

# A contribuição dos indicadores do PISA para a governança educacional em contexto globalizado – Educação Comparada Finlândia-Brasil

Marcio Yabe

---

## Resumo

O cenário globalizado e da internacionalização do capital tem ampliado o nível de complexidade das relações sociais de trabalho, de produção e de governança, passando a exigir novos atores dentro das esferas pública e corporativa. Nesse contexto, o papel de organismos internacionais tais como a OCDE e seu programa mais conhecido, o PISA, conquistaram espaço estratégico entre muitas nações, especialmente pelo seu protagonismo enquanto fórum econômico e centro de dados e de informações. O presente artigo buscou a produção de uma análise reflexiva sobre essa realidade, a partir de um estudo de Educação Comparada entre os sistemas educacionais finlandês e brasileiro, dialogando com pesquisadores comparativistas como Moraes (2020) e Nóvoa (2017); e teóricos da Gestão Educacional como Libâneo (2017), Paro (2012) e outros autores do campo da educação. A abordagem utilizada para a pesquisa foi a quali-quantitativa, com levantamento de dados documentais, bibliográficos e observações, in loco, na Finlândia. Apesar das críticas acadêmicas, o estudo chega à inferência sobre a importância do PISA na produção de indicadores e informações incipientes para estudos aprofundados sobre políticas educacionais e a tomada de decisões na governança educacional em contexto globalizado.

---

## Palavras-chave:

PISA/OCDE; Educação comparada; Sistema nacional de educação; Trabalho docente.

## The contribution of PISA indicators to educational governance in a globalized context – Comparative Education Finland-Brazil

**Abstract:** The globalized scenario and the internationalization of capital have increased the level of complexity of social relations of work, production and governance, demanding new actors within the public and corporate spheres. In this context, the role of international organizations such as the OECD and its best-known program, *PISA*, have gained strategic space among many nations, especially for their role as an economic forum and data and information center. This article sought to produce a reflective analysis of this reality, based on a study of Comparative Education between the Finnish and Brazilian educational systems, dialoguing with comparative researchers such as Moraes (2020) and Nóvoa (2017); and Educational Management theorists such as Libâneo (2017), Paro (2012) and other authors in the field of education. The approach used for the research was qualitative-quantitative, with a survey of documentary and bibliographic data and observations, in loco, in Finland. Despite academic criticism, the study arrives at the inference about the importance of *PISA* in the production of indicators and incipient information for in-depth studies on educational policies and decision-making in educational governance in a globalized context.

**Keywords:** *PISA*/OECD; Comparative education; National education system; Teaching work.

## La contribution des indicateurs PISA à la gouvernance de l'éducation dans un contexte mondialisé – Comparative Education Finland-Brazil

**Résumé:** Le scénario mondialisé et l'internationalisation du capital ont accru le niveau de complexité des relations sociales de travail, de production et de gouvernance, exigeant de nouveaux acteurs au sein des sphères publiques et des entreprises. Dans ce contexte, le rôle d'organisations internationales telles que l'OCDE et son programme le plus connu, *PISA*, a acquis une place stratégique parmi de nombreux pays, en particulier pour leur rôle de forum économique et de centre de données et d'information. Cet article a cherché à produire une analyse réflexive de cette réalité, basée sur une étude de l'éducation comparée entre les systèmes éducatifs finlandais et brésilien, en dialoguant avec des chercheurs comparateurs tels que Moraes (2020) et Nóvoa (2017); et des théoriciens de la gestion de l'éducation tels que Libâneo (2017), Paro (2012) et d'autres auteurs dans le domaine de l'éducation. L'approche utilisée pour la recherche a été qualitative-quantitative, avec une enquête sur les données et observations documentaires et bibliographiques, in loco, en Finlande. Malgré les critiques académiques, l'étude arrive à l'inférence sur l'importance de *PISA* dans la production d'indicateurs et d'informations naissantes pour des études approfondies sur les politiques éducatives et la prise de décision dans la gouvernance de l'éducation dans un contexte mondialisé.

**Mots clés:** *PISA*/OCDE; Éducation comparée; Système d'éducation nationale; Travail d'enseignement.

## La contribución de los indicadores PISA a la gobernanza educativa en un contexto globalizado – Educación Comparada Finlandia-Brasil

El escenario globalizado y la internacionalización del capital han aumentado el nivel de complejidad de las relaciones sociales de trabajo, producción y gobernanza, demandando nuevos actores en el ámbito público y empresarial. En este contexto, el papel de organismos internacionales como la OCDE y su programa más conocido, *PISA*, han ganado un espacio estratégico entre muchas naciones, especialmente por su papel como foro económico y centro de datos e información. Este artículo buscó producir un análisis reflexivo de esta realidad, a partir de un estudio de Educación Comparada entre los sistemas educativos finlandés y brasileño, en diálogo con investigadores comparativos como Moraes (2020) y Nóvoa (2017); y teóricos de la Gestión Educativa como Libâneo (2017), Paro (2012) y otros autores en el campo de la educación. El enfoque utilizado para la investigación fue cualitativo-cuantitativo, con levantamiento de datos documentales, bibliográficos y observaciones, in loco, en Finlandia. A pesar de las críticas académicas, el estudio llega a la inferencia sobre la importancia de *PISA* en la producción de indicadores e información incipiente para profundizar en los estudios sobre políticas educativas y toma de decisiones en la gobernanza educativa en un contexto globalizado.

**Palabras clave:** *PISA*/OCDE; Educación comparada; Sistema nacional de educación; Trabajo docente.

## Introdução

Diversos cientistas sociais, tais como Antunes (2022) e Harvey (2004), discorreram sobre a reestruturação do modo de produção capitalista. Para os autores, desde a década de 1970 que alguns fenômenos vêm ocorrendo de forma acelerada, tais como: o deslocamento do eixo da acumulação de capital, que depende mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que de trabalhadores assalariados, provocado pelo desenvolvimento Técnico-Científico Informacional; a adesão de muitas nações, lideradas pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, ao sistema econômico Neoliberal, promovendo o ‘enxugamento’ do Estado e o estabelecimento do modelo gerencialista na administração pública; a retirada de capitais do setor produtivo e seu investimento no mercado financeiro internacional; entre outras ocorrências.

Tudo isso tem mudado a realidade social de diversas formas. É possível constatar, por exemplo, o quanto que as tecnologias da informação, da robótica, da inteligência artificial têm revolucionado e transformarão cada vez mais o processo produtivo de bens e serviços de consumo (Antunes, 2022), resultando no “[...] surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (Harvey, 2004, p. 140).

Esse novo cenário mundial tem ampliado o nível de complexidade das relações sociais de trabalho, de produção, passando a exigir novos ‘players’, novos atores, tanto na esfera corporativa, dentro dos conselhos de administração das grandes organizações empresariais (sócios, administradores, conselheiros fiscais, auditores); quanto na esfera pública, por causa dos recorrentes desajustes fiscais, sociais, políticos, econômicos, ambientais e educacionais (Teixeira & Gomes, 2019). Tudo isso contribuiu para a ampliação do conceito de governança,

[...] demandando dos agentes de governança corporativa [e pública] um maior cuidado no processo de tomada de decisão. Cada vez mais, desafios sociais e ambientais globais, regionais e locais fazem parte do contexto de atuação das organizações, afetando sua estratégia e cadeia de valor, com impactos na sua reputação e no valor econômico de longo prazo. Mudanças climáticas, a ampliação da desigualdade social e inovações tecnológicas, entre outros fatores, têm imposto transformações na vida das organizações. (IBGC, 2015, p. 15)

Dentro desse contexto, o papel de organismos internacionais, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, passou a ser importante para muitas nações, pela sua contribuição em diversas áreas constitutivas

da sociedade. Com 60 anos de atuação, a OCDE é um fórum, um centro de dados e de informações, propício para a troca de experiências, compartilhamento de melhores práticas e aconselhamento aos governos para a tomada de decisão e formulação de políticas públicas. O objetivo principal da organização está na busca pelo desenvolvimento e estabelecimento de padrões internacionais baseados em evidências, contribuindo na identificação de soluções para desafios diversos, que vão do desempenho econômico à promoção de uma educação sólida para preparar indivíduos para a vida cidadã e qualificação para o trabalho (OECD, n.d.).

Entre diversos programas e projetos da OCDE, o *Programme for International Student Assessment – PISA* é um dos mais conhecidos. O *PISA* é implementado entre os países-membros da OCDE e os países-parceiros, como é o caso da Finlândia e do Brasil, respectivamente. Na edição de 2018, por exemplo, o *PISA* teve a participação de 600.000 alunos, representando cerca de 32 milhões de jovens de 15 anos, das escolas dos 79 países e economias participantes (OECD, n.d.). O programa é desenvolvido sob a responsabilidade dos ministérios da educação dessas nações, que contam com a participação dos seus representantes no *PISA Governing Board*, o conselho que administra o programa.

Neste contexto, o presente artigo propõe uma análise reflexiva sobre a contribuição do *PISA* para a governança pública educacional e elaboração de políticas voltadas para a educação, a partir de dois questionamentos: a) qual é a utilidade do *PISA* e respectivo ‘big data’ para a governança educacional? b) O que os formuladores brasileiros de políticas educacionais podem aprender com os sistemas educacionais de países que se destacam no *PISA*, tais como a Finlândia? Para responder a esse questionamento norteador, foi realizada uma pesquisa de Educação Comparada entre os sistemas educacionais finlandês e brasileiro, nas perspectivas de Nóvoa (2017) e Moraes (2020).

A abordagem utilizada para a pesquisa foi a quali-quantitativa, a partir de levantamento de dados documentais, bibliográficos e observações, *in loco*, na Finlândia, em diálogo com autores da Gestão Educacional, tais como Paro (2012), Libâneo (2017) e outros pesquisadores do campo da Educação. Para tanto, o texto está organizado em duas seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, discorre-se sobre o *PISA* e sua importância na identificação de políticas e práticas educacionais exitosas, dentro do atual cenário mundial. A apresentação do ‘big science case’ finlandês, sua comparação com o Brasil e aprendizados possíveis são foco da seção dois.

## A importância do *PISA* para a governança educacional

A missão da OCDE, logicamente, encontra-se na defesa dos interesses dos seus mantenedores. Trata-se de um bloco econômico, no qual só tem acesso oficial quem é convidado se comprovar plena aceitação e adequação aos seus padrões internacionais.

Os esforços desses países para o estabelecimento de regras do jogo em um campo econômico globalizado, formado de relações comerciais intrínsecas, inter-relacionadas e interdependentes, é imprescindível para o bem-estar e segurança das sociedades envolvidas e participantes, principalmente se, dentro dessas regras, forem desenvolvidos temas atuais e desafiadores tais como sustentabilidade ambiental, ética pública e corporativa, qualidade de vida, educação e outros assuntos de benefício mútuo.

Fazer parte da OCDE, então, é adotar um padrão internacional de governança pública que se molda com o tempo e com o cenário mundial, com base nas evidências, na compreensão de que os países-membros e a OCDE continuam a se esforçar para fortalecer o vínculo entre as necessidades políticas e os melhores dados comparativos internacionalmente disponíveis (OECD, n.d.), ou seja, o país interessado é obrigado a se adequar aos padrões da organização, porém, como contrapartida, poderá estabelecer um vínculo com os demais membros, tendo permissão para acesso a um centro de produção de conhecimento a partir de dados coletados há décadas e de informações produzidas e disponibilizadas apenas para os países-membros da organização, com acompanhamento de diversos setores da organização para assessoria e acompanhamento (OECD, n.d.).

Por se tratar de uma assembleia que tem o objetivo de discutir temas de interesse de seus membros, um dos principais recursos da organização se encontra no seu banco de dados coletados há mais de 60 anos, o que permite a produção e compartilhamento de informações importantes para a tomada de decisões, no contexto da governança pública e corporativa. A importância desse recurso pode ser justificada a partir do conceito e da utilidade dos 'big data': dados variados, em volumes crescentes e quase imensuráveis, que são processados em velocidade cada vez maior e, muitas vezes, em tempo real, disponíveis para a realização de fins mercadológicos ou, também, educacionais.

A utilidade dos 'big data' já foi confirmada por diversas corporações industriais e é encontrada, por exemplo, na automação do processo de fabricação de mercadorias, a combinação dos termos automação e autonomia (Pinto, 2010), para que a produção contínua de bens de consumo funcione de forma automática, mas que, também, possa ser imediatamente interrompida no caso da identificação de possíveis defeitos. Esses defeitos são apontados a partir do controle rígido, também automatizado, de uma enorme quantidade de dados estatísticos levantados concomitantemente à produção, tendo como referências variações de peso, tamanho, tempo, entre outras medidas que são acompanhadas por sistemas informatizados e trabalhadores qualificados para parar a produção a partir da identificação de possibilidades de defeitos nas mercadorias.

No entanto, instituições educacionais também já utilizam grandes volumes de dados na tomada de decisões. Scaico et al (2014) apresentaram no 3º Congresso Brasileiro

de Informática na Educação (CBIE-2014) os tipos de informações processadas a partir de grandes volumes de dados educacionais: a) dados relacionados à identidade dos estudantes, quem são, principais permissões ou buscas e de onde acessam; b) principais interações de um usuário com determinada plataforma de aprendizagem, a partir de taxa de visualizações, páginas visitadas, feedbacks; c) cruzamentos de dados para aferir a relação entre conteúdos escolares e ganhos de aprendizagem de estudantes ou grupos de estudantes, a partir de pontuações obtidas nas atividades educacionais realizadas; d) informações de natureza burocrática ou administrativa, tais como frequência, notas, registros disciplinares; e) e, quando possível, dados a respeito do comportamento dos estudantes diante do processo ensino-aprendizagem.

Como ilustração, os autores (Scaico et al., 2014) citaram no CBIE-2014 diversos exemplos de utilização dos ‘big data’, desde 2007, como foi o caso da Universidade de Purdue, Estados Unidos da América – EUA, que pode desenvolver intervenções pedagógicas ao identificar estudantes em situação de risco, evitando a evasão universitária; a universidade comunitária de Saddleback, também dos EUA, que personalizou o acompanhamento estudantil, a partir de dados relacionados aos horários de trabalho dos estudantes e suas interações com os professores; plataformas de aprendizagem tais como a DreamBox3, com financiamento da Fundação Gates, ou a Khan Academy, que fazem uso dos ‘big data’ para a identificação de média de tempo que os vídeos utilizados na aprendizagem são assistidos, número de tentativas dos estudantes na resolução das atividades educacionais, tempo que os alunos ficam conectados à plataforma, entre outros exemplos.

Os ‘big data’ são recursos que podem contribuir em qualquer campo do conhecimento humano. Ou seja, são meios que proporcionam o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento de todo tipo de processo social, que podem servir como indicadores, apontamentos de possibilidades de problemas ou de melhorias. Se são pertinentes ou úteis para aplicação em determinadas situações dependerá de estudos apurados, aprofundados e detalhados. O *PISA* é um exemplo de desenvolvimento de ‘big data’.

Da primeira edição do *PISA*, em 2000, quando se avaliou apenas o desempenho dos estudantes participantes em leitura, para a última edição, em 2018, ampliou-se de forma significativa a coleta de diversos tipos de dados, além do processo avaliativo dos estudantes. Por exemplo, nessa última edição, os diretores de escolas também preencheram questionários para levantamento de informações sobre a gestão da organização escolar e dos ambientes de aprendizagem. Também foram incluídos, em países específicos, questionários para professores, sobre suas práticas educacionais; para os pais dos estudantes, para conhecer suas percepções e envolvimento no aprendizado dos filhos; além do aprofundamento em alguns temas, tais como a familiaridade dos estudantes com computadores, expectativas com a educação superior e

sobre o bem-estar dos alunos. Uma grande diversidade e quantidade de dados que, por meio do método comparativo, podem servir como estudos exploratórios preliminares, para posteriores abordagens qualitativas sobre o desenvolvimento sistêmico educacional (OECD, n.d.).

A combinação e o cruzamento desses dados podem contribuir na produção de uma infinidade de informações para a governança educacional das nações envolvidas e participantes. Destarte, não existe um modelo de educação ‘tamanho único’ para países e economias. Não é apropriado ‘recortar e colar’ o sistema educacional de um país em outro país (OECD, n.d.), ou seja, própria OCDE reconhece que seus esforços se concentram na identificação de políticas e práticas educacionais exitosas em países que registram desempenho positivo no *PISA*, na expectativa de que esses apontamentos possam estimular outras nações na investigação e exploração em como poderiam se beneficiar com programas ou políticas similares, porém, não ‘copiar e colar’ sistemas educacionais de outros países de forma indiscriminada.

Os resultados do *PISA*, especialmente por essa possível prática funcionalista do ‘copiar e colar’ modelos sistêmicos ou políticas públicas para a educação, têm sido questionados por diversos autores acadêmicos, tais como Fernandes (2019); Simola (2015); Salokang & Kauko (2015); Klein (2011), sendo uma crítica contundente a que é apresentada por Fischman et al (2018, p. 810), que categoriza as narrativas simplistas a partir dos resultados do *PISA*, para legitimar políticas educacionais, sem considerar diferenças sociais contextuais, como uma “[...] forma genuína de idiotez educativa”.

Não considerar contexto sociais e culturais na tomada de decisões, a partir de resultados de programas de avaliação internacional em larga escala (ILSA), tais como o *PISA*, pode, sim, ser considerada uma forma de insipiência (Fischman et al, 2018) dos atores educacionais envolvidos nesse processo. No entanto, desmerecer o potencial dos ‘big data’ para a governança educacional é subutilizar o potencial das Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC), partes integrantes do cotidiano do campo da educação, no armazenamento de dados de todos os tipos sobre os estudantes usuários e produção de informações diversas, a partir desse banco de dados, para a melhoria do processo ensino-aprendizagem e para a efetividade da gestão educacional. O que leva à inferência sobre a importância do *PISA* e respectivo ‘big data’ para a governança educacional, dependendo da forma e dos propósitos para os quais são utilizados.

### O *PISA*, o ‘big science case’ finlandês e o Brasil

Para Nóvoa (2017, p. 15), “[...] tudo e todos se transformaram em comparatistas, por via de uma globalização que mudou definitivamente a nossa maneira de pensar”. Para o autor, a educação comparada não deve se apropriar acriticamente de dados

e evidências com fins meramente funcionais, sobre práticas educativas que podem gerar melhores resultados, a partir da identificação das semelhanças e eliminação das diferenças. No entanto, para Moraes (2020, p. 1809), apesar da análise das similaridades e dos distanciamentos de fenômenos não ser o suficiente em uma pesquisa comparada, “[...] a iniciamos por essa parte. A evidência dos aspectos divergentes e convergentes de determinados objetos suscita a necessidade de situar a pesquisa nos contextos sociais, políticos e econômicos diversos”.

Ao comparar os resultados do último *PISA* entre a Finlândia e o Brasil, constatam-se mais divergências do que convergências, mas, esses distanciamentos são pontos de partida, são índices que expõem situações que podem ser analisadas para uma possível e apurada compreensão sobre a própria realidade brasileira e respectivo sistema de educação. É possível confirmar essa afirmação a partir de análise incipiente e ilustrativa, com base em alguns dados apresentados na última edição do *PISA* e cruzamento com uma síntese da historicidade dos dois casos em pauta: Finlândia e Brasil.

No relatório final do *PISA* 2018 (Schleicher, 2019), que apresenta as percepções e as principais interpretações da OCDE para os resultados da última edição do exame, constata-se que a variação dos resultados do desempenho de todos os estudantes finlandeses participantes no *PISA* 2018 foi de apenas 7%, de forma que esse país ficou em primeiro lugar entre os demais 78 países no quesito baixa variação nos resultados; entre os estudantes brasileiros, a variação foi de 33%. Isso significa que os resultados de aprendizagem dos estudantes de 15 anos de idade do Brasil são quase cinco vezes mais desiguais do que na Finlândia.

Tais resultados geram questionamentos sobre o processo ensino-aprendizagem estabelecido nas escolas finlandesas, existência de base nacional curricular e sistema de avaliação do aprendizado. Para Sahlberg (2018), apesar da existência de uma base nacional curricular no país, a autonomia e liberdade de escolha e priorização de conteúdos fica a critério exclusivo de cada professor. É onde se pode elencar outra informação que, aliás, pode contribuir para o esclarecimento das informações anteriores e tem relação com a formação e valorização do trabalho docente. No mesmo relatório citado acima (Schleicher, 2019), o percentual de professores com mestrado na Finlândia ultrapassa os 90% e no Brasil não chega aos 10%.

Essas informações, isoladas, são insuficientes por si só, mas geram a curiosidade epistemológica que leva a estudos aprofundados e detalhados que, conseqüentemente, podem propiciar a compreensão e o desenvolvimento de políticas públicas de Estado, de longo prazo, que ultrapassam os limites das gestões governamentais.

Na política educacional finlandesa, é possível constatar uma formação de alto nível para os seus professores. Na década de 1970, os reformadores da educação finlandesa compreenderam a necessidade de uma formação mais específica para docência. Decidiram, então, que essa formação deveria ser mais rigorosa, acadêmica,

em nível universitário, e em meados daquela década decidiram que apenas o grau de mestre, no mínimo, poderia habilitar o profissional para o ensino em sala de aula (Sahlberg, 2018).

More profound reforms involving the content of teacher training grew out of the 1974-1975 general university degree reform. Based on the recommendations of a government-appointed commission, the Master of Science degree became the basic teaching degree. It encompassed a number of educational programs and training for class teachers, subject teachers, and education experts<sup>1</sup>. (AHO et al, 2006, p. 51)

A decisão em exigir que o professor só entre em sala de aula se tiver o grau de mestre, até para o ensino infantil, permanece até os dias atuais. E isso não reduz a procura por cursos de formação de professores, pelo contrário. Para Sahlberg (2018), de 2001 até 2014 o número de vagas para esses cursos não sofreu variação significativa, permanecendo sempre entre 800 e 900 vagas, aproximadamente. Porém, o número de candidatos, no mesmo período, subiu de 5,3 mil para 8,4 mil candidatos, aproximadamente.

Para o referido autor, a profissão docente encontra-se no mesmo patamar de prestígio que a medicina. Para Tuomas Kurttila, Jouni Välimäki, Sami Markkaran, Hannele Niemi, Salla Partanem, entre outros educadores e gestores da educação na Finlândia (Futura, 2013), além da formação excelente, valorização e ambiente de trabalho docente adequado, o professor finlandês é muito respeitado e desfruta de *status* de confiança e admiração em toda a sociedade desse país nórdico.

No Brasil é diferente. Até a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN Lei nº 9394/1996 (Brasil, 2005), a formação de professores também acontecia no nível médio de ensino técnico profissionalizante. Depois da LDBEN/1996, a atuação dos professores na Educação Básica passou a exigir formação de nível superior, porém, sem a exigência de mestrado.

Para Libâneo (2017), a profissão docente está sendo desvalorizada de várias formas: econômica, social, o que tem interferido na imagem da profissão no Brasil. As condições precárias de trabalho, especialmente na iniciativa pública, salários baixos, recursos de trabalho precarizados, ambientes muitas vezes insalubres, carreira sem projeções de crescimento, entre outros fatores, têm contribuído de forma negativa tanto no desempenho em sala de aula e quanto na satisfação das necessidades sociais do professor.

A Finlândia pode ser considerada um 'big science case'. Esse país do Norte-Europeu, conhecido pelo seu inverno frio, escuro e nevado, sofreu graves consequências econômicas com a Segunda Guerra Mundial, pois, "[...] exceto por um curto período

de cessar-fogo, a Finlândia esteve em guerra de dezembro de 1939 até a primavera de 1945. O custo da guerra para aquela democracia jovem e independente, com uma população de pouco menos de 4 milhões foi enorme” (Sahlberg, 2018, p. 822). O resultado final: milhares de mortes provocadas pelos nazistas e a perda de 12% do seu território para os soviéticos, gerando condições socioeconômicas precárias, com pouca estrutura social e urbana.

A transição de uma nação nórdica pobre, agrária, destruída pela guerra e modestamente educada para uma sociedade industrializada teve início a partir de 1945, mas a passos lentos. Para se ter uma ideia, a Finlândia inaugurou seus primeiros 14 km de rodovia somente em 1963 e as principais transformações aconteceram nos anos 1970, quando o governo finlandês lançou as bases da construção de um Estado Social, que priorizou o bem-estar social dos seus habitantes. Mas vale ressaltar que, segundo Sahlberg (2018), os reformadores finlandeses perceberam que o crescimento econômico só aconteceria com o desenvolvimento dos seus cidadãos e, para isso, o seu sistema educacional elitista, ineficaz, com resultados escolares medíocres, teria que ser drasticamente reformulado.

A grande reforma no Sistema Educacional Finlandês aconteceu em 1972, quando instituíram a escolarização básica com nove anos de duração (antes eram apenas seis anos), a chamada “Peruskoulu”<sup>2</sup>, de forma que todos os estudantes, sem exceção, passaram a ingressar nas mesmas escolas de nove anos, administradas por autoridades educacionais locais, independentemente de sua residência e da sua condição socioeconômica. Foi o início da universalização da educação finlandesa.

Dentro desse recorte histórico, o Brasil também teve uma reforma educacional nos anos 1970, que deu origem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 5.692/71 (Brasil, 2005). Uma mudança importante no Sistema Educacional Brasileiro, que impactou de forma significativa o Ensino Médio e a Educação Profissional. Mas, para Giovanni e Nogueira (2018), o documento dessa reforma foi formulado por um pequeno grupo de educadores, sem discussão na sociedade. Nesse período, o governo militar instalado no Brasil desde 1964 concretizou o seu regime ditatorial, com políticas de educação centralizadoras, clientelistas, com o uso dos recursos da educação para alianças entre políticos e empresários. Os resultados não foram satisfatórios. O Brasil chegou à “[...] década de 1980 com indicadores ruins de seletividade educacional, altas taxas de reprovação e evasão escolar e sem a universalização da escolaridade fundamental obrigatória” (Giovanni & Nogueira, 2018, p. 783).

As informações anteriores, especialmente os dados levantados no *PISA*, não podem ser considerados definitivos para a tomada de decisões sobre políticas educacionais, mas, são pontos de partida (Moraes, 2020), permitem novos olhares e conhecimento de outras vivências, que podem contribuir para a compreensão da realidade do

processo educacional desenvolvido em um país, a depender da perspectiva teórico-metodológica a ser aplicada. Em resposta ao segundo questionamento deste artigo, sobre o que os formuladores brasileiros de políticas educacionais podem aprender com os sistemas educacionais de países que se destacam no *PISA*, tais como a Finlândia, duas considerações podem ser enfatizadas.

Inicialmente, na abordagem da Gestão Educacional, enquanto atividade administrativa “[...] de utilização racional de recursos [meios] para a realização de fins” (Paro, 2012, p. 106), os formuladores de políticas públicas do Brasil e do mundo, assim como os gestores em governança pública ou corporativa, podem compreender um fator lógico a partir do exemplo finlandês. Dentro dessa perspectiva da gestão organizacional, mais especificamente da administração de sistemas educacionais, sejam escolas ou o próprio sistema nacional de educação finlandês ou brasileiro, o professor está entre os principais meios ou recursos necessários para se atingir os propósitos dessas instituições, sendo parte essencial de suas atividades-fim, as atividades nucleares e definitórias, aquelas que se identificam com a área de atuação dessas organizações (Delgado, 2009). Por exemplo, a atividade-fim de um escritório de advocacia está relacionada ao trabalho advocatício e a de uma escola ou universidade, ao trabalho docente.

Sendo assim, por se tratar de uma atividade essencial, nuclear, a formação, a valorização, a motivação dos professores estão diretamente relacionadas à efetividade, à eficiência ou à eficácia de qualquer processo ou sistema educacional. Certamente, muitos outros fatores contribuem para o desempenho desses sistemas: investimentos financeiros, infraestrutura, recursos tecnológicos, situação econômico-social dos estudantes, apoio dos familiares, aptidões para a profissão docente, entre outras condições. Porém, a desvalorização dos professores e uma formação precarizada ou insuficiente, só tendem a reduzir as possibilidades de cumprimento dos propósitos da educação sistêmica, o que pode resultar, no mínimo, em variância significativa no processo ensino-aprendizagem dos estudantes de uma nação.

E, finalmente, o caso finlandês confirma o indeterminismo histórico das nações. A subjugação, de todos os tipos e origens, imposta a muitos países não é fator determinante no seu desenvolvimento social e econômico. A transformação nacional da Finlândia, conforme discorrido, efetivou-se depois da Segunda Guerra Mundial. Para Simola (2015), em 1945, 70% da população finlandesa vivia em áreas rurais e dependiam da agricultura e da silvicultura. A grande migração urbana ocorreu na década de 1960, ou seja, as transições de uma sociedade agrícola para uma sociedade industrial e, em seguida, para uma sociedade pós-industrial ocorreram a partir desse período, proporcionando uma mudança estrutural rápida na sociedade, o que, para Sahlberg (2018), está relacionada ao desenvolvimento dos seus cidadãos através de um sistema educacional efetivo, abrangente e igualitário.

## Considerações finais

Na atualidade, não se cogita deixar de realizar os censos demográficos que alimentam os ‘big data’ populacionais, dos países em geral, especialmente pela identificação de fenômenos sociais a partir do acompanhamento periódico de diversas taxas estatísticas como as de mortalidade, natalidade, envelhecimento, grau de instrução, entre muitas outras sinalizações que geram estudos, programas e políticas públicas em todas as áreas da sociedade. Os índices estatísticos levantados pelos censos, por si só, não apresentam informações completas para a tomada de decisões políticas, sociais, culturais e educacionais, porém, programas relevantes para a sociedade podem ser desenvolvidos ou priorizados a partir desses indicadores.

O *PISA* apresentou o caso do sistema educacional finlandês para o mundo. Esse país do Norte-europeu recebeu destaque internacional a partir da primeira edição do *PISA*, em 2000, por causa do desempenho de seus estudantes nos resultados do exame; o que despertou o interesse de universidades, pesquisadores, políticos, gestores do campo educacional de diversos países, inclusive do Senado Federal do Brasil (Britto, 2013). “Copiar e colar” políticas públicas educacionais da Finlândia em países como o brasileiro não seria uma prática pertinente, todavia, compreender a importância de políticas de Estado, de longo prazo, contínuas, pode ser um ponto de partida para o desenvolvimento do sistema educacional do Brasil.

Para Nóvoa (2017, p. 25),

[...] dentro de cada país, existem muitos países, muitas realidades. Dentro de cada cidade existem muitas cidades. Dentro de cada bairro, dentro de cada lugar... Se não reconhecermos as diferentes espacialidades que existem no mesmo espaço, as diferentes temporalidades que existem no mesmo tempo, dificilmente poderemos avançar para novas formas de pensar.

O campo da educação é muito vasto e exige esse pensar, esses olhares para as muitas realidades existentes dentro da própria realidade concreta e objetiva; especialmente pela própria existência do ser social, histórico, diverso, que guarda em si o potencial para transformar a si e a sociedade em que vive. Pesquisar a Educação pelo método comparativo, a partir de aspectos teórico-metodológicos para além da mera descrição para uma compreensão mais aprofundada dos fenômenos educacionais é imprescindível. Contudo, as possibilidades de indicações, sinalização, apontamentos que ocorrem entre as grandes massas populacionais, a partir de levantamentos estatísticos dos “big data”, também têm o seu papel e valor, que podem estimular (ou não) o desenvolvimento de políticas públicas, seja para a transformação de uma sociedade ou para a manutenção de uma determinada ordem social estabelecida.

## Notas

<sup>1</sup> Tradução livre: Reformas mais profundas, envolvendo o conteúdo da formação de professores, surgiram da reforma geral universitária de 1974-1975. Com base nas recomendações de uma comissão apontada pelo governo, o grau de Mestre em Ciências tornou-se o grau obrigatório para o ensino básico. Abrange vários programas educacionais e formação para professores de turma, professores de disciplinas e especialistas em educação.

<sup>2</sup> “Escola primária” em finlandês, equivalente ao Ensino Fundamental do Brasil.

## Referências

- Aho, E., Pitkänen, K., & Sahlberg, P. (2006). *Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968*. The World Bank.
- Antunes, R. (2022). *O privilégio da servidão*. Boitempo Editorial.
- Ministério da Educação e Cultura (Brasil) (2005). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN*. Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Subsecretaria de Edições Técnicas.
- Britto, T. F. (2013). ‘O que é que a Finlândia tem?’ *Notas sobre um sistema educacional de alto desempenho*. Textos para Discussão 129. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal.
- Delgado, M. G. (2009). *Curso de Direito do Trabalho*. 8 ed. Ltr.
- Fernandes, D. (2019). Avaliações externas e aprendizagens dos alunos: uma reflexão crítica. *Linhas Críticas*. <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/24579>
- Fischman, G. E., Topper, A. M., & Silova, I. (2018). La idiotez y los debates sobre las evaluaciones internacionales a gran escala en las reformas educativas nacionales. *Revista Educação Especial*. <https://www.redalyc.org/journal/3131/313158928002/html/>
- Futura (2013). Finlândia – Destino Educação. *Canal Futura*. <https://www.youtube.com/watch?v=Bj9ciijbMj8>
- Harvey, D. (2004). *A condição pós-moderna*. Loyola.
- IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2015). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. IBGC.
- Klein, R. (2011). Uma re-análise dos resultados do PISA: problemas de comparabilidade. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.* <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/j9V9wjtcBWtGkdm5dy75CzS/?format=pdf&lang=pt>
- Libâneo, J. C. (2017). *Organização e gestão da escola – Teoria e prática*. 6. ed. Heccus Editora.
- Moraes, R. de A. (2020). Materialismo dialético e educação comparada. *Filosofia e Educação*, V. 12 n. 3. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rfe/article/view/8656677>
- Nóvoa, A. (2017). Ilusões e Desilusões da Educação Comparada: Política e Conhecimento. *Educação, Sociedade & Culturas, Dossier temático Entre Paris e PISA*. [https://www.fpce.up.pt/cie/sites/default/files/ESC51\\_Antonio.pdf](https://www.fpce.up.pt/cie/sites/default/files/ESC51_Antonio.pdf)

- OECD - Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2020) *Programme for International Student Assessment*. <https://www.oecd.org/PISA/>
- OECD - Organisation for Economic Co-Operation and Development. (n.d.). *OECD official website*. <https://www.oecd.org>
- Paro, V. H. (2012). *Administração escolar: introdução crítica*. 17ª Ed. Cortez.
- Scaico, P. D.; Queiroz, R. J. G. B.; & Scaico, A (2014). O conceito *big data* na educação. 3º Congresso Brasileiro de Informática na Educação. file:///C:/Users/marci/Downloads/O\_conceito\_big\_data\_na\_Educacao.pdf
- Sahlberg, P. (2018). *Lições Finlandesas 2.0*. SESI-SP Editora.
- Salokang, M., & Kauko, J. (2015) Tomar de empréstimo o sucesso finlandês no PISA? Algumas reflexões críticas, da perspectiva de quem faz este empréstimo. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 41. <https://www.scielo.br/j/ep/a/X8v4CWcXKvRdvX8vRxG75kJ/?lang=pt&format=pdf>
- Santos, R. de C. L. F. dos (2021). Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In L. F. COUTO & J. M. RODRIGUES. *Governança Orçamentária no Brasil*. Ipea.
- Schleicher, A. (2019). *PISA 2018, insights and interpretations*. OECD.
- Simola, H. (2015). *The Finnish Education Mystery - Historical and sociological essays on schooling in Finland*. Routledge.
- Teixeira, A. F., & Gomes, Ricardo C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Rev. Serv. Público*, Brasília, 519-550, out/dez. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>

**Marcio Yabe**

Instituto Federal de Alagoas (Ifal), Brasil  
Universidade Federal de Alagoas – Cedu/Ufal  
E-mail: marcio.yabe@ifal.edu.br  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2383-1299>

**Correspondência**

Marcio Yabe, Msc.  
Pró-reitoria de Ensino, Instituto Federal de Alagoas – Ifal, Reitoria  
R. Dr. Odilon Vasconcelos, 103 - Jatiúca  
CEP: 57035-660, Maceió, Alagoas, Brasil  
Telefone: (082) 31948000

Data de submissão: Janeiro 2022

Data de avaliação: Março 2022

Data de publicação: Setembro 2022