

Tomar de empréstimo o sucesso finlandês no PISA? Algumas reflexões críticas, da perspectiva de quem faz este empréstimo

Maija Salokangas^I
Jaakko Kauko^{II}

Resumo

Desde a introdução do Programa PISA, a OCDE tem se mostrado um organismo cada vez mais poderoso no que diz respeito à administração e a políticas educacionais, tanto entre seus países-membro quanto nas demais nações. Também é fato que sistemas educacionais com bom desempenho neste exame transformaram-se em modelos de políticas e práticas educacionais para outros países. Por exemplo, o constante êxito dos adolescentes finlandeses no PISA tem mantido o sistema educacional deste país no centro das atenções mundiais há alguns anos. Este artigo apresenta algumas observações críticas relacionadas à politização dos resultados do PISA, sob um ponto de vista finlandês. Ilustrando com exemplos do próprio sistema educacional finlandês, além de avaliações qualitativas, nosso argumento é que o sistema educacional da Finlândia desenvolveu-se em local e época muito particulares, por meio de processos políticos que não podem ser replicados em outros contextos.

Palavras-chave

PISA – Finlândia – Empréstimo de políticas na educação.

I- Trinity College Dublin, Dublin, Ireland.
Contato: salokam@tcd.ie

II- University of Helsinki, Helsinki,
Finland.
Contato: jaakko.kauko@helsinki.fi

Borrowing Finnish PISA success? Critical reflections from the perspective of the lender

Maija Salokangas^I
Jaakko Kauko^{II}

Abstract

Since the introduction of PISA, the OECD has become an increasingly powerful player in education governance and policy within its member countries, as well as elsewhere. It has also become evident that education systems scoring well in the exam have become sources for policy and practice borrowing for other countries. For example, Finnish teenagers' consistent success in the PISA exam has kept the Finnish education system in the limelight of international attention for a number of years. This essay provides critical observations regarding politicisation of PISA results from a Finnish perspective. Using Finnish teacher education, as well as quality assurance and evaluation as examples, we argue that Finnish education system has developed within a particular place and time, through political processes that are not replicable in different political contexts.

Keywords

PISA – Finland – Policy borrowing.

I–Trinity College Dublin, Dublin, Ireland.
Contact: salokam@tcd.ie

II– University of Helsinki, Helsinki, Finland.
Contact: jaakko.kauko@helsinki.fi

As limitações do PISA

Desde a introdução do Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem se mostrado um organismo cada vez mais poderoso no que diz respeito a políticas e gestão educacionais, tanto entre seus países-membro quanto nas demais nações (GREK, 2009; SELLAR; LINGARD, 2013). Em todo o mundo têm surgido relatos sobre as inúmeras maneiras pelas quais os resultados do PISA estão influenciando políticas de educação nacionais (GÜR et al. 2011; TAKAYAMA, 2010; ERTL 2006). São visíveis, hoje, os efeitos da transformação de sistemas educacionais que obtiveram boas notas no exame – como é o caso da Finlândia e de Xangai – em modelos de política e de práticas educacionais para outros países. (DOBBINS; MARTENS, 2011; SELLAR; LINGARD, 2013). Este artigo apresenta observações críticas sobre a politização dos resultados do PISA, a partir de um ponto de vista finlandês. Nosso argumento, aqui, é que os limites de pesquisas comparativas, tais como a proposta pelo PISA, e a complexidade do alegado sucesso do sistema educacional finlandês trazem à tona alguns questionamentos sobre tentativas de empréstimos de sistemas educacionais.

É raro que os pesquisadores questionem a excelência da qualidade da análise quantitativa do PISA. Contudo, a comparabilidade de seus resultados, sua limitada abrangência e as repercussões políticas que ele tem provocado tem sido alvo de críticas. Por exemplo, as variáveis associadas a contextos específicos dão pouca margem a interpretações de natureza comparativa, em razão de problemas metodológicos do PISA, tais como: amostragem, confiabilidade, ausência de dados e a possibilidade de comparação de diferentes culturas (RUTKOWSKI; RUTKOWSKI, 2010, 2014). Preocupados sobretudo com o foco e o impacto do PISA, e prestes a publicar os resultados da edição 2014 deste exame, um grupo de acadêmicos endereçou uma carta aberta a Andreas Schleicher, diretor do

PISA, enfatizando que “a limitada opção da OECD por testes padronizados traz o risco de transformar o aprendizado num trabalho penoso, que acaba com a alegria contida em tal aprendizado” (OECD, 2014). Do ponto de vista da educação comparativa, Nóvoa and Yariv-Mashal (2003) apontam para o risco de as pesquisas estarem sendo usadas como uma mera “modalidade de gestão”, em vez de uma análise do “percurso histórico”. Tal preocupação reflete visões contidas em pesquisas sobre educação comparativa numa era de avaliações internacionais em larga escala: os resultados dos testes, e particularmente o uso político que deles se faz, desconsideram o contexto social do aprendizado, e adulteram comparações complexas, transformando-as num jogo de números simplista. O PISA, particularmente, transformou-se num “ponto de passagem compulsório” (CARVALHO, 2013) para as tomadas de decisão em nível nacional. Contudo, conforme assinalado por Waldow (2010), em meio ao debate político na Alemanha, a Finlândia era vista apenas como uma “tela de projeção” para reformas que talvez estivessem apresentando, na realidade, uma imagem utópica e distorcida. Não é fácil fazer comparações ou fazer reformas com base nos resultados do PISA, já que pouco se sabe sobre a dinâmica deste sistema isolado, que desconsidera os aspectos sociohistóricos da educação (SIMOLA, 2005; MULFORD, 2002; GOLDSTEIN, 2004). Porém, no nosso entender, estas observações críticas não afetaram a popularidade do PISA e de outras avaliações em larga escala inseridas no debate sobre a educação global.

O sucesso constante obtido pelos adolescentes finlandeses no exame PISA (MINISTÉRIO..., 2014a, b, c, d, e,) manteve o sistema educacional finlandês no foco das atenções internacionais durante alguns anos. Inúmeras razões têm sido apresentadas, para explicar este sucesso. Por exemplo, o Ministério da Educação e Cultura finlandês argumenta que tal sucesso pode ser creditado: à alta competência dos professores; ao sistema de ensino integral

do país, que oferece uma educação uniforme para todas as faixas etárias; e ao considerável grau de autonomia dado às escolas. Com efeito, uma peculiaridade do sistema finlandês é o fato de o ensino fundamental e o médio serem gratuitos – o que inclui, além da instrução, material escolar, refeições para os alunos, assistência médica, ensino direcionado a alunos com necessidades especiais, e aulas de reforço; não há escolas privadas no país (Ministério..., 2015a). No que diz respeito à qualificação dos docentes, a Finlândia exige do professor o título de mestrado, e devido à alta popularidade do programa de mestrado, há uma acirrada competição pelas vagas de docente nas escolas. Também vale a pena mencionar que não existem avaliações ou rankings das escolas públicas com base no desempenho acadêmico, o que dá aos professores uma boa margem de manobra para o planejamento de atividades pedagógicas e a avaliação do aprendizado dos alunos (Ministério..., 2013). Em vez dos exames nacionais, o desempenho dos alunos é mensurado com base numa avaliação contínua realizada pelos professores. Ademais, o currículo básico é o único concebido para aplicação no país inteiro; isso oferece aos professores e às autoridades municipais uma liberdade considerável para a tomada de decisões.

Talvez um dos aspectos mais importantes revelado pelos exames é que as pontuações que indicam o desempenho dos alunos e das escolas finlandesas são as que contêm a menor variação dentre os países avaliados pelo PISA, o que indica uma equidade generalizada e coesão social em todo o país. Isso significa que a escola pública finlandesa conseguiu aliar um desempenho de excelência a um alto nível de igualdade nos resultados obtidos. Este é um traço bastante ilustrativo do contexto sociopolítico no qual a educação está inserida, e também da prática pedagógica – elementos que estão além do alcance analítico dos dados coletados pelo PISA.

Portanto, apresentaremos a seguir algumas reflexões relacionadas ao empréstimo

de políticas educacionais, da perspectiva de quem faz este empréstimo. Este artigo está estruturado da seguinte maneira: em primeiro lugar, apresentamos algumas razões para o sucesso da Finlândia no PISA. Considerando nossa limitação de espaço, não será possível abordar a multiplicidade de motivos alegados para explicar o ótimo desempenho dos adolescentes finlandeses neste Exame; porém, para deixarmos claro nosso ponto de vista sobre os temas abordados nesta coletânea, decidimos centrar o foco na formação do professor finlandês – com base na pesquisa –, e nas políticas relacionadas à garantia de qualidade e às avaliações. A partir disso, apresentaremos observações contextualizadas sobre o sistema educacional finlandês, que nos servirão de base para externarmos algumas inquietações fundamentais, inerentes ao empréstimo de políticas educacionais internacionais.

A academização da formação dos professores finlandeses: um árduo caminho rumo ao reconhecimento

A formação dos professores finlandeses tem sido alvo de significativa atenção dos demais países, e apresentada como um dos mais convincentes argumentos para o êxito da Finlândia no PISA (SAHLBERG, 2011; TOOM et al., 2010; KUPIANEN et al., 2009; TRYGGVARSSON, 2009). Desde a década de 1970, medidas sistemáticas têm sido adotadas no país, a fim de operacionalizar a formação de professores com base na pesquisa acadêmica. As reformas no sistema de formação de professores, realizadas entre 1973 e 1979, introduziram significativas mudanças na qualificação destes profissionais, na medida em que a formação do professor do ensino fundamental, que ocorria em seminários de qualificação de docentes, passou a ser feita nas universidades, que passaram também a responsabilizar-se pela organização de estudos pedagógicos voltados à formação dos docentes do Ensino Médio (RANTALA et al., 2013). Numa tentativa de elevar o status profissional

dos docentes, bem como o status acadêmico da formação dos docentes, a formação do professor de Ensino Fundamental foi elevada ao nível de Mestrado em 1979. É neste período que surgem conceitos como o “pensamento didático” e o do “professor reflexivo”. Na sequência da linha evolutiva da conceitualização, na década de 1980 emergiu o conceito de uma formação do docente “direcionada à pesquisa” (LAHDES, 1989), e houve um empenho particular para estabelecer sólidas bases para a formação dos docentes dentro da academia. Hoje em dia, a formação do professor finlandês pode ser resumida no conceito de “formação baseada na pesquisa acadêmica”. Toom et al. (2010) apresentam uma abordagem prática de tal formação, que ocorre em quatro etapas:

Na Finlândia, a formação do docente baseada na pesquisa acadêmica apresenta quatro características: 1) o currículo é estruturado de acordo com uma análise sistemática da educação; 2) a íntegra de sua formação está baseada em pesquisas; 3) a organização das atividades permite que os alunos desenvolvam a argumentação, a tomada de decisões e a apresentação de justificativas, ao mesmo tempo em que examinam e propõem soluções para problemas pedagógicos; 4) os alunos desenvolvem habilidades de pesquisa acadêmica (TOOM et al., 2010, p. 333).

Assim sendo, o objetivo da formação dos professores finlandeses tem sido o de proporcionar aos alunos-docentes as habilidades de pesquisa e o modo científico de raciocínio que eles poderão utilizar de forma independente, na solução de problemas práticos. Além disso, ao final de sua formação, além do conhecimento prático adquirido, que poderão utilizar em sua prática cotidiana de ensino, estes docentes terão alcançado um estágio em que poderão considerar a possibilidade de seguir a carreira de pesquisadores, na mesma condição dos pós-graduandos de outros programas de Mestrado.

Entretanto, o êxito da formação de docentes com base nas pesquisas também tem sido alvo de críticas na Finlândia, à medida que pesquisas realizadas particularmente nas áreas de sociologia, política e história da educação contribuíram para dar uma dimensão crítica à imagem que esta formação de docentes da Finlândia tem a nível internacional. Aqui, nosso foco estará centrado nos desafios enfrentados pela formação de docentes em sua tentativa de encontrar um lugar próprio nas universidades, e também em questões relacionadas à aplicação prática de uma formação de docentes estruturada em bases teóricas.

Desde as reformas da década de 1970, a formação de docentes tem se situado no meio de duas vertentes opostas: entre as demandas de natureza prática e as pressões para atuar com credibilidade dentro do meio acadêmico. Na verdade, Simola e Rinne (2010) chamam a atenção para a natureza circunstancial da academização da formação de docentes. As primeiras sugestões apresentadas pelo Comitê de Formação dos Docentes propunham uma qualificação docente sem a necessidade de um título de mestre. O trabalho desenvolvido por este comitê ocorreu na mesma época que a reforma geral dos cursos de graduação universitários, e graças a isto é que a formação de docentes foi elevada ao mesmo patamar de outras profissões acadêmicas (SIMOLA; RINNE, 2010). Durante os anos iniciais da formação acadêmica de docentes, nas décadas de 1980 e 1990, os críticos mais veementes no meio acadêmico, contrários à formação de docentes baseada em pesquisas, foram os sociólogos da educação; estes expressaram sua preocupação com a qualidade da pesquisa realizada durante a formação de docentes, e particularmente com a baixa qualidade das dissertações de mestrado apresentadas pelos alunos-docentes, na comparação com as de outros programas de mestrado (KEMPPAINEN; VIRTÁ, 2013). Tal fato não chega a surpreender, tendo em vista a relativa incipiência deste campo de estudos, já que os profissionais responsáveis

pela formação de docentes, na época, estavam mais preocupados com a prática do que com os trabalhos acadêmicos. Argumentou-se também que o modo como a formação de docentes justificava sua existência – por meio de abordagens didático-pedagógicas um tanto quanto limitadas – resultaria numa perspectiva não-histórica e estreita desta profissão e desta área de estudos (SIMOLA et al., 1997).

Os profissionais responsáveis pela formação de docentes respondiam a tais críticas com um empenho constante para elevar ainda mais o nível acadêmico desta formação, aumentando o número de docentes com o título de doutorado, além de aumentar sua produção acadêmica. Como mostram Rantala et al. (2013), isso ficou particularmente evidente a partir do início da década de 1990, quando o número de títulos de doutorado entre docentes, bem como a atividade de pesquisas de modo geral, teve um acréscimo considerável em todo o país. Eles também apontam para um problema de ordem prática, relacionado ao atual estado da formação de docentes baseada em pesquisas, ao observar um paralelo entre o aumento das atividades de pesquisa entre os formadores de docentes (que contribuiu para a promoção de sua imagem perante a comunidade acadêmica) e a redução do tempo de contato com os alunos. De fato, cada vez mais a formação de docentes tem ocorrido de modo autodidata, com um aumento constante do tempo dedicado a esta modalidade de estudos, nas últimas décadas. Além disso, a natureza da formação de docentes tem tido uma significativa mudança de foco, passando da atividade didática em sala de aula para uma reflexão baseada em pesquisas (SALMINEN; SÄNTTI, 2012).

Embora a formação de docentes certamente tenha adquirido um status acadêmico nas últimas décadas, e criado entre os docentes uma mão de obra qualificada, com competência e habilidades de pesquisa, as provas empíricas relacionadas às implicações da formação de docentes baseada em pesquisas, em termos de prática efetiva, ainda são bastante

escassas. Trata-se de um aspecto interessante, considerando que uma questão central nos debates relacionados à academização da formação de docentes traz à tona a dúvida: a educação com base em pesquisas é apropriada para os docentes, tendo em vista a natureza prática de seu trabalho cotidiano? Se considerarmos as pesquisas realizadas até o momento, ainda parece haver uma lacuna entre teoria e prática. Em suas pesquisas, Krokfors et al. (2011) chegaram à conclusão que os formadores de docentes consideravam relevante o seu trabalho com base nas pesquisas. Contudo, externaram sua preocupação sobre o modo pelo qual tal formação é efetivamente transmitida aos seus alunos-docentes. Pesquisas com foco em experiências de docentes (BLOMBERG; KNIGHT, 2015; LAINE, 2004) dão respaldo a tal preocupação, sugerindo que docentes recém-qualificados, em particular, relatam a existência de lacunas entre a formação de docentes com base em pesquisas e as demandas práticas do cotidiano escolar. Estes resultados mostram que, ao mesmo tempo em que a comunidade acadêmica tem adotado uma postura cautelosa em relação à formação de docentes com base em pesquisas, os formadores de docentes e os alunos-docentes também identificam lacunas nesta formação.

A academização da formação de docentes na Finlândia tem se revelado um percurso longo e cheio de percalços; trata-se de um processo que tem sido estreitamente associado a outras reformas. Kemppainen e Virta (2013) sugerem que, embora tenha havido um investimento significativo na formação de docentes nas últimas décadas, isso só começou a ocorrer quando os resultados do PISA finalmente legitimaram a formação de docentes na academia, atribuindo um selo público de aprovação e reconhecimento à formação de docentes, e considerando-a um programa de estudos com credibilidade acadêmica. Assim sendo, a despeito de seu sucesso internacional, em face dos argumentos já apresentados este Exame deve ser compreendido dentro de um

contexto histórico e político, e não como uma entidade isolada. A seguir, faremos um esclarecimento mais detalhado sobre a elaboração de políticas educacionais, o que possibilitará uma melhor compreensão do contexto finlandês.

A dinâmica constitutiva e as dificuldades do empréstimo de políticas educacionais

Em meio às discussões políticas das lições aprendidas com o PISA, dois aspectos particulares do empréstimo de políticas são negligenciados. Em primeiro lugar, evidências contidas em diferentes áreas de pesquisa têm mostrado a dificuldade de operar mudanças políticas em conformidade com uma política educacional estabelecida (ver KAUKO, 2013). As instituições criam suas próprias restrições às reformas com base em “dependências de trajetória” (PIERSON, 2000), em normas (MARCH; OLSEN, 1989), ou simplesmente na complexidade da esfera social (KAUKO, 2014). Isso traz à tona o tema da facilidade da importação de uma política educacional. Este problema já foi objeto de discussão em pesquisas comparativas, no passado: por exemplo, nos termos da indigenização (PHILLIPS; OCHS, 2004) ou nas “políticas integradas” (OZGA; JONES, 2006). Em segundo lugar, conforme assinalado por Geoff Whitty (2012), os resultados de um “turismo de políticas” geralmente baseiam-se em evidências questionáveis para a legitimação de reformas. Na verdade, a pesquisa sobre “empréstimos” no âmbito da educação comparativa destaca que uma das principais razões alegadas para recorrer ao empréstimo é, em vez de uma importação de políticas objetiva, a oportunidade de obter a legitimidade para reformas nacionais (ver WALDOW, 2012, p. 420).

Entretanto, o “milagre finlandês obtido no PISA” despertou grande interesse, e representantes de várias partes do mundo foram enviados à Finlândia para visitar as

escolas, os departamentos de capacitação de docentes e órgãos administrativos do país. Este interesse global pelo Ensino Fundamental finlandês também está atrelado às sugestões de que se use a marca registrada do país para fins de exportação, ou empréstimo: “A eficácia do modelo finlandês já foi comprovada, e ele pode muito bem ser utilizado como um meio de aperfeiçoamento para muitos países em desenvolvimento” (Relatório Country Brand 2010, 195). Um aspecto que impressiona inúmeros visitantes de outros países – e omitido neste relatório – é a prática finlandesa no que diz respeito ao controle de qualidade e à avaliação da educação no país. Analisaremos tal aspecto com maior atenção, já que ele nos serve como um bom exemplo das dificuldades relacionadas à exportação de políticas educacionais.

Sahlberg (2011) oferece-nos uma explicação – muito citada – para o sucesso finlandês. Uma de suas principais observações é que o ensino finlandês está muito distante do chamado Movimento Global para a Reforma da Educação (GERM, na sigla em inglês). Neste movimento são estimulados os Testes de Alto Impacto padronizados, a responsabilização com base em testes e técnicas como, por exemplo, a fiscalização, e, geralmente, um ambiente competitivo. Contrastando com estas práticas, o “jeito finlandês” – conforme a expressão usada por Sahlberg – vale-se de uma estrutura curricular simples porém flexível, sem testes padronizados, na qual um alto nível de confiança na profissão do docente lhes proporciona espaço para a ação, e uma grande responsabilidade, ao mesmo tempo que a mantém alicerçada sobre valores pedagógicos bastante tradicionais (c.f. SIMOLA, 2005). Por outro lado, Sahlberg (2011) mostra considerável ceticismo em relação ao empréstimo direto de políticas; em vez disso, observa que as principais condições para uma política educacional bem sucedida estão, na verdade, inseridas num contexto social mais amplo, e que as lições fundamentais a serem aprendidas têm a ver com o questionamento de conceitos como “escolha, competição e

privatização”, e com a capacitação de docentes em nível de mestrado.

A descrição feita por Simola (2014) das principais características do sistema finlandês se assemelha à de Sahlberg (2011), mas as premissas de cada um dos autores em relação às origens deste modelo são bastante diferentes. Na visão de Simola (2014), o ensino fundamental finlandês mantém alicerces em três dinâmicas constitutivas: “proteção de um igualitarismo já internalizado”, “estímulo à confiança” e “intensificação de um progressismo paternalista”. Cada uma destas dinâmicas constitutivas não é produto de um planejamento consciente, mas antes uma combinação de fatores estruturais e discursivos, e de uma ação política. No que diz respeito ao controle de qualidade, e às avaliações, tais dinâmicas constitutivas, incorporadas à estrutura institucional, resultaram num sistema que prescinde de rankings ou exames padronizados, no qual os resultados de testes baseados em amostras são usados apenas para fins de planejamento administrativo, em vez de ampliar o leque de escolhas das pessoas, ou estimular a expressão de suas opiniões (SIMOLA et al., 2013; KAUKO; VARJO, 2008).

Estas dinâmicas, que moldam as políticas finlandesas de controle de qualidade e de avaliações, fazem parte de ambientes sociohistóricos circunstanciais, que têm estimulado o planejamento a longo prazo, e amenizado os impactos das mudanças. Esse tipo de planejamento conta com o apoio do ambiente político e das estruturas institucionais. Tradicionalmente, um revezamento dos partidos políticos, em governos de coalizão, garante a permanência de um dos três principais partidos no poder, o que garante a continuidade, e uma necessidade de uma tomada de decisões que seja consensual (KAUKO, 2011). Na verdade, à exceção do debate sobre o ensino integral nos anos 1970, a educação não tem sido o principal foco dos debates políticos (JALAVA et al., 2012), e a escola de ensino integral representa um acordo firmado entre as principais forças

políticas, o que contribuiu para a manutenção de sua estabilidade (KAUKO et al., 2015). O sucesso finlandês no PISA reforçou a estabilidade do sistema, ao calar vozes contrárias ao sistema educacional vigente (SIMOLA, 2014). Criou-se um escudo contra possíveis mudanças quando, nos anos 1990, a depressão econômica catalisou um processo legislativo com uma descentralização radical, delegando decisões sobre a educação à esfera municipal (local), já que, para os tomadores de decisão a nível federal, era mais fácil deixar para o governo local a decisão sobre os cortes nos orçamentos (SIMOLA et al., 2009). Como resultado disso, o governo federal não teria mais o poder de alterar radicalmente as práticas locais. De fato, uma atuação governamental que favorecia tendências a longo prazo e uma estrutura educacional/administrativa que servia de escudo contra mudanças acabaram impondo limites institucionais para a implementação de mudanças na educação.

Rupturas em meio ao consenso

Não obstante os altos e constantes índices de desempenho dos adolescentes finlandeses no PISA, estatísticas recentes têm mostrado um ligeiro declínio nos resultados (MINISTÉRIO..., 2014e). Tendo em vista as críticas aqui apresentadas, não é possível dizer com certeza se tal queda tem alguma relação com as recentes mudanças no sistema educacional finlandês, ou se isso tem a ver com mudanças a longo prazo; ou mesmo se está associado a outros fatores relacionados aos aspectos sociais e culturais que são, de fato, mensurados pelo PISA.

A despeito da continuidade institucional acima descrita, o modelo finlandês não está isento de mudanças. Estamos nos deparando, hoje em dia, com vários sinais de fragilidade e progressivas mudanças, que têm transformado o sistema educacional finlandês. Desde a introdução da escolha da instituição escolar baseada no “ensino com uma ênfase especial”, tem havido, nas grandes cidades,

uma diversificação cada vez maior em tais escolhas, no que diz respeito às circunstâncias socioeconômicas das famílias (BERNELIUS, 2013; KOSUNEN, 2012; POIKOLAINEN, 2012; SEPPÄNEN et al., 2012). Particularmente nas áreas urbanas, os pais têm exercido de modo ativo esta possibilidade de escolha da instituição escolar (VARJO et al., 2014; KOSUNEN, 2014). Contudo, a singularidade da relação entre procura e oferta das escolas urbanas finlandesas é que, devido à inexistência de rankings que mostrem o desempenho das escolas, ou de relatórios de inspetores educacionais, o conceito de escola “boa” ou “ruim”, para os pais, estará baseado em suas impressões e em observações superficiais sobre a reputação das escolas. Por exemplo, estudos de Kosunen (2014) revelaram que grupos de estudantes social e etnicamente miscigenados, e uma baixa expectativa em relação à satisfação dos alunos são tidos como fatores determinantes para classificar uma escola como “ruim”, e afetam a escolha dos pais.

É possível que o sistema político também esteja mudando. Além dos três principais partidos políticos, um quarto partido, populista, juntou-se a este grupo seletivo em 2011, e conseguiu manter-se em evidência também nas eleições parlamentares de 2015. Ainda é cedo para tirar conclusões duradouras, mas este novo partido poderá romper a continuidade dos governos anteriores e, com isso, polarizar a esfera política. Contudo, é pouco provável que as rupturas de consensos tenham origem no Ministério da Educação. Em documento recente, no qual apresenta sua “visão do futuro”, o Ministério, ao lidar com a questão do declínio nos rankings, mostra-se determinado a interromper o processo de diversificação:

Conforme demonstrado por pesquisas nacionais e internacionais, o desempenho do aprendizado dos jovens piorou. [...] O status finlandês – de país com uma economia baseada em pessoas altamente qualificadas – está sendo colocado em xeque, já que foi interrompida a ascensão

do nível educacional, que perdurou por décadas [...] Futuras melhoras nos resultados de desempenho acadêmico exigem o desenvolvimento de um ambiente escolar que dê atenção a um bem-estar social de maior amplitude [...] A tendência à diversificação será barrada. (MINISTÉRIO..., 2014, p. 10-11 [tradução dos autores]).

Concluindo, nosso argumento, neste artigo, é que o empréstimo de políticas educacionais com base no sucesso em exames internacionais é um tanto problemático, quando se toma exemplos finlandeses como a formação de docentes baseada em pesquisas, e também o controle de qualidade e avaliações escolares. A nosso ver, embora seja uma história de sucesso internacional, a formação de docentes baseada em pesquisas não está isenta de problemas, já que algumas questões relacionadas à aplicação de conteúdos teóricos continuam sem solução. Enfatizamos, ainda, que a academização da formação de docentes tem sido um longo processo, estritamente ligado a outras reformas e, como tal, ela deve ser examinada dentro de um contexto histórico e político, e não como uma entidade à parte, replicável num contexto distinto. Isto também se aplica ao controle de qualidade e a práticas de avaliação finlandesas, uma vez que estes também se desenvolveram em locais e épocas particulares, por meio de processos políticos que não têm como ser replicados em outros contextos políticos. Estão profundamente enraizados em políticas socioculturais reivindicadas ao longo da História, há muito tempo.

Seria muito difícil tentar criar políticas que possam ser transportadas do contexto finlandês para um contexto diferente. Com efeito, isso seria praticamente impossível, se olharmos para o sistema educacional finlandês de modo integral, e parte de um contexto sociohistórico mais amplo. Sob uma perspectiva histórica, as principais soluções institucionais na Finlândia têm se mostrado circunstanciais, não são apenas

o resultado de ações políticas deliberadas. Por exemplo, na exportação de práticas avaliativas finlandesas para um contexto radicalmente diferente, o do Chile, é difícil imaginar de que modo seria possível enfrentar a resistência dos mecanismos de competição e de mercado locais (KAUKO et al., 2015). De um ponto de vista político, o sistema de ensino integral é o resultado de um pacto firmado entre os principais partidos, e viável apenas durante uma época específica na histórica. Se houvesse uma tentativa política semelhante, de se chegar a um consenso, num contexto diferente, ou mesmo na Finlândia contemporânea, as linhas de ação teriam de basear-se em interpretações culturais e políticas distintas sobre o modo de funcionamento da escola de ensino integral, e sobre como ela deveria funcionar. Sob uma perspectiva cultural, por exemplo, se um contexto de avaliações de alto impacto tivesse de ser reformado, e transformado num modelo finlandês, o restabelecimento da confiança na profissão que um país substituiu por práticas administrativas certamente exigiria

da sociedade uma nova compreensão do significado da docência. Por fim, estar ciente de que o sucesso finlandês no PISA é o resultado de um desempenho de aprendizado igualitário, associado a uma sociedade igualitária, em termos socioeconômicos, nos ajuda a determinar o que deve ser desenvolvido para garantir boas notas em avaliações internacionais em ampla escala.

Em razão dos motivos já apresentados neste artigo, juntamo-nos ao grupo majoritário de acadêmicos que expressam preocupação com o uso de rankings e classificações internacionais como uma maneira de legitimar – ou pior, servir de orientação para – a tomada de decisões. O que tais rankings ignoram é o fato de os processos de escolarização e de educação serem sempre parte de uma sociedade na qual eles estão inseridos.

Gostaríamos de agradecer seus colegas brasileiros, da Universidade de São Paulo, e da Universidade Federal de Santa Catarina, pela calorosa acolhida proporcionada em nosso período de visita. Estendemos nossa gratidão, também, a Sonja Kosunen, da Universidade de Helsinki, por seus valiosos comentários.

Referências

BERNELIUS, V. **Eriytyvät kaupunkikoulut**: Helsingin peruskoulujen oppilaspohjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä. Helsinki: University of Helsinki, Faculty of Science, Department of Geosciences and Geography, 2013.

BLOMBERG, S.; KNIGHT, B. A. Investigating novice teacher experiences of the teaching dynamics operating in selected school communities in Finland. **Improving Schools**, 2015. 1365480215576176.

CARVALHO, L. M. The fabrications and travels of a knowledge-policy instrument. **European Educational Research Journal**, v. 11, n. 2, p. 172-188, 2013.

COUNTRY BRAND REPORT. Mission for Finland: how Finland will solve the world's most wicked problems. consider it solved! **Country Brand Report**, 2010. Available in: <<http://team.finland.fi/public/download.aspx?ID=108291&GUID={D8AAEE70-76CD-4C3B-A932-AF1FFE027B62}>>. Access: Apr. 10, 2015.

DOBBINS, M.; MARTENS, K. Towards an education approach à la Finlandaise? French education policy after PISA. **Journal of Education Policy**, v. 27, n. 1, p. 23-43, 2012.

ERTL, H. Educational standards and the changing discourse on education: the reception and consequences of the PISA study in Germany. **Oxford Review of Education**, v. 32, n. 5, p. 619-634, 2006.

- GOLDSTEIN, H. Education for all: the globalization of learning targets. **Comparative Education**, v. 40, n. 1, p. 7-15, 2004.
- GREK, S. Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe. **Journal of Education Policy**, v. 24, n. 1, p. 23-37, 2009.
- GÜR, B. S.; ÇELİK, Z.; ÖZOĞLU, M. Policy options for Turkey: a critique of the interpretation and utilization of PISA results in Turkey. **Journal of Education Policy**, v. 27, n. 1, p. 1-21, 2012.
- JALAVA, M.; SIMOLA, H.; VARJO, J. Hallinnosta hallintaan – Koulutuksen hallinnon muutos 1960-luvulta 2000-luvulle. In: KETTUNEN, P.; SIMOLA, H. (Eds.). **Tiedon ja osaamisen Suomi: kasvatus ja koulutus 1960-luvulta 2000-luvulle**. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2012.
- KAUKO, J. Complexity in higher education politics: bifurcations, choices and irreversibility. **Studies in Higher Education**, v. 39, n. 9, p. 1683-1699, 2014.
- KAUKO, J. Dynamics in higher education politics: a theoretical model. **Higher Education**, v. 65, n. 2, p. 193-206, 2013.
- KAUKO, J. **Korkeakoulupolitiikan dynamiikat Suomessa**. Helsingin yliopisto: Käyttäytymistieteiden Laitos, 2011. (Kasvatustieteellisiä tutkimuksia, 239).
- KAUKO, J. et al. Historical dynamics in Chilean and Finnish basic education politics. In: SEPPÄNEN, P. et al. (Eds.). **Contrasting dynamics in education politics of extremes: school choice in Chile and Finland**. Rotterdam: Sense, 2015. In print.
- KAUKO, J.; VARJO, J. Age of indicators: changes in the Finnish education policy agenda. **European Educational Research Journal**, v. 7, n. 2, p. 219-231, 2008.
- KEMPPAINEN, L.; VIRTÄ, A. Jännitteistä rinnakkaiselo-akateeminen luokanopettajakoulutus Raumalla ja Turussa. In: Rantala, J.; Rautiainen, M. (Eds.). **Salonkikelpoiseksi maisterikoulutukseksi: luokanopettaja ja opinto-ohjaajakoulutusten akatemoitumiskehitys 1970-luvulta 2010-luvulle**. Helsinki: Suomen Kasvatustieteellisen Seura, 2013.
- KOSUNEN, S. Reputation and parental logics of action in local school choice space in Finland. **Journal of Education Policy**, v. 29, n. 4, p. 443-466, 2014.
- KROKFORS, L. et al. Investigating Finnish teacher educators' views on research based teacher education. **Teaching Education**, v. 22, n. 1, p. 1-13, 2011.
- KUPIAINEN, S.; HAUTAMÄKI, J.; KARJALAINEN, T. **The Finnish education system and PISA**. Helsinki: Ministry of Education, 2009.
- LAHDES, E. Opettaja työnsä tutkijana. **Kasvatus**, v. 20, p. 468-475, 1989.
- LAINEN, T. Huomisen opettajat: luokanopettajakoulutus ammatillisen identiteetin rakentajana. **Acta Universitatis Tamperensis**, n. 1016, 2004.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: Free Press, 1989.
- MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. **Background for Finnish PISA success**. Finland: MEC, 2014f. Available in: <<http://www.minedu.fi/pisa/taustaa.html?lang=en>>. Access: Dec. 18, 2014.
- MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. **Basic education in Finland**. Finland: MEC, 2015a. Available in: <<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/perusopetus/?lang=en>>. Access: Apr. 14, 2015.
- MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. **Finnish education in a nutshell**. Finland: MEC, 2013. Available in: <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2013/liitteet/Finnish_education_in_a_nutshell.pdf>. Access: Apr. 14, 2015.
- MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. **Osaamisella ja luovuudella hyvinvointia: opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus 2014**. Helsinki: Opetus- ja Kulttuuriministeriö, 2014g.
- MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. **The results of PISA 2000**. Finland: MEC, 2014a. Available in: <<http://www.minedu.fi/pisa/2000.html?lang=en>>. Access: Dec. 18, 2014.

MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. **The results of PISA 2003**. Finland: MEC, 2014b. Available in: <http://www.minedu.fi/pisa/2003.html?lang=en>. Access: Dec. 18, 2014.

MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. **The results of PISA 2006**. Finland: MEC, 2014c. Available in: <http://www.minedu.fi/pisa/2006.html?lang=en>. Access: Dec. 18, 2014.

MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. **The results of PISA 2009**. Finland: MEC, 2014d. Available in: <http://www.minedu.fi/pisa/2009.html?lang=en>. Access: Dec. 18, 2014.

MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. **The results of PISA 2012**. Finland: MEC, 2014e. Available in: <http://www.minedu.fi/pisa/2012.html?lang=en>. Access: Dec. 18, 2014.

MULFORD, B. Sorting the wheat from the chaff: knowledge and skills for life: first results from OECD's PISA 2000. **European Journal of Education**, v. 37, n. 2, p. 211-221, 2002.

NÓVOA, A.; YARIV-MASHAL, T. Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey? **Comparative Education**, v. 39, p. 423-439, 2003.

OCHS, K.; PHILLIPS, D. Processes of educational borrowing in historical context. In: Phillips, D.; Ochs, K. (Eds.). **Educational policy borrowing: historical perspectives**. Oxford: Symposium, 2004. p. 7-24.

OECD and Pisa tests are damaging education worldwide - academics. **The Guardian**, 2014. Available in: <http://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>. Access: Dec. 17, 2014.

OZGA, J.; JONES, R. Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer. **Journal of Education Policy**, v. 21, n. 1, p. 1-17, 2006.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

POIKOLAINEN, J. A Case study of parents' school choice strategies in a Finnish urban context. **European Educational Research Journal**, v. 11, n. 1, p. 127-144, 2012.

RANTALA, J. et al. Luokanopettajakoulutuksen akatemi- ja tutkimuskehitys 1970-luvulta 2010-luvulle. In: Rantala, J.; Rautiainen, M. (Eds.). **Salonkikelpoisiksi maisterikoulutukseksi: luokanopettaja ja opinto-ohjaajakoulutusten akatemi- ja tutkimuskehitys 1970-luvulta 2010-luvulle**. Helsinki: Suomen Kasvatustieteellisen Seura, 2013.

RUTKOWSKI, D.; RUTKOWSKI, L. Getting it 'better': the importance of improving background questionnaires in international large scale assessment. **Journal of Curriculum Studies**, v. 42, n. 3, p. 411-430, 2010.

RUTKOWSKI, D.; RUTKOWSKI, L. Measuring socioeconomic background in PISA: one size might not fit all. **Research in Comparative and International Education**, v. 8, n. 3, p. 259-278, 2013.

SÄNTTI, J.; SALMINEN, J. Luokahuonedidaktiikasta tutkimusperustaiseen reflektointiin. **Kasvatus**, v. 43, n. 1, p. 20-30, 2012.

SELLAR, S.; LINGARD, B. Looking east: Shanghai, PISA 2009 and the reconstitution of reference societies in the global education policy field. **Comparative Education**, v. 49, n. 4, p. 464-485, 2013.

SEPPÄNEN, P.; RINNE, R.; SAIRANEN, V. Suomalaisen yhtenäiskoulun eriytyvät koulutiet. Oppilasvalikointi perusopetuksessa, esimerkkinä Turun koulumarkkinat. **Yhteiskuntapolitiikka**, v. 77, n. 1, p. 16-33, 2012.

SIMOLA, H. Aftermath. In: SIMOLA, H. (Ed.). **The Finnish education mystery: historical and sociological essays on schooling in Finland**. London: Routledge, 2014. p. 273-282.

SIMOLA, H. The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education. **Comparative Education**, v. 41, n. 4, p. 455-470, 2005.

SIMOLA, H. et al. Quality Assurance and Evaluation (QAE) in Finnish compulsory schooling: a national model or just unintended effects of radical decentralisation? **Journal of Education Policy**, 24(2), 163-178, 2009.

SIMOLA, H. et al. The paradox of the education race: how to win the ranking game by sailing to headwind. **Journal of Education Policy**, v. 28, n. 5, p. 612-633, 2013.

SIMOLA, H.; KIVINEN, O.; RINNE, R. Didactic closure: professionalization and pedagogic knowledge in Finnish teacher education. **Teaching and Teacher Education**, v. 13, n. 8, p. 877-891, 1997.

TAKAYAMA, K. Politics of externalization in reflexive times: reinventing Japanese education reform discourses through "Finnish PISA success". **Comparative Education Review**, v. 54, n.1, p. 51-75, 2010.

TOOM, A. et al. Experiences of a research based approach to teacher education: suggestions for future policies. **European Journal of Education**, v. 45, n. 2, p. 331-344, 2010.

TRYGGVASON, M. T. Why is Finnish teacher education successful? Some goals Finnish teacher educators have for their teaching. **European Journal of Teacher Education**, v. 32, n. 4, p. 369-382, 2009.

VARJO, J.; KALALAHTI, M.; SILVENNOINEN, H. Families, school choice, and democratic iterations on the right to education and freedom of education in Finnish municipalities. **Journal of School Choice**, v. 8, n. 1, p. 20-48, 2014.

WALDOW, F. Standardisation and legitimacy: two central concepts in research on educational borrowing and lending. In: STEINER-KHAMSI, G.; WALDOW, F. (Eds.). **Policy borrowing and lending in education: world yearbook of education 2012**. London: New York: Routledge, 2012. p. 411-427.

WALDOW, F. Der traum vom "Skandinavisch schlau werden". Drei thesen zur rolle Finnlands als projektionsfläche in der gegenwärtigen bildungsdebatte. **Zeitschrift für Pädagogik**, v. 56, n. 4, p. 497-511, 2010.

WHITTY, G. Policy tourism and policy borrowing in education. In: STEINER-KHAMSI, G.; WALDOW, F. (Eds.). **Policy borrowing and lending in education: world yearbook of education 2012**. London: New York: Routledge, 2012. p. 354-370.

Recebido em: 19.12.2014

Aprovado em: 30.03.2015

Maija Salokangas é professora-assistente em liderança e gestão educacionais, no Trinity College Dublin.

Jaakko Kauko é pesquisador e pós-doutorando, e atua no grupo de pesquisa New Politics, Governance and Interaction in Education (KUPOLI), na Universidade de Helsinki.