

Artigo [PT]

Entre governança global e autonomia nacional: o Brasil e a tradução do PISA em vinte anos de reforma educacional

Between global governance and national autonomy: Brazil's translation of PISA over two decades of educational reform

Maomao Qin^a, Baocun Liu^b

^aFaculdade de Línguas, Literatura e Cultura Europeias, Universidade de Estudos Internacionais de Pequim, Pequim, China; ^bInstituto de Educação Internacional e Comparada, Universidade Normal de Pequim, Pequim, China

RESUMEN

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), conduzido pela OCDE, tornou-se um instrumento central da governança global da educação. Este artigo analisa o Brasil como estudo de caso crítico, examinando como o "Choque do PISA" em 2000 abriu uma janela de oportunidade que impulsionou duas décadas de reformas estruturais. Com base em análise documental e no debate sobre governança global, transferência de políticas e performatividade, argumenta-se que o PISA operou simultaneamente como diagnóstico técnico e mecanismo de legitimação política. Embora tenha promovido avanços na padronização curricular, na expansão da educação infantil e na redistribuição de recursos, a reforma permaneceu condicionada por fragmentação federativa, instabilidade política e desigualdades sociais persistentes. O processo revelou ainda uma crescente centralidade de indicadores internacionais, tensionando a autonomia nacional na definição das finalidades educacionais. O caso brasileiro indica que avaliações internacionais podem catalisar mudanças, mas reformas sustentáveis exigem mediação contextual e apropriação crítica, evidenciando os limites de uma governança educacional baseada na comparação.

Palabras claves: PISA, Brasil, Reforma Educacional, Governança Global da Educação

ABSTRACT

The Programme for International Student Assessment (PISA), conducted by the OECD, has become a central instrument of global education governance. This article examines Brazil as a critical case study, analyzing how the "PISA Shock" in 2000 opened a window of opportunity that propelled two decades of structural reforms. Drawing on documentary analysis and the discourse on global governance, policy transfer, and performativity, it is argued that PISA operated simultaneously as a technical diagnosis and a mechanism of political legitimation. Although it promoted advances in curriculum standardization, the expansion of early childhood education, and the redistribution of resources, the reform remained constrained by federative fragmentation, political instability, and persistent social inequalities. The process further revealed a growing centrality of international indicators, straining national autonomy in defining educational purposes. The Brazilian case indicates that international assessments can catalyze change, but sustainable reforms require contextual mediation and critical appropriation, highlighting the limits of an education governance based on comparison.

Keywords: PISA, Brazil, Educational Reform, Global Governance of Education

Recibido: enero 2026. **Aceptado:** marzo 2026

Autores: Maomao Qin, profesora da Universidade de Estudos Internacionais de Pequim, ORCID: 0009-0009-8260-4062; Baocun Liu, professor da Universidade Normal de Pequim, ORCID: 0000-0001-5159-6623.

Correspondencia: Maomao Qin, qinmaomaoyy@163.com; **Editor:** Ana Sánchez López

Fondo: Projeto do Fundo para Jovens Pesquisadores em Ciências Humanas e Sociais do Ministério da Educação (24YJC880109).

1. Introdução

Um dos fenômenos mais notáveis no campo das políticas educacionais do século XXI é o profundo impacto exercido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) por meio do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). O PISA transcendeu seu papel de mera ferramenta de avaliação para se tornar um poderoso sistema discursivo de governança global da educação, baseado em dados e comparações, capaz de definir não só "educação de qualidade", mas também, e definir diretamente a agenda política educacional dos países. Este mecanismo de "governar por comparação" criou uma arena global de políticas educacionais, onde os países são forçados, ou se voluntariam, a exibir, competir e ajustar seu desempenho educacional.

Para muitos países não-membros da OCDE, especialmente economias emergentes, a participação no PISA significa não apenas ingressar em uma competição acadêmica global, mas também submeter seus sistemas educacionais a uma lente padronizada, predominantemente moldada por países desenvolvidos, para escrutínio e julgamento. Este escrutínio frequentemente produz um efeito duplo: por um lado, a oportunidade de aprendizagem de políticas (policy learning), identificando deficiências do próprio sistema através da comparação transnacional e adaptando experiências de outros países; por outro, o risco de distorção política sob a pressão dos rankings (ranking pressure), que pode levar reformas educacionais a se descolarem das necessidades locais, perseguindo em vez disso desempenho de curto prazo em indicadores externos.

O Brasil – o país de maior escala e influência na América Latina – oferece um campo de "experimento natural" valiosíssimo para análise. Em 2000, o Brasil ficou em último lugar no primeiro ciclo do PISA, um resultado inesperado internamente que desencadeou instantaneamente um tsunami de opinião pública e uma crise política nacional, conhecida como o "Choque do PISA". Diferentemente do choque experimentado por países como Alemanha ou Japão, os quais se concentraram na "perda de prestígio", o caso brasileiro está inserido em um contexto mais complexo: como uma grande nação em desenvolvimento, profundamente integrada à globalização, mas com profundas fraturas internas, seu sistema educacional enfrentava desafios estruturais de longa data, como distribuição injusta de recursos, disparidades massivas de qualidade e um sistema de governança fragmentado. A baixa pontuação no PISA funcionou como um holofote, iluminando esses problemas profundos, persistentes, mas muitas vezes negligenciados ou difíceis de confrontar.

Portanto, este estudo busca ir além da narrativa simplista de "choque e resposta", para responder a um conjunto de questões inter-relacionadas: Como mecanismos de governança global da educação, como o PISA, criam uma "janela de reflexão política" coercitiva para países como o Brasil? Como o governo e a sociedade brasileira interpretaram, transformaram e implementaram as recomendações políticas técnicas originadas da OCDE? Ao longo de vinte anos de prática reformista, como essas "melhores práticas internacionais" colidiram e se fundiram com as estruturas políticas, sociais e tradições culturais locais do Brasil? Finalmente, que dilemas profundos sobre a natureza da educação, a autonomia política e os caminhos de desenvolvimento esta reforma, impulsionada por um teste externo, revelou, mesmo enquanto alcançava progressos quantificáveis? Através deste exame diacrônico do caso emblemático brasileiro, este artigo pretende revelar as dinâmicas universais, complexidades e contradições inerentes às mudanças educacionais em nível nacional no fluxo globalizado de políticas. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que as reformas educacionais brasileiras das últimas duas décadas não podem ser interpretadas apenas como uma reação direta aos resultados do PISA. Elas também se inserem em dinâmicas internas mais amplas, relacionadas à expansão das políticas sociais, à consolidação da educação básica como direito universal e às agendas de modernização administrativa promovidas por diferentes governos federais ao longo do período. A interação entre essas pressões externas e os processos políticos domésticos constitui, portanto, o contexto analítico central deste estudo.

2. Revisão da literatura e metodologia

A análise das reformas educacionais brasileiras pós-PISA insere-se no debate crítico sobre governança global, transferência de políticas e performatividade. A literatura sobre governança global em educação (Breakspear, 2014; OCDE, 2021) demonstra como organizações internacionais, através de instrumentos como avaliações comparativas, definem normas e pressionam agendas nacionais, criando uma "janela de oportunidade" para reformas. No caso brasileiro, o diagnóstico da OCDE (2021) sobre as cinco fraquezas estruturais do sistema educacional forneceu o roteiro técnico para a ação política, exemplificando este mecanismo. Este processo é frequentemente analisado como transferência e tradução de políticas (Steiner-Khamsi, 2004; Phillips & Ochs, 2003), onde recomendações internacionais são reinterpretadas no contexto local. A experiência brasileira com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) ilustra esta tradução, na qual pressões por padrões globais (OCDE, 2015a) foram adaptadas a um complexo sistema federativo, resultando em disputas ideológicas (Silva, 2018) e desafios de implementação (Ramos, 2019). Contudo, o terceiro eixo teórico—a performatividade—alertou para os efeitos paradoxais desta dinâmica (Ball, 2003). A busca por melhorias nos rankings do PISA pode levar ao estreitamento dos objetivos educacionais, priorizando métricas quantificáveis em detrimento de dimensões mais amplas da aprendizagem. Críticos argumentam que o PISA representa uma filosofia que reduz a educação a um investimento em capital humano (Ma & Cai, 2019), lógica que pode ser internalizada pelas políticas nacionais. O presente estudo contribui ao integrar estes quadros teóricos, analisando como a interação entre pressão global (OCDE, 2001; 2014), tradução política doméstica (MEC, 2017; 2018a) e a lógica performativa (exemplificada pela meta de pontuação no PNE–Governo Federal, 2010) moldou duas décadas de reforma, produzindo avanços mensuráveis (Lima et al., 2020; Santos & Albuquerque, 2019) mas também aprofundando dilemas de equidade, fragmentação federativa e dependência de paradigmas externos (Ding, 2021; Chen & Li, 2014).

Este estudo adota uma abordagem qualitativa de estudo de caso crítico e diacrônico, analisando o processo de reforma educacional brasileiro entre 2000 e 2022, desencadeado pelo "Choque do PISA". A investigação baseou-se em uma análise documental extensiva e uma revisão bibliográfica sistemática, constituindo um corpus que triangula fontes primárias e secundárias. Foram analisados documentos oficiais da OCDE (relatórios do PISA, análises de país e recomendações políticas) e do governo brasileiro (legislação, planos nacionais como o PNE, a BNCC e relatórios do MEC/INEP). Dados estatísticos sobre desempenho (PISA), financiamento (MEC, 2021a; INEP, 2015) e indicadores educacionais (INEP, 2019) complementaram a análise. Paralelamente, foi conduzida uma revisão exaustiva da literatura acadêmica e analítica nacional e internacional sobre o tema, incluindo pesquisas empíricas, dissertações (Pereira, 2011) e análises críticas. A interpretação seguiu os princípios da análise de conteúdo temática e de uma análise crítica do discurso, focando na identificação de narrativas dominantes (ex.: "crise", "qualidade", "equidade"), tensões (ex.: centralização vs. federalismo, padrão internacional vs. realidade local) e nos mecanismos de legitimação política. O método permitiu reconstituir a trajetória das políticas, examinar a recepção e adaptação das prescrições internacionais, e avaliar seus resultados e contradições à luz do quadro teórico estabelecido na revisão bibliográfica, posicionando o caso brasileiro no debate mais amplo sobre autonomia política na era da governança global. Em vez de apresentar apenas uma descrição cronológica das políticas educacionais, a análise procura interpretar como diferentes medidas institucionais foram justificadas, negociadas e reinterpretadas no contexto político brasileiro, destacando os mecanismos através dos quais discursos globais são apropriados e transformados em práticas políticas nacionais.

3. Diagnóstico externo e ruptura interna – o "check-up" sistêmico e a construção de consenso sob o choque do PISA

3.1 O PISA 2000: uma crise nacional inesperada

A divulgação dos resultados do PISA 2000, em novembro de 2001, representou um choque devastador para a sociedade brasileira, que entrava no novo milênio cheia de confiança. Entre os 43 países (e economias) participantes, os estudantes brasileiros de 15 anos obtiveram as pontuações médias mais baixas em leitura,

matemática e ciências. Mais impressionante ainda, 56% dos alunos participantes foram classificados como "analfabetos funcionais", significando que careciam das habilidades básicas de leitura e cálculo necessárias para participar da sociedade moderna (OCDE, 2001). Este resultado contrastou dramaticamente com a narrativa de "renascimento" propagada pela mídia nacional na época. Apenas dois meses antes da divulgação dos resultados, a revista semanal de prestígio *Veja* publicou um artigo proclamando que "o milagre brasileiro estava se repetindo", pintando um quadro otimista de desenvolvimento vigoroso em todas as áreas (Piolla, 2001).

Como a maior economia da região, que se via como líder latino-americana, o Brasil não só foi superado por outras nações desenvolvidas, mas também ficou atrás do México, um país latino-americano comparável (OCDE, 2001), quebrando completamente a autoimagem nacional. Liderados por *O Globo* e *Folha de S.Paulo*, os meios de comunicação rapidamente qualificaram o resultado como "vergonha nacional" e "desastre educacional". Essa poderosa capacidade de moldar a opinião pública transformou instantaneamente um resultado de avaliação técnica em uma crise pública nacional, exercendo uma pressão sem precedentes sobre a legitimidade do Ministério da Educação (MEC) (Piolla, 2001).

3.2 A resposta estratégica do governo e o diagnóstico sistêmico da OCDE

Diante da crise súbita, a reação das autoridades educacionais brasileiras combinou elementos defensivos e estratégicos, exibindo um padrão típico de comportamento político no gerenciamento de crises. O então Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, adotou uma estratégia dupla em coletiva de imprensa: por um lado, tentou atenuar o choque público argumentando que "nossos concorrentes são os países mais desenvolvidos do mundo", insinuando que a baixa pontuação do Brasil tinha causas objetivas; por outro, instruiu urgentemente o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a publicar, em dez dias – um recorde –, um relatório nacional analisando os resultados do PISA, demonstrando a velocidade de resposta e capacidade técnica do governo (Piolla, 2001).

Paralelamente, o governo buscou ativamente cooperação regional para diluir a pressão, realizando seminários conjuntos com Argentina, Chile e outros vizinhos latino-americanos para discutir "como os países latino-americanos podem melhorar o desempenho no PISA", tentando transformar uma crise puramente doméstica em um desafio regional compartilhado (OCDE, 2021). Essas reações ilustram as estratégias típicas de um governo frente a um choque externo: responder à pressão da opinião pública interna, ao mesmo tempo em que preserva a imagem internacional e busca apoio e legitimidade dentro da comunidade política.

No entanto, o que verdadeiramente estabeleceu as bases racionais e apontou a direção concreta para a reforma educacional brasileira foram as subseqüentes análises do país e relatórios de políticas publicados pela OCDE. A avaliação da OCDE foi além da simples comparação de pontuações, fornecendo um diagnóstico aprofundado baseado em comparações internacionais. Em vários relatórios, como o "Education Policy Outlook in Brazil", a OCDE apontou sistematicamente cinco fraquezas estruturais do sistema educacional brasileiro, estrutura esta que se tornou o mapa para as duas décadas seguintes de reformas (OCDE, 2021):

Desigualdade na partida: grave deficiência na educação infantil. A taxa de matrícula na educação infantil brasileira era extremamente baixa (apenas 10,6% para crianças de 4 a 6 anos em 2000), e a sociedade em geral a considerava um "serviço de cuidado" e não uma etapa formal da educação, comprometendo a equidade educacional desde o início (MEC, 2014).

Processo fraco: tempo de aprendizagem severamente insuficiente. No ensino fundamental brasileiro, a jornada escolar média diária era de apenas 4 horas, com uma carga horária anual de 800 horas, muito abaixo da média de mais de 900 horas nos países da OCDE (Oliveira, 2019). Este modelo de "meio período" limitava enormemente a qualidade do ensino e o desenvolvimento dos alunos.

Falta de padrões: ausência de um quadro curricular nacional unificado. Como país federal, o Brasil historicamente nunca estabeleceu um currículo nacional obrigatório, resultando em disparidades gritantes na qualidade educacional entre regiões e dificuldades severas de adaptação para alunos em mobilidade (INEP, 2001).

Ponto fraco crítico: sistema de profissionalização docente precário. A carreira docente tinha baixa atratividade, com requisitos de entrada relativamente baixos (antes de 2000, apenas diploma de nível médio era exigido), e a formação inicial e continuada carecia de padrões uniformes e investimento adequado.

Má alocação de recursos: distribuição fiscal severamente desequilibrada. Em 2000, o gasto por aluno no ensino superior brasileiro era 11 vezes maior que no ensino básico (MEC, 2021a). Esta estrutura de investimento em "pirâmide invertida" limitava seriamente a melhoria da qualidade da educação básica.

Este "diagnóstico" da organização internacional teve uma dupla eficácia: primeiro, validou e sistematizou, com uma autoridade técnica externa e aparentemente "neutra", as críticas dos reformistas domésticos, conferindo uma base "científica" irrefutável às propostas de reforma; segundo, decompôs o problema vago de "baixa qualidade educacional" em uma série de áreas políticas específicas e acionáveis, fornecendo um roteiro claro para a definição da agenda de reforma subsequente. O choque do PISA realizou, portanto, uma conversão crucial: transformou o "choque", inicialmente baseado em emoção nacional, em uma construção de consenso político baseada na identificação de problemas e na busca de soluções técnicas. Este processo exemplifica plenamente a poderosa capacidade dos mecanismos de governança global de moldar o discurso político interno por meio da produção de conhecimento e da definição de padrões.

3.3 A especificidade brasileira numa perspectiva de comparação internacional

Para compreender o impacto único do choque do PISA no Brasil, é necessário situá-lo em uma perspectiva de comparação internacional. A Alemanha também experimentou um "Choque do PISA" em 2000, mas os contextos dos dois países diferem fundamentalmente. O choque alemão decorreu da quebra da autoexpectativa como potência educacional tradicional, e seu foco reformista concentrou-se em aumentar a equidade educacional (especialmente para filhos de imigrantes) e otimizar o sistema de trilhamento precoce. O Brasil, por sua vez, enfrentava o dilema típico de um país em desenvolvimento: escassez absoluta de recursos combinada com distribuição injusta, com o sistema educacional carregando a múltipla missão de compensar desigualdades sociais e promover a integração nacional.

Comparado ao Chile, outro país latino-americano, o desafio brasileiro também é mais complexo. Embora o Chile também tenha tido um desempenho ruim no PISA, implementou reformas educacionais neoliberais mais radicais desde a década de 1980, estabelecendo um sistema de prestação de contas que incluía vouchers educacionais e testes padronizados em larga escala. A reforma brasileira precisava avançar dentro de uma estrutura federal altamente descentralizada e com enormes disparidades regionais, desta forma, sua complexidade institucional superava em muito a de países unitários.

Esta perspectiva comparativa destaca o valor singular do caso brasileiro: ele demonstra a dinâmica política única desencadeada quando um país grande, diverso e desigual em desenvolvimento encontra uma avaliação padronizada global. Esta dinâmica não envolve apenas ajustes no nível da técnica educacional, mas toca em questões profundas como capacidade de governança nacional, federalismo fiscal e contrato social.

4. A receita internacional e o ajuste local – geração, tradução e implementação das políticas de reforma

Com o ímpeto político fornecido pelo PISA e dentro da estrutura de recomendações específicas da OCDE, o Brasil iniciou uma reforma sistêmica. Sua prática política não foi uma simples cópia, mas um complexo processo de "tradução" e "adaptação", cuja lógica central foi buscar um caminho viável entre os paradigmas políticos globais e as restrições institucionais locais.

4.1 Construindo a base nacional: a longa disputa pela padronização curricular e o dilema federalista

Antes da reforma, o Brasil era um dos poucos grandes países do mundo sem um currículo nacional obrigatório, com a definição dos conteúdos educacionais dispersa entre estados e municípios, resultando em abismos na qualidade educacional. Influenciado pela ênfase da OCDE em "competências centrais" (core

skills) e padrões unificados para garantir "qualidade" e "equidade" educacional, o Brasil colocou a criação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no centro da reforma. No entanto, este processo levou mais de uma década e foi marcado por disputas políticas e acadêmicas.

Espelho Internacional e Escolha Local: Os formuladores de políticas brasileiros examinaram dois modelos principais: um currículo nacional altamente centralizado e detalhado, como o da Inglaterra; e uma "estrutura de padrões" produzida por coordenação entre os estados, como na Alemanha (Conferência dos Ministros da Educação - KMK). A BNCC brasileira acabou se assemelhando mais ao último – ela estabelece objetivos de competências centrais, mas concede certa flexibilidade de implementação a estados e escolas (OCDE, 2015a). Isto representa um compromisso necessário dentro da estrutura política federalista.

Esta escolha tem raízes histórico-culturais profundas. Desde a proclamação da República em 1889, o Brasil manteve uma forte tradição local, com a educação considerada um "poder reservado" dos estados. A Constituição de 1988 fortaleceu ainda mais a responsabilidade dos municípios pelo ensino fundamental. Neste contexto, um currículo nacional excessivamente detalhado e prescritivo enfrentaria sérias resistências políticas e dificuldades de implementação. A estratégia de "padrão estrutural" adotada pela BNCC pode ser vista como um compromisso criativo entre a pressão pela padronização global e a tradição local de descentralização.

Disputas sobre Conteúdo e Ideologia: O processo de definição do conteúdo curricular tornou-se um campo de batalha entre diferentes ideologias e filosofias educacionais. Educadores progressistas defendiam a incorporação de mais pensamento crítico, questões de justiça social, igualdade de gênero e conteúdo cultural local, enfatizando a função de transformação social da educação. Grupos conservadores (incluindo segmentos religiosos e elites tradicionais) enfatizavam o retorno a conhecimentos básicos, o reforço de valores patrióticos, a manutenção dos valores familiares tradicionais e a resistência ao ensino abrangente da teoria da evolução nas aulas de biologia.

Este debate atingiu seu auge durante a elaboração da BNCC entre 2014 e 2018. A versão final foi um produto de múltiplos compromissos: incluiu discursos progressistas como "direitos humanos" e "diversidade", mas manteve considerável ambiguidade nas formulações específicas; enfatizou a identidade cultural brasileira, mas não tornou o ensino religioso obrigatório, como desejavam os conservadores. A promulgação da BNCC em si foi vista como uma vitória dos poderes executivo e legislativo, sob pressão do PISA, pela "visibilidade política", mas o verdadeiro desafio reside na interpretação e execução concretas durante a implementação (Silva, 2018).

O Dilema Federalista na Implementação: Exemplo da Reforma em Matemática. A BNCC enfatiza, na área de matemática, o "letramento matemático" e a "capacidade de resolução de problemas", tentando mudar o modelo de ensino tradicionalmente focado em cálculo mecânico. No entanto, na implementação, este conceito enfrentou múltiplos desafios. Primeiro, a qualidade dos currículos de transição desenvolvidos pelos estados variou enormemente: estados ricos como São Paulo puderam investir recursos no desenvolvimento de materiais de apoio de alta qualidade e programas de formação de professores, enquanto estados pobres do Norte, como Maranhão e Piauí, enfrentaram escassez dupla de recursos e capacidade técnica.

Em segundo lugar, a aceitação e a capacidade de implementação dos professores em relação ao novo conceito curricular variavam enormemente. Estudos indicam que professores mais antigos, formados dentro do sistema tradicional, muitas vezes tinham dificuldade em adaptar-se aos métodos de ensino baseados em competências, e as escolas careciam de apoio sistemático e contínuo em serviço. O resultado foi que o conceito da BNCC foi, em diferentes graus, "diluído" ou "tradicionalizado" no nível da sala de aula, reduzindo significativamente os efeitos esperados da reforma.

Este dilema não é exclusivo do Brasil. Pesquisas comparativas mostram que a implementação de currículos nacionais em países federativos como Austrália e Canadá também enfrenta efeitos semelhantes de "filtragem local" (Ramos, 2019). A especificidade do Brasil está no grau mais elevado de desequilíbrio no desenvolvimento regional, o que amplifica o efeito de desigualdade que políticas unificadas podem gerar durante uma implementação diferenciada.

4.2 Investindo na equidade na partida: reconstruindo a educação infantil como um pilar da educação obrigatória

A OCDE, em suas recomendações políticas, posicionou a educação infantil como um investimento fundamental para quebrar a transmissão intergeracional da pobreza e melhorar os resultados educacionais de longo prazo (OCDE, 2014). Esta visão, baseada na teoria do "capital humano", influenciou profundamente a mudança de rumo política no Brasil, levando o país a repensar a natureza e o status da educação infantil.

Mudança de Paradigma: do Cuidado à Educação

A Lei nº 11.274/2006 e a Emenda Constitucional nº 59/2009 definiram formalmente a faixa etária de 0 a 5 anos como a etapa da educação infantil e incorporaram a faixa de 4 a 5 anos à educação obrigatória (Freitas, 2008). Esta não foi apenas uma mudança técnica na estrutura escolar, mas uma transformação fundamental na compreensão filosófica do Estado sobre a educação infantil: de uma responsabilidade privada da família ou um serviço de assistência social de "cuidado", para a "primeira etapa indispensável" do sistema público de educação e um direito básico de cidadania.

Esta mudança tem uma base de pesquisa sólida. A análise nacional brasileira dos dados do PISA mostrou que estudantes que frequentaram a educação infantil tiveram desempenho significativamente superior aos que não frequentaram (Chaia, 2017). Pesquisas da OCDE também indicaram que, na América Latina, estudantes que participaram da educação infantil tiveram pontuações no PISA, em média, 8% mais altas (OCDE, 2001). Esta evidência forneceu uma justificativa poderosa para a mudança política.

Avanço Multidimensional da Construção do Sistema: A reforma adotou uma estratégia multifacetada

No nível legal, estabeleceu a natureza obrigatória e a responsabilidade governamental (Barbosa et al., 2018); no nível dos padrões, incorporou a educação infantil ao quadro da BNCC, definindo objetivos de desenvolvimento; no nível docente, lançou o "Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil" (PROINFANTIL), focando no apoio ao desenvolvimento profissional de professores em regiões menos desenvolvidas; no nível de infraestrutura, por meio de repasses específicos como o "Programa de Melhoria da Infraestrutura Física das Escolas Públicas", construiu e reformou instituições de educação infantil (MEC, 2005).

Estes esforços produziram resultados notáveis. Até 2018, a taxa bruta de matrícula de crianças brasileiras de 4 a 5 anos atingiu 100%, superando a média dos países da OCDE. A taxa de frequência em creches (0 a 3 anos) também aumentou de um nível extremamente baixo em 2000 para 34% em 2018 – ainda muito abaixo dos níveis dos países desenvolvidos, mas com progresso significativo (OCDE, 2020).

Desafios Contínuos de Equidade Qualitativa: Comparando Rio de Janeiro e Acre

No entanto, a universalização da oportunidade não se traduziu automaticamente em equidade de qualidade. Nas capitais de estados ricos como Rio de Janeiro e São Paulo, as instituições públicas de educação infantil geralmente ofereciam recursos docentes relativamente adequados, instalações seguras e materiais didáticos básicos. Em regiões remotas do Norte, como Acre e Rondônia, muitos dos novos centros de educação infantil enfrentavam escassez de professores, formação insuficiente e infraestrutura precária.

Uma desigualdade mais profunda existia entre os setores público e privado. O setor privado de educação infantil no Brasil atende principalmente famílias de renda média e alta, com proporção aluno-professor, condições das instalações e riqueza curricular geralmente muito superiores às do sistema público (MEC, 2021b). Este "sistema de duas vias" já era evidente na etapa da educação infantil, preparando o terreno para a desigualdade nas etapas educacionais subsequentes.

Esta realidade destaca um dilema comum nas reformas educacionais de países em desenvolvimento: sob restrições de recursos, as políticas frequentemente priorizam o indicador quantificável e facilmente monitorável da cobertura, enquanto investem menos no objetivo mais complexo e difícil de medir da equidade qualitativa. As conquistas e desafios do Brasil no campo da educação infantil são uma ilustração vívida deste dilema.

4.3 Estendendo o tempo de aprendizagem e capacitando profissionalmente: intervenções em fatores processuais

Os dados do PISA mostraram claramente que o desempenho acadêmico dos estudantes brasileiros estava altamente correlacionado com o tempo dedicado à aprendizagem e com a qualidade dos professores. Para enfrentar diretamente estes dois fatores limitantes "processuais", a reforma brasileira adotou uma estratégia de avanço em duas frentes.

Compromisso Político de Ampliar a Jornada e os Desafios da Implementação: O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 estabeleceu a meta ambiciosa de elevar a proporção de estudantes em escolas de tempo integral para 25% até 2024 (MEC, 2021c). A Lei nº 13.415/2017 (Lei do Novo Ensino Médio) estabeleceu o caminho legal para aumentar gradualmente a carga horária anual do ensino médio de 800 para 1400 horas (MEC, 2018). A base teórica desta reforma era: aumentar o tempo efetivo de aprendizagem é uma condição necessária (embora não suficiente) para melhorar o desempenho acadêmico.

No entanto, a implementação desta reforma enfrentou um triplo desafio. Primeiro, o custo financeiro: ampliar a jornada significava contratar mais professores, expandir ou reformar prédios escolares, fornecer refeições e outros serviços adicionais. Embora o governo federal tenha prometido um investimento anual de R\$ 2.000 por aluno (MEC, 2021d), isso ainda era insuficiente para muitos estados e municípios com finanças apertadas. Segundo, os ajustes institucionais: a transição do meio período para o tempo integral exigia reprogramar o currículo, ajustar a jornada de trabalho dos professores e mudar os processos de gestão escolar, tudo demandando tempo e apoio técnico. Finalmente, os fatores socioculturais: em comunidades pobres, muitos adolescentes precisavam de trabalhos de meio período para complementar a renda familiar, e o tempo integral poderia, na verdade, aumentar seu risco de evasão escolar.

Até 2022, a proporção de estudantes do ensino médio em tempo integral no Brasil era de cerca de 15%, um aumento significativo em relação aos 5,7% de 2000, mas ainda distante da meta de 25%. Este ritmo reflete o típico descompasso entre a ambição legislativa e a realidade da implementação ao se promover reformas estruturais sob restrições de recursos.

Estratégia Multidimensional para a Profissionalização Docente

A reforma remodelou sistematicamente as políticas para professores a partir de três dimensões: status, remuneração e formação. A Lei nº 11.738/2008 estabeleceu o piso salarial nacional do magistério e seu mecanismo de reajuste anual. O significado simbólico desta política foi enorme – pela primeira vez, em nível nacional, reconheceu-se o valor econômico da profissão docente. Na prática, o piso salarial aumentou de R\$ 950 em 2009 para R\$ 2.886 em 2020, um aumento de mais de 200%, ainda abaixo de muitas profissões técnicas, mas uma melhoria significativa (MEC, 2020).

Padronização da Formação Inicial

Em 2015, o MEC publicou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica, unificando o marco nacional para a formação de professores, exigindo que todos os programas de formação docente incluíssem sólidos conhecimentos disciplinares, teoria pedagógica, pelo menos 800 horas de prática de ensino e fundamentos de pesquisa educacional (Scheibe, 2010). Esta reforma buscou reverter o cenário tradicional de formação de professores, que privilegiava a teoria em detrimento da prática e apresentava qualidade irregular.

Apoio em Serviço e Desenvolvimento Profissional

A iniciativa mais inovadora foi o lançamento, em 2007, do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). Este programa oferece bolsas a estudantes de licenciatura, financiando sua prática de ensino e pesquisa em escolas de educação básica, enquanto apoia a qualificação de professores em serviço. Até 2019, o PIBID havia alcançado mais de 90.000 estudantes de licenciatura e 6.000 escolas, tornando-se uma ponte importante entre a universidade e a escola básica, teoria e prática (Araujo et al., 2018).

Estas medidas incorporam lições de experiências internacionais bem-sucedidas. Por exemplo, a formação de professores na Finlândia é baseada em pesquisa, com seleção rigorosa e alto grau de autonomia; Cingapura oferece uma clara progressão na carreira docente e oportunidades contínuas de desenvolvimento

profissional. A reforma brasileira tentou fundir estas ideias, mas enfrentou desafios únicos na implementação: a forte influência política dos sindicatos de professores dificultou o avanço de reformas como a avaliação de desempenho; a qualidade das instituições de formação de professores variava enormemente entre regiões, resultando em efeitos desiguais da aplicação dos padrões unificados; e as difíceis condições de trabalho (especialmente em escolas de periferias urbanas com alta violência) ainda limitavam a atratividade da carreira docente para talentos de alto nível.

4.4 Reconfigurando os recursos: fazendo da equidade financeira a base da reforma

Reverter a histórica tendência de priorizar o ensino superior em detrimento do básico no investimento foi crucial para a sustentabilidade da reforma. A OCDE deixou claro em sua avaliação que a estrutura de "pirâmide invertida" do investimento educacional brasileiro era insustentável, diagnóstico que impulsionou uma grande redistribuição de recursos financeiros (OCDE, 2013a).

Garantias Legais e Mecanismos Inovadores

O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 estabeleceu legalmente as responsabilidades de investimento dos diferentes níveis de governo: o governo federal deve destinar 18% de sua receita para educação (com pelo menos 30% para a educação básica), enquanto estados e municípios precisam destinar 25% (Cara, 2014). Esta disposição criou uma expectativa relativamente estável de investimento.

O mais inovador foi o mecanismo do "salário-educação". Segundo a Constituição, todas as empresas devem contribuir com 2,5% de sua folha de pagamento para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ou para fundos estaduais/municipais de educação, recursos estes destinados especificamente à educação básica. Entre 2012 e 2015, este mecanismo arrecadou cerca de R\$ 15 bilhões anuais, tornando-se uma importante fonte de financiamento complementar para a educação básica (MEC, 2021c).

Efeitos Distributivos do Crescimento dos Recursos

A reforma obteve resultados notáveis. De 2005 a 2015, o gasto por aluno na educação básica brasileira aumentou 210%, muito acima do aumento médio de 121% nos países da OCDE (INEP, 2015). Em 2018, o gasto total com educação básica no Brasil atingiu 5% do PIB, igualando a média dos países da OCDE (INEP, 2019). Esta foi uma mudança histórica, marcando uma melhoria substancial na prioridade orçamentária nacional dada à educação básica.

No entanto, os efeitos distributivos equitativos do crescimento dos recursos tornaram-se um novo desafio. O Brasil utiliza fórmulas complexas de transferência, considerando número de alunos, nível de desenvolvimento regional, índices de pobreza, entre outros fatores, para distribuir recursos federais. Na prática, porém, estes recursos eram frequentemente priorizados para cobrir despesas rígidas, como salários de professores, deixando insuficientes os "investimentos de qualidade" realmente disponíveis para melhorar o ensino, adquirir materiais pedagógicos ou oferecer desenvolvimento profissional.

Mais importante, o aumento de recursos não se traduziu automaticamente na melhoria dos resultados de aprendizagem. Estudos internacionais indicam que, quando o gasto por aluno atinge um certo limiar (por exemplo, US\$ 8.000 em paridade de poder de compra), o efeito marginal do mero aumento de recursos sobre o desempenho acadêmico diminui. O nível médio brasileiro aproximou-se deste limiar, mas as disparidades regionais são enormes: estados ricos do Sul podem ter gastos por aluno acima do limiar, enquanto estados pobres do Norte ficam bem abaixo. Esta variação interna significa que o aumento médio dos recursos em nível nacional mascara desigualdades massivas e persistentes.

Este dilema ecoa um debate clássico na economia da educação: os recursos são uma condição necessária, mas não suficiente. O caso brasileiro sugere que, após garantir os recursos básicos, o foco da reforma precisa mudar para "como usar os recursos de forma mais eficaz", o que envolve questões de governança mais refinadas, como gestão escolar, liderança pedagógica e construção de comunidades profissionais de professores.

5. Progresso superficial e grilhões estruturais – uma avaliação dialética da eficácia da reforma

Após vinte anos, a reforma educacional brasileira apresenta um quadro complexo, onde conquistas e problemas se entrelaçam, progressos de curto prazo e obstáculos de longo prazo coexistem. Para avaliar de forma abrangente esta reforma, é necessário examinar simultaneamente suas conquistas explícitas e seus dilemas profundos, entendendo como ambos se moldam mutuamente.

5.1 Conquistas explícitas: marcos quantificáveis

Uma série de dados nacionais e internacionais indicam que a reforma trouxe progressos tangíveis em indicadores-chave, refletidos não apenas nas pontuações do PISA, mas também na cobertura e eficiência interna do sistema educacional.

Aumento Constante nas Pontuações do PISA e Mudanças Estruturais

As pontuações médias dos estudantes brasileiros no PISA mostram uma clara tendência de alta. Entre 2000 e 2018, a pontuação média em leitura subiu de 396 para 413, em matemática de 356 (2003) para 384, e em ciências de 390 (2006) para 404. Embora a pontuação de 2018 tenha sido ligeiramente inferior ao pico de 2015, a tendência de longo prazo é positiva (Lima et al., 2020).

A característica estrutural da melhoria é mais reveladora. O progresso na matemática foi o mais significativo, com um aumento de 35 pontos, posicionando o Brasil entre os países com maior progresso (Fontanive et al., 2021). Isto pode refletir os investimentos concentrados do Brasil na reforma do currículo de matemática e na formação de professores. Simultaneamente, a base da distribuição de desempenho (proporção de alunos com baixa pontuação) diminuiu, indicando um certo sucesso da reforma em elevar o padrão mínimo.

No entanto, as pontuações do PISA do Brasil ainda estão muito abaixo da média da OCDE (487 em leitura, 489 em matemática, 489 em ciências). Em 2018, os estudantes brasileiros ficaram 74, 105 e 85 pontos abaixo da média nestas três áreas, respectivamente. Embora esta lacuna tenha diminuído ligeiramente desde 2000, permanece enorme, indicando que o caminho para alcançar os padrões internacionais ainda é longo (Lima et al., 2020).

Ampliação das Oportunidades Educacionais e Melhoria da Eficiência Interna

A reforma foi notavelmente eficaz em ampliar o acesso à educação e reduzir o desperdício educacional. A cobertura universal da educação infantil para crianças de 4-5 anos é uma das conquistas mais indiscutíveis da reforma. As taxas de abandono no ensino básico caíram continuamente: no ensino fundamental I, de 4,8% em 2002 para 1,6% em 2017; e no ensino fundamental II, de 16,9% para 6,1%. A proporção da população de 25-34 anos que completou o ensino médio aumentou de menos de 50% em 2009 para 67% em 2019 – ainda muito abaixo da média de 85% dos países da OCDE, mas com uma taxa de progresso superior à média desses países (Santos & Albuquerque, 2019).

Por trás deste progresso está um ciclo positivo: a universalização da educação infantil criou uma base melhor para a aprendizagem subsequente; a padronização curricular e a melhoria da capacidade docente elevaram a qualidade do ensino; a expansão das escolas de tempo integral proporcionou um ambiente de aprendizagem mais estável; e o aumento do financiamento forneceu a base material para essas reformas.

5.2 Dilemas Profundos: Grilhões Estruturais Não Confrontados

No entanto, por trás dos dados impressionantes, contradições estruturais profundas continuaram a restringir a profundidade e a sustentabilidade da reforma, e em alguns aspectos até a intensificaram. Estes dilemas estão enraizados no sistema político, na estrutura social e nas relações de poder global do Brasil.

5.2.1 Fragmentação da Governança e Miopia Política: O Exemplo da Descontinuidade Política

O sistema de governança educacional do Brasil é um dos mais complexos do mundo. A Constituição de 1988 estabeleceu responsabilidades compartilhadas entre os governos federal, estadual e municipal na

educação: o governo federal é responsável por diretrizes, financiamento suplementar e avaliação do sistema; os 26 estados e o Distrito Federal são os principais responsáveis pelo ensino médio; e os 5.570 municípios são responsáveis pela educação infantil e ensino fundamental (OCDE, 2014). Este modelo de "governança conjunta" pode, em teoria, promover a inovação local, mas na prática frequentemente leva a dificuldades de coordenação política, evasão de responsabilidades e inconsistências na implementação.

Tomemos a implementação do currículo nacional como exemplo. Embora a BNCC tenha sido aprovada em lei em 2018, o progresso dos estados na elaboração de suas diretrizes curriculares locais variou enormemente. Até 2022, vários estados ainda não haviam concluído a formação abrangente de professores e a adaptação dos novos materiais didáticos. Esta inconsistência no ritmo de implementação decorre em parte das diferenças na capacidade financeira e técnica entre as localidades, e em parte da força da vontade política – governadores de diferentes partidos tinham atitudes significativamente distintas em relação ao currículo nacional.

Um desafio mais fundamental vem da ruptura da continuidade política devido aos ciclos eleitorais. Entre 2000 e 2022, o Brasil teve quatro presidentes – Lula (esquerda), Dilma Rousseff (esquerda), Michel Temer (centro-direita) e Jair Bolsonaro (direita) – e houve 15 trocas de ministro da educação. Cada transição de governo poderia trazer uma redefinição das prioridades educacionais. Por exemplo, o governo Bolsonaro (2019-2022) e seus ataques à "ideologia de gênero" impactaram diretamente a implementação de conteúdos sobre diversidade no currículo escolar; seu apoio ao "homeschooling" (educação domiciliar) também conflitava com a política de expansão do ensino integral. Essas frequentes mudanças de direção não apenas desperdiçaram investimentos anteriores, mas também impediram o sistema educacional de realizar reformas profundas e contínuas (OCDE, 2014).

Este fenômeno não é exclusivo do Brasil; em muitas democracias, a política educacional pode se tornar um campo de batalha partidária. A especificidade do Brasil está em sua cultura política polarizada e em seu frágil sistema partidário, o que amplifica o impacto das transições governamentais na continuidade das políticas. O resultado é que as reformas frequentemente permanecem nos estágios de "lançamento" e "legislação", dificilmente avançando para os estágios mais profundos de "institucionalização" e "internalização cultural".

5.2.2 A Sombra Determinante da Desigualdade Social: A Educação Pode Mudar a Sociedade Sozinha?

O Brasil é um dos países com maior desigualdade na distribuição de renda do mundo, seu coeficiente de Gini permanece consistentemente acima de 0,53 (0,539 em 2020). Esta extrema desigualdade socioeconômica se traduz direta e profundamente em desigualdade educacional. Os dados do PISA mostram persistentemente que, no Brasil, o status socioeconômico explica até 18% da variação no desempenho dos alunos, muito acima da média de 13% dos países da OCDE (OCDE, 2021).

Esta desigualdade se manifesta de forma multidimensional

Desigualdade Regional: Existe um enorme abismo no investimento educacional, infraestrutura e qualidade docente entre as regiões desenvolvidas do Sul/Sudeste e as menos desenvolvidas do Norte/Nordeste. Os dados do PISA 2018 mostraram que a pontuação média dos estudantes de São Paulo era quase 100 pontos maior que a dos estudantes do Maranhão – uma diferença equivalente a quase três anos de escolaridade (OCDE, 2020).

Desigualdade Racial: O desempenho acadêmico de alunos negros e pardos (54% da população) é significativamente inferior ao de alunos brancos. Embora a diferença racial tenha diminuído durante o período da reforma, ainda é marcante.

Diferença entre Escolas Públicas e Privadas: No PISA 2018, a pontuação média dos alunos de escolas privadas brasileiras foi 68 pontos maior (em leitura) que a dos alunos de escolas públicas, uma das maiores diferenças entre os países da OCDE (OCDE, 2020).

Diante de uma desigualdade estrutural tão profunda, as reformas no nível escolar (como melhorar o currículo, estender a jornada, formar professores), embora necessárias, podem ter seus efeitos anulados por

fortes determinantes sociais. Um exemplo vívido: nas escolas de favelas do Rio de Janeiro, mesmo com melhores instalações e professores capacitados, os alunos ainda enfrentam múltiplos desafios como violência comunitária, instabilidade familiar e desnutrição, fatores que limitam severamente seu potencial de aprendizagem.

Esta realidade levanta uma questão fundamental: até que ponto o sistema educacional pode, de forma independente, promover a igualdade social? A experiência brasileira sugere que, quando a desigualdade social atinge um certo nível, as políticas educacionais precisam ser implementadas em conjunto com políticas sociais mais amplas (como transferências de renda condicionadas, serviços básicos de saúde, planos de segurança comunitária) para produzir efeitos substanciais. O programa Bolsa Família, implementado e expandido desde o governo Lula, é um exemplo: este programa de transferência condicionada de renda reduziu significativamente as taxas de abandono escolar em famílias pobres, mas seu efeito educacional final ainda precisa ser realizado por meio da qualidade do ensino escolar.

5.2.3 Dependência de Paradigmas Externos e a Perda de Autonomia: Uma Crítica no Nível Teórico

Este é o dilema mais central e controverso da reforma educacional brasileira. A trajetória de vinte anos mostra claramente uma profunda internalização dos paradigmas neoliberais de governança global, personificados pela OCDE. Esta internalização, embora tenha aumentado a eficiência política, também pode ter levado a uma erosão da autonomia educacional.

O Estreitamento dos Objetivos Educacionais pelo Performatismo.

Os objetivos da reforma educacional foram altamente simplificados para melhorar as pontuações no PISA, reduzir as taxas de abandono e aumentar as taxas de conclusão – indicadores quantificáveis. O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 chegou a incluir como meta nacional explícita "atingir uma pontuação média de 395 pontos no PISA", um caso raro globalmente de inscrição da pontuação de um teste internacional na lei nacional (Brasil, 2014). Embora esse estabelecimento de metas forneça uma direção clara de esforço, também pode levar à seleção de instrumentos políticos excessivamente focados em intervenções consideradas capazes de melhorar rapidamente as pontuações (como reforço da preparação para testes, foco em habilidades relacionadas à avaliação), negligenciando outras dimensões importantes da educação, como pensamento crítico, criatividade, competência cívica, desenvolvimento emocional e identidade cultural.

Estudiosos críticos como Ma Jiansheng e Cai Juan (2019) apontam que o PISA representa uma filosofia educacional que serve ao "desenvolvimento econômico", simplificando a educação para um investimento em capital humano, vendo os alunos como futura força de trabalho e as escolas como unidades de eficiência produtiva (Ma & Cai, 2019). Nesta lógica, a riqueza da educação é reduzida a "habilidades" mensuráveis, e seu valor é reduzido à sua contribuição para o crescimento econômico. Na busca por progresso no PISA, o Brasil internalizou, em certa medida, esta lógica, o que pode ter desviado sua educação de objetivos educacionais mais abrangentes.

As Limitações do "Empréstimo de Políticas" e a Marginalização do Saber Local

A reforma incorporou amplamente elementos de sistemas educacionais comprovadamente "eficazes" pelo PISA, como o currículo rigoroso do Leste Asiático, a autonomia docente finlandesa e a progressão na carreira docente de Cingapura. Este "empréstimo de políticas" (policy borrowing) é em si uma forma legítima de aprendizagem internacional, mas o risco reside na criação de um "mito das melhores práticas" – a crença de que existe um conjunto de soluções educacionais universalmente aplicáveis (Ding, 2021).

Na realidade, qualquer sistema educacional bem-sucedido é produto de seu contexto histórico, cultural e político-econômico específico. A igualdade educacional finlandesa está profundamente enraizada em sua tradição social-democrata e estrutura social homogênea; a excelência educacional de Cingapura está inextricavelmente ligada ao seu modelo de Estado desenvolvimentista autoritário e cultura social altamente competitiva (Chen & Li, 2014). Transplantar estes elementos para um país altamente heterogêneo, desigual, democrático, mas com capacidade de governança limitada como o Brasil exige necessariamente transformação e adaptação profundas.

O mais preocupante é que, na busca por "melhores práticas" internacionais, as inovações educacionais locais e o saber comunitário do Brasil possam ter sido marginalizados. Por exemplo, a sociedade civil brasileira desenvolveu muitos projetos educacionais comunitários bem-sucedidos e inovações na educação não formal, mas estas frequentemente não receberam atenção política ou apoio financeiro adequado por não se conformarem aos "padrões internacionais" ou por serem difíceis de avaliar quantitativamente.

Assimetria de Poder na Governança Global da Educação e o Dilema da Subjetividade

De uma perspectiva teórica mais ampla, o caso brasileiro é um microcosmo das relações de poder Norte-Sul na governança global da educação. Como um "país do Sul", o Brasil, ao aceitar os padrões estabelecidos pelo "Norte" (OCDE), participar das avaliações por ele desenhadas e adotar as políticas por ele recomendadas, busca provar sua "modernidade" e "conformidade" com as normas globais. Nesta relação, o Brasil, ao obter assistência técnica e reconhecimento internacional, também cede, em certa medida, a autonomia para definir os objetivos e caminhos do seu próprio desenvolvimento educacional.

O sociólogo da educação Roger Dale propôs o conceito de "governabilidade" (governability), referindo-se à capacidade das organizações internacionais de moldar o espaço político nacional através da produção de conhecimento e da definição de padrões. No caso brasileiro, a OCDE, através do PISA, produziu conhecimento sobre "o que é uma boa educação" e, através de relatórios por país, estabeleceu padrões sobre "como se deve reformar", incorporando assim a agenda de políticas educacionais do Brasil em um quadro global de governança. A reforma brasileira tornou-se, em certa medida, uma performance para atender às expectativas da comunidade internacional, cujo sucesso é amplamente julgado por padrões externos.

O perigo desta relação de dependência é que, uma vez que a agenda internacional mude, ou o status internacional do Brasil se altere, o consenso reformista construído sobre o reconhecimento externo pode rapidamente se desintegrar. Nos últimos anos, com a complexificação do papel do Brasil no cenário internacional (de líder entre economias emergentes a país em turbulência política), suas relações com organizações internacionais como a OCDE também se ajustaram, acrescentando nova incerteza à sustentabilidade da reforma educacional.

6. Conclusão

As transformações educacionais brasileiras das últimas duas décadas constituem um exemplo significativo das complexas interações entre governança global da educação e processos políticos domésticos. Os resultados do PISA e o paradigma de avaliação internacional promovido pela OCDE contribuíram para redefinir o debate público sobre qualidade educacional no Brasil, funcionando como um importante catalisador de reflexão política e de mobilização institucional. Ao introduzir novas métricas comparativas e novos referenciais de desempenho, essas avaliações ampliaram a visibilidade das fragilidades estruturais do sistema educacional brasileiro e fortaleceram iniciativas de reforma em áreas como padronização curricular, expansão da educação infantil e reconfiguração do financiamento educacional.

Entretanto, a trajetória brasileira também evidencia que tais transformações não podem ser compreendidas exclusivamente como respostas a pressões externas. As reformas analisadas ocorreram em um contexto mais amplo de expansão das políticas sociais, de consolidação da educação básica como direito universal e de redefinições institucionais no interior do Estado brasileiro. Nesse sentido, o impacto do PISA operou menos como uma causa isolada e mais como um elemento catalisador que interagiu com agendas políticas internas já em curso.

Ao mesmo tempo, os resultados observados revelam limites importantes do processo de reforma. Apesar de avanços mensuráveis em indicadores de acesso, financiamento e desempenho médio, persistem restrições estruturais relacionadas à fragmentação federativa, à descontinuidade política e às profundas desigualdades socioeconômicas que caracterizam a sociedade brasileira. Esses fatores condicionam de forma significativa a implementação das políticas educacionais e ajudam a explicar por que melhorias institucionais nem sempre se traduzem em transformações educacionais mais profundas.

A experiência brasileira também oferece elementos relevantes para o debate teórico sobre governança global da educação. A crescente centralidade de avaliações internacionais e indicadores comparativos tende a favorecer uma lógica performativa, na qual políticas educacionais passam a ser orientadas por metas mensuráveis e rankings internacionais. Embora essa dinâmica possa estimular reformas e aumentar a transparência do desempenho educacional, ela também pode contribuir para o estreitamento dos objetivos educacionais e para a priorização de dimensões mais facilmente quantificáveis da aprendizagem.

Nesse sentido, o caso brasileiro sugere que os processos contemporâneos de reforma educacional devem ser analisados como resultado de interações complexas entre discursos globais, estruturas institucionais nacionais e contextos sociais específicos. A influência de organizações internacionais, como a OCDE, é significativa, mas seu impacto depende fortemente das condições políticas e institucionais de cada país.

A análise apresentada neste estudo indica que a governança global da educação não opera por meio de imposições diretas, mas através de mecanismos mais sutis de produção de conhecimento, definição de padrões e legitimação de agendas políticas. Nesse processo, países como o Brasil não são apenas receptores passivos de modelos externos, mas também atores que reinterpretam, adaptam e negociam tais paradigmas dentro de seus próprios contextos políticos e sociais.

Assim, mais do que uma simples narrativa de convergência institucional, a trajetória das reformas educacionais brasileiras revela um processo contínuo de tradução política, no qual paradigmas globais são incorporados de forma seletiva e frequentemente tensionados por dinâmicas domésticas. A experiência brasileira evidencia, portanto, que a relação entre globalização e políticas educacionais nacionais deve ser compreendida como um campo de negociações complexas, marcado simultaneamente por influências externas, capacidades institucionais internas e condicionantes sociais de longa duração.

Bibliografia

- (Araujo et al., 2018) Araujo, A. C., Andriola, W. B., Coelho, A. A. (2018). Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID): desempenho de bolsistas versus não bolsistas. *Educação em Revista*, 34.
- (Barbosa et al., 2018) Barbosa, I. G., Silveira, T. A. T. M., Soares, M. A., & Arruda, L. B. (2018). A BNCC e a regulação da educação infantil: perspectiva crítica. *Fórum Nacional Popular de Educação*.
- (Brasil, 2014) Brasil. (2014). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.
- (Breakspear, 2014) Breakspear, S. (2014). *How does PISA shape Education Policy Making? Why how we measure learning Determines What counts in Education*. Victoria, Austrália: Centre for Strategic Education, p.7.
- (Cara, 2014) Cara, D. (2014). O custo aluno-qualidade inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à Educação pública de qualidade no Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, 8(16), pp.75-91.
- (Chaia, 2017) Chaia, A. (2017, 20 de setembro). *What drives student performance in Latin America*. Acesso em 15 de agosto de 2021. <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/what-drives-student-performance-in-latin-america>.
- (Chen & Li, 2014) Chen, F. B., & Li, X. S. (2014). A implicação política da avaliação PISA, *Pesquisas em Ciência da Educação* (01): 37-41+50.
- (Ding, 2021) Ding, R. C. (2021). A dimensão e o limite da governança educacional global, *Pesquisas em Educação Comparada* 43 (06): 35-43.
- (Fontanive et al., 2021) Fontanive, N., Klein, R., Rodrigues, S. S., et al. (2021). O que o PISA para Escolas revela sobre uma Rede de Ensino no Brasil? *A experiência da Fundação Cesgranrio em 2019*. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 29, pp.6-34.
- (Freitas, 2008) Freitas, D. N. T. D. (2008). Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007). *Educar em Revista*, (31), 33-51.

- (**Governo Federal, 2010**) Governo Federal. (2010, 1 de outubro). *Plano Nacional da Educação*. Acesso em 20 de outubro de 2021. <https://pne.mec.gov.br/>.
- (**INEP, 2001**) INEP. (2001). *PISA 2000 relatório nacional*. Brasília: INEP. pp.60,71,69,53,20,71.
- (**INEP, 2015**) INEP. (2015). *Panorama Da Educação-Destaques do Education at a Glance 2015*. Brasília: INEP. p.6.
- (**INEP, 2019**) INEP. (2019). *Censo Escolar da Educação Básica 2018*. Brasília: INEP. p.7.
- (**Lima et al., 2020**) Lima, P. V. P. de, Moreira, G. E., Vieira, L. B., et al. (2020). Brasil no PISA (2003-2018): reflexões no campo da Matemática. *TANGRAM-Revista de Educação Matemática*, 3(2), pp.03-26.
- (**Ma & Cai, 2019**) Ma, J. S. & Cai, J. (2019). Infiltração da governança educacional global: o propósito das políticas educacionais da OCDE — uma análise crítica com base na literatura do teste PISA, *Pesquisas em Educação Comparada*, 41 (02): 3-11.
- (**MEC, 2005**) MEC. (2005). *Diretrizes Gerais-Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil*. Brasília: MEC. p.5.
- (**MEC, 2014**) MEC. (2014). *RELATÓRIO EDUCAÇÃO PARA TODOS NO BRASIL 2000-2015*. Brasília: MEC. p.12.
- (**MEC, 2017**) MEC. (2017, 20 de dezembro). *Base Nacional Curriculum Comum*. Acesso em 20 de outubro de 2021. <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>.
- (**MEC, 2018**) MEC. (2018). *Base Nacional Comum Curricular. Educação É a Base*. São Paulo: Ministério da Educação. p.38.
- (**MEC, 2020**) MEC. (2020, 16 de janeiro). MEC divulga reajuste do piso salarial de professores da educação básica para 2020. Acesso em 20 de julho de 2021. <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/mec-divulga-reajuste-do-piso-salarial-de-professores-da-educacao-basica-para-2020>.
- (**MEC, 2021a**) MEC. (2021a). Investimento em educação atinge meta de 5% do PIB. Data de publicação desconhecida. Acesso em 23 de novembro de 2021. <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/investimento-em-educacao>.
- (**MEC, 2021b**) MEC. (2021b). Educação Infantil. Acesso em 2 de novembro de 2021. <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/implementacao/praticas/caderno-de-praticas/educacao-infantil/>.
- (**MEC, 2021c**) MEC. (2021c). *Plano Nacional de Educação*. Data de publicação desconhecida. Acesso em 20 de agosto de 2021. <https://pne.mec.gov.br/>.
- (**MEC, 2021d**) MEC. (2021d). Os principais documentos normativos que regulamentam o Ensino Médio no Brasil. Acesso em 20 de agosto de 2021. <https://www.gov.br/mec/pt-br/novo-ensino-medio/marco-legal>.
- (**Oliveira, 2019**) Oliveira, J. B. (2019, 13 de dezembro). PISA: resultados das regiões Norte e Nordeste bem abaixo das demais. Acesso em 30 de setembro de 2021. <https://veja.abril.com.br/blog/educacao-em-evidencia/PISA-resultados-das-regioes-norte-e-nordeste-bem-abaixo-das-demas/>.
- (**OCDE, 2001**) OCDE. (2001). *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000* (p.45). Paris, França: OCDE Publishing.
- (**OCDE, 2013a**) OCDE. (2013a, 21 de outubro). O Secretário-Geral da OCDE, Angel Gurría, felicita o Brasil por seu compromisso em melhorar a educação e desempenhar papel mais importante no programa PISA. Acesso em 11 de agosto de 2021. <https://www.oecd.org/newsroom/o-secretario-geral-da-ocde-angel-gurria-congratula-se-com-o-compromisso-do-brasil-de-melhorar-a-educacao-e-desempenhar-papel-mais-importante-no-programa-PISA.htm>.
- (**OCDE, 2014**) OCDE. (2014). *Investing in Youth: Brazil, Investing in Youth*. Paris, França: OCDE Publishing. pp.36,73.
- (**OCDE, 2015a**) OCDE. (2015a). *Brazil Policy Brief: Developing Skills and Education for Growth*. Série OECD Better Policies. Paris, França: OCDE Publishing. p.50.
- (**OCDE, 2020**) OCDE. (2020, 20 de junho). *PISA 2018 insights and interpretations*. Acesso em 20 de outubro de 2021. <https://www.oecd.org/PISA/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF>.
- (**OCDE, 2021**) OCDE. (2021). *Education Policy Outlook in Brazil: With a focus on international policies* (No. 37). Paris, França: OCDE Publishing. pp.5,9.
- (**Pereira, 2011**) Pereira, G. A. M. (2011). *Brasil e Argentina: um estudo comparado das reformas educacionais a partir do PISA 2000*. Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 247 f.
- (**Piolla, 2001**) Piolla, G. (2001, 19 de dezembro). Poderia ser pior, Sr. Ministro?. Acesso em 3 de outubro de 2021. <http://www.andsol.org/wyspa/PISA2000.html>.

- (Ramos, 2019) Ramos, M. N. (2019, 5 de dezembro). Currículo, formação docente e ensino integral devem ser prioridades para avançar no PISA. Acesso em 27 de agosto de 2021. <https://shorturl.at/WPPS5>.
- (Santos & Albuquerque, 2019) Santos, R. dos, Albuquerque, A. (2019). *Análise das taxas de abandono nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio a partir das características das escolas*. Brasília: INEP. p.86.
- (Scheibe, 2010) Scheibe, L. (2010). Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. *Educação & Sociedade*, 31, pp.981-1000.
- (Silva, 2018) Silva, M. R. D. A. (2018). A BNCC da reforma do ensino médio: o resgate de um empoeirado discurso. *Educação em Revista*, p.34.