

# Mais tempo, menos desigualdade, mais qualidade: a influência das políticas sociais aplicadas a Educação Básica Brasileira sobre os resultados do PISA

**Autora:** PINA, Kleber Vieira. FGV  
Kleber.pina@fgv.br

SANTOS, Fernanda Marsaro. UCB –  
fernanda.marsaro@gmail.com

## Política e gestão da educação e da escola

**Resumo:** O texto tem como objetivo explorar, na literatura pertinente e nos resultados do PISA, a influência do exame sobre as políticas sociais brasileiras incidentes sobre a educação básica. Verifica-se que importantes políticas sociais brasileiras se valem da legitimação da melhoria dos resultados nacionais divulgados pelo exame e, desta forma, busca-se destacar o processo de legitimação da ação política por seus resultados. Pode-se perceber uma visível alteração nos critérios norteadores da tomada de decisão em políticas educacionais, com maior suporte em fundamentações técnicas e científicas em detrimento de lógicas de cunho político ou ideológico. Verifica-se ainda que instrumentos de regulação baseados no conhecimento tendem a assumir crescente importância no processo político decisório.

**Palavras-chave:** Política e Gestão da Educação e da Escola.

## Introdução

Um assunto que já oferece debates interessantes no meio acadêmico em países europeus, tais como França, Reino Unido e Portugal, mas, que por aqui ainda não suscitou o interesse dos pesquisadores em políticas sociais é o efetivo uso dos instrumentos de regulação baseados no conhecimento – Knowledge-based Regulation Tools (KRT) – com vistas à modelação do comportamento dos tomadores de decisão em

setores específicos, como educação, saúde e formulação de programas sociais relacionados à diminuição da pobreza.

Tais KRT's representam uma mudança na forma com que as tomadas de decisão nas políticas sociais são suportadas, já que não mais apenas uma ideologia dominante ou corrente política servem como base, mas, também estudos técnicos e comparativos que se alinham ou se fundamentem em uma ou outra.

Nesse sentido, para Freeman et al. (2007) o Programme for International Student Assessment – PISA representa um KRT, na medida em que se configura como um instrumento que promove e participa no processo de coordenação da ação política a fim de engendrar decisões atuantes sobre a gestão pública, neste caso específico, sobre a educação.

Sugere-se aqui que Programas sociais como o “Bolsa-Família” (BRASIL, 2004), visando à transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, e o “Mais Educação” (BRASIL, 2007), com foco no fortalecimento do conceito de educação integral para crianças em idade escolar, têm forte poder de influência sobre os dados do PISA.

## Metodologia

A metodologia adotada para o desenvolvimento do presente artigo caracteriza-se como quantitativa e comparativa, já que se utilizou da análise dos dados agregados, não sendo possível o acesso aos microdados, publicados pelo PISA que expressam melhorias apontadas pelos resultados do Brasil na edição 2009 do referido exame. A pesquisa foi também bibliográfica, exploratória e descritiva, porque, além de fundamentar teoricamente os resultados, buscou conhecer e interpretar a realidade dos dados sem neles interferir ou modificar (RUDIO, 1995).

O PISA como Instrumento de Regulação Política

Contando com mais de 60 países participantes, incluindo os 34 membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OECD, 2011), o PISA é uma avaliação internacional que mede o nível educacional por meio de provas de leitura, matemática e ciências. É uma pesquisa trienal de conhecimentos e competências de estudantes na faixa dos 15 anos de idade (OECD, 2007), com a amostra definida internacionalmente e provas traduzidas em diferentes idiomas.

Para Costa e Afonso (2009, p. 1042) o exame constitui uma resposta da OCDE às exigências de seus países membros, no sentido de, com

regularidade, disporem de dados sobre os conhecimentos e as competências de seus alunos, demonstrando, assim, sua motivação política.

Para Schleicher (2006) o propósito do PISA extrapola o de uma simples supervisão do estágio atualizado do aprendizado discente nos sistemas educacionais de cada país. Para este autor, a informação gerada pelo exame permite aos responsáveis políticos a análise de quais fatores estão mais fortemente associados ao êxito educacional em seu país além de, mas, não apenas, o estabelecimento de comparações em nível internacional.

Ainda segundo Schleicher (2006, p. 23), os governos podem estruturar os resultados que desejam obter do exame por quatro componentes temáticos:

- a qualidade do aprendizado;
- a comparação da qualidade do aprendizado segundo as desigualdades socioeconômicas;
- a eficácia e a eficiência dos processos educativos;
- o impacto dos resultados da educação formal sobre o bem-estar social e econômico.

Em concordância com Schleicher (2006) e Costa e Afonso (2009), depreende-se que os resultados do PISA são instrumentalizados com base em uma credibilidade, suportada pela OCDE, que aponta para uma condição em que a ação pública é desprovida de qualquer motivação política, ressaltando, entretanto, conforme estudos realizados por Klein (2011), que existem limitações ao uso desses dados em análises longitudinais e que a própria OCDE recomenda prudência para esse tipo de comparação.

Tal característica atribuída aos resultados do PISA, segundo Freeman et al. (2007), o configuram como um instrumento de regulação baseado no conhecimento, termo esse trasladado do idioma inglês Knowledge-based Regulation Tools (KRT).

Para Barroso (2010, p. 42) a relação entre conhecimento e política tende a ser vista como uma relação entre ‘produtores’ (acadêmicos e especialistas) e ‘consumidores’ (decisores políticos) feita diretamente, ou através de mediadores ‘passadores’ que circulam e trabalham nos dois ‘mundos’.

Assim, por esta visão, para que ocorram boas decisões políticas, torna-se necessário que os decisores baseiem suas ações em evidências e que os produtores produzam conhecimento útil para suportá-las, promovendo, assim, uma simplificação do processo decisório.

Configura-se, então, a existência de uma relação circular, causal e de sentido único que subjaz a abordagem referida anteriormente. O conhecimento passa a ser considerado como um recurso, um apoio, ou uma forma de legitimação da decisão política (BARROSO, 2010) que torna racional a ligação entre produtores e consumidores de informação. Ainda, tal racionalidade reforça e legitima o agir político que, à revelia de outros suportes e legitimações de cunhos ideológicos e de poder, se fortalece e sobreleva a importância da informação. Fecha-se, assim, o ciclo que evidencia uma determinada decisão em detrimento de quaisquer outras.

Nesse sentido, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2007), responsável pela aplicação das provas em todo o Brasil, a intenção, no que tange a participação no PISA, está em situar o desempenho dos alunos brasileiros no contexto da realidade educacional internacional, além de possibilitar o acompanhamento das discussões sobre as áreas de conhecimento avaliadas pelo PISA em fóruns internacionais de especialistas.

O Brasil, no que tange aos resultados da edição 2009 do exame, encontra-se em 53ª posição da escala geral (OECD, 2010), com média de 412 pontos, ou seja, estatisticamente abaixo dos países integrantes da OCDE, já que a média calculada pela própria organização foi de 493 pontos na referida escala (OECD, 2010). A Tabela 1 apresenta o desempenho comparado dos participantes do PISA (2009).

Posição	País	Média PISA	Posição	País	Média PISA
1	Shanghai-China	556	10	Netherlands	508
2	Korea	539	11	Belgium	506
3	Finland	536	12	Norway	503
4	Hong Kong-China	533	13	Estonia	501
5	Singapore	526	14	Switzerland	501
6	Canada	524	15	Poland	500
7	New Zealand	521	16	Iceland	500
8	Japan	520	17	United States	500
9	Austrália	515	18	Liechtenstein	499

Posição	País	Média PISA	Posição	País	Média PISA
19	Sweden	497			
20	Germany	497			
21	Ireland	496			
22	France	496	44	Chile	449
23	Chinese Taipei	495	45	Serbia	442
24	Denmark	495	46	Bulgaria	429
25	United Kingdom	494	47	Uruguay	426
26	Hungary	494	48	Mexico	425
27	Portugal	489	49	Romania	424
28	Macao-China	487	50	Thailand	421
29	Italy	486	51	Trinidad and Tobago	416
30	Latvia	484	52	Colombia	413
31	Slovenia	483	<b>53</b>	<b>Brasil</b>	<b>412</b>
32	Greece	483	54	Montenegro	408
33	Spain	481	55	Jordan	405
34	Czech Republic	478	56	Tunisia	404
35	Slovak Republic	477	57	Indonésia	402
36	Croatia	476	58	Argentina	398
37	Israel	474	59	Kazakhstan	390
38	Luxembourg	472	60	Albania	385
39	Austria	470	61	Qatar	372
40	Lithuania	468	62	Panama	371
41	Turkey	464	63	Peru	370
42	Dubai (UAE)	459	64	Azerbaijan	362
43	Russian Federation	459	65	Kyrgyzstan	314

Tabela 1 - Desempenho comparado dos participantes do PISA 2009  
Fonte: OECD, 2010.

Ainda pela análise dos dados constantes na Tabela 1, constata-se que a posição relativa do Brasil, 53º de um total de 65 países, é, minimamente, desconfortável para os atores responsáveis pela tomada de decisão em políticas educacionais.

Considerando ainda que a tomada de decisão em políticas educacionais representa uma ação complexa que envolve outras abordagens além das educacionais, tais como sociais e econômicas, a posição relativa do Brasil no exame, ainda que represente uma avaliação de saberes tipicamente acadêmicos, oferece suporte necessário para a efetivação de outras políticas relacionadas ao estado de bem-estar geral da população que, obviamente, ofereçam reflexos à melhora do desempenho nacional no exame.

Le Galés (2006) corrobora com essa posição em seus estudos salientando que os instrumentos de pesquisa, que produzem resultados em larga escala, podem apresentar novos efeitos e até mesmo efeitos específicos frente às novas políticas de governo. Para tanto, o autor enfatiza que a efetividade ou não desses instrumentos pode ser analisada sob a ótica dos resultados que estes podem apresentar nas políticas assistenciais como instrumento de regulação.

Análises pormenorizadas dos resultados do teste realizado por Turner (2006) e Lee, Franco e Albernaz (2007) revelaram o efeito regressivo do absenteísmo discente, já que nas escolas em que tal comportamento era problema, esta variável se associava não só ao menor desempenho médio dos alunos, mas também ao aumento do efeito do nível socioeconômico nos resultados escolares. Tal conclusão indica que os resultados do PISA são influenciados por fatores de base socioeconômica que atinjam os conceitos de qualidade e de igualdade.

Desta forma, mesmo com a identificação de limitações à sua utilização, conforme abordado anteriormente acerca dos estudos de Klein (2011), a simples existência de uma base de informações comparáveis tem fundamentado a utilização intensiva dos dados oriundos do PISA como justificativa para importantes tomadas de decisão no campo das políticas sociais reflexivas à educação básica.

#### Programas Sociais Brasileiros com Reflexos sobre o PISA

Se, como abordado anteriormente, o PISA, caracterizado como um KRT, exerce influência sobre importantes ações do cenário político ao ponto de sobrepular fontes mais tradicionalmente utilizadas como subsídios às tomadas de decisão, tais como relações políticas ou ideologias dominantes, é razoável crer que alguns dos programas sociais já existentes possam manter uma significativa correlação com as orientações e boas práticas apontadas pela OCDE.

Segundo Grek (2009), diversos países apontam nos resultados do PISA, um peso significativo como um indicador de sucesso ou fracasso

nas políticas governamentais. Para a autora, o PISA é uma plataforma política de construção, mediação e difusão nacional e internacional.

A esse respeito vale comentar a iniciativa do Governo Brasileiro que, por meio do Projeto de Lei nº 8035/2010 (2010), atualmente aguardando sua deliberação pela Comissão Especial representando o Poder Executivo, que propõe em sua Meta 7, item 7.25:

confrontar os resultados obtidos no IDEB com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA, como forma de controle externo da convergência entre os processos de avaliação do ensino conduzidos pelo INEP e processos de avaliação do ensino internacionalmente reconhecidos. (Brasil, 2010)

Ainda, conforme comentado anteriormente, o PISA, enquanto processo de avaliação de ensino internacionalmente reconhecido, atribui grande relevância ao peso das desigualdades socioeconômicas que possam afetar o desempenho acadêmico discente.

Neste sentido, programas que possam diminuir o gap entre ricos e pobres por meio da transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, como o “Bolsa-Família” (BRASIL, 2004), e que mirem o fortalecimento do conceito de educação integral para crianças em idade escolar, como o “Mais Educação” (BRASIL, 2007) tendem a atenuar os altos índices de repetência e oferecer estímulos a fixação de conteúdos acadêmicos, aumentando, assim, o acesso de alunos mais necessitados a recursos formativos por meio de melhores condições de vida e permanência no ambiente escolar.

Lee, Franco e Albernaz (2007), acerca do “Bolsa-Família” brasileiro, comentam-no como uma importante iniciativa social com reflexos positivos sobre o desempenho médio discente. O Programa Bolsa Família foi implantado pelo governo federal brasileiro em outubro de 2003 com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social. No que tange à educação, exige-se 85% de frequência escolar das crianças e adolescentes na faixa entre 6 e 15 anos. O não cumprimento dessas condicionalidades implica no desligamento das famílias beneficiárias do Programa.

Ainda sobre os programas sociais brasileiros, o “Mais Educação”, cujo objetivo é a conquista efetiva da escolaridade dos estudantes, por meio da experiência da ampliação do horário escolar, podemos extrair dados do PISA que relacionam o efeito da jornada escolar nas políticas sociais (BRASIL, 2009).

Nota-se que, com base nos dados do PISA 2009, países onde seus estudantes passam mais horas em aulas regulares nas escolas, têm resultados notavelmente maiores. A OECD, a esse respeito, indica que a quantidade de horas ideal deve ser igual ou superior a 10,58/dia em atividades regulares nas escolas, desconsiderando o tempo destinado ao estudo individual fora do ambiente escolar (OECD, 2011).

Pela análise cruzada dos dados disponibilizados pela OCDE que tratam do tempo destinado às atividades acadêmicas supervisionadas em sala de aula e o desempenho médio comparado emitido pelo PISA 2009, conforme a Tabela 2, observa-se que, tanto pela interpretação do agrupamento de dados e sua linha de tendência, Gráfico 1, quanto pelo coeficiente de correlação apurado ( $r = 0,479$ ) há uma correlação linear e significativa entre estas duas variáveis, ou seja, de fato, há evidências de que um tempo maior destinado às atividades acadêmicas na escola oferece reflexos positivos sobre o desempenho no exame.

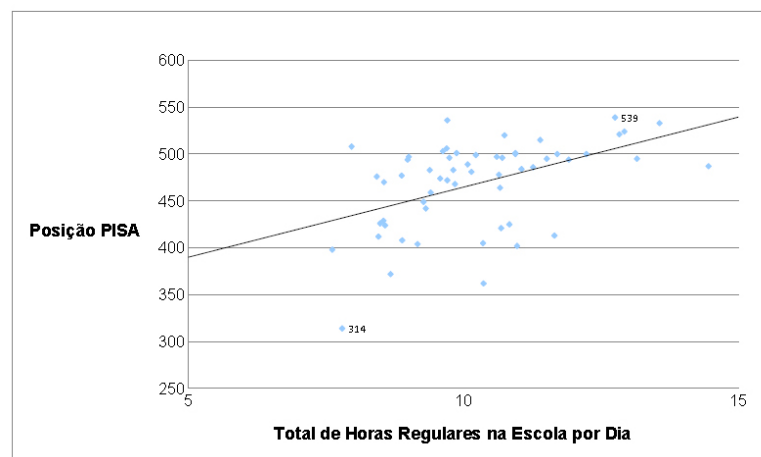


Gráfico 1 - Total de horas regulares na escola por semana e posição no PISA 2009.

Entretanto, há de se considerar que o aumento do tempo em sala de aula é uma variável entre algumas outras, tais como o próprio acesso à educação de qualidade, professores capacitados e infraestrutura adequada. Por isso, apenas o aumento da permanência do discente em sala de aula, mesmo que com contribuições notáveis à melhora de desempenho, é insuficiente para a equiparação aos líderes do exame. Como exemplo, cita-se a Turquia (41ª posição do exame como 464 pontos de média geral), onde os alunos passam em média 10,67 horas em ativida-

des regulares e diárias na escola, mas, que ainda assim, obteve média inferior a indicada pela OCDE.

O modelo educacional brasileiro oferece, em média, 8,4 horas em atividades regulares e diárias nas escolas, ou seja, uma quantidade de tempo inferior à média sugerida pela OECD, o que, provavelmente, influi nos resultados gerais (412 pontos), muito embora seja bastante precário reduzir as potencialidades da ampliação escolar à busca de mais eficiência nos resultados escolares. Tal abordagem simplista tende a limitar o verdadeiro significado da ampliação da jornada escolar que deve ser compreendido como uma política de referência para a vida do alunado, ou seja, um pilar para organização da vida em família e da sociedade em geral (CAVALIERE & COELHO, 2007).

Conclusões acerca do PISA 2009 realizadas pela própria OECD indicam que os alunos que dispõem de mais tempo em aulas regulares alcançam médias mais altas nos quesitos leitura, ciência e matemática em relação aos estudantes que passam menos tempo expostos à aprendizagem em classe.

Crahay (2002) dedica parte de sua obra para tratar sobre o tempo de ensino e aprendizagem dos alunos, produzindo estudos focalizados sobre a relação entre esta e o conteúdo ensinado, o tempo destinado para transmissão e o tempo investido pelos discentes. Concluiu que o professor que motiva um grande número de aprendizagens por parte dos alunos é aquele que dedica um tempo importante aos conhecimentos que serão avaliados e, para isso, organiza atividades ao alcance dos discentes; estes, por sua vez, empenham-se nestas atividades e apresentam sucesso nas suas contribuições verbais ou escritas.

## Referências

ALVES, Giovanni. **Toyotismo e Subjetividade**: As formas de desefetivação do trabalho vivo no capitalismo global. *Org&Demo*, v.7, n.1/2, p. 89-108, jan-jun/jul-dez, 2006.

BARRETO, R. G; LEHER, R. Trabalho docente e as reformas neoliberais. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade (org). **Reformas Educacionais na América Latina e os Trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 39 – 60.

CODO, Wanderley. **Educação: carinho e trabalho**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.432p

CONTRERAS, Jose. *Autonomia de Professores*. São Paulo: Cortez, 2002  
DUARTE, Newton. **A renição pós-moderna à Individualidade alienada e a perspectiva marxista da individualidade livre e universal**. In. DUARTE, Newton (org). *Crítica ao fetichismo da individualidade*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004, p.219 a 242.

ENGUIA, Mariano Fernández. **O discurso da qualidade e a qualidade do discurso**. In:GENTILLI, Pablo A.A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (org). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p.93-110.

FONSECA, Marília. Banco Mundial como referência para a justiça social no mundo: evidências do caso brasileiro. In: **Revista de Educação** da USP, vol.24, jan/jun, 1998.

FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Responsabilização, meritocracia e privatização**: conseguiremos escapar do neotecnicismo? In: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, 3. Campinas SP, CEDES, Anais 2011. Disponível em : [http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz\\_freitas.pdf](http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf). Acesso em: 17 set. 2011

FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. **Educação Básica no Brasil na década de 1990**: subordinação ativa e consentida a lógica do mercado. Educ.soc., Campinas, v.24, n.82,p. 93-130, abril, 2003.

HYPOLITO, A.M. Trabalho docente e profissionalização: sonho prometido ou sonho negado. In: VEIGA, I.P.A (org.) **Desmitificando a profissionalização do magistério**. Campinas, SP: Papirus. 1999.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2001. 198p

\_\_\_\_\_. **A questão Judaica**. 5º Ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MARX, K; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009

MASCARENHAS, Angela.C.B. **O trabalhador e a identidade política da classe trabalhadora**. Goiânia: Alternativa. 2002.

MARSH, Julie A.; SPRINGER, Matthew G.; MCCAFFREY, Daniel F.; YUAN, Kun; EPSTEIN, Scott; KOPPICH, Julia; KALRA; Nidhi; DiMARTINO, Catherine; PENG, Art (Xiao). A Big Apple for Educators: New York City's Experiment with Schoolwide Performance Bonuses: Final Evaluation Report. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2011. 314 p

NORONHA, O. M. Globalização, Mundialização e Educação. In: LUCENA, C. (org). **Capitalismo, Estado e Educação**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008, p.13-42

OLIVEIRA, D.A. **Educação básica**. Gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.