam modas passageiras que provavelmente fracassariam.

We have continually tried to keep youth off the labor market, and we've continually tried to lengthen their period of childhood without allowing them to gradually assume more responsibilities. Kids have to learn to take responsibility and take the consequences when they make a mistake; that's the way they learn.⁶⁵ (NOWAKOWSKI, 1983, p. 29)

O autor não contava com a ampliação do papel da avaliação nos cenários político, econômico e social em âmbito mundial hoje em vigor.

Na mesma década, tiveram início as atividades da *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), entidade que teve início formal em 1967, mas que em 1958 surgiu da reunião de especialistas do Instituto de Educação da UNESCO, cuja intenção era discutir problemas relacionados às escolas e às avaliações (MORGAN, 2007).

⁶⁵ Tradução: “Temos tentado continuamente manter os jovens fora do mercado de trabalho, e nós tentamos continuamente prolongar o seu período de infância, sem permitir que eles assumam gradualmente mais responsabilidades. As crianças têm de aprender a assumir responsabilidade e assumir as consequências quando cometerem um erro; essa é a maneira pela qual eles aprendem”.

Também com grande impacto na concepção de avaliação, na década de 1950, Benjamin S. Bloom, influenciado por Tyler, publicou sua taxonomia dos objetivos educacionais, a fim de operacionalizar as ideias de Tyler. No final da década de 1940, Bloom liderou um projeto na *American Psychological Association* que culminou com o destaque de três domínios de aprendizagem: cognitivo, afetivo e psicomotor. Entretanto, suas análises (juntamente com colaboradores) sobre o domínio cognitivo ganharam maior uso nas políticas educacionais pelo mundo. Este domínio seria dividido em seis categorias: conhecimento; compreensão; aplicação; análise; síntese; e avaliação.

Foi Bloom, juntamente com Wellesley Foshay, o responsável pelo primeiro projeto piloto de avaliação internacional comparada, elaborado em 1958 em reuniões da UNESCO do *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA⁶⁶) sobre educação e implementado entre 1959 e 1961, cujos resultados foram publicados em 1962 (análises feitas por Robert Thorndike, filho de Edward Thorndike). O projeto avaliou alunos de treze anos de idade de treze países sobre conhecimentos em leitura, matemática, ciências e geografia (CARVALHO, 2009; MORGAN, 2007). Este projeto piloto demonstrou aos especialistas da UNESCO que um projeto comparativo em larga escala sobre educação seria possível.

Com o lançamento do Sputnik em 1957 (como citado na Seção 2, fato que influenciou a criação de políticas específicas da OECD sobre energia nuclear e ciências), os EUA sentiram a necessidade de comparar de forma científica seus sistemas de ensino com os dos europeus e dos próprios soviéticos. Muitas reuniões promovidas pela UNESCO começaram a abordar a urgência de políticas comparativas entre países, o que culminou com a criação do IEA.

Segundo Finnemore (1993), a UNESCO declarava à época que os países deveriam individualmente criar, gerir e se responsabilizar pela ciência em suas fronteiras. O que aconteceu, de fato, foi uma pressão para que os países ocidentais criassem uma burocracia especificamente científica sem antes ter a necessidade dela, sem ter a ciência para coordenar, o que denota a ação de uma norma imposta, pois a UNESCO, bem como outras agências internacionais, buscavam “mapear” melhor o

⁶⁶ Informações disponíveis em: <http://www.iea.nl/>. Acesso: 18/11/2013. Atualmente, o IEA tem vários estudos em desenvolvimento que se assemelham ao PISA e cujos focos são também matemática, leitura, conhecimentos computacionais, aprendizado na infância, e até educação cívica e cidadania. Seus estudos periódicos são os seguintes: Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), International Civic and Citizenship Education Study (ICCS), International Computer and Information Literacy Study (ICILS), Early Childhood Education Study (ECES).

conhecimento desenvolvido pelo mundo, tendo controle sobre ele, criando, para isso, legitimidade em seus apontamentos com seus especialistas; UNESCO socializou a ciência pelo mundo com normas de controle científico.

Mais do que isso, a criação de comitês, grupos de *experts*, testes em larga escala, entre outros, pelas organizações internacionais sobre educação comparada seguiu a linha de interpretação liberal sobre o papel da educação na sociedade, pois o Estado não deveria interferir no mercado, mas sim incentivar as pessoas a investirem em si mesmas, pois iriam entrar neste mercado e disputar empregos e oportunidades, ou seja, preparar as pessoas para a competitividade e autorresponsabilização; assim foram e ainda são tratadas as questões de desemprego e baixos salários geradas pela estrutura econômica (MORGAN, 2007).

Na década de 1970, Daniel L. Stufflebeam e Egon G. Guba ampliaram o conceito de avaliação com ênfase nos processos de julgamento e tomadas de decisão. Segundo Stufflebeam, em entrevista a Brandt (1978), desde os anos de 1950, três organizações norte-americanas (American Psychological Association; American Educational Research Association; National Council on Measurement in Education) tinham padrões (critérios, normas) para testes educacionais e psicológicos. Mas, a partir dos anos de 1970, havia um “sentimento” por parte das organizações sobre a existência de normas para avaliações em adição a novos padrões de testes.

Goals should be based on identified needs and then used as criteria for evaluating program plans. (...). Needs assessment: 1º establish the purpose of needs assessment (equal educational opportunity); identify the public to be served and the subjects of the evaluation. A need is a ‘variable that is requisite or necessary, desirable or useful, in regard to satisfying that policy we mentioned’. 2º identify variables that are pertinent to the policies, the audience, and the subjects. Met and unmet needs are very important. Of course, we also do the needs assessment in a political situation, so we should not look only in books. 3º getting judgments about the importance of variables.⁶⁷ (BRANDT, 1978, p. 251).

⁶⁷ Tradução: “Os objetivos devem ser baseados nas necessidades identificadas e, em seguida, utilizados como critérios nos planos de programas de avaliação. (...). Avaliação das necessidades: 1º estabelecer o propósito das necessidades da avaliação (igualdade de oportunidades educacionais); identificar o público alvo e os assuntos da avaliação. Uma necessidade é uma ‘variável requisitada ou necessária, desejável ou útil, no que diz respeito à satisfação da política que mencionamos’. 2º identificar variáveis que são relevantes para as políticas, o público alvo e os assuntos. Necessidades encontradas e não encontradas são muito importantes. Naturalmente, nós também fazemos a avaliação das necessidades em uma situação política, por isso não devemos olhar apenas nos livros. 3º receber julgamentos sobre a importância das variáveis”.

Percebe-se, então, que há relação entre tomadas de decisão e avaliação formativa, e entre *accountability* e avaliação somativa⁶⁸ nas propostas formuladas por Stufflebeam. Foi o primeiro passo para os processos avaliativos em larga escala, pois, nesta perspectiva, *assessment* significa reunião de dados sobre ensino e aprendizagem e *evaluation* é a ação que agentes que tomam decisões (*decision-makers*) executam antes de tomá-las. Além disso, as avaliações adquiriram caráter de responsabilidade e prestação de contas (*accountability*), sendo os resultados dessas avaliações apropriados pelos responsáveis para criarem novas metas, objetivos, processos e resultados.

(...) the audience has to take over and apply the findings. There are a number of things they might do. They might formulate a new set of goals and priorities for change in the system. They might develop an accountability system so that two years later anybody can find out what changes have taken place and why. (...) Oh, there is another reason for doing evaluations – to be accountable for what we have done. But the primary reason, in my view, is to aid decision making and thereby help us improve what we're doing. (...) evaluation for decision making is a prospective approach. (...) Evaluation for accountability is a retrospective approach. There are fewer times constraints on it⁶⁹. (BRANDT, 1978, p. 252-253)

O autor define educação segundo os mesmos critérios:

You will note that evaluation is defined as THE PROCESS OF DELINEATING, OBTAINING, AND PROVIDING USEFUL INFORMATION FOR JUDGING DECISION ALTERNATIVES. There are three important points in regard to this definition. First, evaluation is conceived of as a systematic, continuing process. Second, the evaluation process includes three basic steps: the delineating of questions to be answered and information to be obtained, the obtaining of relevant information, and the providing of information to decision makers so that they can use it to make decisions and thereby to improve ongoing programs. Third, evaluation is conceived of as a

⁶⁸ A avaliação formativa refere-se ao tipo de avaliação que acontece durante o processo ensino-aprendizagem, ou seja, dá retorno (feedback) ao mesmo tempo em que a aprendizagem ocorre ou se desenvolve, a fim de verificar o progresso do aluno, e também, se buscado, o progresso do professor em seu papel no processo. A avaliação somativa, por vezes entendida como avaliação final, refere-se ao tipo de avaliação que ocorre no final do processo ensino-aprendizagem, ou seja, pretende dar retorno (feedback) sobre todo o processo ocorrido; muitas vezes tem caráter classificatório.

⁶⁹ Tradução: “(...) O público tem de assumir e aplicar as descobertas. Há uma série de coisas que eles podem fazer. Eles podem formular um novo conjunto de metas e prioridades para a mudança no sistema. Eles podem desenvolver um sistema de accountability para que dois anos mais tarde, qualquer um possa descobrir que mudanças ocorreram e por quê. (...) Oh, há uma outra razão para fazer avaliações - sermos responsáveis por aquilo que fizemos. Mas o principal motivo, na minha opinião, é para ajudar a tomada de decisão e, assim, ajudar-nos a melhorar o que estamos fazendo. (...) A avaliação para a tomada de decisão é uma abordagem prospectiva. (...) Avaliação para accountability é uma abordagem retrospectiva. Há menos restrições sobre ela”.

process to serve decision making⁷⁰. (STUFFLEBEAM, 1971, p. 02; grifos do autor)

É interessante destacar que para Batista, Gurgel e Soares (2006, p. 06) embora o modelo de Stufflebeam pretenda ser global e o faz, não deixa de ser limitado, pois sua abordagem sugere uma postura positivista, tendo o ensino caráter quantitativo, com noções, conceitos e informações bem delineados e supervalorizados, em detrimento ao pensamento reflexivo.

Stufflebeam, em entrevista à Brandt (1978), prevê a avaliação dos professores e sistemas educacionais como algo extremamente necessário e afirma que “avaliadores devem tomar do próprio remédio”, pois a avaliação estava se tornando uma profissão e as organizações que abordavam processos de avaliação e tomadas de decisão cresciam a cada ano:

(...) evaluation is becoming a profession. There are a number of new professional organizations developing. (...) We will probably see the emergency of more training programs in evaluation, not only for evaluation specialists, but also for teachers, administrators and curriculum specialists. (...) Evaluation is a communication process, a political process; it requires management skills⁷¹. (BRANDT, 1978, p. 254)

Stufflebeam foi o responsável pela criação em 1966 do modelo CIPP⁷² de avaliação. Em seu trabalho, o autor afirma

The CIPP Evaluation Model was originally developed as a means to systematically provide timely evaluative information for use in decision making. Use of the CIPP Model thus is intended to facilitate educational improvement through a proactive approach to evaluation.⁷³ (STUFFLEBEAM, 1971, p. 02)

⁷⁰ Tradução: “Você vai notar que a avaliação é definida como o processo de delinear, obter e fornecer informações úteis para julgar decisões alternativas. Há três pontos importantes em relação a esta definição. Em primeiro lugar, a avaliação é concebida como um processo sistemático e contínuo. Em segundo lugar, o processo de avaliação inclui três etapas básicas: o delineamento de perguntas a serem respondidas e informações a serem obtidas, a obtenção de informações relevantes e o fornecimento de informações aos decisores, para que possam usá-las para tomar decisões e, assim, melhorar programas em curso. Em terceiro lugar, a avaliação é concebida como um processo para servir às tomadas de decisão”.

⁷¹ Tradução: “(...) A avaliação está se tornando uma profissão. Há uma série de novas organizações profissionais em desenvolvimento. (...) Nós provavelmente veremos a emergência de mais programas de formação em avaliação, não só para especialistas em avaliação, mas também para os professores, administradores e especialistas em currículo. (...) A avaliação é um processo de comunicação, um processo político; exige competências de gestão”.

⁷² O modelo CIPP de Stufflebeam baseia-se em tipos de avaliação que ele engloba (Context, Input, Process, Product evaluations).

⁷³ Tradução: “O Modelo de Avaliação CIPP foi originalmente desenvolvido como um meio para fornecer sistematicamente informação avaliativa oportuna para seu uso na tomada de decisões. A utilização do

O modelo CIPP inspirou muitas outras iniciativas de avaliação com mesmos objetivos, principalmente no que diz respeito à *accountability* na gestão educacional. Segundo Souza e Assunção (2011, p. 06), o modelo de avaliação adotado pelo SAEB teve como parâmetro o Modelo CIPP (Contexto, Insumo, Processo e Produto), cujo foco é o redimensionamento da avaliação com o objetivo de permitir tomadas de decisões.

In my vocabulary, accountability means the ability to account for past actions in terms of the decisions which precipitated the actions, the wisdom of those decisions, the extent to which they were adequately and efficiently implemented, and the value of their effects. (...) context evaluation provides a record of objectives which were chosen in the past and the bases for their choices. This, I think, is the fundamental kind of accountability.⁷⁴ (STUFFLEBEAM, 1971, p. 14)

No final da década de 1980, Michael Scriven (inglês, nascido em 1928) relacionou métodos das ciências sociais com a avaliação, cujo principal objetivo seria determinar o valor do que está sendo avaliado, de forma contínua e objetiva para tomadas de decisão. Assim, a avaliação poderia ser independente dos objetivos (*goal-free* – contraste com a teoria de Tyler), pois a importância da avaliação recairia sobre os juízos de valor. O autor foi o primeiro a usar o termo “avaliação formativa”. Contudo, o modelo de Scriven supunha um avaliador imparcial sem conhecimento dos objetivos que julgasse e os procedimentos deveriam ser avaliados de forma objetiva e lógica.

Para Scriven (em entrevista a COFFMAN, 2004), a avaliação tornou-se uma disciplina autônoma, que buscou reconhecimento desde os anos de 1960, quando os profissionais da educação buscaram se especializar nas potencialidades das avaliações.

Program evaluation began to take shape as a profession during the 1960s and has become increasingly “professional” in the decades since. This progress has mostly involved the development of evaluation tools, the improved application of these tools, the growth of a professional support network, and a clearer understanding of the evaluator’s status and role. This is very different from what it takes to develop into a discipline. (...) Evaluation’s move toward becoming a discipline was delayed by the prominence of the value-free doctrine in the standard social sciences centering on the assertion that evaluation could

Modelo CIPP, assim, destina-se a facilitar a melhoria da educação por meio de uma abordagem pró-ativa para a avaliação”.

⁷⁴ Tradução: “No meu vocabulário, accountability significa a capacidade se responsabilizar por ações passadas em termos das decisões que precipitaram as ações, a sabedoria dessas decisões, a medida em que eles foram adequadamente e eficazmente aplicadas, e o valor de seus efeitos. (...) O contexto da avaliação fornece um registro dos objetivos que foram escolhidos no passado como bases para as escolhas. Isso, eu acho, é o tipo fundamental de accountability”.

not be objective or scientific and therefore had no place as a scientific discipline. (...) While evaluation has been practiced for many years, it is only now developing into a discipline. In this way evaluation resembles technology, which existed for thousands of years before there was any substantive discussion of its nature, its logic, its fundamental differences from science, and the details of its distinctive methods and thought.⁷⁵ (COFFMAN, 2004).

A fim de não perder de vista os objetivos deste estudo, parece-nos interessante refletir sobre o papel da OECD na política educacional mundial: a organização pretenderia ser um avaliador *goal-free*? Ou seja, uma organização científica, moderna, imparcial, com instrumentos e avaliadores externos objetivos e lógicos? Retomaremos essas ideias nas próximas seções.

Segundo Afonso (2007), foi a partir da década de 1980 que a avaliação ganhou destaque mundial nos sistemas de ensino e mais recentemente nos sistemas de administração pública. Avaliação foi tomada, em definitivo, como instrumento capaz de introduzir mudanças nos setores sociais, sendo fortemente retomada a política de exames nacionais, os quais tiveram o papel de introduzir a ideologia de mercado no espaço estatal e foram responsáveis por diferentes governos adotarem mesmas políticas de avaliação.

(...) nas últimas décadas, pelo menos nos países capitalistas ocidentais, as políticas de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*) foram ganhando uma certa imunidade às concepções político-ideológicas dos governos, disseminando e homogeneizando muitos dos seus efeitos, como se essas mesmas políticas ganhassem o seu verdadeiro sentido situando-se acima das realidades culturais, políticas, económicas e educacionais nacionais. Esta tendência, entre outras consequências, tem aumentado a eficácia legitimadora destas políticas, tornando mais difícil desocultar os interesses, demandas e funções que lhe subjazem. (AFONSO 2009, p. 17)

Podemos observar, portanto, que, junto ao processo de globalização econômica, que ocorre a partir da segunda metade do século XX, um processo de globalização da

⁷⁵ Tradução: “o programa de avaliação começou a tomar forma como uma profissão na década de 1960 e tornou-se cada vez mais ‘profissional’ nas décadas seguintes. Este progresso envolveu principalmente o desenvolvimento de ferramentas de avaliação, a melhor aplicação destas ferramentas, o crescimento de uma rede de apoio profissional e uma compreensão mais clara do status do avaliador e seu papel. Isso é muito diferente do que é preciso para tornar-se uma disciplina. (...) O movimento de avaliação para se tornar uma disciplina foi atrasado pela proeminência da ‘doutrina sem valor’ nas ciências sociais convencionais centradas na afirmação de que a avaliação não poderia ser objetiva ou científica e, portanto, não tinha lugar como disciplina científica. (...) Embora a avaliação tenha sido praticada durante muitos anos, só agora está se tornando uma disciplina. Desta forma, a avaliação se assemelha a tecnologia, que existiu há milhares de anos antes que houvesse qualquer discussão significativa de sua natureza, sua lógica, suas diferenças fundamentais com relação à ciência, e os detalhes de seus métodos distintos e seu pensamento”.

educação o acompanhou, redefinindo o papel das políticas educacionais, nas quais ganha destaque (ou hipervalorização) a avaliação educacional; mais especificamente, a avaliação de rendimento com fins estatísticos para nortear decisões políticas “necessárias” ao mercado moderno, cada vez mais competitivo, exigente, imerso em eficiência e *accountability* – o que denota a transformação da avaliação diante das exigências de *accountability* dos Estados por meio da OECD, UNESCO e IEA. Mais do que isso, a qualidade da educação, entendida consensualmente em âmbito mundial, passou a significar adesão às ideias vistas anteriormente, ou seja, medidas encontradas em avaliações comparativas entre sistemas de ensino; além disso, o alcance dessa qualidade educacional traria consigo mais equidade social, entendida como igualdade de oportunidades. “In an economically uncertain world, countries must balance the need for austerity with the need to invest in building a high-quality workforce”⁷⁶ (OECD, 2013b, p. 01 – Educational Indicators in Focus nº 16).

Foi notória a evolução da necessidade de mudanças na política educacional de muitos países democráticos que, cada vez mais, abriam suas escolas a todos, o que gerou: (i) exigência de mais direitos e igualdade de oportunidades por parte dos cidadãos; (ii) aumento de problemas educacionais, como repetência, evasão, gastos públicos, etc. Neste cenário, as avaliações educacionais e os indicadores de qualidade educacional apresentaram-se como instrumentos indispensáveis para mensurar e conhecer a realidade, bem como projetar políticas educacionais; a elevação dos resultados educacionais foi entendida, dessa forma, como elevação da igualdade de oportunidades. Mesmo com a existência de diferentes tipos de avaliação e testes, estes se alinhavam (e ainda o fazem) a perspectivas técnicas e classificatórias, cujos discursos oficiais são amparados na generalização conduzida pela universalização de parâmetros estatísticos que denotam a credibilidade e indubitabilidade dos resultados e dos agentes formuladores das avaliações.

Para os profissionais da educação é fortalecida sua corresponsabilização pelos resultados, ocorrendo a criação, em muitos sistemas, de incentivos e sanções aos profissionais dados os resultados obtidos (há locais onde até os alunos sofrem sanções pelos seus resultados), além da publicidade de índices educacionais baseados nas avaliações, que pode, por vezes, ser glorificadora ou vexatória.

⁷⁶ Tradução: “Em um mundo economicamente incerto, os países devem equilibrar a necessidade de austeridade com a necessidade de investir na construção de uma força de trabalho de alta qualidade”.

Nas últimas duas décadas e meia, pelo menos nos países capitalistas democráticos ocidentais, as políticas de avaliação foram ganhando um estatuto relativamente indiferente às concepções político-ideológicas que lhe subjazem e foram, também, alcançando uma certa imunidade ou indiferença às realidades (nacionais, regionais, sociais, culturais...) em que os diferentes dispositivos avaliativos se têm instalado e desenvolvido. É, aliás, esta aparente consensualidade que vem ampliando a eficácia legitimadora da avaliação e tornando mais difícil desmontar e pôr em questão a sua aparente e pretendida neutralidade. (AFONSO, 2007, p. 17)

Para Freitas (2004), as políticas educacionais que dissimulavam a exclusão nos sistemas educacionais cresceram significativamente a partir dos anos de 1990. Estes problemas (evasão, gastos excessivos por aluno, fracasso escolar, etc.) deveriam ser resolvidos com novas políticas de corresponsabilização, a fim de transformar em autoexclusão a exclusão gerada pelo sistema educacional, abordando questões sociais relativas ao capital cultural, opções, aspirações e esforços pessoais.

Avaliação, prestação de contas e responsabilização nem sempre constituem elementos que se potenciem mutuamente, e nem sempre se integram em orientações e relações guiadas por uma intencionalidade democrática e de *empowerment* dos cidadãos. (AFONSO, 2009, p. 15-16)

A partir do exposto nesta seção, pretendemos nas próximas seções ampliar nossa análise sobre o PISA, buscando compreender como as concepções de *accountability*, equidade e qualidade são entendidas nos documentos oficiais da OECD sobre o Programa, a fim expor o papel da OECD e do PISA nas políticas educacionais de vários países; passaremos, portanto, à análise dos conceitos que elencamos neste estudo como importantes para tal objetivo. Na próxima seção, abordaremos a concepção de *accountability* nos documentos oficiais do PISA e da OECD.

SEÇÃO 5 – ACCOUNTABILITY NO PISA

A partir desta seção, iniciaremos a exposição de nossas análises sobre as concepções elencadas neste trabalho para compreender as práticas que a implementação do PISA em diversos países visa engendrar; mais especificamente, nesta seção, trataremos de uma concepção amplamente utilizada nos documentos da OECD e do PISA que ganha destaque na atual administração pública e, principalmente, a partir da década de 1980, em leis e documentos públicos de vários países nos quais ocorreram reformas administrativas de seus Estados e novos modelos de gestão pública: a concepção de *accountability*.

Em trabalho anterior (LIBANORI, BALDAN e OLIVEIRA, 2013), tratamos da concepção de *accountability* sob o ponto de vista teórico e expomos alguns de seus usos em documentos do PISA e do IDEB. Pretende-se ampliar essa discussão e as análises sobre o PISA no texto que segue.

A concepção de *accountability* é utilizada há algumas décadas em vários países na área educacional e sua existência remete à Inglaterra do século XVIII na esfera econômica. A significação do conceito de *accountability*, contudo, mesmo após alguns séculos de existência, é incerta, ou seja, não possui significado preciso e muito menos tradução precisa para o português, o que dificulta ainda mais a compreensão de sua utilização nos discursos e políticas educacionais. Podemos ver isso nas traduções do INEP dos documentos da OECD sobre o PISA, onde *accountability* é traduzida ora como responsabilização, ora como prestação de contas.

Nos últimos anos, as escolas se tornaram organizações mais autônomas e passaram a prestar contas [become more accountable] de seus resultados aos alunos, aos pais e ao público em geral. Os resultados do PISA sugerem que, quando se combinam de forma inteligente a autonomia e a responsabilização [accountability], esses dois fatores tendem a associar-se com melhores desempenhos dos estudantes. (...) A autonomia da escola está relacionada com o desempenho do estudante particularmente quando a autonomia é combinada com a responsabilização [accountability]. (OECD, 2011d, p. 02-03, Pisa in Focus nº 09 – tradução INEP).

O conceito de *accountability* tem sido utilizado na literatura brasileira para a compreensão da diretriz adotada pelo Estado na gestão pública, em especial, no campo educacional, mas a sua definição tem sido muito discutida. De acordo com Pinho e Sacramento (2009), o conceito de *accountability* tem sido traduzido no Brasil como um

processo de responsabilização (objetiva e subjetiva) e prestação de contas (transparência). Essa ideia corrobora com os pressupostos presentes na implementação da *accountability*. Entretanto, em seu trabalho, os autores afirmam:

(...) de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1348)

Para Schedler (1999, apud Filgueiras, 2011), muito embora em todo o mundo instituições financeiras, líderes de partidos, pesquisadores, cientistas políticos tenham descoberto e adotado o conceito de *accountability* pública, o seu significado permanece evasivo, fluido, com fronteiras indefinidas e estrutura confusa. Também para Afonso (2009), o conceito de *accountability* articula-se em três dimensões: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

A utilização crescente da *accountability* remonta às décadas de 1980 e 1990, com as experiências realizadas na Inglaterra (reforma feita por Margareth Thatcher no Reino Unido em 1988) e nos Estados Unidos (introduzida no governo de Ronald Reagan em 1983 e consolidadas no governo George W. Bush em 2001).

Segundo Filgueiras (2011),

O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão acerca das diferenças e questões institucionais que suscitam. (FILGUEIRAS, 2011, p. 66)

Neste sentido, muitas vezes o conceito de *accountability*, interpretado como transparência ou prestação de contas, é utilizado como remédio para a corrupção e responsabilidade fiscal nos Estados democráticos, que passaram a adotar fortemente em seus discursos esses termos. Mais do que isso, a gestão educacional também assumiu a *accountability* quando a qualidade da educação foi gradativamente relacionada ao

desempenho dos alunos em avaliações externas, resultados estes que deveriam ser públicos para a prestação de contas à sociedade.

Segundo Ceneviva e Farah (2012), muitos estudos sobre *accountability* têm por ênfase o controle das ações governamentais e o combate à corrupção, ou a responsabilização dos agentes públicos pelas políticas implementadas e sua eficácia. Com isso, a avaliação estruturou a responsabilização por resultados nas políticas públicas, sua relevância e objetivos alcançados. Portanto, a avaliação desempenhou papel fundamental, e não incidental, em várias reformas políticas.

De acordo com Andrade (2008), o *School Accountability* surgiu com a necessidade de reestruturar a escola americana a partir da adoção dos seguintes critérios para a melhoria da qualidade educacional: (a) estabelecimento de padrões mínimos anuais, (b) avaliações de verificação do desempenho escolar, (c) divulgação e transparência dos resultados, (d) adoção de políticas de melhoria do desempenho escolar/educacional e (e) adoção de políticas de beneficiamento/punição frente aos resultados, sendo este último, parcialmente adotado nos EUA.

Ainda nesse âmbito, observa-se que o objetivo, em especial, firmado no governo George W. Bush com a consolidação da *accountability* não se refere à igualdade do acesso ao patrimônio histórico e cultural, mas um acesso equitativo à escola e aos conhecimentos que garantam habilidades e competências específicas entendidas pelos idealizadores das reformas educacionais como necessárias para que os indivíduos possam se adaptar ao campo produtivo (em constante alteração) na contemporaneidade. Para isso, trabalhou-se com um processo de responsabilização individual e coletivo na busca de melhoria do desempenho nas avaliações empregadas.

Segundo Andrade (2009), em alguns estados dos EUA, há na política de *accountability* uma prática denominada *Student Accountability*, na qual a penalidade recai também sobre o aluno, pois caso este não seja aprovado em um exame não recebe seu diploma no ensino médio. “Dessa forma, a responsabilidade em fazer com que o aluno alcance o desempenho considerado satisfatório recai não somente sobre as escolas como também sobre os estudantes” (ANDRADE, 2009, p. 458). No estado do Texas, escolas devem justificar o mau desempenho dos alunos em avaliações e criar um plano de estratégias para reverter essa situação, o diretor da escola pode ser afastado e é criada uma comissão local para gerir a escola. Em último caso, a escola pode ser fechada.

Percebe-se, então, que a aplicação de uma política de *accountability* pode compor-se de penalidades agressivas e vexatórias.

Segundo Schoof (2010), a *Student Accountability* pode ser melhor desenvolvida dentro do contexto da Aprendizagem Centrada no Aluno (*Student-Centered Learning*), na qual o aluno assume responsabilidade por sua aprendizagem, o que acarreta também a responsabilidade por seu sucesso e fracasso: “Student-centered learning clearly has the potential promote or increase desirable outcomes like student accountability”⁷⁷ (SCHOOF, 2010, p 04). Apoiado nas ideias de Felder, Schoof (2010) afirma que

Enhancing student accountability is just one of many approaches that educators have either considered or are including in the design of learning systems. (...) Along with other helpful outcomes, Felder states that active learning, a part of student-centered learning, “assures both positive interdependence and individual accountability.”⁷⁸ (FELDER, 2010, apud SCHOOF, 2010, p. 02)

Segundo essa interpretação, quando os alunos são mais responsáveis e estão no controle do seu aprendizado, ocorreria uma mudança de comportamento que seria desejada pelos alunos. Portanto, percebe-se nessa linha de raciocínio uma resignificação de teorias da educação que promovem o protagonismo dos alunos no processo ensino-aprendizagem; esse protagonismo agora é necessário para fortalecer a *accountability* nas escolas e sistemas de ensino, bem como corresponsabilizar os alunos por possíveis fracassos.

É interessante observar que o conceito de *accountability* acompanhou as transformações ocorridas no Estado moderno e sua configuração de providencial para novas características do Estado liberal. Não é nossa intenção alongar essa discussão, por não se tratar de nosso objetivo. Contudo, alguns detalhes merecem destaque.

Segundo Martins (2001), apoiada em Castel (1998), o Estado-providência (Bem-Estar Social) e suas políticas de integração (que buscavam equilibrar socialmente as diferenças e homogeneizar diretrizes com base em políticas de países desenvolvidos) deram lugar, após redefinição do papel estatal – bem como as novas dimensões da economia e mercado, ocorridas após a II Guerra Mundial e principalmente após a crise

⁷⁷ Tradução: “A aprendizagem centrada no aluno tem claramente o potencial de promover ou aumentar a obtenção de resultados desejáveis, como a *student accountability*”.

⁷⁸ Tradução: “Reforçar a *student accountability* é apenas uma das muitas abordagens que os educadores têm considerado ou estão incluindo no formato de sistemas de aprendizagem. (...) Junto com outros resultados úteis, Felder afirma que a aprendizagem ativa, uma parte da aprendizagem centrada no aluno, ‘garante tanto a *accountability* individual quanto a interdependência positiva.’”.

do petróleo da década de 1970 – ao Estado neoliberal, com suas políticas de inserção (voltadas à inserção de segmentos específicos das sociedades de forma pontual e provisória), aplicando a discriminação positiva (identificação de áreas onde a intervenção seria necessária).

Analogamente, os indivíduos, antes sob a ideia da possível integração social, passaram a ser taxados de úteis ou não ao mundo produtivo, o que os desproveu do pertencimento coletivo e (re)instaurou o individualismo negativo – configurado, segundo Martins (2001), na sociedade medieval – e a força dos direitos sociais enquanto *status* no coletivo. Para a autora, atualmente, o individualismo assume novas características para além do individualismo negativo, mas discutiremos isso mais a frente na seção seguinte.

A concepção de modernização da educação, baseada no uso das novas tecnologias, corresponderia, então, à adoção de um modelo de educação que seria apropriado à nova etapa da civilização globalizada e que exigiria a inserção em um sistema internacionalizado no qual o mundo do trabalho e da produção encontra-se dominado por novas tecnologias, em especial, pelas tecnologias da informação. Daí a tentativa de inserção do Brasil e demais países no sistema produtivo internacional exigir uma adequação dos sistemas de ensino, pois se trata de uma mudança no próprio caráter da força de trabalho, que tenderia a ser mais flexível e capaz de se reestruturar constantemente, e atingir os resultados esperados com maior eficiência, segundo as exigências do cenário internacional.

Com isso, novas técnicas de avaliação seriam exigidas, a fim de se estabelecerem novas práticas por meio de ações públicas que legitimem as mudanças consideradas necessárias. As propostas das organizações internacionais vêm, por isso, sempre apontando aspectos econômicos como finalidade das políticas educacionais e por meio da implantação de processos de gestão mais eficientes, introduzem nos currículos concepções de competências para o mercado de trabalho. A correlação entre a educação da população economicamente ativa, produção e consumo, são aspectos que têm moldado as políticas propostas para a educação.

Além disso, houve nova definição de competências essenciais nos diferentes níveis educacionais e a criação de parcerias com outros setores a fim de responsabilizá-los e obter maior eficiência.

(...) a emergência do chamado Estado-avaliador tem significado um importante retrocesso porque, entre outras razões, promoveu a recuperação, actualização e predomínio de muitos dos pressupostos e instrumentos positivistas e quantitativistas em avaliação, favorecendo, assim, a desvalorização social e política da complexidade dos processos sociais e educativos. (AFONSO, 2007, p. 20)

Lima e Afonso (2002), ao estudarem a emergência do Estado-avaliador português, inglês e norte-americano, expõem a modernização, a racionalização e a otimização educacionais como imperativas diante de perspectivas “neotayloristas” da educação, que visam à eficácia e ao controle de qualidade, ressignificando a autonomia do espaço público escolar.

O sistema de *Autonomy School* é considerado o mais adequado pela OECD para a melhoria da escola. Os sistemas de ensino devem delegar responsabilidades para as escolas e autoridades locais (OECD, 2004b, p. 19), o que incluiria a liberdade de escolher o conteúdo do curso, alocar orçamentos, e admitir estudantes. Também um sistema de pesquisas e estatísticas da educação deve ser implementado para informar a formulação de políticas e práticas permitindo recorrer a uma ampla base de dados de conhecimento para a avaliação dos sistemas (OECD, 2009, p. 87).

Segundo Schleicher (2014, p. 103), “PISA shows that school autonomy is most effective in the context of accountability arrangements and a collaborative culture”⁷⁹.

Para Afonso (2009, p. 19) as reformas acontecidas nos EUA e Inglaterra nos anos de 1980 na educação referem-se à utilização das avaliações externas como estratégias de indução da privatização e/ou lógica de quase-mercado na educação, e aumento do controle social (indução da *accountability*). Com isso, a publicação dos resultados confiáveis induziria a expansão do mercado ou quase-mercado. Em Portugal, avaliações externas nas escolas desde o ano de 2001 engendram *rankings* que acabam afetando as metodologias dos professores.

Inserida no processo de racionalização educacional, tem-se divulgado e incentivado a corresponsabilização dos agentes sociais pela qualidade e desempenho das instituições educacionais, com a convocação da família nos assuntos escolares – mas não nas instâncias de decisão, como vimos em trabalho anterior (LIBANORI, 2011) – a fim de que sejam agentes executores de políticas públicas criadas pelos governos,

⁷⁹ Tradução: “o PISA mostra que a autonomia das escolas é mais eficaz no contexto de acordos de accountability e em uma cultura colaborativa”.

secretarias nacionais e por agências internacionais que financiam programas sociais nos países.

Para Barnard (2001, apud FILGUEIRAS, 2011, p. 67), o conceito de *accountability* é próprio a uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe diferenciação entre o público e o privado. O pressuposto é o de que “uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos”. Trata-se, portanto, de um princípio de legitimação de decisões sobre leis e políticas em um Estado democrático.

Com base na ideia de controle dos cidadãos sobre o governo e deste sobre si mesmo, o conceito de *accountability* assume um forte apelo moral. Associado à ampliação da eficiência econômica (Ferejohn, 1999), o conceito acarreta uma despolitização da ideia de responsabilidade e uma visão comum do Estado como espaço dos vícios. Por essa formulação, o conceito de *accountability* está centrado no problema da gestão e eficiência das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011, p. 68-69).

Nos documentos oficiais sobre o PISA, percebe-se uma forte vinculação entre *accountability* e autonomia das escolas, o que nos parece remeter a uma maior responsabilização individual de cada instituição de ensino pelos seus resultados em avaliações externas padronizadas, à descentralização necessária na gestão educacional, e à necessidade de prestação de contas para o público.

Em resumo, a autonomia das escolas na alocação de recursos tende a estar associada ao bom desempenho, no caso dos sistemas educacionais em que a maioria das escolas torna públicos seus resultados de rendimento. Isso leva a crer que é a combinação de várias políticas relacionadas à autonomia e responsabilização (“*accountability*”) da escola, e não apenas uma política isolada, o que conduz a desempenhos melhores dos estudantes. (...) A autonomia e a responsabilização (“*accountability*”) caminham juntas; mais autonomia para decidir currículo e avaliações internas, bem como para alocar os recursos, são fatores que tendem a estar associados a melhores desempenhos dos estudantes, particularmente quando as escolas funcionam dentro de uma *cultura de responsabilização* (“*accountability*”). (OECD, 2011d, p. 05 – Pisa in Focus nº 09 – tradução INEP – grifos meus)

No Brasil, a implementação da *accountability* ocorreu de forma paulatina, como afirma Andrade (2008), com a adoção das avaliações de larga escala no âmbito nacional, estadual e municipal desde a década de 1990, bem como outras medidas que

permitiriam a transparência dos resultados, o estabelecimento dos critérios e padrões mínimos de qualidade, etc.

Dentro dessa perspectiva, Adrião e Garcia (2008) apontam a adoção da *accountability* ou, como traduzido no território nacional, da *responsabilização*, por meio da Reforma do Estado, cujas medidas eram de provocar uma mudança no padrão de gestão burocrática para uma administração gerencial, a adoção da descentralização como forma de garantir a eficácia e a eficiência que exigia a modernidade e a promoção de uma funcionalidade à máquina do Estado, adotando o processo de responsabilização, transferência de responsabilização, prestação de contas e transparência. Neste sentido, pode-se observar que a política educacional realizada pelo Ministério da Educação (MEC) no Brasil tem utilizado o conceito de *accountability*.

Andrade (2009), que é a favor dos sistemas de *accountability* como proposto nos EUA, traz interessantes argumentos que pretendemos expor e analisar. Segundo o autor, apoiado nos trabalhos de Jacob (2002), a política de redução de alunos por sala gera um custo de UU\$3501 por aluno ao ano, enquanto que o custo em um sistema de *accountability* fica em média US\$447 por aluno ao ano. Além disso, afirma que não há estudos em grande escala sobre a eficácia da redução de alunos por sala como há com o sistema de *accountability*, o que demonstraria relevância. Contudo, parece-nos claro que não há um estudo em grande escala sobre a redução de alunos por sala por não haver incentivo a esse tipo de política, ainda mais com as diferenças de custo previamente calculadas pelo governo norte-americano. Mais óbvio ainda é perceber que a existência de uma literatura sobre o sistema de *accountability* norte-americano dá-se, pois foi imposto como lei federal, mesmo com a autonomia diferenciada dos estados americanos.

Com a aprovação pelo Congresso dos Estados, no ano de 2001, do No Child Left Behind Act (NCLB – lei federal), todo estado americano passou a ser obrigado a estipular uma política que o leve a estabelecer testes e bonificações e sanções às escolas. (ANDRADE, 2009, p. 458)

Não nos parecem suficientes essas comparações das duas políticas que Andrade (2009) expõe para concluir que uma é melhor que outra. O que é nítido é a importância do custo por aluno em um sistema de *accountability* educacional, expondo a educação como gasto público apenas. Contudo, o autor enfatiza a necessidade da *accountability* agressiva, pouco branda:

(...) uma política pouco agressiva, de simplesmente tornar público as notas dos alunos nos testes de proficiência, não é suficiente para acarretar uma melhoria nas suas performances. Em outras palavras, simplesmente contar com uma possível pressão externa da sociedade, principalmente dos pais, para as escolas com resultados insatisfatórios se sentirem compelidas a melhorarem as notas dos seus alunos não parece ser uma política eficaz. É necessário a implantação de uma política mais agressiva, com incentivos diretos para os professores/diretores da escola, com consequências positivas ou negativas em função do desempenho dos alunos (ANDRADE, 2009, p. 460)

Para Freitas (2011, p. 01-02), apoiado em Ravitch (2000), a NCLB foi punitiva com o propósito explícito de melhorar as escolas norte-americanas, pois divulgar as pontuações de testes publicamente seria uma alavanca para a reforma escolar com mudanças na gestão. Assumiu, também, que resultados ruins das escolas conduziram a pontuações maiores nos anos seguintes e que “baixas pontuações são causadas pela preguiça de seus professores e o desleixo de seus diretores que precisam ser ameaçados com a perda de seus postos”.

Alguns princípios adotados pela *accountability* têm origem nos mecanismos adotados pelas empresas privadas para o planejamento estratégico e a gestão de resultados, no intuito de garantir uma eficiência e eficácia na obtenção dos resultados esperados, com avaliações de desempenho e controle das ações individuais (responsabilização) e a emissão de relatórios. As novas tecnologias têm permitido, ainda, uma maior profundidade no âmbito do controle e do monitoramento das ações planejadas e no processo de transparência desses resultados. Por outro lado, esses instrumentos também acarretam um processo de homogeneização dos resultados, baseados em indicadores/metastas semelhantes executadas por realidades distintas, ainda que o planejamento estratégico tenha sido definido pela política educacional para atuar estrategicamente nas regiões menos favorecidas.

Parece-nos oportuno, a partir disso, expor mais detalhadamente como os idealizadores do PISA tem utilizado o conceito de *accountability* em seus discursos e, conseqüentemente, em suas ações políticas, que interferem diretamente no andamento e progresso da educação brasileira e mundial.

Em seus documentos oficiais sobre o PISA, a OECD relata que um dos principais componentes para a mudança requerida na qualidade da educação é a *accountability*, pois a responsabilidade e a prestação de contas influenciam diversos

aspectos da educação, como: treinamento de professores, programas escolares para diretores, desempenho dos alunos, etc.

Factors that are of importance to the extrapolating of the status quo scenario are the categorical or integral structure of the education system; examination standards; discussion concerning more traditional direct instruction versus more open forms of teaching; accountability-related issues, such as parental involvement (choice of school) and the way schools' report performance. (...) Identifying what works at the school level can provide valuable information on potential levers for reform, such as initial teacher training, training programmes for school managers, in-service teacher training, student enrolment policies, accountability or even policies to restructure the entire school system.⁸⁰ (OECD, 2005, p. 19).

Carvalho e Costa (2009), pesquisadores portugueses do Projeto *Knowledge And Policy*, expuseram em seu relatório a caracterização do PISA como uma KRT (*knowledge-based regulation tool*⁸¹), isto é, a caracterização do Programa como uma ferramenta de regulação baseada no conhecimento utilizada por diversos países para justificar mudanças em suas políticas educacionais. Com isso, o conceito de *accountability* é utilizado como ferramenta fundamental nas atuais políticas educacionais pelo mundo, com a justificativa de que nos encontramos em economias cada vez mais baseadas no conhecimento e que demandam a criação de valores e ações públicas eficientes exigidos na vida adulta. Podemos observar essa preocupação da OECD com a vida adulta da população mundial em diversos documentos do PISA; abaixo expomos dois deles:

Results from the PISA assessment of problem solving show that teachers and schools can foster students' ability to confront – and solve – the kinds of problems that are *encountered almost daily in 21st century life*.⁸² (OECD, 2014a, p. 05, Pisa in Focus nº 38, grifos meus)

⁸⁰ Tradução: “Fatores que são importantes para a extrapolação do *status quo* são a estrutura categórica ou integrante do sistema de ensino; normas de exame; discussão sobre ensino tradicional contra as formas mais abertas de ensino; questões relacionadas à *accountability*, como o envolvimento dos pais (escolha da escola) e o modo como as escolas relatam desempenho. (...) Identificar o que funciona em nível escolar pode fornecer informações valiosas sobre potenciais alavancas para reformas, como a formação inicial de professores, programas de formação para gestores escolares, formação de professores em serviço, políticas de matrícula dos alunos, *accountability* ou mesmo políticas para reestruturar todo o sistema escolar”.

⁸¹ Tradução: “Ferramenta de regulação baseada no conhecimento”.

⁸² Tradução: “Os resultados da avaliação PISA de resolução de problemas mostram que os professores e as escolas podem promover a capacidade dos alunos para enfrentar - e resolver - os tipos de problemas que são encontrados quase diariamente na vida do século 21”.

An investment in early education, both for parents and for governments, *pays dividends later on in life*.⁸³ (OECD, 2014b, p. 05, PISA in Focus nº 40, grifos meus)

A educação em âmbito mundial, portanto, tomou a atenção da OECD, que tem se “preocupado” com o nível de escolaridade das pessoas e como viverão no futuro. Vimos em seções anteriores que a Organização compõe, com seus estudos sobre política econômica e social, educação, impostos, importações e exportações, bem como os questionários do PISA, grandes mapas estatísticos de informações sobre diversos países (que correspondem, segundo a OECD, a 80% das economias mundiais), nos quais o conhecimento tem adquirido destaque nos últimos trinta anos. Por tratar-se de uma grande Organização internacional com objetivos de Cooperação Econômica, parece-nos que a OECD faz mais do que “mapear o mundo” utilizando-se de dados estatísticos para que políticas públicas de diversas áreas sejam divulgadas e comparadas para se atingir uma melhora nos países pobres ou em desenvolvimento, mas se interessa em moldar essas políticas para que atendam, mesmo que de formas diferentes, aos interesses econômicos hegemônicos do capitalismo.

É notável que um mapa estatístico e amplamente reconhecido tecnicamente é elaborado pela OECD para fins diversos, principalmente para orientar a economia mundial e as ações de países desenvolvidos sobre os em desenvolvimento. Entretanto, o envolvimento direto de uma Organização econômica nos últimos vinte anos com questões educacionais nos faz refletir sobre seus reais objetivos no campo educacional.

Segundo nossas análises e os relatórios do Projeto KnowAndPol, a educação adquiriu forte vínculo com a economia e com o crescimento populacional mundial e as demandas do mercado, que exigem ora mais ora menos da população no que se refere à instrução, à capacidade de inserção no mercado de trabalho e à flexibilidade. Diante disso, regular a educação com fins econômicos (economia baseada no conhecimento) tornou-se necessário, e neste cenário, as avaliações tiveram papel decisivo.

Se a elaboração de *rankings* produz efeitos de mercado, no caso do PISA fala-se de mercado mundial. A valorização externa dos alunos de diferentes países propiciaria, segundo nossa análise sobre os objetivos da OECD, melhores estudos mercadológicos para que empresas multinacionais saibam onde investir e que tipo de mão de obra encontrarão. A partir disso, o PISA seria uma ferramenta estatística empresarial baseada

⁸³ Tradução: “Investimento na educação inicial, tanto para os pais quanto para os governos, paga dividendos mais tarde na vida”.

no conhecimento. A OECD, por sua vez, investiria em relatórios periódicos detalhados dos países para que empresas e Estados tenham em mãos estudos sobre populações mundiais.

The common thread of our work is a *shared commitment to market economies* backed by democratic institutions and focused on the wellbeing of all citizens. First and foremost, governments need to restore confidence in markets and the institutions and companies that make them function. That will require *improved regulation and more effective governance at all levels of political and business life*. (...) Finally, to underpin innovation and growth, we need to ensure that people of all ages can develop the skills to work productively and satisfyingly in the jobs of tomorrow.⁸⁴

Se, de acordo com o texto acima sobre os objetivos da OECD (encontrado no *site* oficial da Organização), o traço comum do trabalho da OECD são as economias de mercado, suas ações tangentes à política educacional parecem-nos mostrar a necessidade de formação mundial de mão de obra específica para garantir os “jobs of tomorrow” (empregos do amanhã) e a governança dos países.

Sin embargo, en el futuro, un vínculo más estrecho entre los estudios sobre los centros y el estudio planeado por la OCDE sobre las competencias de los adultos permitirá reexaminar las competencias, aspiraciones y compromiso de los jóvenes que están acabando su educación inicial y están adquiriendo responsabilidades en el trabajo y en la vida, junto con su impacto en el bienestar social y económico. Este último incluiría las consecuencias para el individuo, tales como una integración satisfactoria en el mercado laboral, estatus y ganancias propias de un trabajador, participación en otros aprendizajes, en la vida cívica y en La educación a lo largo de todo el ciclo vital, además de resultados globales, como el fomento del crecimiento económico y de la participación social.⁸⁵ (SCHLEICHER, 2006, p. 30-31)

⁸⁴ Objetivos declarados da OECD, disponíveis em: <http://www.oecd.org/about/>. Tradução: “O fio condutor do nosso trabalho é um compromisso partilhado com as economias de mercado apoiadas por instituições democráticas e voltadas para o bem-estar de todos os cidadãos. Em primeiro lugar, os governos precisam restaurar a confiança nos mercados e nas instituições e nas empresas que os fazem funcionar. Isso vai exigir uma melhor regulação e governança efetiva em todos os níveis da vida política e empresarial. (...) Por fim, para apoiar a inovação e o crescimento, é preciso garantir que as pessoas de todas as idades possam desenvolver as habilidades necessárias para trabalhar de forma produtiva e satisfatoriamente nos empregos de amanhã”.

⁸⁵ Tradução: “No entanto, no futuro, uma ligação mais estreita entre os estudos sobre as escolas e os estudos planejados pela OCDE sobre as competências dos adultos permitirá reexaminar as competências, as aspirações e compromisso dos jovens que estão terminando a sua formação inicial e estão adquirindo responsabilidades no trabalho e na vida, juntamente com o seu impacto sobre o bem-estar social e económico. Este último incluiria as consequências para o indivíduo, como uma integração satisfatória no mercado de trabalho, status e rendimentos próprios de um trabalhador, participação em outras aprendizagens, na vida cívica e na educação ao longo de todo o ciclo de vida, para além de resultados globais, como a promoção do crescimento económico e da participação social”.

É importante ressaltar que nenhum documento da OECD impõe, diretamente, qualquer ação política sobre os países participantes, ou seja, não há em nenhum momento o direcionamento de políticas específicas para algum país ou grupo de países no que se refere à economia ou educação. A exposição dos dados estatísticos e suas análises são feitas de forma a indicar possíveis estratégias que solucionem problemas detectados pela intervenção da OECD nos territórios. Portanto, a aceitação dos resultados expostos pela OECD não se dá de forma impositiva, mas pela legitimação dos países participantes da competência dos especialistas que compõem a Organização. É a credibilidade que garantiria a legitimação da OECD pelos países.

Diante do cenário econômico mundial moderno, portanto, novas técnicas de avaliação seriam exigidas, então, a fim de inculcar novos pensamentos e criar ações públicas que legitimem as mudanças consideradas necessárias. Daí serem sempre objetivos educacionais, ligados à economia, apontados em reuniões internacionais, tornar eficiente a gestão da educação e valorizar nos currículos competências para o mercado de trabalho, ou seja, busca-se, por meio da concepção de equidade (equity), ou na igualdade de oportunidades na educação dos jovens, o balanceamento de uma equação que envolve gastos com educação na infância e na juventude e gastos durante a vida adulta das pessoas; há, portanto, forte relação entre a educação e população ativamente produtiva e consumidora dos países.

Education plays a key role in determining how you spend your adult life – a higher level of education means higher earnings, better health, and a longer life. (...) Those without the skills to participate socially and economically generate higher costs for health, income support, child welfare and social security systems.⁸⁶ (OECD, 2008, p. 01 – Ten steps)

Neste sentido, as avaliações têm apresentado mais do que motivações pedagógicas e formativas, mas econômicas, políticas e culturais (AFONSO, 2007). O conhecimento, então, é entendido como um instrumento de fazer política e regular ações sociais legitimadoras, além de fiscalizar e punir ações contrárias às esperadas ou resultados abaixo do esperado no que se diz respeito ao entendimento de qualidade da educação. Há, a partir disso, centralidade nos instrumentos de avaliação, pois sem

⁸⁶ Tradução: “A educação desempenha um papel fundamental na determinação de como você ‘gasta’ sua vida adulta - um nível mais elevado de educação significa ganhos mais elevados, melhor saúde e uma vida mais longa. (...) Aqueles que não têm as habilidades necessárias para participar social e economicamente geram custos mais elevados para a saúde, no apoio à renda, bem-estar infantil e sistemas de segurança social”.

avaliabilidade, prejudicar-se-ia a prestação de contas e responsabilização (AFONSO, 2009).

*To satisfy the growing demand for high-level skills in knowledge-based 21st-century economies, school systems need to increase the proportion of their students who are top performers.*⁸⁷ (OECD, 2013f, p. 05, PISA in Focus n° 31, grifos meus)

Ganha destaque a promoção de pressões competitivas entre estabelecimentos de ensino e entre países por meio da concorrência e hierarquização tabelada por *rankings* e índices educacionais, que apoiam a livre escolha educacional. Portanto, a avaliação não só apresenta relação com a burocratização e hierarquia, mas novo caráter mercadológico (quase-mercado). Dada a competição educacional, ter-se-ia maior alcance da qualidade (*quality*) educacional, esta associada diretamente a indicadores de desempenho e calculada por estes.

Afonso (2007) afirma que as avaliações externas têm ampliado a concepção utilitarista da educação e modificado drasticamente os currículos nacionais e que a gestão têm adquirido caráter de tecnologia moral ao assumir concepções neoliberais, pois são neoconservadoras ao conservar o poder e os processos de decisão e incluem em seus discursos valores familiares e religiosos. Além disso, houve nova definição de competências essenciais nos diferentes níveis educacionais (literácias, para o PISA) e a criação de parcerias com outros setores a fim de responsabilizá-los e obter maior eficiência.

É importante ressaltar que não pretendemos expor aqui repulsa à transparência e à prestação de contas na esfera pública, mas expor que o conceito de *accountability* exposto no PISA e propagado pela OECD tem incentivado, por meio dessas características, políticas educacionais gerenciais de descentralização, competição e concorrência, premiações e punições, bem como a formulação de novas políticas baseadas em resultados mensuráveis tecnicamente, homogeneizando as políticas educacionais em âmbito mundial com a “urgência” de um sistema de *accountability* educacional. As avaliações podem, e devem, ser fontes para um sistema de *accountability*, mas não devem ser confundidas com esse sistema.

⁸⁷ Tradução: “Para satisfazer a crescente demanda por habilidades de alto nível baseadas no conhecimento nas economias do século 21, os sistemas escolares precisam aumentar a proporção de seus alunos que obtêm melhores desempenhos”.

um sistema de *accountability* democraticamente avançado inclui a *avaliação*, a *prestação de contas* e a *responsabilização*, mas dentro de articulações congruentes que se referenciem ou sustentem em valores essenciais como a justiça, a transparência, o direito à informação, a participação, a cidadania (...). (AFONSO, 2009, p. 16)

Corroboramos com Ceneviva e Farah (2012) quando afirmam que o acesso à informação e dados estatísticos são interessantes e necessários, ou seja, a transparência é condição necessária, mas não suficiente para responsabilizar autoridades e organizações públicas, e que estudos do Banco Mundial, OECD, UNESCO, entre outros, têm cunho normativo e não se valem de estudos empíricos ou sistemáticos que demonstrem ou descrevam a suposta relação entre avaliação e *accountability*. Neste sentido, a avaliação externa pouco se refere (retorna) aos alunos e pais, mas somente aos profissionais da educação e dirigentes e secretarias do governo. Não há prestação de contas para com a comunidade, mas com os dirigentes. Mais do que isso, como afirmam Souza e Oliveira (2003, p. 875), “a avaliação torna-se, então, um mecanismo indutor da excelência”.

Por fim, podemos perceber, então, a tentativa da OECD por meio do PISA de determinar uma política global de distribuição racional dos recursos à educação de forma a maximizar os resultados por meio de políticas compensatórias, baseada em discurso inclusivo e justo, e homogeneizar os processos educacionais por meios do inculcamento de competências (*skills*) para o mercado de trabalho e a vida produtiva. Esta seria a compreensão de justiça social (*fairness*) da Organização, entendida e confundida com a concepção de equidade (*equity*).

A concepção de equidade é uma das concepções analisadas neste trabalho e tem forte vínculo com as concepções de *accountability* e qualidade no PISA. Na próxima seção, abordaremos a concepção de equidade e seu uso pela OECD nas publicações dos resultados do PISA e nas indicações de políticas sociais para os países membros e não membros da OECD.

SEÇÃO 6 – EQUIDADE NO PISA

Pudemos observar em nossas análises sobre o PISA que a concepção de equidade (*equity*) é uma constante nos documentos oficiais da OECD (OECD, 2005) e faz parte integrante da concepção de qualidade educacional, bem como de um sistema de *accountability* educacional requerido pela Organização. Nesta seção apresentaremos nossas análises referentes ao uso dessa concepção no discurso da Organização, tendo por base as concepções de justiça social e equidade, de John Rawls (2008), de sua obra “*Uma teoria da Justiça*”. Rawls é um dos principais autores que tratam das questões de desigualdades sociais e equidade no campo da política. Seus estudos sobre justiça distributiva têm fundamentado grande parte das ações nesta área.

A concepção de equidade apresenta-se nos documentos sobre o PISA relacionada à qualidade e eficácia educacional, tomando como características importantes a origem socioeconômica dos alunos e as diferenças de gênero:

This analysis will focus on equity in educational performance of students with different background characteristics. More specifically, students’ socio-economic background and gender will be used as the main categories to analyse equity in educational performance. Equity also refers to the *optimization of policy-amenable school factors for specific sub-groups of students* (e.g. students with high and low socio-economic backgrounds). Such a definition of equity also draws upon the *instrumental effectiveness approach*, and is generally described as differential effectiveness.⁸⁸ (OECD, 2005, p. 13; grifos meus)

Percebe-se, então, que a equidade é enfatizada nos documentos oficiais do PISA como condição necessária para a qualidade (*quality*) ou “eficácia instrumental” (segundo citação acima) educacional, expondo que a otimização de políticas que atendam subgrupos específicos das escolas auxilia na busca pela equidade entre os indivíduos, bem como a composição de *know-how* que garanta a eficácia. A equidade realizar-se-ia por meio do estabelecimento de indicadores que o PISA produz e que têm por finalidade apresentar os setores mais deficientes, ou seja, os países mais ineficientes e com alto grau de inequidade, e que exigiriam, para que alcançassem um

⁸⁸ Tradução: “Esta análise incidirá sobre a equidade no desempenho educacional dos alunos com diferentes características ou influências sociais. Mais especificamente, características de gênero e socioeconômicas dos alunos serão utilizados como as principais categorias para analisar a equidade no desempenho educacional. Equidade também se refere à otimização dos fatores escolares favoráveis para subgrupos específicos de alunos (por exemplo, estudantes com origens socioeconômicas altas e baixas). Tal definição de equidade inspira-se na abordagem de eficácia instrumental, e é geralmente descrita como a eficácia diferencial”.

desenvolvimento semelhante aos demais países participantes com alta classificação, uma alocação maior de recursos para a educação e a modificação de suas políticas educacionais.

A concepção de equidade é frequentemente utilizada nos documentos do PISA e elencada por Schleicher (2006) como essencial e duradoura nos documentos a serem publicados pela OECD:

Dado que la diversidad socioeconómica en los países de la OCDE está en aumento (en España, por ejemplo, el porcentaje de alumnos de origen inmigrante se ha multiplicado por diez a lo largo de la última década), y dada la creciente desventaja en que se encuentran en la sociedad y en el mercado laboral los individuos con escasas competencias (OECD, 2005), el tema de la equidad continuará estando entre las prioridades de PISA en los próximos años.⁸⁹ (SCHLEICHER, 2006, p. 25)

Antes de aprofundarmos nossas análises sobre o material do PISA, expomos a concepção de justiça social como equidade, de Rawls (2008):

A concepção de justiça como equidade de Rawls foi uma alternativa liberal ao neoliberalismo, opondo a estas concepções que podem ser remontadas a pensadores da filosofia moral e liberalismo clássicos. Enquanto o neoliberalismo assenta suas bases no individualismo utilitarista, na livre concorrência econômica e na desregulamentação do mercado, elevando as diferenças sociais, a concepção de Rawls segue a tradição liberal da filosofia política que remete à justiça distributiva de Aristóteles e ao imperativo categórico kantiano, retomando o humanismo e tolerância de Rousseau e Locke contra o utilitarismo de Bentham (Rawls, 1981, p.04). Pode-se dizer, de uma forma geral, que o projeto de Rawls seria substituir a concepção pura e simples de igualdade social pela de equidade, concebida como justiça distributiva. Isto significa que, se a concepção de igualdade supõe que todos sejam iguais, segundo um determinado enunciado, a equidade pressupõe que desigualdades existam e que devem ser levadas em conta para que uma relação de igualdade final seja alcançada. (RISCAL, 2011, p. 251)

A concepção de justiça de Rawls apresenta-se como negativa, pois decorre da correção das injustiças sociais e apenas pode adquirir materialidade por meio de uma política global de caráter localizado e pontual. Trata-se de uma concepção de origem liberal que opõe a ideia de uma revolução social e uma política de equidade, compreendendo a igualdade e buscando alcançá-la por meio da equidade.

⁸⁹ Tradução: “Uma vez que a diversidade socioeconômica nos países da OCDE está aumentando (na Espanha, por exemplo, o percentual de alunos de origem imigrante aumentou dez vezes na última década), e dada a crescente desvantagem em que se encontram na sociedade e no mercado de trabalho os indivíduos com baixas qualificações/competências (OCDE, 2005), a questão da equidade continuará a ser uma das prioridades do PISA nos próximos anos”.

Os princípios de justiça de Rawls (advindos de uma situação hipotética de igualdade e desconhecimento das condições sociais – “véu de ignorância”), aceitos por todos como princípios justos, levariam a uma justiça social com equidade de oportunidades a todos. São os princípios de justiça distributiva de Rawls que usaremos para compor nossas análises sobre a concepção de equidade apresentada nos documentos da OECD sobre o PISA.

Exporemos, primeiramente, o princípio de equidade da teoria de Rawls e sua relação com o princípio da meritocracia, a fim de, posteriormente, relacioná-los às políticas educacionais propostas pela OECD e seu papel frente às desigualdades sociais e à igualdade de oportunidade dos sistemas educacionais pelo mundo. Ressalte-se que nosso objetivo é compreender os pressupostos teóricos da OECD junto ao PISA (e não os resultados que o PISA divulga constantemente sobre cada país participante do programa).

Vimos nas seções anteriores a ênfase na ideia de que a melhoria da educação significa, para os idealizadores do PISA, uma maneira de solucionar os problemas sociais, principalmente a desigualdade social, gerando mais equidade e garantindo melhores performances dos alunos, que se tornarão cidadãos produtivos e flexíveis ao mercado.

Diante dessas primeiras constatações a respeito da concepção de equidade no PISA, percebe-se que corroboram com Rawls (2008), que afirma que numa sociedade justa, as liberdades que a cidadania proporciona são irrevogáveis, isto é, os direitos da justiça não são negociáveis nem calculáveis. Assim, a justiça de um arranjo social depende, em essência, de como são atribuídos direitos e deveres fundamentais e das oportunidades econômicas e condições sociais dos setores da sociedade. É exatamente essa a compreensão da OECD sobre equidade em sua publicação *Ten Steps to Equity in Education – Brief Policy*, de 2008:

Equity in education has two dimensions. The first is *fairness*, which basically means making sure that personal and social circumstances – for example gender, socio-economic status or ethnic origin – should not be an obstacle to achieving educational potential. The second is *inclusion*, in other words ensuring a basic minimum standard of education for all – for example that everyone should be able to read, write and do simple arithmetic. The two dimensions are closely intertwined: *tackling school failure helps* to overcome the effects of social deprivation which often causes school failure. Both *equity*

*and fairness are issues for OECD countries.*⁹⁰ (OECD, 2008, p. 02, grifos meus – Ten steps)

Vê-se que a equidade e suas dimensões (justiça e inclusão, segundo a citação acima) referem-se às oportunidades da educação inicial que levariam ao potencial de cada indivíduo e a manutenção de um padrão básico comum para todos, o que garantiria, segundo a OECD, o sucesso dos melhores e a diminuição do fracasso escolar. São justamente ideias como essas que perpassam a Teoria da Justiça como Equidade, de Rawls, na qual a equidade nas oportunidades ampliaria as chances de sucesso e premiaria os melhores.

Na teoria de Rawls, tem-se como premissa que a sociedade é marcada por uma identidade e um conflito de interesses, pois, simultaneamente, por um lado, a cooperação social traria benefícios para todos, os quais ninguém conseguiria com seu próprio esforço e, por outro, as pessoas querem se beneficiar na distribuição dos benefícios produzidos por essa colaboração, preferindo sempre parcela maior desses bens. São essas razões que enfatizam a necessidade da existência de princípios, os princípios de justiça social, que organizem a sociedade e sua divisão de bens e encargos. Esses princípios atribuem direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade⁹¹ e definem como as distribuições engendradas pela cooperação social são dadas.

A partir disso, os princípios de justiça que seriam escolhidos por indivíduos em situação de igualdade para reger a justiça social de uma sociedade seriam dois: em primeiro lugar, requerer-se-ia igualdade na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais; em segundo, as desigualdades econômicas e sociais serão justas à medida

⁹⁰ Tradução: “Equidade em educação tem duas dimensões. A primeira é a justiça, o que significa, basicamente, certificar-se de que as circunstâncias pessoais e sociais - por exemplo, gênero, condição socioeconômica ou origem étnica - não devem ser obstáculos para alcançar potencial educativo. A segunda é a inclusão, em outras palavras, assegurar um nível básico mínimo de educação para todos - por exemplo, que todos devem ser capazes de ler, escrever e fazer contas simples. As duas dimensões estão estreitamente interligadas: combater o fracasso escolar ajuda a superar os efeitos da privação social que muitas vezes causa o fracasso escolar. Ambos, equidade e justiça, são questões para os países da OCDE”.

⁹¹ A existência de uma instituição dá-se mediante a realização de atos ou ações, entendidos publicamente como observáveis – plausíveis de obediência –, especificados por ela, o que remete à ideia de vigência, de Weber (2009). Rawls (2008) considera como instituições principais a constituição política e os arranjos econômicos e sociais mais importantes, pois engendram consequências sociais profundas: determinam, desde o início da vida das pessoas, suas diversas expectativas de vida, podendo favorecer certas condições a outras e criar desigualdades profundas. São nessas desigualdades iniciais, supostamente inerentes à sociedade, que devem ser aplicados os princípios de justiça social.

que resultarem em vantagens para todos, principalmente para os menos favorecidos socialmente⁹² (princípio da diferença).

Para Rawls, é razoável supor que as partes, na escolha dos princípios de justiça, são iguais como pessoas morais, têm a própria concepção de bem⁹³, são aptas a ter um senso de justiça, tendo direitos iguais de propor e discordar de princípios e são semelhantes em condições físicas e mentais – “circunstâncias objetivas da justiça”; desse modo, utiliza-se a ideia de justiça procedimental pura desde o início⁹⁴.

Mais especificamente, os princípios de justiça como equidade seriam os seguintes:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos bem como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos. (RAWLS, 2008, p. 73)

⁹² Rawls (2008, p. 116) define os menos favorecidos como os menos beneficiados segundo cada um dos três tipos principais de contingências, a saber: origem familiar e de classe desfavorecidas, talentos naturais que não possibilitam seu favorecimento e sorte pouco feliz.

⁹³ Rawls (2008, p. 38) caracteriza sua teoria da justiça como equidade como deontológica, isto é, que considera as obrigações morais por intuição, sem apelo algum às concepções de bem, em contraposição à teoria utilitarista (teleológica). Na justiça como equidade, o que se considera um bem não deve servir de critério de maximização para o que é justo. Na perspectiva do autor, a justiça se constitui como equidade se a liberdade for aceita, inicialmente, como princípio balizador do contrato social e se todos dispuserem das mesmas condições de participação. A partir disso, a relação entre o justo e o bem passa a ser ordinal, ou seja, “o conceito do justo precede o do bem”. Esta característica, que molda a estrutura básica da sociedade e impede, de certa forma, propensões e comportamentos contrários aos dois princípios de justiça e garante a estabilidade das instituições justas, é a principal da justiça como equidade.

⁹⁴ Segundo Rawls (2008), há dois casos de justiça procedimental: a perfeita e a imperfeita. A primeira caracteriza-se pela existência (i) de um critério independente que define o que é uma divisão justa ou um resultado correto e (ii) da possibilidade de elaboração de um método que produzirá o resultado desejado; como exemplo, o autor utiliza a divisão equitativa de um bolo para um número determinado de pessoas. Já a segunda caracteriza-se pela inexistência de um método ou procedimento executável que conduza de forma indefectível ao resultado esperado; como exemplo, utiliza-se o processo penal ou, mais precisamente, um julgamento, no qual há o desejo de que o réu seja culpado se realmente cometeu o crime (resultado esperado) e, por meio das normas jurídicas (procedimento), busca-se obedecer à lei e fazer a justiça; entretanto, os procedimentos tomados segundo os conhecimentos das leis e normas jurídicas no julgamento não impedem que erros sejam cometidos como, por exemplo, um inocente ser declarado culpado. Por fim, a justiça procedimental pura seria a que, em contraste com as outras, caracteriza-se pela inexistência de um critério independente que aponte o resultado correto esperado, havendo somente o método ou procedimento correto que conduz ao resultado justo, seja ele qual for; desse modo, a justiça procedimental pura, em sua caracterização, é oposta à justiça procedimental imperfeita. Como exemplo, expõe-se o jogo de azar, pois, independentemente de seu resultado final, este será considerado justo se suas regras forem seguidas; nele, não há critério independente para sua verificar sua justiça.

Qualifica-se, desse modo, uma sociedade como “bem-ordenada” quando promove o bem de seus membros e é regulada por princípios públicos de justiça; assim, nela, todos conhecem e aceitam os mesmos princípios de justiça, os quais também são atendidos pelas instituições sociais. Conseqüentemente, numa sociedade de interesses diversos e conflitantes, uma concepção comum de justiça define vínculos de amizade cívica⁹⁵. Neste sentido, a concepção de governança destacada pela OECD em seus documentos oficiais, e neste trabalho em seções anteriores, ganha novamente relevo, pois os princípios de justiça moldariam as ações dos indivíduos na busca pela equidade, o que contribuiria para uma “governança ideal”.

A governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns. Mas é inegável que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da idéia e da prática da governança (GONÇALVES, s/d, p. 14)

Em contrapartida, a discordância entre os indivíduos sobre suas concepções de justiça (interpretações do papel dos princípios na sociedade) pode trazer ao convívio humano conflitos relativos à coordenação dos planos de vida, à eficiência e compatibilidade com a justiça e à estabilidade da cooperação social (cumprimento voluntário de suas normas).

Assim, para Rawls, dispor de uma concepção completa de justiça para a estrutura básica é oferecer um padrão pelo qual possa ser avaliada a distribuição da estrutura básica da sociedade, é definir os princípios de todas as virtudes dessa estrutura e suas ponderações em situação de conflito; é um “ideal social”, que abarca consigo, além dos princípios de justiça, uma concepção de sociedade. Esses princípios são os que especificam quais ponderações são pertinentes do ponto de vista da justiça social.

Uma concepção de justiça caracteriza nossa sensibilidade moral quando nossos juízos cotidianos estão de acordo com os princípios dessa concepção. Esses princípios podem integrar as premissas da argumentação que chegue aos juízos pertinentes. Não compreendemos nosso senso de justiça até que saibamos, de

⁹⁵ Ao expor nova concepção de justiça em sua obra, o autor busca generalizar e elevar a um nível mais abstrato a teoria do contrato social, encontrada em Locke, Rousseau e Kant. Para tanto, tem como objeto do acordo original os princípios de justiça, aceitos numa situação inicial de igualdade por pessoas livres e racionais que buscam promover seus interesses e que regerão todos os acordos posteriores à situação inicial (hipotética), desde tipos de cooperação social até as formas de governo a serem instituídas. O autor denomina “justiça como equidade” essa interpretação dos princípios de justiça.

uma forma sistemática e que abarque um grande número de casos, que princípios são esses. (RAWLS, 2008, p. 56).

Relativamente ao primeiro princípio da “justiça como equidade” (teoria de Rawls), por liberdade, o autor (2008, p. 74) entende e iguala “a liberdade política (o direito ao voto e a exercer cargo público) e a liberdade de expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; a liberdade individual, que compreende a proteção contra a opressão psicológica, a agressão e a mutilação (integridade da pessoa); o direito à propriedade pessoal e à proteção contra prisão e detenção arbitrárias, segundo o conceito de Estado de Direito”. Uma vez em choque, por serem valoradas igualmente, essas liberdades podem limitar-se uma às outras, o que denota que nenhuma delas é absoluta.

Sobre o segundo princípio da justiça como equidade, vê-se sua aplicabilidade na distribuição de renda, riquezas e bens primários (justiça distributiva) – distribuição que deve ser vantajosa para todos, mas não necessariamente igual – e na estruturação das organizações que detêm diferentes autoridades e responsabilidades – sendo os cargos de autoridade e responsabilidade acessíveis a todos (o princípio da diferença pressupõe certa teoria das instituições sociais). Tanto a distribuição quanto o acesso referidos nesse princípio devem aplicar-se de forma compatível às liberdades fundamentais e à igualdade de oportunidades. Assim, pode-se entender a injustiça como “desigualdades que não são vantajosas para todos”.

Assim,

A conduta dos indivíduos norteada por seus planos racionais deve ser coordenada, tanto quanto possível, para atingir resultados que, embora não pretendidos nem previstos por eles, sejam, não obstante, os melhores, do ponto de vista da justiça social. (RAWLS, 2008, p. 68)

Pudemos verificar no discurso da OECD a valorização dos planos individuais no que se refere à preparação dos jovens para o mundo do trabalho e como estes devem estar cientes sobre suas características instáveis e buscar adaptar-se a elas. Analogamente, a conduta em direção aos objetivos pessoais (inserção no mercado de trabalho) planejada e orientada (racionalidade instrumental) pelas competências e habilidades (*skills*) que o PISA busca averiguar nos alunos, deve estar permeada por ações de corresponsabilidade em favor dos menos favorecidos e da comunidade, ações

estas não necessariamente planejadas ou previstas de antemão, mas que estão diretamente relacionadas a um sentido (sentimento) de justiça social e equidade.

Segundo a OECD, o formato do sistema educacional, suas práticas dentro e fora da escola e como os recursos em educação são alocados são três aspectos fundamentais da equidade na educação: “three key policy areas can affect equity in education: the design of education systems, practices in and out of school, and how resources are allocated”⁹⁶ (OECD, 2008, p. 02 – *Ten steps*).

É neste sentido que retomamos Veyne, quando afirma que o objeto vem depois das práticas, ou seja, é determinado por elas. Em outras palavras, a OECD visa transformar as práticas nos diferentes sistemas de ensino de diversos países a fim de que o PISA seja determinado por elas, ou seja, integre a política educacional vigente de forma harmoniosa e fidedigna, tornando-se indispensável aos decisores de políticas educacionais.

Foi criado o conceito de equidade, entendido como a responsabilidade de a escola ter que ensinar qualquer aluno, independentemente de seu nível socioeconômico. Dessa forma, descontado o nível socioeconômico, o que restava era percebido como sendo de responsabilidade da escola e de seus recursos pedagógicos. Bastava treinar (ou credenciar) os professores, mandar livros didáticos, criar parâmetros curriculares, eliminar os tempos fixos como nos ciclos ou na progressão continuada e, sobretudo, inserir avaliação externa. (FREITAS, 2004, p. 147-148)

Rawls (2008, p. 70) define a “justiça formal” como sendo essa administração imparcial de leis e instituições que aplica seus princípios com igualdade (de forma semelhante). Entretanto, a igualdade implícita na justiça formal não impede que leis e instituições sejam injustas, pois não garantem a justiça substantiva⁹⁷; a justiça formal acaba assumindo, então, caráter de obediência ao sistema e, com isso, acaba por excluir certos tipos de injustiça, principalmente devido à suposição de imparcialidade das autoridades, pois a justiça formal é somente um aspecto das instituições jurídicas do Estado de Direito.

Na interpretação do segundo princípio de Rawls denominada “igualdade democrática”, combinam-se o princípio da igualdade equitativa de oportunidades

⁹⁶ Tradução: “três áreas políticas fundamentais podem afetar a equidade na educação: o formato dos sistemas de ensino, as práticas dentro e fora da escola, e como os recursos são alocados”.

⁹⁷ A justiça substantiva (ou material), segundo Campbell (1996, p. 406), diz respeito à identificação dos sujeitos frente à justiça distributiva; tais identificações (concepções de justiça), sendo individuais e, muitas vezes, rivais, podem justificar desigualdades na distribuição de bens e encargos numa sociedade. Assim, a justiça substantiva identifica-se, em geral, com a justiça social.

(perspectivas mais ou menos iguais de cultura e realizações para todos os que têm motivação e talentos semelhantes) e o princípio da diferença, onde este seleciona posição específica a partir da qual as desigualdades, econômicas e sociais, da estrutura básica da sociedade serão julgadas e, por sua vez, mantendo-se estáveis as igualdades fundamentais, considerar-se-á justas as melhores expectativas dos que dispõem de melhor situação, na condição recíproca de que tais expectativas façam parte de um esquema que eleve as expectativas dos membros mais desfavorecidos da sociedade.

Desse modo, a ordem social não deve garantir melhores expectativas dos que estão em melhor situação sem que isso seja também vantajoso para os menos afortunados. Nessa interpretação, o princípio da diferença passa a ter caráter fortemente igualitário, ou seja, tem-se um princípio que diferencia e iguala, um princípio da diferença igualitário. Segundo o autor, é necessário recorrer ao princípio da diferença se queremos configurar o sistema social sem que a arbitrariedade da distribuição dos talentos naturais influencie a justiça distributiva; a distribuição natural dos talentos e a posição social de origem (nascimento) das pessoas não são justas nem injustas para a teoria da “justiça como equidade”.

Analogamente, a OECD interpreta as condições de desigualdade entre os alunos advindas socialmente como importantes e centrais para as políticas educacionais, propondo oportunidades educacionais como alavancas para as oportunidades de renda.

A desigualdade de renda é um problema complexo que demanda soluções políticas multifacetadas. No entanto, as políticas educacionais – particularmente as focadas em equidade – podem estar entre as alavancas mais poderosas de que os países dispõem para reduzi-la no futuro. Pesquisas da OCDE mostram que uma distribuição mais equitativa de oportunidades educacionais resulta em uma distribuição mais equitativa de renda proveniente do trabalho nos países. (OECD, 2012a, p. 03 – Educational Indicators in Focus nº 04 – tradução INEP)

Pode-se observar, a partir da concepção de justiça como equidade, de Rawls, que sua concepção de justiça abriu espaço para as concepções compensatórias, não só de justiça social, mas de equidade e qualidade da educação, entendida sob esse ponto de vista como serviço público.

As políticas compensatórias teriam a finalidade de restaurar ou estabelecer a igualdade de oportunidades ou de direitos para aqueles que se encontram em posição de desigualdade e de justificar o mérito dos que obtiveram sucesso em seus planos de vida, pois todos tiveram as mesmas oportunidades, até mesmo os menos favorecidos, que são

beneficiados em qualquer ação social segundo o princípio da diferença. As políticas sociais passam a ser, desse modo, pontuais e visam estabelecer um mesmo patamar de igualdade para todos por meio de apelos à igualdade e justiça formais (imparcialidade das instituições sociais) e à valores morais e éticos. Diante disso, temos que o mesmo caráter liberal da teoria de Rawls encontra-se no discurso da OECD; entretanto, estes apresentam também caráter gerencialista e homogeneizador, uma vez que enxergam as demandas sociais e os déficits de aprendizagem nas literácias consideradas pelo PISA como carências ou contingências a serem suprimidas, estas semelhantes aos países com desempenho insatisfatório no Programa.

Um dos principais suportes desta concepção de equidade é a produção de indicadores estatísticos, que seriam capazes de identificar os setores menos favorecidos e os campos de ação onde o investimento seria mais eficiente na redução das desigualdades. Neste sentido, a produção dos indicadores sociais torna-se o principal meio para o estabelecimento das políticas a serem adotadas para reparar as injustiças sociais constatadas ou as contingências pontuais. Os indicadores, por si, já engendram a ideia de meritocracia da política educacional, pois ao selecionar locais com maior necessidade de intervenção e/ou investimento, garantir-se-ia que todo apoio é dado ao sucesso escolar daqueles alunos, e caso não melhorem, são suas trajetórias pessoais que vão de encontro ao caminho do sucesso.

(...) o ambicioso projecto PISA exige uma transformação que reduz a importância das especificidades locais e dos valores convencionais tradicionalmente atribuídos à educação. No seu lugar surge uma retórica futurista de dinamismo e de ajustamento proactivo. (BERÉNYI e NEUMANN, 2009, p. 43)

O PISA produz um *ranking* a cada três anos com os países participantes do programa sobre os resultados da aplicação. Segundo os idealizadores, a comparação promoveria conhecimento de problemas de cada sistema educacional nacional e a busca por melhorias e tomadas de decisão mais precisas e eficientes.

Políticas educacionais que consigam promover melhoras em equidade e desempenho agregam o fato de dar mais e melhor suporte a estudantes carentes - que já entram na escola com deficiências - à garantia de que todas as escolas proporcionem educação de alta qualidade e ofereçam oportunidades de educação adicionais para esses estudantes carentes (...). (OECD, 2013e, p. 04 - PISA in Focus nº 25 - tradução INEP)

Rankings sobre desempenho educacional mostrariam, segundo seus idealizadores, pontos fracos e conhecimento sobre onde investir. Com os resultados divulgados, juntamente com dados socioeconômicos dos participantes, há justificativa para as desigualdades entre as pessoas e países. Além disso, apresenta-se a elevação dos resultados de países no *ranking* como elevação da igualdade de oportunidades e da equidade. Percebe-se, novamente, que, segundo a OECD, a modelagem das políticas educacionais dos países participantes do PISA às orientações ou “práticas corretas” oriundas dos resultados no Programa levariam os sistemas de ensino à excelência.

No levantamento do PISA 2009, muitos dos países e economias com os mais elevados níveis de equidade nos resultados estudantis são também aqueles de maior desempenho. (...) Embora nenhum país ou economia tenha atingido o objetivo de desenvolver um sistema educacional completamente equitativo, com as *políticas corretas* alguns tem sido capazes de enfraquecer o elo entre situação socioeconômica e desempenho. (OECD, 2013e, p. 02-05 – PISA in Focus nº 25 – tradução INEP – grifos meus)

Mais do que apontar políticas voltadas para a equidade como indispensáveis para a melhoria do desempenho dos países, o PISA publicou em 2007 o trabalho “No More Failures: Ten Steps to Equity in Education” (OECD, 2007) e resumo deste trabalho (OECD, 2008). Nestas publicações, a OECD faz comparações entre os resultados dos países participantes do PISA em 2000, 2003 e 2006 e entre seus sistemas educacionais e aponta dez passos por meio dos quais os países promoveriam mais equidade em suas políticas educacionais; esses passos envolvem o formato, as práticas e o financiamento dos sistemas educacionais.

Segundo a OECD, os dez passos para a equidade na educação seriam estes, elencados em três categorias:

Formato

1. Limitar o rastreamento precoce e adiar a seleção acadêmica.
2. Gerenciar a escolha da escola, de modo a conter os riscos para a equidade.
3. No ensino secundário, fornecer alternativas atraentes, remover impasses e evitar abandono.
4. Ofereça segundas chances para obter sucesso na educação.

Práticas

5. Identificar e fornecer ajuda sistemática para aqueles que ficam para trás na escola e reduzir repetência anual.
6. Reforçar os laços entre a escola e a casa (lar) para ajudar os pais desfavorecidos a ajudarem seus filhos a aprender.
7. Responder à diversidade e promover a inclusão bem sucedida dos migrantes e minorias dentro de ensino regular.

Recursos

8. Oferecer boa educação para todos, dando prioridade às provisões na primeira infância e educação básica.
9. Direcionar recursos para os alunos com maiores necessidades.
10. Definir metas concretas para uma maior equidade, particularmente relacionadas à baixa escolaridade e abandono escolar.⁹⁸ (OECD, 2007, p. 09; tradução do autor)

Dois são os principais aspectos encontrados em nossas análises sobre a concepção de equidade difundida pela OECD: a ênfase na educação infantil dos países e os gastos com reprovação e evasão escolar.

Clearly, education systems need to provide strong education for all, giving priority to early childhood provision and basic schooling. Public provision of education can foster equity if it counterbalances poor home circumstances at the outset of children's lives. But it may increase inequity if it offers a common resource that is primarily claimed by those least in need of it. There is strong evidence that early childhood education and care, alongside public policy measures to improve the lives of young children, is the highest equity priority. If fees for early childhood education and care are applied at all, they should be moderate and remitted for those too poor to pay.⁹⁹ (OECD, 2008, p. 06)

Percebe-se, então, a relação entre qualidade da educação com desempenho e fluxo escolar. Esse relacionamento é amplamente utilizado no Brasil, pelo IDEB, com a utilização dos resultados do SAEB e os dados coletados no Censo Escolar, e fomentado pela OECD.

As with all policy changes, governments need to be able to measure success in improving equity, performance and school dropout rates. Numerical targets can be a useful tool, by articulating policy in terms of what is to be achieved rather

⁹⁸ Texto original: “Design: 1. Limit early tracking and streaming and postpone academic selection. 2. Manage school choice so as to contain the risks to equity. 3. In upper secondary education, provide attractive alternatives, remove dead ends and prevent dropout. 4. Offer second chances to gain from education. Practices: 5. Identify and provide systematic help to those who fall behind at school and reduce year repetition. 6. Strengthen the links between school and home to help disadvantaged parents help their children to learn. 7. Respond to diversity and provide for the successful inclusion of migrants and minorities within mainstream education. Resourcing: 8. Provide strong education for all, giving priority to early childhood provision and basic schooling. 9. Direct resources to the students with the greatest needs. 10. Set concrete targets for more equity, particularly related to low school attainment and dropouts.”

⁹⁹ Tradução: “Claramente, os sistemas de educação devem proporcionar uma boa educação para todos, dando prioridade à disposição na primeira infância e educação básica. Financiamento público de educação pode promover a equidade se contrabalança circunstâncias advindas de moradias pobres no início da vida das crianças. Mas pode aumentar a inequidade se ele oferece um recurso comum que é reivindicado principalmente por aqueles que menos precisam. Há fortes evidências de que a educação e cuidado na primeira infância, ao lado de medidas de políticas públicas para melhorar a vida das crianças, é a maior prioridade da equidade. Se as taxas/financiamento para a educação e cuidado infantil são aplicadas para todos, eles devem ser moderadas e remetidas para aqueles que não podem pagar”.

than in terms of formal processes. A number of countries have adopted targets for equity in education.¹⁰⁰ (OECD, 2008, p. 07)

Em relatório recente de Andreas Schleicher (2014), com subtítulo “Os benefícios de se investir em equidade” (*The benefits of investing in equity*), propõe-se um olhar administrativo e econômico sobre a equidade na educação, o que garantiria rendimento futuros aos Estados na forma de trabalho dos jovens que se tornarão adultos economicamente ativos, o que denota as reais práticas engendradas pela OECD com a utilização do PISA em âmbito mundial.

Investing in equity in education and in reducing dropout pays off. According to one estimate, if all 15-year-olds in the OECD area attained at least level 2 in the PISA mathematics assessment, they would contribute over USD 200 trillion in additional economic output over their working lives (OECD, 2010a). While such estimates are never wholly certain, they do suggest that the benefits of improving individuals’ cognitive skills dwarf any conceivable cost of improvement. (...) Strengthening equity in education, and investing in the early years, also yield high returns. Starting strong in education makes it easier to acquire skills and knowledge later on. For children from disadvantaged backgrounds, access to early education not only contributes to equity, but is, in the long run, economically efficient as well.¹⁰¹ (SCHLEICHER, 2014, p. 21)

Mais do que isso, os idealizadores do PISA afirmam que países com melhor desempenho no Programa são os que seguem as diretrizes de equidade expostas pela Organização. “High-performing countries and economies tend to allocate resources more equitably across socio-economically advantaged and disadvantaged schools”¹⁰² (OECD, 2014e, p. 01 – PISA in Focus nº 44).

¹⁰⁰ Tradução: “Assim como acontece com todas as mudanças políticas, os governos precisam ser capazes de medir o sucesso em melhorar a equidade, desempenho e evasão escolar. Metas numéricas podem ser uma ferramenta útil, articulando políticas em termos do que está para ser alcançado e não em termos de processos formais. Vários países adotaram metas para a equidade na educação”.

¹⁰¹ Tradução: “Investir em equidade na educação e na redução da evasão escolar compensa. De acordo com uma estimativa, se todos os jovens de 15 anos na área da OCDE atingirem pelo menos o nível 2 na avaliação de matemática do PISA, eles contribuiriam com mais de US\$ 200 trilhões em produção econômica em suas vidas de trabalho (OCDE, 2010a). Embora essas estimativas não sejam totalmente corretas, elas sugerem que os benefícios da melhoria das competências cognitivas dos indivíduos minimizam qualquer custo concebível para a melhoria. (...) Reforçar a equidade na educação e investir nos primeiros anos, também dão retornos elevados. Começando com ‘firmeza’ na educação facilita a aquisição de competências e conhecimentos mais tarde. Para as crianças de meios desfavorecidos, o acesso à educação infantil não só contribui para a equidade, mas é, no longo prazo, economicamente eficiente também”.

¹⁰² Tradução: “Países com alto desempenho e as economias tendem a alocar recursos de forma mais equitativa entre as escolas socioeconomicamente favorecidas e desfavorecidas”.

Esses países [que têm desempenho elevado no PISA] também têm algo mais em comum: sistemas educacionais com forte ênfase na equidade. Do ponto de vista político, eles se esforçam para prover uma educação de qualidade para todos os alunos e para minimizar as variações de desempenho das escolas por meio de uma distribuição de recursos e de oportunidades equitativa. (OECD, 2012a, p. 05 – Education Indicators in Focus nº04; tradução INEP)

Neste sentido, a distribuição de recursos segundo uma distribuição equitativa baseada na justiça social como entendida por Rawls e divulgada de forma semelhante pela OECD torna justa a contradição de compreender todos como iguais, mas perante um processo de diferenciação, alocando recursos aos mais necessitados e criando projetos e políticas que os trariam de volta ao acesso aos benefícios sociais, engendrando novos processos de responsabilização (RISCAL, 2011).

Articulada à concepção de justiça social, a concepção de equidade passou a ser concebida como resposta racional para esse dilema, porque permitiria a compensação das desigualdades por meio da alocação pontual de recursos. Sob essa ótica, a igualdade social poderia ser alcançada por meio da correção de caráter compensatório, que garantiria não a igualdade na distribuição dos recursos públicos a toda a população, mas a redistribuição de forma a garantir o mesmo resultados a todos. (RISCAL, 2011, p. 250)

Segundo Noletto (2004), outro desafio que se faria cumprir pela ONU, UNESCO e OECD é justamente modificar as atitudes e comportamentos a fim de promover a paz e a justiça social, a segurança e a solução não violenta dos conflitos.

(...) falar em cultura de paz é falar dos valores essenciais à vida democrática – valores como igualdade, respeito aos direitos humanos e à diversidade cultural, justiça, liberdade, tolerância, diálogo, reconciliação, solidariedade, desenvolvimento e justiça social. (...) cabe aos cidadãos organizarem-se e assumirem sua parcela de responsabilidade participando inteiramente no desenvolvimento de suas sociedades; cabe aos países a cooperação multilateral; e cabe às organizações internacionais a coordenação de suas diferentes ações. (NOLETO, 2004, p. 41)

Rawls abordou esse assunto em sua Teoria da Justiça e o relacionou às políticas educacionais, cujo papel seria justamente moldar os indivíduos para uma cultura de equidade.

A conduta dos indivíduos norteada por seus planos racionais deve ser coordenada, tanto quanto possível, para atingir resultados que, embora não pretendidos nem previstos por eles, sejam, não obstante, os melhores, do ponto de vista da justiça social. (RAWLS, 2008, p. 68)

Assim, os fenômenos parecem ser interpretados pelo PISA como coletivos e cuja previsão estimativa e estatística são extremamente necessárias a fim de regulamentação e da obtenção de estados globais de equilíbrio, de regularidade da educação moderna.

Neste sentido, é interessante e até confuso pensar que um programa de avaliação tenha tantas facetas e objetivos implícitos e, por vezes, explícitos, em suas justificativas. Podemos resumir que o PISA busca (demanda) (i) dos alunos participantes competências e habilidades exigidas para a vida adulta moderna, como flexibilidade, cultura de responsabilidade, competição, justiça social como equidade; e (ii) dos países políticas que caminhem na mesma direção, ou seja, nas diretrizes da OECD. Para a Organização, a educação mundial deve transformar-se continuamente a fim reduzir o papel dos Estados e ampliar as suas capacidades de governança, “construindo cidadãos homogêneos” adaptados às necessidades do mercado mundial e certos de participarem de políticas equitativas. Em afirmação encontrada em análise dos resultados do PISA sobre a literacia de Leitura, observa-se: “Em muitos países, isso [melhora na pontuação em leitura de 2000 a 2009] representou um progresso considerável no sentido de se alcançar maior equidade nos resultados de Leitura nesse período” (OECD, 2011b, p. 02; PISA in Focus nº02 – tradução INEP).

Em uma era de crescente desigualdade, políticas educacionais com foco na equidade podem ser uma maneira efetiva de aumentar a mobilidade entre gerações e reduzir as disparidades de renda no futuro. (...) Políticas educacionais que promovem equidade e apoiam alunos desfavorecidos socioeconomicamente, a fim de obter melhores resultados acadêmicos, ajudam a reduzir a desigualdade de renda no futuro. (OECD, 2012a, p. 01-05 – Educational Indicators in Focus nº 04 – tradução INEP)

Retomando as ideias de Rawls, é importante destacar também que seus princípios e a igualdade equitativa de oportunidades não levariam, segundo o autor, à ideia de meritocracia, pois apesar do princípio da diferença parecer enviesado para os menos favorecidos, ou seja, beneficiaria apenas esses, na verdade ele retiraria qualquer valor superior ou de merecimento que possa ser dado às contingências naturais – o que direta ou indiretamente aconteceria se fossem evidenciados os mais favorecidos. Nessas condições, definitivamente não seria aplicada a ideia do mérito ao princípio da diferença. Assim, mesmo os mais afortunados acabam creditando valor ao princípio da diferença, uma vez que compreendem que participam de um sistema de cooperação

social para o benefício mútuo, no qual, sem o bem-estar de todos, ninguém teria uma vida satisfatória e poderia realizar seu plano racional; o princípio da diferença é, então, considerado uma base equitativa para regular a estrutura básica.

Desse modo, segundo a teoria de Rawls, a aplicação da justiça procedimental pura nas parcelas distributivas da sociedade dar-se-ia por meio de administração imparcial por instituições sociais e econômicas organizadas de maneira justa, sob uma constituição política justa, que constituem uma estrutura básica justa. A partir disso, se garantiria a existência de um procedimento justo e, para o autor, esse é o papel do princípio equitativo de oportunidades, pois este se constitui em vantagem prática na medida em que julga, de maneira geral, somente a estrutura básica da sociedade e não a complexidade de circunstâncias e posições sociais mutáveis específicas de cada indivíduo, julgando a justiça distributiva a partir da justiça procedimental pura como um sistema público de normas com exigências legítimas que, uma vez cumpridas, conduziriam a distribuições justas.

Por fim, ainda sobre o segundo princípio de justiça, os cargos e posições abertos a todos – admitindo-se a interpretação da igualdade democrática nesse princípio – sob condições de igualdade equitativa de oportunidades, quando especificados desses modos, também não conduziram, segundo Rawls, a uma sociedade meritocrática.

Since national education resources are limited, governments need to ensure that they are being directed to the poorer students and regions so that minimum standards are met everywhere.¹⁰³ (OECD, 2008, p. 07)

Contudo, nossas análises apontam que as ações da OECD pretendem vigência na medida em que corresponderiam a ações justas (baseadas em políticas educacionais justas) que convergiriam para um senso público de justiça social, entendida como equidade, em favor dos menos favorecidos. Dessa forma, a ideia de meritocracia, que não estaria presente na Teoria da Justiça de Rawls, apresenta-se como inevitável, pois são justamente as políticas de caráter compensatório (ressignificadas sob o termo “equitativas”) e entendidas segundo os princípios de justiça como justas, que permitem que a seleção dos melhores ocorra, só que posteriormente à educação infantil ou primária, ou seja, apenas é postergada a seleção de cunho meritocrático.

¹⁰³ Tradução: “Como os recursos nacionais de educação são limitados, os governos precisam garantir que eles estão sendo direcionados para os alunos e as regiões mais pobres, de modo que os padrões mínimos sejam cumpridos em todos os lugares”.

Sobre o princípio da equidade – aplicado a indivíduos –, Rawls (2008) ainda explica que este se refere às obrigações dos indivíduos e que as pessoas devem fazer sua parte tendo em vista as normas das instituições, quando: (i) a instituição é justa ou equitativa (atenda aos dois princípios de justiça) e (ii) as pessoas aceitem de maneira livre e espontânea os benefícios do arranjo ou tenham obtido proveito das oportunidades que oferecem na promoção de seus interesses; isto significa que, nessa relação mutuamente vantajosa, os sacrifícios ou perdas que possam ocorrer sejam também mútuos e vantajosos para todos. A obtenção de “proveito das oportunidades” vela o caráter meritocrático da concepção de justiça de Rawls, sendo as perdas ou fracassos entendidos como vantajosos para todos.

Education has the potential to bring significant benefits to individuals and society, which go well beyond its contribution to individuals' employability or income. Skills are important channels through which the power of education is manifested in a variety of social settings. Policy makers should take into account the wider social benefits of education when allocating resources across public policies.¹⁰⁴ (OECD, 2013a, p. 04 – Educational Indicators in Focus nº10)

O dever de justiça, segundo a teoria da “justiça como equidade”, é um dos deveres naturais¹⁰⁵ mais básicos e é o mais fundamental, pois, por um lado, exige o apoio e a obediência dos indivíduos às instituições justas que existem e, por outro, acabar por vincular os cidadãos em geral, sendo que sua aplicação não requer atos voluntários. Assim, se a estrutura básica é justa (ou razoavelmente justa, de acordo com as circunstâncias) as pessoas devem (têm o dever natural de) apoiar (e integrar) esse arranjo justo.

Para Dubet (2008), numa sociedade que aceita os indivíduos como iguais e livres em princípio, mas que, ao mesmo tempo, aceita sua divisão em classes sociais desiguais e a hierarquia dos alunos segundo seu mérito, simplesmente dissemina-se a igualdade desigual atualmente inerente da justiça e da justiça escolar nas sociedades democráticas; segundo o autor, “a igualdade de oportunidades [todos na mesma competição mesmo

¹⁰⁴ Tradução: “A educação tem o potencial de trazer benefícios significativos para os indivíduos e para a sociedade, que vão muito além de sua contribuição para a empregabilidade ou a renda. As habilidades são importantes canais através dos quais o poder da educação se manifesta em uma variedade de contextos sociais. Os decisores políticos devem levar em conta os benefícios sociais mais amplos da educação ao alocar recursos nas políticas públicas”.

¹⁰⁵ Os deveres naturais se aplicariam a nós, segundo Rawls (2008), independentemente dos nossos atos voluntários e não teriam necessária ligação com instituições ou práticas sociais, diferindo, assim, das obrigações.

sem as mesmas condições de riqueza] é a única maneira de produzir desigualdades justas (...)” (DUBET, 2008, p. 11).

Podemos, então, a partir de determinadas circunstâncias e do dever natural de apoiar arranjos justos baseados na teoria de Rawls, nos sentir obrigados a obedecer a leis injustas, pois o dever natural de apoiar e promover instituições justas (supondo uma constituição justa) acaba por obrigar a aquiescência a leis e políticas injustas, desde que não ultrapassem certos limites de injustiça. É justamente com a ressignificação de concepções como equidade e qualidade que a OECD promove políticas educacionais “justas” em diversos países, pois permitiriam bases educacionais nacionais de “melhor qualidade”, o que, por sua vez, formaria “melhores cidadãos” preparados para seja o que for que os espera.

É interessante observar-se que a concepção de vulnerabilidade social passou a freqüentar os documentos oficiais em substituição ao conceito de exclusão social, que antes designava a população que não tinha acesso pleno aos benefícios sociais. A mudança de nomenclatura não é sem significado e denota uma mudança na própria concepção de políticas públicas. Enquanto o conceito de exclusão apresenta, de forma inequívoca, a impossibilidade de acesso aos benefícios sociais e o exílio de uma parcela da população do exercício pleno da cidadania, a concepção de vulnerabilidade apresenta um aspecto mais matizado, onde o aspecto de exclusão é abandonado e substituído pela idéia de que essa população estaria momentaneamente desassistida ou a mercê de fatores negativos que, ao serem excluídos, permitiriam o retorno à plena fruição dos benefícios sociais. (RISCAL, 2011, p. 254)

Assim, se as escolas promovem uma igualdade de oportunidades em suas ações educativas, as desigualdades que delas decorrem são pouco perceptíveis, sendo, ao mesmo tempo, individualmente justas e coletivamente úteis. Seguindo esta interpretação de Dubet (2008), o PISA e as orientações gerenciais da OECD estariam colaborando para a produção de desigualdades justas, o que nos remete ao caráter compensatório das políticas educacionais direcionadas aos países participantes, desvinculando o social do político, inculcando um processo participativo-responsável despolitizado, sem base popular, que conflui, por meio de vocabulário comum, à desresponsabilização estatal pelo social.

It is likely to prove difficult in many countries to increase education spending to deal with equity issues, so it is perhaps more helpful to focus on targeting

existing education expenditure to ensure that it contributes to equity.¹⁰⁶ (OECD, 2008, p. 06 – Ten steps)

Dubet (2008, p. 73-75), ao relacionar o princípio da diferença de Rawls com a igualdade de oportunidades e relacionar ambos à qualidade da educação, expõe que, apesar da criação da escola obrigatória e gratuita, não se garantiu o acesso à mesma escola, isto é, nem todos têm acesso à mesma qualidade educacional e, assim, à mesma competição. A aparência justa da escola dá-se mediante a permissão de certa mobilidade social, mesmo que somente para poucos felizardos. Desse modo, a escola e a educação trazem a promessa de justiça e reprimem a violência por parte dos indivíduos inferiorizados na sociedade e dos alunos “fracassados” das escolas, os quais são consequências atuais da associação entre qualidade e equidade educacional.

Mais do que isso, os *rankings* e sistemas de bônus e punição com relação aos resultados de desempenho dos alunos e das escolas, conseqüentemente, acabam por taxar algumas escolas como ruins, assim como seus alunos, desencorajando-os. Alunos considerados ruins acabam tornando-se um problema para as escolas, um problema que deve ser sanado ou eliminado.

Além disso, a obrigatoriedade da educação em diversos países intensificou a heterogeneidade no contexto das escolas, o que se tornou um desafio a todos os profissionais da educação e acarretou o crescente “fracasso escolar”. A partir de então, a questão da desigualdade de acesso foi substituída pela desigualdade de sucesso e os professores, nessa realidade, foram transformados em “agentes de seleção social” (DUBET, 2008).

(...) a lógica da avaliação não é independente da lógica da escola. Ao contrário, ela é produto de uma escola que, entre outras coisas, separou-se da vida, da prática social. Tal separação, motivada por necessidades sociais de enquadramento da força de trabalho ao longo da constituição do capitalismo, trouxe a necessidade de se avaliar artificialmente na escola aquilo que não se podia mais praticar na vida. (FREITAS, 2004, p. 157)

Assim, vemos que a escola não é imparcial na construção de uma cidadania crítica e de uma justiça social igual, pois é permeada pelo pensamento que atravessa a trama social cotidiana, segundo a qual certas desigualdades na oferta escolar podem

¹⁰⁶ Tradução: “É provável que seja difícil em muitos países aumentar os gastos com educação para lidar com questões de equidade, por isso talvez seja mais útil se concentrarem despesas já existentes da educação para garantir que elas contribuam para a equidade”.

parecer justas se essa excelência beneficiar o conjunto social. Tais características contrastam com a imparcialidade conferida por Rawls (2008) às instituições sociais para que processos justos ocorram e formem uma sociedade justa.

Dessa forma, o autorrespeito dos indivíduos torna-se útil na interpretação democrática da justiça, pois a valorização das desigualdades sociais que ocorre nos processos sociais permite que os menos favorecidos simplesmente aceitem, conformem-se, com tais desigualdades por não serem responsáveis pelo seu nascimento ou suas capacidades intelectuais iniciais; a injustiça social, desse modo, preserva o autorrespeito dos indivíduos, por ser um aspecto importante em contexto meritocrático.

(...) as escolas desempenham importante papel em relação a promover a resiliência ou superação. Para começar, elas podem oferecer mais oportunidades para os estudantes de ambientes socioeconômicos menos favorecidos aprenderem em sala de aula, desenvolvendo atividades, práticas de sala de aula e métodos de ensino que incentivem o aprendizado e promovam a motivação e a autoconfiança dos alunos de meios desfavorecidos. Programas de monitoramento da qualidade, por exemplo, mostraram-se particularmente benéficos nesse sentido (OECD, 2011c, p. 05 – PISA in Focus n° 05 – tradução INEP)

Nota-se a utilização, pela OECD, do autorrespeito dos indivíduos, favorável à preservação e, ao mesmo tempo, à ilusão desses sobre as desigualdades sociais e ao seu autocontrole, essenciais para a governança e regulação estatais.

Além disso, para a OECD, o fracasso escolar pode ser corrigido com equidade na tomada de decisões quanto aos alunos com dificuldades de aprendizagem.

Grade repetition may not only be ineffective in helping low-achieving students overcome their difficulties at school, but may also reinforce socio-economic inequities. Providing extra teaching time for students who fall behind, adapting teaching to their needs so that they can catch up with their peers, and targeting these efforts where they are most needed is a much better way of supporting students with learning difficulties or behavioural problems.¹⁰⁷ (OECD, 2014d, p. 04 – PISA in Focus n° 43)

Segundo Dubet (2008), semelhantemente à sociedade democrática, a escola democrática considera todos os alunos como fundamentalmente iguais, mas os engaja

¹⁰⁷ Tradução: “A repetência não só pode ser ineficaz para ajudar os alunos com baixos resultados a superar suas dificuldades na escola, mas também pode reforçar as desigualdades socioeconômicas. Fornecer tempo de ensino extra para os alunos que ficam para trás, adaptando o ensino às suas necessidades para que eles possam conversar com seus pares, e orientar esses esforços onde eles são mais necessários é uma maneira muito melhor de apoiar os alunos com dificuldades de aprendizagem ou problemas de comportamento”.

em provações cuja finalidade é torná-los desiguais. Diante dessa contradição, o mérito faz-se amplamente necessário como crença nos processos de seleção social, pois valoriza a liberdade individual, igual para todos, e credita à coragem e à determinação o sucesso e à falta de coragem e de determinação o fracasso; desse modo, os fracassados são os únicos responsáveis por sua situação, pois sua liberdade e igualdade diante de todos preservaram-se as mesmas. Para o autor, “essa é uma espécie de tradução escolar da ética protestante do trabalho tal como concebera Max Weber: a *performance* profissional é a realização da liberdade do sujeito condenado a se submeter à prova do trabalho” (DUBET, 2008, p. 41).

Pode-se, a partir dessa discussão, retomar as ideias de Martins (2001) sobre as mudanças ocorridas do Estado-providência (Estado de Bem estar Social) para o Estado neoliberal e as novas “políticas de inserção” (discutidas na seção 5). É justamente a discriminação positiva que é promovida nos princípios de justiça como equidade de Rawls com relação a contingências locais, que devem ser minimizadas. Na gestão educacional, os índices de desempenho, por meio das avaliações, têm desempenhado esse papel, mas, mais do que isso, provocaram efeitos mercadológicos de concorrência e competição, quando não acarretaram problemas de convívio profissional, disputas internas e até fraudes em resultados. É neste sentido que a autora afirma que o individualismo atual difere do individualismo negativo, pois tem sofrido uma metamorfose com a atenuação das regulações coletivas, em cujo contexto o empreendedorismo e a iniciativa pessoal ganham destaque.

Percebemos, portanto, que a equidade tratada e divulgada pela OECD utilizando os resultados do PISA promove, segundo seus idealizadores, participação eficiente dos Estados em seus sistemas educacionais no que se refere à sua regulação, com a preparação das crianças em jovens capazes de assumir as condições que a vida adulta moderna exige e exigirá (condições estas “já conhecidas e previstas” pela OECD). Parece-nos que é essa a concepção de qualidade educacional que a OECD busca engendrar nos sistemas educacionais dos países participantes do PISA e também nos demais países não membros, os quais busca abarcar.

Pretende-se explorar melhor a concepção de qualidade da educação proposta pela OECD com a utilização do PISA na próxima seção, levando em conta as observações já feitas sobre os usos das concepções de *accountability* e equidade pela Organização em seus documentos sobre o PISA.

SEÇÃO 7 – A CONCEPÇÃO DE QUALIDADE NO PISA

Nesta seção exporemos a análise da última concepção elencada em nossos objetivos: qualidade (*quality*). A ideia de qualidade da educação exposta nos documentos do PISA e da OECD carrega consigo as concepções de *accountability* e equidade, pois estas, juntamente com as competências e habilidades (*skills*) exigidas dos estudantes no Programa por meio da centralidade das literácias abordadas em suas aplicações caracterizariam a qualidade dos sistemas educacionais nacionais.

Sempre foi e continua sendo muito difícil abordar o assunto “qualidade da educação”, pois como não há consenso sobre quais são os fins da educação (este consenso não existe, muitas vezes, dentro de um único país, muito menos existe em grupos de países diferentes social, cultural e economicamente, como é o dos participantes do PISA).

Qualidade é uma palavra polissêmica, plástica, que encerra virtualidades e positivities, expressa convergência de preocupações, permitindo a rápida construção de um consenso por criar a idéia de agregação em torno de compromissos comuns. Estas características ocultam o quanto suas diferentes acepções guarda possibilidades opostas e contraditórias de organização da escola como projeto social. (ESTEBAN, 2008, p. 06-07)

Por isso, ressaltamos que não abordamos este assunto a fim de finalizá-lo e expor o que seria a qualidade na educação, mas pretendemos compreender o que a OECD, por meio da aplicação do PISA, compreende por qualidade da educação e como “exige” essa “qualidade” dos países que se submetem ao PISA, criando consensos em âmbito mundial sobre essa concepção.

Segundo Schleicher (2006),

El interés de los países por las implicaciones políticas de PISA significa que La atención dedicada a medir la calidad de los resultados del aprendizaje va mucho más allá de una suerte de «carreras de caballos», en las que los países simplemente se clasifican por puestos según la puntuación media de los alumnos. En consecuencia, PISA no sólo revisa la calidad de los resultados del aprendizaje, sino que examina asimismo la distribución de dichos resultados para facilitar la comprensión de los atributos individuales, institucionales y del sistema que están asociados a diferencias de rendimiento entre individuos, instituciones y países.¹⁰⁸ (SCHLEICHER, 2006, p. 24)

¹⁰⁸ Tradução: “O interesse dos países com as implicações políticas do PISA significa que a atenção dedicada a medir a qualidade dos resultados de aprendizagem vai muito além de uma espécie de ‘corrida de cavalos’, em que os países simplesmente são classificados de acordo com postos segundo a pontuação

A OECD considera em seus relatórios a diversidade dos países participantes do PISA e a heterogeneidade dos alunos, mas não vê isso como um entrave para uma educação comum de qualidade.

O fato de que um grupo tão heterogêneo [refere-se a 26 países participantes do PISA em Leitura] tenha conseguido aumentar o nível de desempenho de seus estudantes em Leitura indica que melhorar é possível, independentemente do contexto cultural do país ou do seu ponto de partida. (OECD, 2011b, p. 02, PISA in Focus nº02 – tradução INEP)

É interessante nos interrogarmos sobre as pretensões desse discurso, pois, buscase com o PISA que países com diferentes histórias e culturas tenham mesmo nível de qualidade de educação determinado pela OECD. Mas, claro, para que tenham mesma qualidade (baseada em um único Programa de avaliação), devem compartilhar uma mesma concepção dela, e é justamente este, parece-nos, o papel da OECD: inculcar uma mesma concepção de qualidade de educação em âmbito mundial, ou seja, criar consensos universais sobre o tema que tenham legitimação em âmbito mundial.

A concepção de educação da OECD, que fundamenta o PISA, deriva de uma percepção fundada na racionalidade econômica. O PISA identifica objetivos que os países devem atingir, a fim de otimizar seus sistemas de ensino. A equidade, como vimos, é o centro de sua atenção para o estudo do PISA. Além disso, a OECD apresenta modelos de reformas nas estruturas das escolas a partir de dados que seriam considerados barreiras institucionais que reforçariam as disparidades econômicas (OECD, 2004b, p. 65).

Another general consequence of globalisation for schooling is that the quality of national education systems is increasingly being compared internationally, with a growing emphasis upon mathematics and science curricula, English as a foreign language and communication skills. This, in turn, has led to policy-makers' concerns about countries' relative positions in the international league table of test results and the desire to copy the policies of those countries who appear to be doing well.¹⁰⁹ (VULLIAMY, 2010, p. 05-06)

média dos alunos. Consequentemente, o PISA não só verifica a qualidade dos resultados de aprendizagem, mas também examina a distribuição desses resultados para facilitar a compreensão dos atributos individuais, institucionais e do sistema a que estão associados com diferenças de desempenho entre indivíduos, instituições e países”.

¹⁰⁹ Tradução: “Outra consequência geral da globalização para o ensino é que a qualidade dos sistemas nacionais de educação é cada vez mais comparada internacionalmente, com uma ênfase crescente sobre matemática e ciências nos currículos, língua inglesa como língua estrangeira e habilidades de comunicação. Isso, por sua vez, levou preocupações sobre a posição dos países na tabela de classificação

Existem nas propostas da OECD parâmetros e procedimentos políticos para a elevação da qualidade da educação, para a formação de professores e desenvolvimento profissional (OECD, 2009, p. 25-26). São apresentados também procedimentos rigorosos para a seleção de candidatos ao início da formação de professores para aumentar a qualificação dos professores (OECD, 2004b, p. 65-66). Um dos aspectos interessantes das recomendações é aquele que visa melhorar a competitividade dos serviços públicos e dos sistemas de ensino a partir do desempenho dos alunos, por meio da introdução de mecanismos de monitoramento e padrões de desempenho. Estes aspectos são considerados a chave para o sucesso dos sistemas de ensino (OECD, 2004b, p. 19).

*Changes in the demand for skills have profound implications for the competencies which teachers themselves need to acquire to effectively teach 21st century skills to their students. (...) teachers need to enable people to become lifelong learners, to manage non-rule-based complex ways of thinking and complex ways of working that computers cannot take over easily. In the past, the policy focus was on the provision of education, today it is on outcomes, shifting from looking upwards in the hierarchy towards looking outwards to the next teacher, the next school.*¹¹⁰ (SCHLEICHER, 2012, p. 35 – grifos meus)

Vimos também em seções anteriores que o PISA busca preparar os jovens para o mundo de amanhã, e que habilidades e competências “conhecidas” pela OECD devem ser disseminadas nos sistemas educacionais dos países:

Os sistemas escolares devem fornecer aos estudantes as habilidades de que eles precisam para alcançar suas expectativas e, ao mesmo tempo, promover expectativas elevadas que possam ir de encontro às demandas de uma economia baseada no conhecimento. (OECD, 2012e, p. 02, PISA in Focus nº23 – tradução INEP)

Apesar do erro de tradução do INEP (pois as expectativas dos alunos deveriam ir ao encontro – no original “To meet the demands” – das demandas da economia baseada

internacional dos resultados dos testes aos decisores políticos e também o desejo de copiar as políticas dos países que parecem estar fazendo o correto”.

¹¹⁰ Tradução: “Mudanças na demanda de competências têm profundas implicações para as competências que os próprios professores precisam adquirir para ensinar de forma eficaz as habilidades do século 21 para seus alunos. (...) Os professores precisam permitir que as pessoas tornem-se eternos aprendizes, para gerir formas complexas de pensar não baseadas em regras e formas complexas de trabalho que os computadores não podem assumir facilmente. No passado, o foco da política foi na oferta de educação, hoje é sobre os resultados, mudando o olhar para cima na hierarquia para olhar para fora para o mais próximo professor, a mais próxima escola”.

no conhecimento) com relação às intenções do PISA, é clara a compreensão da OECD por meio do PISA do papel da educação e sua relação estreita com demandas econômicas em âmbito mundial.

A análise feita pelos pesquisadores do Projeto *KnowandPol* sobre o PISA como uma KRT (CARVALHO, 2009; CARVALHO e COSTA, 2009), uma ferramenta de regulação baseada no conhecimento, e a participação da OECD nos assuntos educacionais, permitem entender que, segundo os idealizadores do PISA, há um déficit educacional nas sociedades pelo mundo (o qual afetaria drasticamente a economia mundial e a capacidade de governança dos países a médio e longo prazos) e que o PISA permitiria, por meio de seus resultados e pela comparação destes entre os vários países que participam da avaliação, a criação de políticas que contemplassem dimensões da nova sociedade global que se busca, de uma educação dos sentidos, do conhecimento e de hábitos voltada a um comportamento socialmente aceitável no mundo global, com vista a um autocontrole socialmente aceito e a um ajuste compensatório e local das políticas educacionais, numa tentativa de homogeneização global.

Maués (2011, p. 07) afirma que “a definição da qualidade da educação é fixada longe das escolas; estas têm a obrigação de atingir os objetivos externos definidos, por vezes, em outros países e continentes, como é o caso do PISA”.

A idéia de qualidade unívoca e no singular se insere em um projeto de escola comprometido com a busca de um enquadramento que homogeneíza culturas, valores, conhecimentos e práticas, em um contexto social profundamente marcado pelo predomínio da epistemologia positivista. (ESTEBAN, 2008, p. 07-08)

A eficiência dos sistemas nacionais de ensino e seus resultados passam, então, a receber destaque na elaboração de políticas educacionais que visem à menor alocação de recursos públicos à educação, à otimização desses, e ao maior atingimento das metas estipuladas pelos índices educacionais, corroborando com as indicações da OECD por meio do PISA.

The success of the education system relies on the critical analysis of educational goals. According to this view, conditions that allow for change in education would receive emphasis as means, while *labour market outcomes or cultural capital* could be considered as ends. (...) The success of the education system depends upon *achieving the highest possible outcomes at the lowest possible*

*cost. This perspective is an elaboration of the productivity and instrumental effectiveness views.*¹¹¹ (OECD, 2005, p. 14; grifos meus)

In times of pressured public budgets, choices need to be made and many OECD countries face challenges to maintain or improve the quality of learning with fewer resources. It will be crucial to invest public resources more efficiently in the coming years. For instance, funds allocated to teacher training – both initial and continuing – turn out to pay off to improve performance of the education systems.¹¹² (OECD, 2013c, p. 04 – Educational Indicators in Focus nº 18)

Neste sentido, a concepção de qualidade da educação assume caráter racionalizador das políticas educacionais, que permitiria o alcance da eficiência da gestão educacional, tomada a avaliação como uma ferramenta da gestão, em detrimento da complexidade dos diferentes sistemas educacionais das nações, o trabalho e formação docente, etc., como afirma Maués (2011):

(...) o que se tem levantado são questões referentes ao sentido que a avaliação passou a ter enquanto uma ferramenta que vincula o financiamento aos resultados, sem considerar o processo, sem levar em conta outras variáveis como, por exemplo, as condições de trabalho, a valorização do profissional da educação, aí incluindo a formação inicial e continuada, o plano de cargo, carreira e salários. (MAUÉS, 2011, p. 11)

Percebemos, então, que o caráter “modernizante” do discurso do PISA sobre a qualidade da educação remete a uma continuação e fortalecimento de relações de poder desiguais entre os indivíduos e a gestão educacional em diversos países, gestão esta descentralizada, mas, ao mesmo tempo, tutelada pelas agências internacionais como a OECD, UNESCO e IEA.

Education can bring significant benefits to society, not only through higher employment opportunities and income but also via enhanced skills, improved social status and access to networks. By fully recognizing the power of

¹¹¹ Tradução: “O sucesso do sistema de ensino baseia-se na análise crítica dos objetivos educacionais. De acordo com este ponto de vista, as condições que permitem a mudança na educação receberiam ênfase como meios, enquanto os resultados no mercado de trabalho ou capital cultural podem ser considerados como fins. (...) O sucesso do sistema de ensino depende do alcance dos mais elevados possíveis resultados com o menor custo possível. Essa perspectiva é uma elaboração a partir da visão de eficácia produtiva e instrumental”.

¹¹² Tradução: “Em tempos de orçamentos públicos pressionados, escolhas precisam ser feitas e muitos países da OCDE enfrentam desafios para manter ou melhorar a qualidade da aprendizagem com menos recursos. Será crucial para investir os recursos públicos de forma mais eficiente nos próximos anos. Por exemplo, os fundos alocados para a formação de professores – inicial e contínua – acabam por melhorar o desempenho dos sistemas de ensino”.

education, policy makers could better address diverse societal challenges.¹¹³ (OECD, 2013a, p. 01 – Educational Indicators in Focus nº 10)

Mais do que isso, lembremos que o PISA promove as áreas de Ciências, Leitura e Matemática em suas aplicações (literácias), dando foco a uma delas a cada três anos. A princípio, parece interessante a escolha das áreas e a ideia de que jovens podem e devem ter conhecimentos nessas áreas, mas a pergunta que devemos fazer e que está relacionada diretamente com a concepção de qualidade (*quality*) da educação divulgada e exigida pela OECD é: Por que essas três áreas? Por que não outras? Qual a intenção em elencá-las? Discorreremos a seguir sobre esse assunto.

Segundo Roger Dale (2004), os efeitos da globalização sobre a educação mundial criaram teorias que tentam explicar esses efeitos, como pode ser a educação dita “moderna” e seus rumos. Em seu trabalho, o autor cita duas teorias atuais em vigor, sendo uma delas mais fortemente aceita pelas Organizações internacionais. Abordaremos a teoria que explicaria a existência do currículo comum.

A teoria intitulada Cultura Educacional Mundial Comum (CEMC) foi desenvolvida por John W. Meyer¹¹⁴ e outros pesquisadores, em Stanford, nos EUA, e aborda a educação e o currículo de forma universal:

O desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais e as categorias curriculares se explicam através de modelos universais de educação, de estado e de sociedade, mais do que através de factores nacionais distintivos. (...) as instituições do estado-nação, e o próprio estado, devem ser vistos como sendo essencialmente moldados a um nível supranacional através de uma ideologia do mundo dominante (ou Ocidente), e não como criações nacionais autônomas e únicas. Sob esta perspectiva, os estados têm a sua actividade e as suas políticas moldadas por normas e cultura universais. (DALE, 2004, p. 425-427)

Percebe-se que esta é uma teoria com fundamento sociológico e representa um reflexo da cultura e vida ocidentais modernas no mundo, criada e fomentada por “institucionalistas mundiais”. A tese central da teoria é a de que há um isomorfismo global dos conteúdos curriculares, conclusão advinda de trabalhos empíricos envolvendo estudos dos currículos de vários países associados à UNESCO em 1984 e

¹¹³ Tradução: “A educação pode trazer benefícios significativos para a sociedade, não só através de maiores oportunidades de emprego e renda, mas também através de competências reforçadas, maior status social e acesso às redes. Ao reconhecer plenamente o poder da educação, os decisores políticos poderiam melhor atender diversos desafios sociais”.

¹¹⁴ Teoria publicada no livro “Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism”, publicado em 1994. O livro reúne trabalhos de vários autores publicados durante a década de 1980 e alguns do início dos anos de 1990.

de resultados de inquéritos enviado aos países e em inquérito junto aos ministros da educação dos mesmos países da UNESCO em 1985: “os dados foram coligidos a partir de fontes históricas nacionais e internacionais publicadas, de respostas a um questionário enviado pelo Gabinete Internacional da Educação para todos os estados-membros da UNESCO em 1984, e de um inquérito feito pela equipa a ministros da educação nacional em 1985” (DALE, 2004, p. 430). A pesquisa teria apontado mais semelhanças nos currículos do que diferenças, o que despertou a ideia de um currículo universal comum.

Em publicação de John W. Meyer e colaboradores, de 1997, vemos que há, de fato, na opinião dos idealizadores da CEMC, convicção em uma história universal globalizante:

(...) Não se deve ver estas instituições em toda a sua diversidade apenas como construções da experiência humana em contextos locais, mas como algo que se desenvolve *a partir de uma cultura histórica universalística dominante* (...). Assim, nos sistemas sociais modernos, é profícuo ver a estrutura social não como a reunião de padrões de interação local, mas como edifícios ideológicos de elementos institucionalizados que substanciam a sua autoridade em regras e concepções mais universais. As estruturas formais da sociedade, desde a definição e propriedades do individual até à forma e ao conteúdo de organizações como as escolas, as empresas, os movimentos sociais e os estados, derivam ou são ajustadas para se adequarem às regras muito gerais que possuem pelo mundo fora significado e poder. (MEYER et al., 1997, apud DALE, 2004, p. 428, tradução de Dale, grifos originais)

Nessa visão, as instituições são tidas como “instâncias culturais” cujo conteúdo remete à cultural ocidental dominante que enfatiza a “racionalidade, o progresso, o individualismo e a justiça” (DALE, 2004, p. 428). Há, portanto, nesse entendimento, uma tentativa clara e desvelada de reduzir costumes, histórias, entre muitas outras características regionais à tendência globalizante que permearia o globo, que independe de quaisquer condições anteriores. Nessa tese, a educação segue a mesma direção e apresenta apenas autonomia aparente diante dos efeitos da globalização:

Para a educação esta abordagem sublinha que, longe de serem autonomamente construídas a um nível nacional, as políticas nacionais são em essência pouco mais do que interpretações de versões ou guiões que são informados por, e recebem a sua legitimação de, ideologias, valores e culturas de nível mundial. (DALE, 2004, p. 429)

Com relação à evolução dos sistemas educacionais mundiais, a CEMC advoga que não são êxitos nacionais o crescimento educacional, a escolha das categorias curriculares, as tradições educacionais ou necessidades econômicas nacionais individuais, mas sim todos esses passos ou conquistas são antes mudanças decorridas de algo maior: a “expansão global da cultura mundial baseada em valores ocidentais de racionalidade e individualidade” (DALE, 2004, p. 429).

Ainda segundo esse ponto de vista, a urbanização, a escola de massas, a industrialização, o desenvolvimento da estrutura de classes nas sociedades, entre outros, não foram acontecimentos isolados e independentes, mas dependentes de conjuntos ideológicos e organizacionais que se expandiram com a globalização. Especificamente, a escola de massas tornou-se um modelo normativo que cresceu dentro de Estados que também cresceram dentro de uma economia capitalista com amplitude mundial. Assim, “a escola de massas tornou-se o conjunto central de actividades através do qual as ligações recíprocas entre os indivíduos e estados-nação são forjadas” (MEYER et al., 1997, apud DALE, 2004, p. 429).

Há críticas à CEMC e à maneira como efetuou e afirmou suas teses baseadas em experimentos com questionários e inquéritos, principalmente por permitirem direcionamento por parte dos idealizadores. Como não havia pesquisas empíricas sobre o impacto das mudanças curriculares no que tange ao crescimento econômico, à integração política, etc., (sendo a UNESCO e a OECD as primeiras organizações a buscarem apoio mundial para esses estudos) e havia uma “urgência” ou pressão mundial para um modelo geral de educação que visasse ao progresso, ocorreram pressões à mudanças internas nos países, para que uma padronização, mesmo que superficial, ocorresse.

A escola de massas é a forma simbólica chave de pertença na política moderna. A educação é o mecanismo que constrói indivíduos enquanto cidadãos (a “teoria” da escolarização como uma organização de socialização) e determina a seus legítimos lugares na estrutura social (a “teoria” da escolarização como uma organização de estratificação). [...] As escolas podem não ser organizações de socialização eficientes, mas a própria educação constitui uma teoria da socialização que explica que a escolarização transforma os indivíduos em cidadãos modernos e em trabalhadores produtivos. As escolas podem não ser organizações eficientes no sentido de alterar os efeitos da origem de classe, mas a própria educação constitui uma teoria de alocação que explica por que é que a escolarização produz uma estrutura de estratificação meritocrática. Consequentemente, a *educação é uma instituição crucial, na medida em que legitima quer a estrutura política, quer a estrutura económica*, não através da

transformação dos indivíduos através da socialização ou alocação, mas através da *definição institucional dos produtos da escolarização como cidadãos competentes que ganharam a sua posição no sistema de estratificação*. (RUBINSON e BROWNE, 1994, apud DALE, 2004, p. 434, grifos meus)

Portanto, para os idealizadores da CEMC, as semelhanças entre os currículos nacionais devem-se principalmente ao modelo “estatista” moderno que surgiu a partir de 1945 e se expandiu pelo mundo, sem referência direta às diferenças nacionais de: localização, desenvolvimento econômico, religião, etc. Surgiu a necessidade mundial de uma sociedade moderna racional baseada no capitalismo e no individualismo econômico, político e cultural. Para tal modernização, a educação assumiu papel crucial em sua “missão modernizadora”. Para a CEMC, é natural a força supranacional que modifica os estados universalmente. “Escola de massa + categorias curriculares = educação” (DALE, 2004, p. 439).

Segundo Meyer et. al. (1997),

o(s) modelo(s) de desenvolvimento nacional ou os direitos humanos veiculados pelas associações internacionais têm as suas raízes no conhecimento científico e legal, como as teorias e medidas do desenvolvimento económico nacional ou da igualdade social individual e económica. Da mesma forma, a difusão entre os estados-nação é pesadamente mediada por cientistas e profissionais que definem instâncias virtuosas, formulam modelos e apoiam activamente a sua adopção. (...) os cientistas e os profissionais veiculam, em última instância, verdades racionais, unificadas e universais, esforçando-se bastante por evitar a imagem de um intermediário com interesses próprios no processo. A ciência enquanto autoridade é muito mais influente do que os cientistas enquanto grupo. (MEYER et. al., 1997, apud DALE 2004, p. 449-450)

Retomamos aqui a conceituação de Weber (2009) sobre dominação e legitimação para expor a atuação da OECD enquanto autoridade¹¹⁵ que visava à dominação legítima, com a atuação de quadro administrativo (conselho, órgãos, associações de vários países, ou “*experts*”) requerido em uma relação de dominação com vista ao poder. A adesão dos países participantes representa, então, obediência como máxima das políticas nacionais perante desígnios da OECD, que atuaria como Estado supranacional.

¹¹⁵ Segundo Stopino (1996, p. 91), a “importância peculiar da crença na legitimidade, que transforma o poder em autoridade, consiste no fato de que esta tende a conferir ao poder eficácia e estabilidade. E isto tanto do lado do comando como do lado da obediência”.

There is a general lack of high quality cost/benefit analyses of different educational policies and programmes at school and educational authority levels, meaning that schools and governments often make decisions with minimal attention to the efficiency or effectiveness of their likely education outcomes.¹¹⁶ (OECD, 2012c, p. 26)

A OECD, por meio do PISA, com a utilização das concepções de *accountability* e equidade já vistas nas seções anteriores deste trabalho, vai para além dos processos disciplinares educacionais nacionais, se interessando, principalmente, em previsões globais, estimativas, racionalizações na educação, em âmbito mundial, enfatizando em seu discurso a equidade em detrimento da igualdade, e associando equidade e qualidade por meio de um processo de descentralização da educação, que envolveria parcerias e responsabilidade (*accountability*), que garantiriam a qualidade dos sistemas educacionais dos países, independente de suas características regionais, diferentes currículos, expectativas, etc.

As dificuldades para a melhoria da qualidade na escola advêm da própria concepção de escola que se tem e de como se concebe a possibilidade de aumentar essa qualidade atualmente: por adição de controle sobre a escola (especialistas supervisionando professores, controle do currículo, avaliação interna e externa) e por adição de tecnologia (treinamento, equipamentos, infraestrutura etc.). Esta é a forma mais “avançada” pela qual o capitalismo consegue imaginar a “escola de qualidade”. (FREITAS, 2002, p. 302)

Dessa forma, as definições de equidade e qualidade na educação estariam sendo construídas externamente dos locais onde devem ser alcançadas dentro da complexidade dos processos educacionais. Percebemos, então, as práticas do PISA enquanto ações globais a fim de previsão, regulamentação, legitimação e disseminação de concepções e valores específicos para uma sociedade global.

(...) organizações internacionais não confinam as suas intervenções apenas à área dos mandatos políticos; elas também, e de uma forma crescente, tratam de questões quer de capacidade, quer de governação. *A governação tornou-se no objectivo chave de organizações como a OCDE e o Banco Mundial nos anos mais recentes.* O que isto significou no nível nacional foi a *emergência comparativa da influência dessas actividades regulatórias* do estado e um declínio compensatório na influência daqueles cujo trabalho está associado ao desenvolvimento do mandato – i.e., os cientistas e os profissionais. [...] pode

¹¹⁶ Tradução: “Há uma falta generalizada de análises de alta qualidade sobre custo/benefício das diferentes políticas educacionais e programas escolares e níveis de autoridade educacional, o que significa que as escolas e os governos muitas vezes tomam decisões com um mínimo de atenção para a eficiência ou eficácia de seus prováveis resultados da educação”.

não ser acidental o facto de a teoria da CEMC ter sido desenvolvida quando a era da Guerra Fria/keynesiana começava a aproximar-se do seu fim, pois foi efectivamente uma era dourada para o florescimento da ciência com base no financiamento abundante por parte do governo. (DALE, 2004, p. 451; grifos meus)

A adoção de diferentes medidas e políticas educacionais por diferentes países com base em resultados no PISA e orientações da OECD e UNESCO, dentre elas categorias curriculares difundidas mundialmente, é um sinal, segundo Dale (2004), de que há um modelo de como os países devem ser. Dessa forma, a preocupação maior recai sobre a cognição dos alunos dos países, pois visaria à modificação dos currículos formais, ou seja, há foco na aprendizagem dos alunos e centralização dos processos de avaliação pelos governos; mais especificamente, há foco na cognição por meio das literácias. Essas orientações advêm de “peritos” de grandes organizações mundiais que desempenhariam papel “neutro” diante da globalização “necessária e iminente”. Há então, uma tendência cognitivista e politicamente neutra na educação moderna.

O caso empírico avançado em apoio do argumento da CEMC é adequado para demonstrar que alguns aspectos dos sistemas educativos se fundam em “guiões” comuns. Isto não justifica as pretensões de um “currículo mundial”, se por isto quisermos significar que o conteúdo dos programas de todos os estados-nação é o mesmo. (DALE, 2004, p. 455)

É justamente com a centralidade das literácias que a OECD, por meio do PISA, busca engendrar práticas e currículos nos sistemas educacionais nacionais acordados aos moldes capitalistas globalizantes modernos. Vale lembrar que as literácias elencadas pela Organização são: Leitura, Ciências e Matemática, além de conhecimentos computacionais e formação continuada (novas dimensões que ganham destaque nos questionários elaborados pela Organização que acompanham o PISA).

A filosofia do controle como arma para gerar competência e qualidade tomou conta da maioria das políticas públicas conduzidas. [...] Sob a argumentação do custo-benefício, do direito à qualidade de ensino, da necessidade de transparência, os conceitos e dados de repetência, evasão e exclusão foram debatidos à exaustão na mídia e na academia. [...] Permanência na escola foi considerada uma vitória, sem se indagar o para que da permanência. Aprender português e matemática foi considerado um objetivo em si, e se isso não era o ideal, era pelo menos o possível – dizia-se em uma visão socialconformista: “Se pelo menos aprendessem isso...!!!”. A educação foi entendida como serviço e não mais como um direito. Vista como serviço, a escola e a universidade deixaram de ser percebidas como instituição e passaram a ser entendidas como organização. (FREITAS, 2004, p. 148)

É notória a participação da UNESCO e da OECD em assuntos educacionais a partir da década de 1980 no que se refere ao currículo dos sistemas de ensino, e esta participação não tem sido distante ou apenas indicativa para os países.

Reducing school failure pays off for both society and individuals. It can also contribute to economic growth and social development. Indeed the highest performing education systems across OECD countries are those that combine quality with equity.¹¹⁷ (OECD, 2012c, p. 26)

A ideia central de qualidade educacional para a OECD baseia-se, a partir disso, em maiores políticas de equidade, entendidas como reforço (forte investimento) na educação infantil e em alunos jovens com defasagem a fim de diminuir seu “peso” na economia caso não inseridos no mercado, ou seja, é preferível aumentar a probabilidade de sua inserção e produção ativa no mercado de trabalho.

Na lógica da globalização econômica, “qualidade” seria um conceito objetivamente identificável e livre de contextos específicos e idiosincrasias. Uma das aplicações mais importantes dessa noção genérica de “qualidade” consiste nas questões dos empregos e da empregabilidade. A globalização da economia requer uma certa padronização geral das carreiras profissionais, especialmente no que se refere à comparabilidade e à compatibilidade dos currículos em escala regional e mundial, para atender às necessidades de mobilidade profissional e de trocas mercantis nos blocos e conglomerados econômicos. Critérios internacionais baseados em determinantes econômicos definem o que deve ser considerado “qualidade”, o que é uma “boa prática”, quais os níveis exigidos, o que deve ser feito. Para atestar aos clientes e interessados em geral que uma instituição cumpre adequadamente esses padrões e seguem corretamente a norma pré-estabelecida, agências multilaterais, com a colaboração de muitas outras regionais e locais, elaboram e põem em prática um arsenal de instrumentos supranacionais de controle e de certificação. Por exemplo, a OCDE, a exemplo de outras organizações multilaterais, não somente define os instrumentos, os indicadores, as metodologias e os objetivos de avaliação e acreditação, como também forma expertos e apóia as “boas práticas” nessa área em diversos países. (DIAS SOBRINHO, s/d, p. 10)

Nesta perspectiva, a expansão das políticas científicas nacionais tem sido fortemente patrocinada pela UNESCO e pelo Banco Mundial, o que faz dessas Organizações mais do que veículos disseminadores de concepções da CEMC. Essas

¹¹⁷ Tradução: “A redução do insucesso escolar compensa para a sociedade e para os indivíduos. Ela também pode contribuir para o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Na verdade, os sistemas de educação de melhor desempenho entre os países da OCDE são aqueles que combinam qualidade com equidade”.

organizações têm assumido e tornado o financiamento educacional dependente da adoção dessas normas, padronizações, currículos unificados com ênfases e abordagens específicas, avaliações padronizadas e periódicas, índices educacionais com *rankings* sobre performance, etc. A CEMC é expandida de uma “emulação voluntária” para um “ajustamento coercivo” (DALE, 2004, p. 454).

Entretanto, é importante destacar que essa coerção acontece de forma gradual e com designações com aparência de sugestão ou tutela *soft*, pois, caso contrário, seria possível encontrar apontamentos mais diretos, e até severos, nos documentos da OECD e do PISA a países fora do “padrão”. São expostos nos documentos (relatórios) específicos de cada país designações de melhorias pontuais em diversos aspectos da política educacional, mas de forma “sugestiva”. A adequação dos países a essa concepção de qualidade desejada vem sempre na forma de indicações e passos a serem seguidos, com argumentos econômicos e socialmente vantajosos baseados em estatísticas e comparações; como vimos anteriormente, é esse o processo de modernização requerido pela OECD aos países participantes do PISA. É um processo que se assemelha ao cozimento de um sapo ou rã vivos em um caldeirão de água fervente. Se jogarmos o sapo dentro desse caldeirão fervente, ele logo salta para fora, escapando e salvando sua vida. Mas se o colocarmos em um caldeirão com água fria e, aos poucos, aquecermos essa água, ele não percebe a mudança gradativa de temperatura e deixa de escapar do cozimento. As mudanças educacionais de vários países têm culminado para características homogêneas de forma semelhante a esse processo.

Enquanto promover resultados educacionais equitativos é uma importante estratégia de longo prazo para combater a desigualdade, os indivíduos precisam também de ajuda para a aquisição de competências necessárias para alcançar sucesso na competitividade global, na economia do conhecimento. (OECD, 2012a, p. 05; Educational Indicators in Focus nº 04)

A ideia de que o desenvolvimento econômico está baseado no conhecimento e que demanda a criação de valores e ações públicas eficientes está entre as mais propagadas no processo de globalização.

Since higher educational outcomes are normally associated with higher incomes, income mobility can be higher. Therefore, quality education for all results not only in a school system where no one is left behind, but also in a

more equitable society where individuals can improve their socio-economic situation on a basis of merit.¹¹⁸ (OECD, 2012c, p. 26)

O conhecimento é entendido segundo a racionalidade técnica, como um instrumento de fazer política e regular ações sociais legitimadoras.

A expansão do leque de actores e das instâncias da decisão política conduziu ao desenvolvimento do conceito de acção pública, com um alcance mais abrangente que o de políticas públicas. O papel do Estado é relativizado, dando-se maior importância aos actores locais [...]. (AFONSO e COSTA, 2009b, p. 1039)

Segundo Afonso e Costa (2009a), pode-se identificar uma nova reestruturação dos Estados segundo os princípios de regulação:

O Estado vê-se acometido por novas formas de governação e de regulação e o conhecimento emerge como instrumento de fazer política e de regular os actores sociais. É um Estado regulador, que se inclui numa *rede* mais ampla de relações políticas, transpostas para além das fronteiras nacionais. Trata-se de uma evolução em direcção a uma “*nova governança*” (Rhodes, 1996; Salamon, 2002), *negociada*, modo de governo não hierárquico, onde intervêm actores não estatais que participam na formulação e implementação de políticas públicas (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 23; 2007, p. 1). Esta reestruturação corporiza um outro modo de regulação e um paradigma novo da relação entre governantes e governados, que é revelado pelos instrumentos. Impõe-se, pois, uma abordagem da acção pública pelo ângulo dos instrumentos (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 3). (AFONSO e COSTA, 2009a, p. 54).

Seriam, desse modo, as características e exigências de adequação ao PISA que permitiriam tais mudanças nos Estados. É nessa perspectiva que a caracterização do Programa como uma KRT (*Knowledge-based regulation tool*) se faz visível, pois modifica as políticas dos Estados, por meio da apresentação estatística de resultados e possíveis soluções, bem como os procedimentos técnicos (*know-how*) necessários para que melhores resultados sejam alcançados.

O PISA configura-se, então, não apenas como uma avaliação dentro do processo educacional dos alunos, mas uma avaliação de desempenho de todo o sistema

¹¹⁸ Tradução: “Desde que resultados educacionais mais elevados são normalmente associados com resultados mais elevados, a mobilidade de renda pode ser maior. Portanto, uma educação de qualidade para todos os resultados, não só em um sistema escolar em que ninguém é deixado para trás, mas também em uma sociedade equitativa, onde as pessoas podem melhorar a sua situação socioeconômica em uma base de mérito”.

educacional em âmbito mundial com técnicas racionais¹¹⁹ de cálculo sobre a equidade e qualidade dos sistemas. Trata-se, portanto, de um dispositivo de regulação dos sistemas educacionais por meio do qual a OECD veicula suas concepções e arranjos socioeconômicos e culturais.

Andrade (2009, p. 462), que apóia um sistema de *accountability* agressivo na educação, baseado em estudo de Hanushek e Kimko (2000), afirma que em estudo feito com trinta e um países, “os países com melhor qualidade do ensino, mensurado pelas notas nos testes de proficiência, obtêm maiores taxas de crescimento econômico”.

Mais do que isso, podemos verificar, portanto, que o PISA não só pode ser associado à regulação dos sistemas de ensino, mas tem, também, regulado os sistemas de administração pública, guiando e direcionando novas políticas educacionais em vários países (AFONSO, 2007). O PISA vem acrescentar uma nova avaliação reguladora à política de avaliações reguladoras nacionais, que tomaram força e foram reatualizadas após as mudanças gerenciais na administração pública da década de 1990, ganhando destaque nas comunidades científicas e na imprensa, principalmente com a divulgação dos resultados de desempenho por meio dos índices educacionais.

(...) o discurso da qualidade foi (e continua a ser frequentemente) um discurso redutor quando se baseia apenas numa racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados quantificáveis sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos. (AFONSO, 2007, p. 18)

Para Freitas (2002), a busca por essa concepção de qualidade tem feito com que alunos permaneçam aprovados na instituição escolar mesmo sem aprender (dados o cálculo dos gastos públicos por aluno), ou seja, qualidade na educação assumiu caráter eficiente, pois se liga aos menores custos estatais. Neste sentido, a repetência e evasão escolares foram substituídas, segundo o autor, por uma “internalização da exclusão”, na qual a escola ou os sistemas de ensino não excluem os alunos formalmente, mas, por

¹¹⁹ Para Weber (2009), a técnica racional consiste na aplicação (baseada na experiência, reflexão e pensamento científico) de meios planejados. O autor expõe que o critério de racionalidade para a prática consiste no “princípio do esforço mínimo”, segundo o qual se busca o resultado ótimo em comparação aos meios a serem aplicados. Em contrapartida, a economia orienta-se, primeiramente, pelo fim aplicado. Entretanto, a técnica racional pode ser definida a partir de determinados fins (finalidades). Como exemplo, Weber expõe a orientação econômica do desenvolvimento tecnológico pelas possibilidades de lucro. Para o autor, o fator principal para o desenvolvimento técnico é a orientação econômica; sem a calculabilidade racional com base na economia, não haveria técnica racional. Assim, o grau de cálculo tecnicamente possível e realmente aplicado por uma gestão econômica corresponde à racionalidade formal.

meio da divulgação de suas performances, os fazem assumir responsabilidade pelas mesmas, num processo de reprovação informal “com regulação da autoestima”.

As ações da OECD por meio do PISA constituem-se em um movimento em direção ao desenvolvimento econômico nacional que visa desencadear, com início na esfera educacional, mecanismos de natureza competitiva. É incentivada, portanto, uma corrida para o topo, cujo principal efeito seria a adoção de uma cultura competitiva na condução das políticas para melhoria do desempenho econômico internacional.

Quanto ao currículo, destaca-se sua possível conformação aos testes de rendimento aplicados aos alunos, que tendem a ser vistos como os delimitadores do conhecimento que “tem valor”, entendido o conhecimento como o conjunto de informações a serem assimiladas pelos alunos e passíveis de testagem. Quanto à gestão, a perspectiva é o fortalecimento dos mecanismos discriminatórios. O princípio é o de que a avaliação gera competição e a competição gera qualidade. Nesta perspectiva assume o Estado a função de estimular a produção dessa qualidade. (SOUZA, 2003, p. 187-188)

A OECD oferece aos países cujos resultados no PISA demonstrem desempenhos abaixo do padrão considerado bom, recomendações baseadas nas experiências bem sucedidas promovendo o processo de *benchmarking*. Neste sentido, quanto maior a pressão do problema específico que um país apresenta, maior é a probabilidade de sua convergência para um modelo internacional reconhecido. As recomendações da Organização visam uma convergência de políticas determinando uma tendência para que as políticas fiquem mais parecidas, em termos de aumento da semelhança nas estruturas, processos e performances.

Consequentemente, a própria definição dos problemas e sua extensão são definidas por meio da avaliação da OECD. Da mesma forma, as características e objetivos das reformas passam a ser os mesmos e compartilhados pelas sociedades em todo o mundo. Aproximam-se, desse modo, a definição, reconhecimento e descrição dos problemas pelos diferentes países que são determinados por um padrão internacional. Esse padrão estabelece níveis de convergências e divergências associados à concepção de qualidade.

A partir dos resultados do PISA, a OECD estabelece recomendações para formulação de políticas para o ensino infantil, primário e secundário. Estas recomendações se concentram em fatores que são positivamente correlacionados com o desempenho dos alunos na aplicação do PISA, embora sem pretender uma relação

causal (OECD, 2009). As recomendações oferecem, de forma explícita ou implícita, ponto de referência para medir o grau e as dimensões de convergência ou divergência das políticas nacionais em seus diferentes níveis de ensino em relação aos modelos internacionais.

O PISA constitui-se, atualmente, no mais abrangente e atual dispositivo de regulação das políticas educacionais, porque seus resultados introduzem mudanças nas políticas educacionais dos países que o adotam, pois uma de suas principais finalidades é a elevação de seus patamares no *ranking* entre os participantes. Seus idealizadores afirmam que ao promover uma comparação qualitativa, o PISA constituir-se-ia em uma avaliação constitutiva porque permitiria que os países participantes conheçam reciprocamente seus resultados e comparem suas políticas educacionais, com o objetivo de conhecerem outras realidades e novas perspectivas de política educacional.

Contudo, percebe-se que o PISA visa constituir, de fato, uma homogeneização das estruturas e políticas educacionais em âmbito mundial, a qual dispõe de uma concepção de qualidade educacional que compreende, por sua vez, (i) a centralidade do caráter cognitivo de áreas-chave (literácias) do conhecimento tido como moderno e global, (ii) adequação da política educacional e tudo que ela abarca (financiamento, formação continuada por toda a vida, avaliações internas e externas, etc.) a um sistema de *accountability* baseado na divulgação e comparação de resultados de performance dos alunos e até dos profissionais da educação que visa à desresponsabilização do Estado e responsabilização dos agentes da educação, e (iii) a busca por mais equidade na educação, entendida por ajustes no financiamento educacional com vista à alocação em áreas ou segmentos estratégicos que permitam base comum de conhecimentos na infância, o que traria mais igualdade de oportunidades no futuro e maior rentabilidade econômica aos Estados cujas políticas adotam a equidade como prioridade. Neste sentido, o uso do PISA pela OECD tem caráter político e econômico e apresenta um projeto de qualidade na educação hegemônico e que minimiza e despolitiza os processos sociais.

Segundo Grek (2009), o PISA desempenha também um importante papel na governança do espaço europeu de ensino exercendo grande impacto sobre os sistemas nacionais de educação na Europa. O autor analisa em seu estudo três exemplos, os casos da Finlândia, Alemanha e Reino Unido, e suas respostas às aplicações do PISA 2000 e

2003 a fim de examinar as maneiras pelas quais o PISA rege e molda as atividades de educação.

Em seu relatório sobre o PISA, Carvalho e Costa (2009), membros do KnowAndPol, afirmam:

Through PISA, the OECD shapes domestic education policy, and is able to find a common agenda and moderate the content of the policies. For the OECD, working with ‘coordination’ and ‘opinion forming’ seem to be the strongest ways to govern.¹²⁰ (CARVALHO e COSTA, 2009, p. 15)

Os autores observam que, embora a OECD não possua instrumentos legais ou financeiros para promover ativamente a elaboração de políticas nacionais, é por meio do PISA que foi constituído um espaço político global em matéria de educação. A partir da globalização do PISA, o uso dos indicadores de educação foi popularizado e passou a fazer parte do léxico político em todo o mundo, dentro e além do OECD.

Para Grek (2009), por meio do PISA, foi construída uma forma de governança da educação, com a construção de um campo de política educacional global da educação. Foi constituído, conjuntamente, um discurso especializado através de estratégias comparativas que tendem a impor de forma aparentemente natural respostas semelhantes nos diferentes discursos nacionais.

Dessa forma, a OECD teria se consolidado como agência tecnicamente competente para o desenvolvimento de indicadores de educação e de medidas de desempenho educacionais comparativas.

No caso europeu, segundo Grek (2009), os dados coletados nos sistemas educativos são cruzados com os dados da União Europeia, contribuindo para a criação de um espaço de boa governança e de comparação e comensurabilidade. O autor observa que a análise das séries de histórias de estatísticas a partir dos indicadores do PISA demonstra as relações íntimas e entrelaçadas entre o desenvolvimento de estruturas políticas e processos de padronização e comparação administrativos entre as diferentes nações. Para que as séries pudessem produzir o efeito necessário, criou-se um espaço de equivalência, onde as políticas podem ser mesuráveis e comparáveis. As avaliações da educação nacional e dos sistemas educativos, para garantirem sua eficiência, exigiram a adoção de dispositivos que permitissem a comparação.

¹²⁰ Tradução: “Por meio do PISA, a OCDE molda as políticas de educação nacionais e é capaz de encontrar uma agenda comum e moderar o conteúdo das políticas. Para a OCDE, a trabalhar com ‘coordenação’ e ‘formação de opinião’ parece ser a melhor forma para governar”.

Dessa forma, a construção desse espaço de equivalências refletiria a convergência política em torno de um consenso sobre a política educacional. Este consenso estaria baseado na ideia de que as economias nacionais estão dando lugar a uma economia cada vez mais global, fator que tem reduzido o poder dos governos nacionais para controlar os resultados da competitividade econômica. Nesta conjuntura, a educação é vista como fundamental para a vantagem competitiva das economias nacionais em face da globalização, por isso a vantagem competitiva das nações é frequentemente redefinida em termos da qualidade dos sistemas de educação e formação nacionais, julgados de acordo com as normas internacionais.

Carvalho e Costa (2009) fazem observação semelhante a esse respeito:

International comparison and monitoring is more than just an aspect of knowledge about how to generate the know-how for policy. The indicators compiled around the literacy construction/object do not monitor only the degree of acquisition of competencies; they also tell the countries “where they are and where they should be” and “in what direction they should go”.¹²¹ (CARVALHO e COSTA, 2009, p. 16)

Os instrumentos de medição, como indicadores, auditorias de desempenho e monitoramentos, constituíram um aspecto significativo para a adoção de formas de governança dos sistemas nacionais de educação, reduzindo a capacidade de decisão governamental nesta área.

Como afirma Grek, Lawn e Ozga (2009), em 2000 o Reino Unido participou como “um país só” (só posteriormente os resultados da Escócia e Irlanda do Norte foram expostos separadamente). Já em 2003 a Escócia obteve melhores desempenhos no PISA em comparação com a Inglaterra, o que promoveu, em 2006, a participação separada da Escócia com relação ao Reino Unido (posteriormente os resultados foram expostos em conjunto como “Reino Unido”). Dessa forma, os autores apontam que

A OCDE tem negociado as suas posições neste território complicado usando habilidosamente uma metodologia de relatórios que, por um lado, reflectem a posição constitucional e, por outro, são sensíveis às diferenças emergentes dentro do Reino Unido, reforçando deste modo a posição da OCDE como parceiro confiável para ambos os governos e ainda como o “referencial de ouro”

¹²¹ Tradução: “A comparação e o monitoramento internacional são mais do que apenas aspectos do conhecimento sobre como gerar o ‘know-how’ (informações procedimentais) para políticas. Os indicadores compilados em torno da literacia construção/objeto não monitoram apenas o grau de aquisição de competências; eles também dizem aos países ‘onde estão e onde eles deveriam estar’ e em que direção eles devem ir”.

da investigação internacional em educação. (GREK, LAWN e OZGA, 2009, p. 77-78)

Neste sentido, a participação da Escócia como “país independente” transpareceria sua capacidade competitiva no mercado internacional, adquirindo um “papel no palco das políticas internacionais de educação como entidade distinta (do Reino Unido/Inglaterra) (GREK, LAWN e OZGA, 2009, p p. 82). Assim, a influência do PISA na Escócia, segundo os autores, foi “como um meteoro”.

Em análise semelhante de Berényi e Neumann (2009) com relação à participação da Hungria no PISA, os autores afirmam que em um contexto pós-socialista, o país ansiava por aderir ao “ocidente civilizado” e o PISA foi um instrumento de realização dessa vontade política. Contudo, os baixos desempenhos nas edições de 2000, 2003 e 2006 foram chocantes aos olhos dos húngaros, pois, segundo os autores, a educação nacional era considerada excelente, dados os inúmeros resultados positivos em olimpíadas internacionais, prêmios ganhos por cientistas e as invenções de vários pesquisadores, os quais eram orgulho para os húngaros.

Foi dessa forma que o PISA teria invadido o discurso político na Hungria e auxiliado a reformulação das políticas internacionais internas no país, com ênfase na equidade e qualidade educacionais, dando prioridade para competências valorizadas no Programa (BERÉNYI e NEUMANN, 2009).

Enquanto novo actor, o projecto do PISA assume um papel de equilibrador neste contexto lançando a equidade como um problema e a decisão baseada na evidência como uma abordagem das políticas, no horizonte nacional. (...)A abordagem da prestação de contas e da eficiência própria do paradigma da economia política encaixa os objectivos ligados à escola no contexto das ideologias neoliberais centradas na liberdade de escolha. O paradigma da política económica é aparentemente capaz de conciliar os vários paradigmas políticos na discussão do insucesso educativo: o da sociologia crítica, o dos especialistas da mensuração da educação e o dos que defendem os programas compensatórios na primeira infância. (BERÉNYI e NEUMANN, 2009, p. 50)

Da mesma forma, Kiss, Fejes e Biró (2009) discutem a implementação do PISA na Romênia e apontam que desde 1989 até 2007, com a adesão do país à União Europeia, fortes esforços de descentralização aos moldes ocidentais ocorreram, principalmente na área educacional. Em 2005, uma reforma do currículo nacional teve início, bem como a emergência da necessidade de análises e avaliações de desempenho na educação para tomada de decisões políticas; essa teria sido a justificativa para a

implementação do PISA no país. Contudo, segundo os autores, ainda é grande o repúdio dos profissionais da educação com relação ao PISA.

Já na França, segundo as análises de Mons e Pons (2009), os primeiros argumentos fortes a favor do PISA em 2001 feitos pelo Ministério da Educação francês referiam-se ao enviesamento do Programa, valorizando os resultados dos testes dos alunos franceses e suas implicações. Por outro lado, outro argumento, este bastante fraco no início, referia-se à governança no país, o qual foi, aos poucos, ganhando força após algumas aplicações do PISA na França. Segundo os autores, o argumento do enviesamento foi enfraquecido em 2005 pelo da governança ideal a partir de um “modelo educativo idealizado” que iria para além de questões educacionais técnicas e partiria para um olhar econômico sobre o conhecimento e os investimentos em educação, o que engendrou uma espécie de autossuficiência do PISA, o qual se tornou autoexplicativo.

(...) a OCDE foi para além da estrita análise dos resultados evidenciados por este dispositivo cognitivo, ao propor uma reflexão sobre um modelo educativo ideal que pode ser associado a diferentes espectros políticos: preconizações neoliberais (autonomia da escola, desenvolvimento do sector privado, ausência de ligação entre a gestão eficaz e os recursos) ou social-democratas (escolas de ensino geral único, benefícios do ensino individualizado). (MONS e PONS, 2009, p. 36)

Ainda segundo os autores, a cobertura dos resultados da França na aplicação do PISA de 2003 influenciou demais o fortalecimento do argumento da governança ideal do país. “Neste processo o papel da OCDE passou do de provedor de perícia técnica para o de consultor político com uma forte visibilidade mediática” (MONS e PONS, 2009, p. 38).

Por fim, em análise sobre a implementação do PISA na Bélgica francófona, Mangez e Cattonar (2009) apontam as diferenças da entrada do PISA em um país cujo modelo democrático é distinto do francês: a democracia consociacional¹²². Dessa forma, dadas as características desse modelo democrático, em cujo contexto as negociações e

¹²² Segundo os autores, na democracia consociacional, “os cidadãos são *representados* pelas suas elites, que são os líderes das organizações (os hospitais, os sindicatos, as universidades, as escolas...); os cidadãos *confiam* nessas organizações, do berço à tumba; *pertencem* a um “mundo” a que são fiéis. (...) Além disso, “a criação da norma exige negociações, compromissos e equilíbrios complexos, o conhecimento “objectificado” não facilita necessariamente o processo político de tomada de decisão” (MANGEZ e CATTONAR, 2009, p. 18).

consensos são exigidos, modelos de políticas educacionais com base em “evidências”, como são as atuais avaliações em larga escala, não teriam espaço. Contudo, segundo os autores, no final da década de 1990 houve a diminuição da autonomia dos setores educacionais e o fortalecimento do Estado na tomada de decisões referentes ao âmbito educacional, o que, juntamente com a aplicação do PISA em 2000 fez com que valores fossem substituídos por resultados mensuráveis.

Por outras palavras, a criação do mecanismo a nível internacional, a sua gestão por um consórcio internacional e a utilização internacional dos dados, foram provavelmente os factores que levaram a ultrapassar com rapidez as dificuldades específicas do caso belga. O tratamento internacional desta questão tinha uma vantagem importante: não se “situava” na Bélgica. (MANGEZ e CATTONAR, 2009, p. 20)

Com isso, o debate sobre o PISA ganhou força no país, mas não o suficiente para reformular fortemente as políticas educacionais em detrimento ao modelo consociacional vigente, pois cada principal ator político do país (Socialistas, Católicos e Liberais) estaria utilizando os dados do PISA a seu favor, o que demonstra, segundo Mangez e Cattonar (2009, p. 22), que os resultados do PISA servem a diferentes causas, não necessariamente chegando a modificar estruturas, mas sim politizando o uso do conhecimento. Nesse sentido, os autores expõem que o PISA, juntamente com o grande destaque sobre ele na mídia, alimentaria o “requisito público” de adesão ao Programa, forçando os Estados a agirem diante de seus resultados.

Com isso, Mangez e Cattonar (2009) introduzem o conceito de “Terceiro Avaliador”, afirmando que não só o Estado avalia dentro de sua jurisdição, mas também é avaliado pela OECD em âmbito mundial, que atuaria como Estado supranacional.

(...) Neste cenário, o Estado não é um Estado-Avaliador; é, antes, objecto de avaliação, classificação e comparação com outras fontes de serviços educativos. Assim, ao analisar a relação entre o Estado e a sociedade civil, torna-se necessário introduzir um novo conceito, o do “terceiro avaliador”. (MANGEZ e CATTONAR, 2009, p. 23)

Percebe-se a partir das diferentes apropriações do PISA por vários países que as ações *soft* da OECD visam, dessa forma, aos poucos, compatibilizar as políticas educacionais dos diversos países promovendo competências específicas (concepção de qualidade) com base em argumentos que envolvem a possibilidade de melhor governança, *accountability* e eficiência estatal. A OECD, por sua vez, assume o papel

de avaliadora do desempenho dos Estados rumo à “governança ideal” (segundo os moldes da OECD), e ao crescimento econômico com base em melhores desempenhos educacionais evidenciados em avaliações que permitiriam a quantificação das performances e a comparação de diferentes sistemas de ensino. Contudo, como vimos, as proposições da Organização ou, melhor dizendo, sua “intervenção” nos Estados se firma não em contexto de conflito, mas pela busca de consensos, não pela imposição de políticas educacionais e econômicas, mas pela busca da participação dos países em suas diretrizes de cunho universalista, não pela diferenciação ou segregação, mas pelo discurso da inclusão.

Podemos perceber, portanto, que a adoção das políticas recomendadas pela OECD estabelece uma mudança na relação entre Estado e sociedade, porque reordenam as relações entre as ações políticas do poder executivo e da administração pública e a sociedade civil na forma de dispositivos técnicos de medição e cálculo da esfera social.

Mais do que isso, a concepção de qualidade propagada pela OECD por meio do PISA passa longe de discussões que envolvam teorias como o Construtivismo, a ação comunicativa, a gestão escolar democrática, a educação para os Direitos Humanos, entre outros, como se o entendimento humano sobre educação e políticas educacionais estivesse em seu início e cuja inauguração e desenvolvimento coubessem à OECD, cujos argumentos apontam relação “direta e incontestável” entre educação de qualidade, crescimento econômico e governança global. Encontra-se, principalmente, nas referências bibliográficas de diversos documentos oficiais da Organização sobre o PISA muitos artigos e relatórios que relacionam educação com economia ou avaliação educacional e psicometria. A relação entre educação e economia, como vimos, nunca esteve tão forte e tão desvinculada das Teorias da Educação (que parecem estar presentes, por vezes, apenas nos Departamentos de Educação das Universidades e nos periódicos que se dispõem a abordar esses assuntos, tornando-se escassas até nas práticas escolares).

Portanto, percebemos a partir de nossas análises que a concepção de qualidade utilizada e difundida pela OECD e por meio do PISA discutida refere-se: às habilidades e competências (*skills*) elencadas pela Organização como indispensáveis, exigidas no mercado moderno, dinâmico e flexível; ao aprimoramento de um sistema de *accountability* que auxilie na obtenção de melhores resultados educacionais e flexibilize os sistemas educacionais para tornarem-se mais eficientes; e à busca por maior equidade

nos sistemas educacionais, entendida como alocação local, igualdade de oportunidades na fase escolar com vista ao retorno econômico dos futuros cidadãos. Assim, essa qualidade não se refere, a princípio, à qualidade de vida das pessoas, mas ao acréscimo que fariam à qualidade do mercado de trabalho e sistemas econômicos, e, conseqüentemente, à economia em âmbito nacional e mundial. Mais do que isso, ampliar a qualidade educacional se refere, fortemente, ao aumento do controle sobre as escolas e os sistemas de ensino.

SEÇÃO 8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos expor neste trabalho nossas análises referentes à *Organization for Economic and Co-operation Development* (OECD), sua atuação na área educacional e seu uso do *Programme for International Student Assessment* (PISA), bem como concepções centrais no discurso da Organização em documentos oficiais sobre esse sistema de avaliação, implementado em âmbito mundial.

Com o propósito de identificar as práticas que objetivaram a criação do PISA em 1997 pela OECD e, por sua vez, as práticas que esse sistema de avaliação visa engendrar com sua implementação em âmbito mundial, por meio da utilização das concepções de *accountability*, equidade e qualidade na educação, empreendemos: (i) estudo do histórico de criação da OECD e sua atuação em diferentes esferas (econômica, política, social, educacional) em âmbito mundial; (ii) estudo do contexto de criação do PISA, suas justificativas, objetivos, características, áreas de implementação, relevância internacional; (iii) análise do crescente papel da avaliação de larga escala em diversos países, bem como sua caracterização como “necessária” diante da assunção do conhecimento como fator decisivo na esfera política e econômica em âmbito mundial e no aprimoramento e manutenção da governança; e (iv) estudo teórico das concepções de *accountability*, equidade (*equity*) e qualidade (*quality*) da educação, concepções centrais na elaboração e propagação do PISA em diversos países (membros e não membros) que participam do Programa da OECD, bem como sua utilização e abordagem em documentos oficiais da OECD sobre o PISA.

O presente estudo visou, portanto, por meio da análise dos significados atribuídos às concepções acima citadas, presentes nos documentos oficiais da OECD, expor as estratégias e práticas discursivas subjacentes ao discurso oficial da Organização. A análise destas categorias e sua articulação com as práticas e políticas educacionais propostas permitiram a compreensão da participação desta Organização nas políticas educacionais dos Estados nacionais, bem como a identificação de práticas que o discurso da OECD busca estabelecer na gestão educacional e a forma como o PISA permite a legitimação de novas formas de avaliação, que gradualmente vêm reorganizando e impondo novas formas de organização ao processo educativo escolarizado.

Percebemos também que seria de grande importância um estudo realizado no Brasil sobre o PISA com as características, objetivos e concepções do presente estudo, não encontradas em outros estudos internacionais que nos serviram de referencial teórico, pois este seria de extrema relevância para a compreensão dos caminhos que vêm sendo trilhados pelas políticas educacionais adotadas nas últimas décadas, principalmente no Brasil, mas também em âmbito mundial.

Expomos nas seções deste trabalho que a cada vez maior relevância das aplicações do PISA pôde ser constatada pela participação de países membros e, principalmente, não membros da OECD, cujo número tem aumentado significativamente, o que nos mostra seu relevo no campo político e educacional da atualidade. A crescente inclusão dos países não membros, na década de 2000, demonstrou, segundo nossas análises, a concordância entre os países membros a respeito de um padrão de desenvolvimento econômico internacional e que a nova prioridade deixava de ser a criação de uma base de dados e de cooperação comum para estender o padrão já estabelecido para as economias que se encontravam fora do sistema. Diante disso, percebemos que se tem construído, disseminado e cultivado uma cultura de avaliação em âmbito mundial.

A criação do PISA pela OECD teria sido motivada pela necessidade de se responder às demandas de seus países membros por dados confiáveis sobre o conhecimento e habilidades de seus alunos e sobre o desempenho de seus sistemas de ensino. Percebemos, também, que a hipervalorização desse sistema de avaliação tem causado repercussões com relação à concepção de qualidade e de desempenho na educação de muitos sistemas nacionais de ensino e, a partir disso, engendrado discursos sobre políticas educacionais que se baseiam ou se guiam pelos resultados e indicadores educacionais produzidos pelo PISA.

Contudo, a atuação da Organização apresenta-se em diferentes esferas, compondo, desde sua criação oficial na década de 1960, com seus estudos sobre política econômica e social, educação, impostos, importações e exportações, bem como os questionários do PISA, grandes mapas estatísticos de informações sobre diversos países (que correspondem, segundo a OECD, a 80% das economias mundiais), nos quais o conhecimento tem adquirido destaque nunca antes visto.

O PISA é, segundo seus idealizadores, um estudo de avaliação comparada, de caráter internacional, cuja fonte são as avaliações aplicadas (juntamente com as

respostas dos questionários) a cada três anos nos países membros da OECD e em países não membros dispostos a participar. Testes do Programa foram feitos em alguns países em 1998 e, posteriormente, foi aplicado oficialmente pela primeira vez em 2000, ocorrendo as demais aplicações em 2003, 2006, 2009 e 2012. A próxima aplicação ocorrerá em 2015. Seu público-alvo são estudantes de quinze anos (que, segundo os idealizadores, completaram a educação escolar mínima obrigatória). A avaliação é acompanhada de questionários, alguns obrigatórios e outros optativos aos países participantes, que devem ser respondidos por diferentes segmentos das escolas; o número de questionários que acompanham o PISA tem crescido em suas últimas aplicações.

Expomos também que, segundo seus idealizadores, a avaliação é elaborada segundo o conceito de literacia (*literacy*), que significa a aplicação de conhecimentos pelos alunos em áreas-chave, como análise, raciocínio e comunicação, interpretação e resolução de problemas. Em cada uma das aplicações do PISA, busca-se aprofundar um dos três conteúdos curriculares (literácias) considerados básicos (matemática, leitura e ciências), sem excluir os demais da avaliação. Os resultados dos países na avaliação compõem um indicador educacional, um *ranking*, uma escala de países, que aponta a posição deles com relação à qualidade da educação de cada um, segundo os critérios da OECD.

Ganha destaque neste cenário a promoção de pressões competitivas entre estabelecimentos de ensino e entre países por meio da concorrência e hierarquização tabelada por *rankings* e índices educacionais, que apoiam a livre escolha educacional, pois se a produção de *rankings* produz, efeitos de mercado, no caso do PISA, trata-se de mercado mundial.

A disseminação dos resultados do PISA atrelados a questões econômicas e políticas dos países aumentou a concorrência entre os participantes do Programa, que passaram a considerar sua classificação como denotativo da capacidade de desenvolvimento. A adoção de uma plataforma homogênea de indicadores educacionais permitiu a comparação entre o desempenho educacional e o desempenho econômico dos diferentes países. Em decorrência, a pressão da concorrência internacional, demonstrada pelos indicadores do PISA, levou muitos países a adotarem as práticas disseminadas pela OECD.

A OECD tem exercido, portanto, papel crucial no processo de internacionalização da educação, particularmente por meio PISA, que mediria o desempenho de estudantes que tenham concluído o período obrigatório de escolaridade e estão prestes a entrar no mercado de trabalho.

As avaliações educacionais e os indicadores de qualidade educacional apresentaram-se como instrumentos indispensáveis para mensurar e conhecer a realidade, bem como projetar políticas educacionais; a elevação dos resultados educacionais foi entendida, dessa forma, como elevação da igualdade de oportunidades. Mesmo com a existência de diferentes tipos de avaliação e testes, estes se alinhavam (e ainda o fazem) a perspectivas técnicas e classificatórias, cujos discursos oficiais são amparados na generalização conduzida pela universalização de parâmetros estatísticos que denotam a credibilidade e indubitabilidade dos resultados e dos agentes formuladores das avaliações.

As práticas que o discurso da OECD busca engendrar na gestão educacional legitimam as novas formas de avaliação, que assumem papel central nas políticas educacionais e que admitem o social como fonte de problemas e a economia como articuladora de soluções, o que leva à busca pela governança dos países por meio de discurso e ações a serem reproduzidos nos mesmos com base no reconhecimento de agências fidedignas e científicas, cujo padrão exigido em suas políticas é desejado e legítimo. O PISA constitui-se, dessa forma, em um elemento de propagação da racionalidade instrumental na educação com vistas a torná-la mais eficiente.

Contudo, é prudente ressaltar que a aceitação dos resultados expostos pela OECD não se dá de forma impositiva, mas pela legitimação dos países participantes da competência dos especialistas que compõem a Organização. É a credibilidade que garantiria a legitimação da OECD pelos países. A estratégia do PISA, constituir-se-ia, dessa forma, em uma ação do tipo *soft power* pela OECD, cuja forma assenta na prática de persuasão e criação de consensos e cuja finalidade seria a introdução de políticas educacionais desejadas pela Organização, que atuaria como Estado supranacional com relação aos Estados nacionais. Essa introdução se daria por meio de instrumentos que não apenas visam convencer da necessidade da adoção dessas políticas, mas, acima de tudo, assegurar que elas sejam concebidas como políticas do próprio país que as adota. Nesse sentido, a divulgação dos indicadores e a introdução da cultura de

competitividade na esfera educacional internacional visam aumentar a pressão social legitimando a adoção das políticas.

O PISA promoveria, segundo nossas análises, um processo de homogeneização das políticas educacionais e, conseqüentemente, das práticas escolares sob a justificativa de progresso social, visando um maior controle, direta ou indiretamente, das ações públicas dos países participantes e das práticas de seus gestores no âmbito da educação, advindo da análise “crível” da Organização o “selo de qualidade”.

Dessa forma, retomamos nossa hipótese inicial e, com base em nossas análises, concluímos que, de fato, a OECD, por meio do PISA e a utilização das concepções elencadas neste trabalho em seus discursos, visa estabelecer um padrão internacional de conhecimentos e habilidades ensejados pela esfera econômica, a fim de homogeneizar e otimizar as políticas educacionais em âmbito mundial, o que permitiria a adoção de práticas produtivas homogêneas e uma certificação mundial da formação educacional, possibilitando a padronização dos processos produtivos e otimização do seu gerenciamento. Mais do que isso, a aplicação do PISA remete a uma tentativa de homogeneizar os currículos e diretrizes educacionais pelo mundo, em detrimento, dentre outros fatores, dos discursos que valorizam as diferenças.

A OECD tem por foco com essas ações o estabelecimento de uma *governança global*, que permitiria a expansão do capitalismo internacional por meio da difusão de “boas práticas” econômicas cuja fonte é o conjunto de informações coletadas na base de dados da Organização, que deveriam ser implementadas por meio de uma estreita colaboração com a esfera política. Esse processo garantiria não apenas a homogeneização das práticas econômicas dos diferentes países, mas o estabelecimento de um processo de homogeneização da esfera produtiva internacional.

A caracterização do PISA como uma KRT (*knowledge-based regulation tool*), isto é, a utilização do Programa por alguns países com fins de modificar suas políticas educacionais, de se fazer presentes no cenário internacional, de apoiar reformas administrativas nas quais o Estado ausenta-se de pautas educacionais, etc., refere-se justamente ao papel que a educação tem adquirido em outras esferas e ao papel central das avaliações na coleta de dados e inculcamento de valores. Sob essa interpretação, o conceito de *accountability* é utilizado como ferramenta fundamental nas atuais políticas educacionais pelo mundo, com a justificativa de que nos encontramos em economias

cada vez mais baseadas no conhecimento e que demandam a criação de valores e ações públicos eficientes exigidos na vida adulta.

Mais especificamente, a OECD promove, por meio do PISA, a busca por políticas educacionais eficientes, educação esta com caráter cognitivo voltado para a vida adulta, maior controle e supervisão educacional, cultura de paz e enfrentamento dos problemas sociais com criatividade e empreendedorismo.

A concepção de *accountability* exposta no PISA e propagada pela OECD tem incentivado políticas educacionais gerenciais de descentralização, competição e concorrência, premiações e punições, bem como a formulação de novas políticas baseadas em resultados mensuráveis tecnicamente, homogeneizando as políticas educacionais em âmbito mundial com a urgência de um sistema de *accountability* educacional.

A propagação do PISA busca (demanda) dos alunos participantes competências e habilidades exigidas para a vida adulta moderna, como flexibilidade, cultura de responsabilidade, competição, justiça social como equidade. Dessa forma, propõe-se um olhar administrativo e econômico sobre a equidade na educação, o que garantiria rendimento futuros aos Estados na forma de trabalho dos jovens que se tornarão adultos economicamente ativos, o que denota as reais práticas engendradas pela OECD com a utilização do PISA em âmbito mundial. Neste sentido, a OECD interpreta as condições de desigualdade entre os alunos advindas socialmente como importantes e centrais para as políticas educacionais, propondo oportunidades educacionais como alavancas para as oportunidades de renda. Mais do que isso, preocupa-se com a maneira como os jovens lidam com o dinheiro. Em publicação intitulada “*Do 15-year-olds know how to manage money?*”, sobre o PISA, relaciona-se as concepções dos indivíduos sobre finanças com uma “economia saudável”; a “*financial literacy*” começou a ser testada na versão do PISA de 2012:

The better an individual understands financial concepts and products, the more informed he or she will be when making financial decisions. These decisions affect not only individual households, but ultimately the economic health of the wider society¹²³. (OECD, 2014c, p. 04 – PISA in Focus n° 41)

¹²³ Tradução: “Quanto melhor um indivíduo compreende conceitos e produtos financeiros, mais informado ele ou ela vai ser na tomada de decisões financeiras. Essas decisões afetam não apenas individuais, mas em última análise, a saúde econômica da sociedade em geral”.

É segundo essas perspectivas que a concepção de qualidade propagada no PISA assume destaque. A ideia central de qualidade educacional para a OECD baseia-se, segundo nossas análises, em maiores políticas de equidade, entendidas como reforço (investimento) na educação infantil e em alunos jovens com defasagem a fim de diminuir seu “peso” na economia caso não inseridos no mercado, ou seja, é preferível aumentar a probabilidade de sua inserção e produção ativa no mercado de trabalho.

A centralidade das literácias que a OECD, por meio do PISA, entende como fundamentais e comuns aos currículos nacionais, busca engendrar práticas e currículos nos sistemas educacionais nacionais acordados aos moldes capitalistas globalizantes modernos, pois o desenvolvimento econômico está baseado no conhecimento e demanda a criação de valores e ações públicas eficientes, os quais estão entre os mais propagados e “necessários” pela OECD no processo de globalização.

Portanto, a concepção de qualidade da educação exposta nos documentos do PISA e da OECD carrega consigo as concepções de *accountability* e equidade, pois estas, juntamente com as competências e habilidades (*skills*) exigidas dos estudantes no Programa por meio da centralidade das literácias abordadas em suas aplicações caracterizariam a qualidade dos sistemas educacionais nacionais.

Percebemos em nosso estudo que o PISA visa constituir, de fato, uma homogeneização das estruturas e políticas educacionais em âmbito mundial, a qual dispõe de uma concepção de qualidade educacional que compreende, por sua vez, (i) a centralidade do caráter cognitivo de áreas-chave (literácias) do conhecimento tido como moderno e global, (ii) adequação da política educacional e tudo que ela abarca (financiamento, formação continuada por toda a vida, avaliações internas e externas, etc.) a um sistema de *accountability* baseado na divulgação e comparação de resultados de performance dos alunos e até dos profissionais da educação que visa à desresponsabilização do Estado e responsabilização dos agentes da educação, e (iii) à busca por mais equidade na educação, entendida por ajustes no financiamento educacional com vista à alocação em áreas ou segmentos estratégicos que permitam base comum de conhecimentos na infância, o que traria mais igualdade de oportunidades no futuro e maior rentabilidade econômica aos Estados cujas políticas adotam a equidade como prioridade. Neste sentido, o uso do PISA pela OECD tem caráter político e econômico e apresenta um projeto de qualidade na educação hegemônico que minimiza e despolitiza os processos sociais.

Além disso, é importante ressaltar que a OECD por meio do PISA não remete suas concepções a nenhuma teoria pré-existente sobre educação. Nesse sentido, é como se nada de sólido nas já conhecidas teorias sobre educação existisse e pudesse auxiliar nos problemas educacionais atuais dos inúmeros sistemas de ensino em âmbito mundial, até, contudo, a atuação da Organização na área e a relação que faz, há algumas décadas, entre educação e economia.

Como vimos, em 2011, a OECD completou 50 anos com o lema: *Better Policies for Better Lives* (Melhores Políticas para Melhores Vidas). Diante de nossas análises, concluímos que as “melhores políticas” são consideradas as que a OECD prevê como boas práticas no cenário econômico e político em âmbito mundial, e as condutas dos indivíduos que se adequam aos pré-requisitos do mercado globalizado são as vidas desejadas, ou “melhores vidas”.

Neste sentido, a adoção das políticas recomendadas pela OECD estabelece, portanto, uma mudança na relação entre Estado e sociedade, porque reordenam as relações entre as ações políticas do poder executivo e da administração pública e a sociedade civil na forma de dispositivos técnicos de medição e cálculo da esfera social. Portanto, o PISA projeta-se como instrumento de regulação da educação (do conhecimento) com fins econômicos e políticos (cuja base é a governança dos países). Como programa de avaliação, deixa de ser procedimento educacional para tornar-se valor e fonte de legitimação da OECD, que, por sua vez, promove a indução de valores e políticas a fim de inculcar novos pensamentos e criar ações públicas que legitimem as mudanças consideradas necessárias pela OECD diante do cenário econômico mundial moderno.

SEÇÃO 9 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 135, Dec. 2008 . Disponível online em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000300012>. Acesso em 04 Apr. 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, Políticas Educacionais e Obsessão Avaliativa. **Contrapontos**. Volume 7, n. 1, p. 11-22, Itajaí, jan/abr, 2007.

_____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, Rio de Janeiro, abr.-jun., 2013.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, América do Norte, 13, jul, 2009. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545/447>. Acesso em: 08/01/2013.

AFONSO, N.; COSTA, E. 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**, n.10, Lisboa, p. 53-64, set./dez. 2009a.

_____. Os Instrumentos de Regulação Baseados no Conhecimento: o caso do *Programme for International Student Assessment* (PISA). **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1037-1055, set./dez. 2009b.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Alternativa de política educacional para o Brasil: *School Accountability*. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 29, nº 4 (116), pp. 454-472, outubro-dezembro/2009.

_____. *School Accountability* no Brasil: Experiências e Dificuldades. In: **Rev. Econ. Pol.** São Paulo, Vol.38 no. 3, SP: junho a setembro, 2008.

BARBOSA, Atila Magno e Silva. O “Ativismo Social” Empresarial e o seu viés Antidissensual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 56, p.325-243, Maio/Ago. 2009.

BARROSO, João. Conhecimentos, Políticas e Práticas em Educação. In: MARTINS, A [et. al]. **Políticas e Gestão da Educação: desafios em tempos de mudança**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013

BATISTA, H. M. A., GURGEL, C. R., SOARES, L. A. **A Prática Pedagógica Da Avaliação Escolar: Um Processo Em Constante Construção**. Disponível em: http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/2006.gt14/GT14_2006_02.PDF. Acesso: 03/03/2014.

BERÉNYI, Eszter, NEUMANN, Eszter. Competir com o PISA. Recepção e tradução no discurso político húngaro. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, 10, Lisboa, pp. 41-52. 2009.

BIEBER, T. MARTENS, K. The OECD PISA Study as a Soft Power em Education? Lessons from Switzerland and the USA. In: **European Journal of Education**, Vol. 46, No. 1, 2011, Part I, http://www.sfb597.uni-bremen.de/homepages/bieber/downloads/2011_Bieber_Martens_The_OECD_PISA_Study_as_a_Soft_Power_in_Education.pdf. Acesso: 18/06/2014.

BONAMINO, A., COSCARELLI, C., FRANCO, C. Avaliação E Letramento: Concepções de Aluno Letrado Subjacentes ao Saeb e ao Pisa. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 81, p. 91-113, dez. 2002.

BONAMINO, Alicia; SOUZA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BOTTANI, Robert. Ilusão ou ingenuidade? Indicadores de ensino e políticas educacionais. Tradução de Maria de Lourdes Tambaschia Menon. **Educ. Soc.** vol. 19, n.65, Campinas, Dec., 1998.

BRANDT, Ronald. On Evaluation: an interview with Daniel Stufflebeam. **Educational Leadership**, January, 1978. Disponível em: http://www.ascd.org/ASCD/pdf/journals/ed_lead/el_197801_brandt.pdf. Acesso: 12/10/2013.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas De responsabilização Educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

CAMPOS, Roselane Fátima. Fazer mais com menos – gestão educacional na perspectiva da Cepal e da Unesco. In: **XXVIII Reunião da ANPED**. Anais da XXVIII Reunião da ANPED. Minas Gerais, 2005. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/28/inicio.htm>. Acesso: 10/11/2011.

CARVALHO, L. M., COSTA, E. **Production of OECD's Programme for International Student Assessment (PISA)**. Final reporcast. Orientation 3 – WP 11, Project Knowandpol, 2009.

CARVALHO, Luis Miguel. PISA: movimentos e mudanças. Uma introdução a “PISA e as Políticas Públicas de Educação”. **Sísifo/Revista de Ciências da Educação**. Nº 10, Lisboa, Set/Dez, 2009a.

CAMPBELL, T. D. Justiça. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alan Touraine. Editoria brasileira de Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos. Tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

CASASSUS, Juan. Uma nota crítica sobre a avaliação estandardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, nº 9, Lisboa, 2009, p. 71-78.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 46(4):993-1016, jul./ago., 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7121/5672>. Acesso: 15/01/2014.

COFFMAN, Julia. Michael Scriven on the Differences Between Evaluation and Social Science Research. **The Evaluation Exchange**. Volume IX, Number 4, Winter 2003/2004. Disponível em: <http://www.hfrp.org/evaluation/the-evaluation-exchange/issue-archive/reflecting-on-the-past-and-future-of-evaluation/michael-scriven-on-the-differences-between-evaluation-and-social-science-research>. Acesso: 12/02/2014.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Acreditação Da Educação Superior. Arquivo disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4332&Itemid=. Acesso: 20/02/2014.

_____. Avaliação Educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008.

DUBET, François. **O que uma escola justa?: a escola das oportunidades**. Tradução de Ione Ribeiro Valle; revisão técnica de Maria Tereza de Queiroz Piacentini. São Paulo: Cortez, 2008.

ESTEBAN, M. T. Silenciar a polissemia e invisibilizar os sujeitos: indagações ao discurso sobre a qualidade da educação. **Revista Portuguesa de Educação**, 2008, 21(1), pp. 5-31.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B9C976990-7D8D-4610-AA7C-FF0B82DBAE97%7D_Texto_para_discuss%C3%A3o26.pdf. Acesso: 10/03/2013.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, 84, p. 65-94, 2011.

FINNEMORE, Martha. International Organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and science policy. **International Organization**, 47, 4, Autumn, 1993, pp. 565-597.

FREITAS, Luiz Carlos de. A Avaliação e as Reformas dos anos de 1990: Novas Formas de Exclusão, Velhas Formas de Subordinação. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 86, p. 133-170, abril 2004.

_____. A Internacionalização da Exclusão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 299-325.

_____. Qualidade Negociada: Avaliação E Contra-regulação Na Escola Pública. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005.

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito De Governança**. s/d. Disponível em: <http://cgca.com.br/userfiles/file/o%20conceito%20de%20governanca%20Alcindo%20Goncalves.PDF>. Acesso: 20/12/2014.

GREK, S. (2009). Governing by numbers: the PISA “effect” in Europe, **Journal of Education Policy**, v. 24, nº 01, Janeiro, p. 23–37, 2009.

GREK, Sotiria; LAWN, Martin; OZGA, Jenny. 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**, Lisboa, 10, pp. 75-86, 2009.

KISS, Adél; FEJES, Ildikó; BIRÓ, Zoltan. Alguns aspectos e considerações sobre as avaliações do PISA na Roménia. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, 10, pp. 65-74. 2009.

LEITE, Marcelo. Brasil tropeça em prova de solução de problemas do Pisa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 Abril 2014. Folha Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/159446-brasil-tropeca-em-prova-de-solucao-de-problemas-do-pisa.shtml>. Acesso: 10/10/14.

LIBANORI, G. A. **A família vai à escola: as concepções de justiça social, cidadania e parcerias comunitárias como estratégias conservadoras de poder em cinco programas da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo**. (Dissertação de Mestrado – Financiamento: FAPESP). São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2011.

LIBANORI, G. A., BALDAN, M., OLIVEIRA, B. A. *Accountability e Qualidade Da Educação: Origens, Aplicações E Implicações No Discurso Da Política Educacional*. In: VIII Congresso Internacional de Educação da UNISINOS e III Congresso Internacional de Avaliação. **Anais do VIII Congresso Internacional de Educação da UNISINOS e III Congresso Internacional de Avaliação**. 2013.

LIMA, Licínio C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos Professores. **Educação: Teoria e Prática**, Vol. 21, n. 38, Período out/dez., 2011.

LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. **Reformas da Educação Pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Edições Afrontamento, 2002. (Coleção Biblioteca das Ciências do Homem / Ciências da Educação / n.15).

MANGEZ, Eric; CATTONAR, Branka. A posição do PISA na relação entre a sociedade civil e o sector educativo na Bélgica francófona. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, 10, pp. 15-26. 2009.

MARTINS, A. M. **Autonomia e Gestão da Escola Pública: entre a teoria e a prática**. 05/03/2001. Tese (Doutorado) Faculdade de Educação. Universidade de Campinas. Campinas, 2001.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. As Políticas Educacionais e o Sistema de Avaliação. In: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2011. **Anais do XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0430.pdf>. Acesso: 10/11/2011.

MONS, Nathalie; PONS, Xavier. A Recepção do PISA em França: uma Abordagem Cognitiva do Debate Institucional (2001 — 2008). **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, 10, pp. 27-40. 2009.

MORGAN, C. (2007 September). **The OECD Programme for International Student Assessment: Unraveling a Knowledge Network**. Doctoral Thesis. Faculty of Graduate Studies and Research. School of Public Policy and Administration. Carleton University. Ottawa, Ontario, Canada.

NOLETO, M. J. A Construção da Cultura de Paz. In: SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **Escola da Família**. Organização de Adriano Costa [et al]. São Paulo: FDE, 2004. (Série Idéias; n° 32).

NOWAKOWSKI, J. R. On Educational Evaluation: a conversation with Ralph Tyler. **Educational Leadership**, May, pp. 24-29, 1983. Disponível em: http://www.ascd.org/ASCD/pdf/journals/ed_lead/el_198305_nowakowski.pdf. Acesso: 12/10/2013.

OECD. **Education Indicators in Focus n° 04**. How pronounced is income inequality around the world and how can education help reduce it? By Ji Eun Chung. 2012a.

_____. **Education Indicators in Focus n° 09**. How Does class size vary around the world?. By Elisabeth Villoutreix. 2012b.

_____. **Education Indicators in Focus n° 10**. What are the social benefits of education? By Koji Miyamoto. 2013a.

_____. **Education Indicators in Focus n° 16**. How can countries best produce a highly-qualified young labour force?. By Dirk Van Damme. 2013b.

_____. **Education Indicators in Focus n° 18**. What is the impact of the economic crisis on public education spending?. By Eric Charbonnier and Joris Ranchin. 2013c.

_____. **Education Today. The OECD Perspective**. 2009.

_____. **Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools**, OECD Publishing. 2012c.

_____. **Indicators of Educational Systems**. 2012d. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/49338320.pdf>. Acesso: 20/11/2013.

_____. **Knowledge and skills for life: first results from PISA 2000**. Paris, 2001.

_____. **Manual Frascati 2002** - Metodologia proposta para levantamentos sobre pesquisa e desenvolvimento experimental. 2013d. Disponível em: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0225/225728.pdf. Acesso: 20/11/2013.

_____. **No More Failures: ten steps to equity in education**. 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/school/45179151.pdf>. Acesso: 18/07/2013.

_____. **Os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades**. 2004a. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>. Acesso: 03/01/2015.

_____. PISA in Focus nº01. **Pre-primary education and performance in PISA**. 2011a.

_____. PISA in Focus nº02. **Improving performance: leading from the bottom**. 2011b.

_____. PISA in Focus nº05. **How do some students overcome their socio-economic background?** 2011c.

_____. PISA in Focus nº09. **School autonomy and accountability: Are they related to student performance?**. 2011d.

_____. PISA in Focus nº23. **What do students expect to do after finishing upper secondary school**. 2012e.

_____. PISA in Focus nº25. **Are countries moving towards more equitable education systems?**. 2013e.

_____. PISA in Focus nº31. **Who are the academic all-rounders?**. 2013f.

_____. PISA in Focus nº38. **Are 15-year-olds creative problem-solvers?**. 2014a.

_____. PISA in Focus nº40. **Does pre-primary education reach those who need it most?**. 2014b.

_____. PISA in Focus nº41. **Do 15-year-olds know how to manage money?**. 2014c.

_____. PISA in Focus nº43. **Are Disadvantaged students more likely to repeat grades?**. 2014d.

_____. PISA in Focus nº44. **How is Equity in Resource allocation related to student performance?**. 2014e.

_____. **School factors related to quality and equity. Results from Pisa 2000**. 2005.

_____. **Ten Steps to Equity in Education. Brief Policy**. 2008.

_____. **What Makes School Systems Perform. Seeing School Systems through the Prism of PISA**. 2004b.

OXFORD Dictionaries. Disponível em: <http://www.oxforddictionaries.com/us/>.

PAIXÃO, Fernando; KNOBEL, Marcelo. Resultado atual e evolução do Brasil no Pisa são muito ruins e afetarão a qualidade da força de trabalho até meados deste século. **Revista Ensino Superior**. Unicamp. Março, 2014. Disponível em: <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/resultado-atual-e-evolucao-do-brasil-no-pisa-sao-muito-ruins-e-afetarao-a-qualidade-da-forca-de-trabalho-ate-meados-deste-seculo>. Acesso: 10/10/14.

PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alan Touraine. Editoria brasileira de Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos. Tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

PINHO, Jose Antonio G. de; SACRAMENTO, Ana Rita S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 43:6, p. 1343-1368, Nov./Dez. 2009.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Nova tradução, baseada na edição americana revista pelo autor, Jussara Simões; revisão técnica e da tradução Álvaro de Vita. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. (Coleção justiça e direito).

REZENDE, Valéria Moreira. Descentralização ou desconcentração? O controle dos gastos com a educação: uma ação que supera a autonomia da escola. In: XXVIII Reunião da ANPED. **Anais da XXVIII Reunião da ANPED**. Minas Gerais, 2005. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/28/inicio.htm>. Acesso: 10/11/2011.

RISCAL, S. A. Política educacional, justiça distributiva e equidade: considerações sobre as políticas compensatórias para a educação. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.44, p. 248-261, dez/2011. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/44/art16_44.pdf. Acesso:

SANDER, Benno. **Administração da Educação e Relevância Cultural**. In: **Gestão da Educação na América Latina**, Campinas, SP, Editora Autores Associados, 1995.

Disponível em: http://www.bennosander.com/publicacao_detalhe.php?cod_texto=21. Acesso: 20/12/2014.

_____. Educação na América Latina Tendências e Desafios. Conferência proferida na Universidade Metodista de São Paulo em 2001. Publicada in: **Educação e Linguagem**, São Bernardo do Campo, p. 95-109, jan./dez. 2001. Disponível em: http://bennosander.com/textos_detalhe.php?cod_texto=8. Acesso: 20/10/2011.

SCHLEICHER, Andreas. **Equity, Excellence and Inclusiveness in Education: Policy Lessons from Around the World, International Summit on the Teaching Profession**. OECD Publishing. 2014. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/equity-excellence-and-inclusiveness-in-education_9789264214033-en#page1. Acesso: 20/07/2014.

_____. Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA. **Revista de Educación**, extraordinário, 2006, pp. 21-43.

_____. **Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World**. OECD Publishing. 2012.

SCHOOF, Patrick M. **Student Accountability in Student-Centered Learning**. Center for Teaching Excellence, United States Military Academy, West Point, NY, 2010. Disponível em: http://www.usma.edu/cfe/Literature/Schoof_10.pdf. Acesso: 04/01/2015.

SOUZA, M. B., ASSUNÇÃO, M. F. **Reflexões Acerca Das Políticas De Financiamento E Avaliação Da Educação: A Questão Da Qualidade Da Educação**. 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0405.pdf>. Acesso: 22/02/2014.

SOUSA, S. M. Z. L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 175-190, julho/ 2003.

SOUSA, S. M. Z. L., OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro, 2003.

STOPINO, M. Autoridade. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alan Touraine. Editoria brasileira de Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos. Tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

STUFFLEBEAM, Daniel L. The relevance of the CIPP Evaluation Model for Educational Accountability. Paper read at the **Annual Meeting of the American Association of School Administrators Atlantic City**, New Jersey, February 24, 1971. Disponível em: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED062385.pdf>. Acesso: 22/02/2014.

TORO, José Bernardo. **Educación para La Democracia**. s/d. Disponível em: <http://funredes.org/funredes/html/castellano/publicaciones/educdemo.html>. Acesso: 03/01/2015.

VEYNE, Paul. **Como se escreve a história**. Brasília, Editora UNB, 1982.

VULLIAMY, Graham. **Educational Reform in a Globalised Age: What is globalisation and how is it affecting Education world-wide?** 2010. Disponível em: http://www.ncyu.edu.tw/files/site_content/geche/1-Educational%20Reform%20in%20a%20Globalised%20Age%20What%20is%20globalisation%20and%20how%20is%20it%20affecting%20education%20world-wide1.pdf. Acesso: 28/04/2014.

VUVING, A. L. How Soft Power Works. Paper presented at the panel “Soft Power and Smart Power”, **American Political Science Association annual meeting**, Toronto, 2009.

WEBER, Max. A Política como Vocação. In: **Ensaio de Sociologia**. 5ª edição. RJ.: Ed. Zahar, 1982.

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 1**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

WOLFE, R. **From reconstructing Europe to constructing globalization: the OECD in historical perspective**. 2007. Disponível em: <http://post.queensu.ca/~wolfer/Papers/OECDhistorical.pdf> . Acesso: 10/06/2014.