



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Fatores de (in)sucesso na educação em Portugal - Perspetiva
comparada do sistema educativo português e finlandês

Nádia Isabel Carreira Gonçalves

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor César Nuno Grima Madureira, Investigador principal DGAEP, Professor auxiliar
Convidado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2013



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Fatores de (in)sucesso na educação em Portugal - Perspetiva
comparada do sistema educativo português e finlandês

Nádia Isabel Carreira Gonçalves

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor César Nuno Grima Madureira, Investigador principal DGAEP, Professor auxiliar
Convidado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2013

AGRADECIMENTOS

Neste espaço, pretendo fazer referência às pessoas que estiveram envolvidas na realização da presente dissertação. Desta forma, quero aqui expressar-lhes o meu agradecimento pelo constante apoio e incentivo nesta importante etapa, sem os quais dificilmente os obstáculos sentidos teriam sido ultrapassados com o sucesso desejado.

Os meus agradecimentos vão para os meus pais e irmão, pela preocupação, incentivo e apoio incondicional que me motivaram a superar as dificuldades, bem como pela educação e valores que me transmitiram.

Quero expressar o meu agradecimento ao Professor César Madureira pelos conselhos e ensinamentos indispensáveis e pela disponibilidade, como orientador desta dissertação, que permitiram a concretização e rigor deste trabalho.

Aos meus colegas de Mestrado, pela disponibilidade e simpatia que mostraram em todos os momentos.

Aos meus amigos, Ana Corte-Real, Ana Curado, Ana Ferreira, Ana Malvar, Diana Evangelista, Eugénio Ribeiro, Mariana Carrega, Mariana Martins, Sofia Andrade, Pedro Ferreira, Tiago Fonseca e restantes amigos, que me apoiaram não só nesta etapa, mas em todas as conquistas ao longo da minha vida.

Um agradecimento muito especial ao Filipe Gameiro por ter acreditado em todos os momentos, pela paciência, dedicação e compreensão, que permitiram que tudo fosse possível.

Por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o sucesso no meu percurso académico.

RESUMO

O Estado e a Administração Pública apresentam inúmeras alterações na sua evolução, consequência do desenvolvimento das sociedades e do aumento da exigência dos cidadãos que provocam inúmeras alterações nos mais diversos setores. A educação contribuiu consideravelmente para o crescimento e desenvolvimento económico, o que alterou a perceção da importância atribuída à mesma. Esta passou a ser encarada não só como um recurso que contribui para a qualidade de vida dos cidadãos, mas como um investimento a médio-longo prazo na criação de valor e sustentabilidade do próprio Estado.

Ao longo dos últimos trinta anos tem sido notório o esforço no sentido de recuperar o atraso que distancia Portugal dos padrões médios de desenvolvimento da União Europeia, particularmente no que respeita aos níveis de educação. No entanto esse esforço não se tem revelado suficiente, uma vez que a maioria da população portuguesa ainda apresenta baixos níveis de escolaridade. A presente dissertação pretende ajudar a compreender os problemas com que se debate atualmente o sistema educativo português, mais concretamente no ensino básico. A análise da problemática do insucesso escolar surge como o objetivo primordial, no sentido de identificar os fatores que influenciem os baixos resultados dos alunos e de que forma as políticas públicas contribuem para a eficácia do sistema educativo.

Nas avaliações do Programa Internacional de Avaliação de Alunos, Portugal apresenta valores baixos em todas as categorias avaliadas (Leitura, Matemática e Ciências) ficando abaixo da média dos países europeus. Contrariamente, a Finlândia destacou-se nas quatro edições realizadas, posicionando-se nos primeiros lugares do *ranking*. Partindo da pergunta: “Será possível importar o modelo educativo finlandês?”, a presente dissertação compara o sistema educativo português e o finlandês, no sentido de analisar bons exemplos que possam servir de soluções para os baixos resultados dos alunos portugueses, tais como a diminuição do peso da avaliação e da retenção escolar, e o aumento da qualificação dos professores.

Palavras-chave:

Administração Pública, Educação, Sistemas Educativos, Insucesso escolar.

Abstract

The evolution of society and increase of awareness and level of demand of its fellow citizens, presented many challenges along the way to the State and Public Administration forcing them to adapt and reform all kind of sectors. Education contributed greatly to the growth and economic development which led to the change of public perception of its central role and strategic importance. Nowadays, it is not only perceived as a resource to increase the standards and quality of life within the society but also a medium-to-long investment to create value and sustainability for the State itself.

In the last thirty years there has been an effort to diminish the gap in terms of the development indicators and education standards between Portugal and the rest of the European Union. Even so, literacy levels within the Portuguese population are still low comparing with the average in those countries. The following dissertation wish to identify and help understanding the problems that the Portuguese educational system is facing today, more specifically at the elementary and middle school levels. The focus on school failure as the major goal, in way to identify the factors responsible for the bad results and poor student performance, and in which way the public policies contribute to the efficacy of the educational system.

In the Programme for International Student Assessment, Portugal presented below average results in all the evaluated categories (Reading, Mathematics and Science). In contrary, Finland had outstanding results, always listing herself in the top positions of the ranking. Starting from the question: “ Is it possible to import the Finish educational model?”, the following dissertation compares both Finish and Portuguese educational systems in order to identify and analyze the good examples that can be applicable to the Portuguese context and help the underperforming Portuguese students to improve their results, such as reducing the weight of the evaluation process, and increasing the teachers qualifications.

Keywords:

Public Administration, Education, Education System, School failure.

Índice Geral

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ESTADO, MODELOS DE GESTÃO E EDUCAÇÃO.....	3
1. Conceito e especificidades da Administração Pública	3
2. Estado e Administração Pública.....	4
2.1 Evolução do Estado, da Administração e dos modelos de gestão pública	8
2.2 Disfuncionalidades na Administração Pública.....	12
3. Modelos de Gestão pública	15
3.1. A organização profissional <i>Weberiana</i>	16
3.2 <i>New Public Management</i>	19
3.3 <i>New Public Service</i>	22
4. Educação e os recursos humanos	24
CAPÍTULO II – SISTEMAS EDUCATIVO PORTUGUÊS E FINLANDÊS	29
1. Evolução e Conceptualização do Sistema educativo.....	29
2. Sistema Educativo português	33
2.1 Enquadramento social e político	33
2.2 Breve contextualização da educação em Portugal.....	36
2.3 Estrutura do Sistema Educativo Português.....	39
2.3.1 Avaliação no Ensino Básico.....	42
2.3.2 Fatores de insucesso escolar no ensino básico	43
3. Sistema Educativo Finlandês.....	46
3.1 Enquadramento social e político	46
3.2 Breve contextualização da educação na Finlândia	49
3.3 Estrutura do Sistema Educativo Finlandês.....	50
3.4 Fatores de sucesso no ensino básico.....	54
CAPÍTULO III – ANÁLISE COMPARADA DOS SISTEMAS	57
1. Análise estatística.....	57
2. Retenção dos alunos na escola básica apenas no final de cada ciclo	65
CONCLUSÃO	69
BIBLIOGRAFIA.....	71

Índice de quadros

Quadro 1.1: Elementos de disfuncionalidade na administração pública.....	13
Quadro 2.1: Taxa de retenção e desistência no ensino básico (continente).....	44
Quadro 2.2: Número de estudantes e instituições educativas (2005).....	50
Quadro 2.3: Dados estatísticos sobre a frequência da educação pré-escolar, Finlândia.....	51
Quadro 3.1: Resultados do PISA na edição de 2000.....	57
Quadro 3.2: Resultados do PISA na edição de 2003.....	58
Quadro 3.3: Resultados do PISA na edição de 2006.....	58
Quadro 3.4: Resultados do PISA na edição de 2009.....	59
Quadro 3.5: População com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos por nível mais elevado de educação, 2006 (em %)......	60
Quadro 3.6: Evolução do número de matriculados e adultos em atividades de educação e formação por ano letivo em Portugal.....	62
Quadro 3.7: Despesa pública em educação em % do PIB, nos países da EU-27 (2008).....	63

Índice das figuras

Figura 1.1: Principais intervenientes na Administração do sistema de educação e formação.....	25
Figura 2.1: Organograma do sistema educativo português.....	41
Figura 2.2: Modelos diferentes de sociedade.....	48
Figura 2.3: Organograma do sistema educativo finlandês.....	53
Figura 3.1: Número de matriculados em Portugal de 1984/1985 até 2007/2008.....	61
Figura 3.2: Despesas do Estado em educação: execução orçamental em % do PIB, Portugal.....	64
Figura 3.3: Despesa pública em educação e resultados do PISA 2009.....	65
Figura 3.4 Estimativa de retenção do nível 1 da CITE, 2007/2008.....	66

Glossário de siglas

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment

INTRODUÇÃO

A educação é abrangente, confundindo-se com vida de cada indivíduo, uma vez que estabelece uma forte relação com a sociedade, contribuindo significativamente para o desenvolvimento humano. A escola é um fator determinante para o desenvolvimento do indivíduo como cidadão, competindo ao governo projetar as políticas educativas adequadas aos problemas reais, no sentido de garantir uma educação de qualidade a toda a população.

A presente dissertação, enquadrada no âmbito de um Mestrado em Administração Pública, pretende explorar uma área de intervenção pública, a área da educação, em particular a problemática do insucesso escolar vivida atualmente em Portugal. A compreensão das políticas e da administração da educação em Portugal não dispensa a análise da problemática dos baixos resultados escolares dos alunos. Apesar dos esforços para reverter a situação, o país continua a apresentar um défice estrutural de formação e qualificação da população, apresentando elevados níveis de insucesso e abandono escolares (Rodrigues, 2007).

A educação em Portugal tem registado baixos resultados escolares quando comparado com outros países. Desta forma, pretende-se analisar os fatores de insucesso educativo, bem como de que forma os modelos de gestão pública e a despesa pública influenciam os resultados. Sob a forma de análise comparativa, o sistema educativo finlandês será abordado como referência, uma vez que apresenta um elevado nível de literacia da população, cujo sucesso do sistema educativo chamou à atenção do mundo inteiro (Castro 2010). Tomando por referência o ensino básico, a pergunta de partida formulada e à qual se pretende responder é: “Será possível importar o modelo educativo finlandês?”. Pretende-se com este estudo contribuir para alargar o conhecimento sobre as razões que influenciam os baixos resultados dos alunos no ensino básico em Portugal e explorar a área da educação no contexto de uma sociedade cada vez mais globalizada, colocando a possibilidade de adaptar ao sistema educativo português exemplos de sucesso do sistema educativo finlandês.

A dissertação inicia-se com uma análise teórica da Administração Pública em Portugal, onde serão abordadas as mudanças que ocorreram ao longo das últimas décadas, bem como a evolução do Estado. Os objetivos que serviram o Estado nem sempre foram os mesmos, o que exigiu distintos modelos de administração adaptados ao contexto e às novas exigências dos cidadãos. Assim serão analisados os três modelos administrativos, o modelo tradicional ou Organização Profissional Weberiana, o *New Public Management* e o *New Public Service*, cada um com diferentes especificidades, formas de gestão pública e influencias na forma como atualmente se organiza a sociedade portuguesa.

O segundo capítulo apresenta uma abordagem dos sistemas educativos dos dois países em estudo, nomeadamente a sua evolução e estrutura. A reflexão sociopolítica permite ajudar a compreender as características que definem os sistemas, bem como as prioridades que os distinguem.

Por sua vez, o terceiro capítulo assenta na análise comparativa dos sistemas educativos português e finlandês, onde são comparados os resultados das quatro edições do Programa Internacional de Avaliação de Alunos, o nível de escolaridade de ambas as populações, a evolução do número de matriculados e as despesas do Estado em educação.

CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ESTADO, MODELOS DE GESTÃO E EDUCAÇÃO

1. Conceito e especificidades da Administração Pública

“A administração pública é tão antiga como a humanidade. Desde que os seres humanos se começaram a organizar em comunidades, desde essa altura, se viram obrigados a estruturar alguns serviços em comum. E, assim cresceu a Administração Pública, constituindo o funcionário a primeira profissão” (Gadden, 1972, *apud* Rocha, 2001: 13). No entanto, a administração que se caracteriza atualmente, apresenta inúmeras diferenças da administração de outros tempos, pois tem sido marcada por contínuas alterações nas suas funções e respetivas estruturas. Estas mudanças ao longo do tempo têm por objetivo o melhoramento da gestão pública, de forma a aumentar a qualidade de prestação serviços, de reagir às necessidades coletivas e responder aos desafios constantes do desenvolvimento das sociedades. Os principais fatores que levam a uma mudança da Administração Pública prendem-se com a complexidade de serviços que esta presta, com o aumento da exigência dos cidadãos e com a evolução da sociedade.

Existem diversas definições de Administração Pública, uma vez que se trata de um conceito vasto e complexo, que não possui definição universal, quer do ponto de vista teórico ou empírico. Esta pode ser definida como um “ (...) sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como as demais pessoas coletivas públicas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar” (Amaral, 2006:33). Pode ser assim caracterizada em forma de estrutura de poder, cujo principal objetivo assenta no interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência. No entanto, para esta se consolidar e exercer as suas funções necessita de meios humanos e materiais, de forma a funcionar com regularidade e eficiência.

De acordo com Rosenbloom (1998), em “*Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector*”, a Administração Pública tem um papel fundamental na formulação de políticas públicas, fazendo assim parte do processo político. Este apresenta uma clara distinção entre administração pública e administração privada, e uma relação entre administração e o Estado, sobretudo a nível político, legislativo e no que se refere à satisfação das necessidades coletivas. Contrariando o cenário estável que as organizações públicas apresentavam, atualmente este passou a ser mais competitivo, havendo

uma distinção mais reduzida entre o setor público e o privado, ou seja, as diferenças entre ambos estreitaram-se.

Rosenbloom (1998) afirma que existem significados diferentes de Administração Pública consoante os seus observadores. Conclui-se que a Administração Pública é um conceito transversal, o que faz com que algumas vezes não seja vista como um campo ou disciplina específica, uma vez que esta abrange muitas outras disciplinas, tais como ciência política, sociologia, economia e gestão administrativa.

2. Estado e Administração Pública

A relação entre o Estado, Administração Pública e a sociedade não foi sempre similar, observaram-se diferentes alterações de década para década, foi-se assistindo a diversas mutações, devido à constante evolução da sociedade e ao aumento gradual da exigência dos cidadãos: “ O estado tal como o interesse público, variam no tempo e no espaço, ou seja, o processo de mudança efetua-se, médio ou longo prazo, conforme os tempos, os parceiros e as contingências (...) ” (Mozzicafreddo, 2010:1). Este apresenta uma evolução lenta e natural, cresce independentemente da sua vontade.

O Estado é um organismo regulador, cujas soluções que implementa transformam-se em identidades políticas, constituindo assim capacidade institucional para exercer as suas funções. O papel do Estado foi alterando de acordo com os novos desafios provenientes do desenvolvimento das sociedades, apresentando um crescimento regular.

Apesar das alterações provenientes dos constantes desafios que a sociedade apresenta, a principal função do Estado mantém-se, esta assenta em manter a sociedade em funcionamento integrado (posteriormente discute-se o tipo de integração a desenvolver), com segurança, coesa, ordenada e organizada: “Tais mudanças refletem a busca de uma gestão pública que seja capaz não apenas de prestar serviços e reagir às antes eventuais crises económicas e catástrofes naturais, mas antecipar e prever problemas em um mundo de crescente incerteza e desafios contínuos” (Peters, 2003: 9). A sua função assenta em fomentar continuamente a transparência, a responsabilidade e a participação social, com vista ao bem comum.

A lógica do Estado altera-se conforme os desafios, como tal surgem inúmeros fatores que influenciam o crescimento natural do mesmo e suscitam as constantes mudanças perceptíveis ao longo do tempo. O primeiro fator a identificar, tem um carácter mais atual e tem vindo a acentuar-se recentemente, este refere-se às tendências demográficas em Portugal, uma vez que

se verificou uma diminuição da população ativa (consequência do aumento da esperança de vida e diminuição da natalidade). Estas tendências obrigam a inúmeras alterações a nível organizacional e a gastos avultados devido às suas consequências, nomeadamente aumento das reformas e cuidados com os idosos, medidas com vista ao aumento da natalidade (sistemas de apoio à criança). Verifica-se uma acentuada quebra de produtividade devido à diminuição da população produtiva. O emprego é igualmente afetado, o que obriga à implementação de medidas de sustentabilidade das instituições sociais, de integração e de coesão, devido ao aumento de migração interna e externa.

A mudança de expectativas, o aumento das necessidades e exigências por parte dos cidadãos, justificam as mudanças quer do Estado quer da Administração Pública, ao longo dos tempos, o que exigiu a constante adaptação de ambos à nova realidade, novos riscos (falências, riscos ambientais, desemprego, etc.), novas exigências e novas incertezas. Desde os anos trinta que os gastos públicos não ultrapassavam os 30% do PIB, sendo que hoje em dia esse valor foi largamente ultrapassado, o que significa que há um aumento das necessidades a satisfazer. Surge assim a necessidade de aumentar a capacidade de auto-regulação e de mediação entre o Estado e os indivíduos.

A implementação dos direitos resulta do desenvolvimento das sociedades, e a sua evolução está relacionada com a capacidade orçamental de responder às necessidades sociais e políticas dos cidadãos, bem como o aumento das suas exigências. A dimensão jurídica é importante no setor público, uma vez que as organizações públicas estão dependentes da sua relação com as autoridades políticas e com os cidadãos (Giauque, 2003).

Cada indivíduo apresenta diferentes papéis na sociedade democrática, o primeiro papel assenta na capacidade de efetuar escolhas políticas, o direito de ser eleitor é reflexo da sociedade democrática. O segundo papel assenta no fato dos cidadãos poderem usufruir de benefícios, e por último o seu papel como contribuinte. Perante situações de conflito, mais concretamente quando as despesas e receitas públicas se apresentam em situação crítica, surge a necessidade de se fazerem alterações, os direitos são suscetíveis de ser revistos e surge a necessidade de serem estabelecidas prioridades. Contudo, os diferentes direitos dos indivíduos não têm o mesmo valor orçamental, direitos cívicos e políticos acarretam menor custo comparativamente com os direitos sociais que ocupam uma percentagem maior das despesas públicas (Mozzicafreddo, 2010). A reciprocidade é igualmente um aspeto que gera controvérsia, uma vez que surgem frequentemente problemas de procedimentos, relativamente à forma como são geridos os gastos públicos, que tipo de ajuda presta o Estado, a quem deve ajudar com os recursos coletivos.

As despesas públicas, são igualmente um fator importante para o crescimento do Estado e para desenvolvimento da sociedade, a educação e a saúde são os setores que exigem mais gastos por parte do Estado. Estes setores exercem influência na economia uma vez que uma população saudável e instruída é mais produtiva para o seu país: “Assim a intervenção ou regulação social é também uma política com funções na economia e no mercado” (Mozzicafreddo, 2010: 4).

A sociedade não é uma realidade estagnada, desenvolve-se sucessivamente e encontra-se cada vez mais segmentada. Em momentos de ruturas, quer de relações sociais, quer internacionais, o Estado expande-se e surge a necessidade de consolidar e fragmentar relações. Assim, na expansão do poder após a rutura, é importante que se integrem novos parceiros, mas para isso é necessário atribuir-lhes poder, o que significa que o Estado perde parte do seu poder. A escola é um dos instrumentos fortes de unificação em situação de rutura, uma vez que forma os indivíduos e promove novas receitas que poderão congregiar o território partido. Ao fenómeno de transferência de competências administrativas por parte do Estado, atribuímos o nome de “descentralização”, neste processo o Estado deixa de decidir tudo e partilha os poderes para integrar mais elementos, permitindo uma maior coesão social e melhor atendimento às necessidades dos cidadãos.

Na “Coordenação setorial e/ou regional”, o estado assume uma função reguladora, no qual o poder se encontra segmentado e o primado se encontra no mercado. A coordenação “*by networking*” corresponde à coordenação centrada na governança em rede, no qual a cooperação e as parcerias público-privadas assumem nova importância: “À nossa frente perspectiva-se um único sistema global de relações e interdependências, onde as exigências de competitividade, nos mais diversos planos, levam o Estado a procurar reunir algumas condições de base para o sucesso” (Gomes, 2003: 391).

A Administração direta é composta por órgãos ligados diretamente ao poder central, cujos organismos dirigentes assumem responsabilidade pela sua própria estrutura. Por sua vez, a Administração indireta é composta por entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades do governo de forma descentralizada, a quem foram atribuídas competências. Verifica-se assim uma transição entre as funções diretas para as funções de regulação cada vez mais indiretas do Estado.

Todos estes fatores, de forma mais ou menos significativa contribuíram para o crescimento do Estado e da Administração Pública, pois resultam em políticas públicas que garantem a organização da sociedade. A Administração Pública e o Estado estão sujeitos a transformações ao longo do tempo, apresentam uma evolução significativa década a década,

onde assumem formas distintas de coordenação, diferentes funções e capacidades. A configuração da estrutura do Estado surgiu mais tarde em Portugal, comparativamente com grande parte das sociedades europeias. A diminuição da intervenção direta do Estado tem como consequência o aumento das exigências públicas de regulação e exige constantes adaptações, o que faz com que surjam novas formas de organização. A permanente experimentação institucional promove a inovação de políticas na estrutura do Estado e uma reorganização das funções, que por sua vez têm assumido um carácter liberal, uma vez que existiu um aumento das funções de regulação indireta na administração. Surge uma organização pública distinta de décadas anteriores, onde o sistema de trabalho se caracteriza por uma maior incidência nos procedimentos segmentados, menor autonomia de trabalho e maior proximidade dos cidadãos aos organismos públicos. O sistema político e a Administração Pública distinguem-se, atualmente, as esferas são autónomas (religiosa, económica, cultural, social, jurídica, etc.), quer a nível económico ou social, é frequente verificarem-se diferentes tipos de intervenção, mais direta ou indireta nos diversos setores sociais.

A modernização dos atos e procedimentos da Administração Pública é importante para o bom funcionamento da sociedade, para existir evolução e melhor prestação de serviços, com vista a servir as necessidades da coletividade, é necessária uma adaptação às novas realidades que estão em constante atualização, principalmente a nível das tecnologias. No entanto, esta modernização dos serviços não deverá ser aceite de forma negativa e entendida somente como cortes dos postos de trabalho ou cortes nos salários, mas sim como um melhoramento das estruturas organizacionais.

A modernização dos serviços públicos surge com a necessidade de uma reestruturação com base em três dimensões constitutivas cruciais, a exigência de eficácia, eficiência e equidade. Relativamente à eficácia, esta assenta numa relação entre os objetivos estabelecidos e os objetivos obtidos, assim pretende-se que sejam atingidos os objetivos que foram estabelecidos inicialmente, sem dissociar o fator qualidade. A eficiência consiste na relação do produto com os recursos utilizados, assim o objetivo assenta na maximização dos produtos com o mínimo de despesas, mantendo o serviço viável e económico. Este fator pressupõe um repensar das formas de organização e tratamento da informação de forma a potenciar a capacidade de racionalização dos produtos. A equidade está associada ao custo e qualidade de funcionamento das instituições, estas deverão servir igualmente os cidadãos e ser encaradas de forma justa pelos mesmos que as sustentam financeiramente.

É possível identificar diversos elementos essenciais para a formação de um Estado, o primeiro fator prende-se na unidade política que existe no tempo e no espaço, se esta se mantém é porque permanece estável. Outro fator importante assenta no Estado institucional e na impessoalidade, ou seja, atualmente existe igualdade de oportunidades, direito universal e o Estado é formado por instituições que controlam e administram o país, ao contrário de antigamente em que não havia uma organização para os cidadãos lutarem em conjunto por algo, não existia um sistema central, o sacrifício era feito pela da família, religião, etc., e o igualitarismo e privilégios eram de base.

Os recursos financeiros são um fator importante para a manutenção de um poder estável, sem despesas nem receitas não é possível que o Estado se mantenha e cumpra as suas funções. É crucial a existência de uma autoridade e não muitas (autoridade legítima por consenso), de forma a manter o Estado controlado e unificado, a autoridade política é resultado da complexidade da sociedade (difere conforme o grau de complexidade). É igualmente necessária uma estrutura técnica e administrativa que prolongue o Estado. O regulamento, o direito, as normas administrativas, permitem a estruturação da sociedade e a convivência facilitada entre os indivíduos, assente no respeito e na igualdade enquanto cidadãos de uma sociedade democrática. É importante a existência de uma língua comum, de uma cultura semelhante, que permita que os cidadãos vivam em conformidade, bem como uma identidade estatutária, que consiste no fato de os cidadãos se identificarem com o Estado. O direito e as normas permitem que os cidadãos se sintam membros da sociedade em que estão inseridos.

Sem produção, sem geração de riqueza, das pessoas e do mercado não é possível existir um Estado. Antigamente existiam poucos recursos, as terras eram a principal fonte de receitas, a outra fonte assentava nas portagens protegidas pelos militares ou em multas. Atualmente o comércio e a produção são uma fonte enorme de receitas, que permitem a expansão do Estado. Todos estes fatores, de forma mais ou menos relevante, contribuem para a expansão do Estado, geralmente o seu crescimento é caracterizado por ser contingente, resultado do constante desenvolvimento das sociedades e da necessidade de adaptação à realidade.

2.1 Evolução do Estado, da Administração e dos modelos de gestão pública

Ao longo dos séculos é possível identificar diferentes modelos de Estado que permitem fazer uma análise mais aprofundada da evolução do setor público ao longo dos

tempos, bem como as mudanças nas formas de administrar as sociedades. Existiu um contraste entre o século XIX e o século XX, desde o surgimento do conceito de Estado até à sua evolução significativa, marcada por diferentes objetivos e funções perante a sociedade.

Após um sistema feudal onde a administração não encontrou condições para se consolidar, devido à falta de poder económico e falta de capacidade para lidar com a complexidade, foi na transição do Estado absoluto para o Estado Liberal, que esta encontrou as condições reunidas para emergir. O Estado absoluto caracteriza-se por ser um “ (...) subtipo de Estado moderno característico da fase da Monarquia absoluta - particularmente, de meados do século XVII aos fins do século XVIII” (Amaral, 2006: 66). Neste contexto, o poder central pertencia à realeza, o recrutamento, a promoção do funcionalismo público ou a transmissão de cargos era feito através do favoritismo ou herança e não pelo mérito individual. No entanto, o absolutismo político permitiu que o Estado exercesse um forte controlo na sociedade, através da capacidade para se impor e absorver impostos, o que promoveu uma crescente intervenção por parte do mesmo nos mais variados setores, proporcionando um crescimento da Administração pública no Estado.

Em pleno autoritarismo tradicional da Monarquia Europeia, emergiram ideias de liberdade individual com a Revolução Francesa, aquela que marcou a grande mudança quer na estrutura do Estado quer na mentalidade dos cidadãos e na sua relação com a sociedade. Assim, o Estado perde poder e a Administração Pública assume como uma das suas principais funções a execução da lei, uma vez que a administração é separada da justiça, a função judicial passa a competir aos tribunais e o seu incumprimento poderá ter consequências. A sociedade adota valores como a liberdade, igualdade e a fraternidade e os direitos individuais assumem nova importância. Com a Revolução Francesa e com a Revolução Americana, surge o Estado Liberal no final do século XVIII, e com ele é adotado o constitucionalismo como técnica de limitação do poder político, reflexo dos novos ideais associados à igualdade jurídica, liberdade e direitos individuais superiores ao Estado. Assiste-se a uma evidente fragmentação dos poderes e a um Estado menos interventor comparativamente com o anterior Estado absoluto, a relação do indivíduo e da administração passa a ser mais próxima e a burocracia começa a dar os primeiros passos na resolução de problemas nos mais diversos setores, económico, cultural e social (Amaral, 2006).

O Estado Providencia permitiu superar problemas sociais, as medidas encontradas em resposta a esses desafios provocaram uma profunda alteração no tipo de intervenção por parte das entidades reguladoras, bem como nas suas funções. Fatores tais como o aumento da diferenciação social (divisão social do trabalho, hierarquias funcionais e profissionais), o

processo de industrialização e urbanização, integração social e sistêmica, expansão da intervenção econômica e social, bem como a consolidação de mercado e a expansão da individualidade, todos estes fatores exigem criação de novas formas de regulação por parte do Estado: “ (...) Aumentam as suas funções de regulação e interdependência sistêmica, obtendo assim cada vez mais poder de orientação e seleção: quanto maior é a centralidade das suas ações, mais é, ele próprio, o protagonista da modernização das relações sociais” (Mozzicafreddo, 2000: 5).

Com o aumento do grau de incertezas relativamente à situação de proteção social dos indivíduos, o Estado produziu uma legislação social com o objetivo de proteger os cidadãos do risco e assegurar a integração e independência dos mesmos. Este procurou desta forma, articular as exigências de crescimento econômico e as exigências de compensação social, com o fim de encontrar um equilíbrio social, promover a igualdade. Na Alemanha, Bismark revolucionou o pensamento liberal e implementou políticas que deram origem à primeira sociedade democrática. As medidas mais significativas estão relacionadas com o primeiro sistema obrigatório de reformas e à criação de uma estrutura de segurança social, no seguimento de problemas socioeconômicos, aumento da pressão política e da mobilização social dos trabalhadores (até então não havia o direito das organizações trabalhadoras se manifestarem). O poder interno sofreu igualmente alterações, surgindo a constituição e novos direitos, com o fim de criar legislação mais integradora.

Assim, só a partir da segunda metade do século XX se passou do Estado liberal para o Estado social. Esta transição justifica-se pela forte intervenção do Estado na vida social, nomeadamente na economia, onde veio a revolucionar a sua forma de intervir neste setor, o qual passou a assumir um papel ativo. O Estado procurou transmitir poderes para outros agentes e passou a integrar lógicas distintas, de forma a melhorar a qualidade da intervenção administrativa: “ (...) o crescimento econômico, a expansão das políticas sociais e as políticas de regulação econômica não são apenas dimensões relacionadas, mas sim, e principalmente, elementos que se condicionam reciprocamente” (Mozzicafreddo, 2000: 8). A dimensão econômica foi influenciada e estimulada pelo modelo de Keynes, surgindo como resposta à insuficiência da procura global efetiva e da disfuncionalidade do mercado, bem como aos conflitos sociais. Contudo, a incapacidade de responder aos problemas sociais exigiu uma nova reestruturação das organizações e das políticas públicas.

“O Estado, de acordo com a nossa Constituição, converteu-se num Estado Social e Democrático de Direito, ultrapassando concepções anteriores, baseadas numa administração de autoridade, limitadora dos direitos fundamentais e das liberdades públicas” (Arana, 2006:

127). O Estado Moderno Constitucional do século XX, veio reformar as mentalidades e a forma de gerir as políticas públicas, estamos perante um Estado subordinado à lei, a qual se encontra a acima do poder. O Estado caracteriza-se por constituir uma reorganização constitucional, no qual se verificou um aumento de novos direitos (económicos, sociais, culturais) e uma presença significativa do princípio da legalidade. Surge um aumento do intervencionismo económico por parte do Estado e o poder caracteriza-se por estar dividido, fatores que visam garantir maior coesão social e uma melhoria na gestão dos serviços públicos. Estamos perante um Estado de direito, quando a lei está por cima da vontade individual (Caupers, 2005).

O Estado democrático assenta na soberania popular e na separação de poderes: “Em todos os países, independentemente da filosofia de Governo, a defesa dos interesses coletivos é uma responsabilidade dos poderes públicos. Esta ideia instalou-se na consciência coletiva sobretudo, quando após a segunda guerra mundial, o Estado passou a assegurar e a prestar diretamente aos cidadãos um conjunto de serviços destinados a satisfazer as suas necessidades básicas” (Carapeto, 2003).

Estamos perante uma democracia política, económica, social e cultural e uma sociedade codificada legalmente, regida por normas que atribuem a maior importância à igualdade de direitos. Após o golpe militar de 1974 que permitiu repor o estado democrático, surge uma nova organização da sociedade, novas políticas e prioridades: “ (...) Apesar dos conflitos sociais e dos debates ideológicos próprios de um período revolucionário, desenham-se consensos quanto ao papel da educação no desenvolvimento económico e na modernização do país” (Sistema Educativo Nacional de Portugal, 2003: 22). O empenho e participação social no repensar do ensino facilitaram as transformações neste setor, sobretudo a nível dos conteúdos da aprendizagem nos diferentes graus de ensino, onde se sentiu a maior alteração: “A educação, nesse período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo” (Teodoro, 2007: 17).

Trata-se de um Estado democrático “ (...) profundamente descentralizador e desconcentrado, respeitador das autonomias locais e regionais (...) ” (Amaral, 2006: 89), que procura proteger a população de abusos de poder e tem por objetivo a integração social. Este defende assim maior eficiência na regulação do mercado e uma articulação entre a liberdade e a justiça, através de um maior número de instrumentos jurídicos de proteção dos cidadãos.

Num Estado marcado pela democracia, surge a necessidade de um novo modelo de ação pública, a governança, assente na cooperação de diferentes atores sociais, numa nova relação público-privada, mais centrada no interesse e participação dos indivíduos na vida pública: “No espaço público definido pela governança, social e politicamente diferenciado, evoluem atores autónomos que não partilham, em regra, nem os mesmos valores, nem os mesmos interesses, nem os mesmos princípios de ação (...)” (Gomes, 2003: 390).

2.2 Disfuncionalidades na Administração Pública

As complexidades da sociedade, os constrangimentos financeiros, as alterações demográficas e o reconhecimento dos limites da capacidade do setor público, colocam em causa a Administração Pública e exigem uma adaptação constante. O Estado tem assumido nos últimos anos um papel mais regulador a nível político, social e económico e os cidadãos têm mudado as suas expectativas, acrescendo a exigência nos seus direitos de cidadania, o que provoca igualmente mudanças na realidade, surgindo a necessidade de uma gestão pública mais transparente na prestação de contas. É fundamental que sejam efetuadas medidas de simplificação das relações dos cidadãos com a Administração e nos processos de participação, com vista à transformação da relação entre ambos, no sentido de um alargamento dos direitos destes em plena democracia moderna: “ (...) podemos dizer que ao exercício dos clássicos direitos civis políticos e dos modernos direitos sociais, atualmente acresce a ideia de participação direta dos cidadãos, bem como o controlo e avaliação não só nos atos administrativos concretos mas também das próprias políticas públicas (...), que se repostam a valores que os próprios cidadãos definem” (Fonseca, 2003: 316).

A renovação das instituições e a sua aproximação aos cidadãos torna-se uma prioridade, foram implementadas as mais diversas mudanças, desde a adaptação das medidas privadas ao setor público, racionalização dos custos, contratação de serviços, reforço do controlo e de medidas de avaliação, bem como maior centralização nos resultados. No entanto nenhum modelo administrativo foi dado como ideal, todos apresentaram os seus problemas, desde o *empowerment* dos utentes dos serviços, ao paradigma do aumento do controlo político, à gestão pública assente na burocracia, e à motivação dos funcionários ou simplesmente relacionado com a dificuldade em gerir prioridades. A maior dificuldade assenta no fato de se querer reduzir a despesa pública, mas ao mesmo tempo querer melhorar o desempenho dos serviços públicos, o que exige recursos.

São diversas as disfunções apontadas à Administração Pública, geralmente são identificados problemas como a falta de transparência, ineficiência, excesso de burocracia, a falta de responsabilização ou os elevados custos, ressaltando a necessidade de uma administração mais eficiente e responsável, menos dispendiosa e que responda eficazmente às exigências.

O quadro 1.1 apresenta as principais disfuncionalidades que caracterizam a Administração Pública portuguesa. Estas estão relacionadas com os agentes dos serviços públicos e com as condições de trabalho, nomeadamente a ausência de qualificação, desfasamento entre a motivação e os benefícios, limitado avanço de novas tecnologias, descoordenação dos serviços e das funções e limitação de autonomia de decisão. (Mozzicafreddo, 2001).

Quadro 1.1: Elementos de disfuncionalidade na administração pública

Gestão e Procedimentos	Poder e organização
Decisão: fragmentação e sobreposição;	Descoordenação dos subsistemas: limite da memória administrativa;
Procedimentos: formalismo, complexidade;	Centralização, dispersão de serviços e funções;
Avaliação de políticas: basicamente nas normas e na legalidade;	Monopolização de serviço: rigidez e limites às parcerias;
Qualificação e tecnologias de informação;	Insuficientes mecanismos de participação dos cidadãos;
Desfasamentos: pessoal e resultados, custos e benefícios;	Particularismo institucional: arranjos negociados;
Recrutamento clientelar e cooptativo;	Subordinação da estrutura do poder ao ciclo político;
Desfasamento: iniciativa e recompensas: responsabilidade e sanção;	Opacidade dos atos administrativos;
Individualismo organizacional e oportunismo institucional.	Descontinuidades e desigualdades na eficácia das políticas públicas.

Fonte: Mozzicafreddo, 2001: 13

O aumento da qualidade do funcionamento da Administração Pública promove uma mudança cultural, que motiva os funcionários a envolverem-se mais em relação aos serviços. O aumento da transparência dos setores é igualmente fundamental, na medida em que aumenta a confiança dos cidadãos nos serviços.

A importância das mudanças não está no modelo ou configuração do Estado, mas sim na sua transformação, onde as escolhas individuais e coletivas dos cidadãos prevalecem: “Um Estado moderno e eficaz deverá adaptar-se às exigências de uma sociedade assente no conhecimento (...)” (Unidade de coordenação do plano tecnológico, 6). Este desempenha um papel fundamental em diversas áreas, deverá assegurar o acesso a serviços de qualidade a todos os cidadãos e assumir a responsabilidade pela regulação económica.

Compete ao Estado promover o bem-estar social, estimular o crescimento e criar condições para uma economia mais competitiva através da sua ação reguladora. O acesso à informação por parte dos cidadãos é um fator importante para a contribuição da maior transparência e para promover *accountability* nos processos de gestão pública. As Tecnologias de Informação e Comunicação facilitam o acesso à informação, mas nem sempre a informação disponível é clara para o cidadão ou este não tem acesso às tecnologias. A procura de qualidade na prestação dos serviços públicos, com a consequente orientação para o cidadão, os cenários de descentralização a nível territorial e funcional, bem como a maior participação das organizações não-governamentais na gestão dos serviços constituem tentativas no sentido de reduzir o excesso de regulamentos e de produzir instrumentos que reforcem a ideia de serviço público.

A racionalização e a simplificação da informação constitui assim um importante fator para a melhoria do setor público, permitindo uma perceção facilitada dos recursos e das responsabilidades. Por outro lado, promove uma maior interação dos cidadãos na gestão pública, permitindo uma intervenção mais consciente, informada e confiante, com maior perceção de todos os assuntos públicos, permitindo um maior controlo exercido pela sociedade. Assim, o princípio da *accountability* e as tecnologias como instrumento facilitador do acesso à informação e de modernização dos serviços públicos são fatores importantes para o aumento da transparência da Administração Pública, que por sua vez proporciona o maior controlo e participação por parte dos cidadãos na vida pública, com vista a um melhor desenvolvimento da sociedade.

3. Modelos de Gestão pública

A Administração Pública foi evoluindo juntamente com o Estado, na procura de melhorar a qualidade dos serviços públicos, sendo a modernização encarada como o meio para responder aos problemas e necessidades da sociedade em desenvolvimento. Surgem diferentes modelos administrativos ao longo do tempo, sendo que apesar das diferenças não se substituem uns aos outros, mas completam-se, constituindo assim processos de melhoramento. A junção de vários modelos de reforma leva ao surgimento de algo novo, em resposta a diferentes necessidades cada vez mais complexas.

O processo de modernização administrativa tem sido constante, nos últimos anos, na sequência de várias propostas e planos de ação, no sentido de reestruturar as organizações, de forma a encontrar uma adequação estrutural e funcional à pluralidade de serviços públicos. O objetivo passa por promover a melhoria na qualidade da prestação serviços e dinamizar os processos que os envolvem. A reforma administrativa está intimamente ligada à mudança social: “O principal objetivo da reforma administrativa é melhorar o *status quo* dos serviços públicos através da eficiência, eficácia, responsabilidade (...) através da eliminação daquilo que os reformadores pensam que são os defeitos e fontes de baixos níveis de desempenho” (Araújo, 2000: 39). Trata-se de um processo gradual de análise aos problemas identificados, ou seja, é um processo incremental e evolucionário. A resistência administrativa é um conceito fundamental para distinguir reforma de mudança, no sentido em que a mudança é um processo natural, enquanto a reforma é induzida por uma fonte externa. As mudanças originam por vezes resistência por parte dos indivíduos alvo da reforma. Segundo a definição de reforma administrativa mencionada pelas Nações Unidas, existe uma forte correlação entre o desenvolvimento e a Administração eficiente, desta forma “ (...) é definida como o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento” (United Nations, 1983:1 *apud* Araújo, 2000: 40).

As razões que levaram às reformas na administração pública na Europa, a partir da década de setenta, eram semelhantes, nomeadamente “ (...) o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do estado resultantes do aumento dos gastos sociais, motivados pelo aumento regular das políticas inscritas no modelo social das funções do estado-providência e o conseqüente aumento dos gastos com as despesas dos agentes dos serviços públicos” (Mozzicafreddo, 2001: 3). A regulação e normalização das atividades, a heterogeneidade e o

rápido desenvolvimento da sociedade contribuem significativamente para a complexidade da Administração Pública, bem como a alteração das expectativas e exigências dos cidadãos no que se refere à qualidade dos serviços e as constantes alterações da estrutura do Estado no sentido de se tornar menos centralizado e mais transparente na sua forma de atuação, constituem fatores que contribuem para a necessidade de reforma da Administração Pública. A introdução da lógica gestonária na administração pública, assente na liberalização e privatização de atividades económicas e sociais constituiu um exemplo de reforma de nível macro (Mozzicafreddo, 2001).

Posto isto, as reformas são mudanças deliberadas nas estruturas e nos processos dos serviços ou organizações públicas com o propósito de fazê-los funcionar melhor. Reduzir gastos públicos, melhorar a qualidade dos serviços, tornar as operações do governo mais eficientes, melhorar a efetividade da seleção e implementação de políticas são alguns dos objetivos da implementação das reformas. Assim, surge frequentemente a preocupação de identificar problemas nas estruturas e funções dos serviços públicos, o que obriga a repensar todo o sistema com vista a serem planeadas reformas ou modernizações administrativas adequadas ao contexto e às necessidades, que respondam com eficiência e eficácia aos constantes desafios da sociedade. Foram várias as tentativas das entidades do setor público para realizar mudanças significativas na forma como são geridos os seus recursos humanos, essas introduções e tentativas de modernização são experimentais, mas mesmo sendo experiências provocam alterações no Estado.

3.1. A organização profissional *Weberiana*

No Estado Providencia, surge um modelo inspirado nas teorias de Max Weber, a “organização profissional *weberiana*”, o qual se prolongou até ao fim da segunda Guerra Mundial. Max Weber defendia que a burocracia era a condição necessária para a racionalidade legal, económica e técnica, ou seja, considerava a burocracia um fator crucial para o desenvolvimento da sociedade: “A perspetiva tradicional confia exclusivamente na capacidade das organizações burocráticas para se auto-estruturarem de forma a melhorar o seu funcionamento, acreditando que a Administração Pública pode ser estruturada através deste modelo (...)” (Araújo, 2000: 40). O tipo de administração legal e racional é para Max Weber fundamental na vida quotidiana, pois a organização da mesma depende da administração. O quadro administrativo burocrático é considerado pelo mesmo a mais pura forma de gestão (Weber, 1964).

Os sistemas burocráticos, segundo Max Weber assentam em seis princípios e são sinónimo de precisão, rapidez e redução dos custos materiais. Assim, o primeiro princípio consiste nas áreas de jurisdição, fixadas por leis e regulamentos administrativos, ou seja, a autoridade deriva da lei ou de regulamentos feitos de acordo com a lei e organizada de forma hierárquica. O segundo princípio corresponde aos níveis ou hierarquias, na qual existe uma supervisão dos níveis mais altos perante os mais baixos. O terceiro princípio está relacionado com o fato da gestão se basear em documentos escritos e se caracterizar pela sua impessoalidade. O quarto princípio assenta na existência de funcionários especialistas na repartição em que estão inseridos. Apenas participam do quadro administrativo funcionários profissionalmente qualificados para tal e por meio de testes realizados com êxito (Weber, 1964).

O quinto princípio, afirma que a atividade do funcionário implica trabalho a tempo inteiro. Por último, o sexto princípio menciona que a gestão das organizações obedece a regras gerais, cujo objetivo passa por uma melhor gestão do sector (Rocha, 2000). De forma geral, este modelo apresenta uma administração pública muito regulamentar, de carácter organizacional racional e burocrático, pouco flexível, hierarquizada e onde a especialização funcional das unidades organizacionais, constituem um fator importante na busca de uma melhoria acentuada na administração. O princípio da hierarquia administrativa, ou seja, a gestão dos superiores e os poderes das autoridades encontram-se fixados na lei, sendo a sua alteração da responsabilidade do tribunal superior (Weber, 1964).

As organizações burocráticas eram para Max Weber, superiores às restantes formas de organização, os funcionários eram admitidos com base em concursos, cujo objetivo administrativo assentava no interesse geral. A relação entre a Administração Pública e o meio envolvente assentava na impessoalidade e no tratamento imparcial dos cidadãos, o recrutamento era feito por mérito e não com base em eleição, assim como o salário diferenciava conforme a posição hierárquica. Este modelo caracteriza-se pela formalização, impessoalidade e conformidade com os procedimentos escritos que garantem o sistema burocrático, assente numa única ética, o tratamento justo de todos os utilizadores (Giauque, 2003).

As teorias de Wilson também tiveram forte influência neste modelo tradicional, este defendia que deveria existir uma separação entre política e administração, afirmando que a administração se encontra fora da esfera própria da política. Wilson pretendia afastar do sistema qualquer prática de corrupção, desta forma o modelo tradicional “ (...) caracteriza-se como uma administração sob o controlo do poder político, com base num modelo hierárquico

da burocracia” (Rocha, 2000: 14). Assim, os políticos definiam as políticas e os administradores implementavam-nas, segundo as regras da boa gestão. A Administração Pública e o Estado estavam subordinados ao direito, no sentido em que deveriam respeitar a ordem jurídica que tutela os direitos e deveres fundamentais. Os funcionários beneficiavam de um estatuto, no qual teriam de obedecer a regras próprias de funcionamento, direitos e deveres, por sua vez a autoridade baseava-se na lei e em formas racionais, de forma a produzir resultados mais eficientes. Para Max Weber, a eficiência organizacional é alcançada através da divisão e da especialização do trabalho, no sentido de atingir os objetivos estabelecidos pela organização de forma mais eficaz. A burocratização e a racionalização defendidas por Max Weber tiveram um contributo importante para a modernização da sociedade ocidental, influenciando a regulação das organizações públicas atuais (Giauque, 1964).

Surgiram as mais variadas críticas ao modelo tradicional, as quais originaram a transição para um novo modelo. Assim, surge modelo profissional, em pleno Estado Providência, influenciado pelo “*New Deal*”, fez emergir a sua própria burocracia política, que veio por sua vez a revolucionar as políticas sociais, bem como a intervenção na vida económica e social por parte do Estado. Neste modelo, foram inúmeras as mudanças, como por exemplo a inexistência de separação entre o Estado e a administração, sendo que esta facilita a ligação entre a sociedade e o sistema político. Neste novo sistema, contrariamente ao tradicional, critica-se a distinção de administração e política, uma vez que os funcionários participam na generalidade das políticas ao longo do processo, sendo muitas vezes difícil distinguir o que é político do que é administrativo. Considera-se que se administração faz parte do Estado, logo é intrinsecamente política, assim deixa de existir separação entre política e administração, a Administração Pública participa na discussão das políticas públicas e assume uma dupla subordinação, ao poder político e à ordem jurídica, característica do Estado de Direito.

A racionalidade, característica do modelo tradicional é substituída por um novo tipo de gestor, o profissional, fato que vem justificar o nome deste novo modelo, “Administração profissional”. O número de funcionários cresce e verifica-se um aumento significativo da despesa pública, nomeadamente na educação e na saúde, o que vem reforçar o papel interventor do Estado na sociedade. Estamos perante um Estado mais preocupado com o bem-estar social, onde a opinião dos cidadãos influencia a forma de se relacionar com a mesma. É visível um crescimento significativo da Administração Pública, que se justifica com o aumento das exigências por parte dos cidadãos, constantes pressões por mais serviços sociais e benefícios. Para responder a estas exigências, inevitavelmente foram necessários mais

gastos públicos, o que refletiu uma maior intervenção do Estado a nível social. O sistema de mérito desaparece, com a implementação das políticas sociais do “*New Deal*”, assistimos também a uma redução dos quadros superiores e a uma maior abertura a novas orientações políticas por parte dos altos funcionários, bem como a uma maior representatividade dos segmentos sociais e das diferentes formas de pensar.

A crise do Estado Providencia e as constantes críticas que surgiram em relação a este modelo administrativo vieram trazer o seu fim, alguns autores consideram que as estruturas burocráticas são ineficientes (defendendo que deveriam ser adotados modelos e técnicas de gestão empresarial) e que a abordagem da reforma administrativa é muito limitada, apresentando resistências à mudança. O aumento das despesas públicas e das funções do Estado, provocam desequilíbrios financeiros, fazendo surgir a necessidade de alternativas ao modelo, uma nova estrutura e políticas que resolvam os problemas com que se depara a sociedade, quer económicos quer sociais, uma vez que também se verifica um afastamento da administração e do cidadão. O poder político da Administração neste período levanta problemas de controlo e legitimidade e o conceito de burocracia representativa foi criticada, uma vez que não ia de encontro ao sistema de mérito e contrariava o princípio da eficiência. Surge assim a necessidade de uma Administração Pública mais eficiente, com menores custos, uma nova reorganização e técnicas.

Em tentativa de resposta à crise, surgiram duas alternativas, a primeira assente na “escolha pública”, defende que o Governo deve reestruturar a forma de gerir o mercado, no sentido de tirar maior proveito público, ou seja, para satisfação das necessidades dos cidadãos. A segunda teoria surge por influência da escola managerial, esta defende princípios como a descentralização, a regulação e a transferência de competências, bem como a possibilidade dos gestores públicos assumirem maior controlo nas organizações, a nível de tomada de decisão e implementação de medidas, sem qualquer restrição legal.

3.2 *New Public Management*

O surgimento de uma nova reforma, o *New Public Management*, está associada à vitória dos republicanos, nos Estados Unidos, e à vitória do Partido Conservador no Reino Unido, em 1970, na medida em que os líderes políticos de cada partido quando assumiram o poder depararam-se com inúmeros problemas, nomeadamente a nível económico. Os instrumentos tradicionais de política económica, destinados a gerir a economia do país provocaram inflação, desemprego e *deficit* orçamental, revelando-se insuficientes para

resolver qualquer tipo de instabilidade económica. Surge assim uma crise económica, que aliada à internacionalização das economias, à dimensão “*Welfare State*” e às pressões sobre os recursos públicos, bem como à influência do managerialismo político e do “*New Right*”, influenciaram a origem da mudança efetuada para um novo modelo administrativo no final da década de setenta.

A reforma tinha por objetivo a redução das fronteiras do Estado, a maior liberdade de escolha individual para os cidadãos (o governo limitava a vontade individual na reforma tradicional), e mudanças relacionadas entre políticos e funcionários. A influência no “*New Right*”, surge em defesa de abordagens orientadas para o mercado e assentes em formas liberais de padrões de ação, onde o indivíduo usufrui de escolha individual. O setor público e o setor privado foram ambos afetados pelas reformas que alteraram as suas posições na sociedade, assim a preocupação assentou na redução do papel do governo e em confiar ao mercado o fornecimento de serviços públicos: “ (...) atraído pela ideia de introduzir critérios de economia e eficiência nos serviços públicos, os governos desenvolveram um intensivo programa de reforma. A finalidade era introduzir instrumentos de gestão, e, através da privatização, reduzir a dimensão do sector público” (Pitschas, 2007).

O *New Public Management*, pretendia com as suas medidas providenciar os instrumentos geralmente utilizados no setor privado e ajustá-los aos serviços públicos, com o fim de aumentar a eficiência e a economia dos custos coletivos. A separação entre questões políticas e de gestão é um aspeto importante desta reforma, os políticos entregaram a responsabilidade da administração aos gestores, o que redefiniu o papel do político e do papel do gestor público, este adquiriu autonomia para desempenhar as suas tarefas e controlar a organização em que está inserido. Esta mudança exigiu mais flexibilidade na gestão, na definição de objetivos, para facilitar a avaliação dos resultados através dos indicadores de desempenho. A preocupação com os resultados e transferência de responsabilização para os gestores era evidente, estamos perante uma forma de organização e gestão flexível de pessoal, cujos objetivos pessoais e organizacionais são claramente definidos e são desenvolvidos indicadores de desempenho, fator que demonstra maior preocupação com a eficiência.

Os políticos assumem o papel de intérpretes da opinião pública, o que demonstra a tendência para reduzir a atividade do governo através de privatizações. A substituição dos mecanismos burocráticos por mecanismos de tipo de mercado, fomentaram o espírito mais empreendedor, que por sua vez aumentou da competição no fornecimento de serviços públicos: “A mudança estrutural resultante da abordagem de mercado, representa um ajustamento no ‘paradigma’ interno de gestão do setor público na procura de melhor

desempenho através da utilização dos mecanismos de mercado e de instrumentos de gestão do sector privado” (Holmes and Shand, 1995, Steward e Walsh, 1992 *apud* Araújo, 2000: 44).

Surge uma mudança no equilíbrio de poder dos fornecedores para os utilizadores, o que estimula a competição através de um novo tipo de relacionamento entre o cliente e o fornecedor. As organizações usufruem de autonomia na utilização dos seus recursos e estabelecimento dos objetivos, no entanto exige que a avaliação dos custos seja mais precisa, para um melhoramento daquilo que não estiver a ir de encontro ao que foi delineado, no sentido de melhorar e aumentar a eficiência. Estas medidas permitem desmontar a estrutura hierárquica, definida pelo modelo de organização profissional *Weberiana*, defendendo organizações autónomas dirigidas por um restrito corpo central de liderança.

“A introdução de mercados nos fornecimentos de serviços públicos tem sido uma referência do *New Public Management* que foi seguida por vários países ocidentais” (Araújo, 2000: 44). B. Guy Peters (2003) relativamente a esta reforma, afirma que: “Os níveis de atividade de reforma em países como a Austrália, Itália e Estados Unidos têm sido mais elevados do que os da França, Alemanha ou Espanha, mas os resultados são menos drásticos que os atingidos em Nova Zelândia, Suécia e Reino Unido” (Peters, 2003: 111). As mudanças resultantes da reforma originaram diferentes perspetivas gestionárias e posições políticas, estas foram implementadas de forma diferente de país para país, o que possibilitou a identificação de três contextos diferentes (Peters, 2003). Em primeiro lugar, identificam-se reformas assentes na lógica de mercado, inspiradas pelas medidas do setor privado, o que permitiu atribuir independência às organizações e autonomia aos gestores, os quais têm mais preocupação com o fator eficiência e a relação custo/benefício. O segundo tipo de reformas é inspirado nas iniciativas participacionistas, onde se defende a proximidade do cliente como princípio de qualidade, a equivalência entre cliente e cidadão e a avaliação da qualidade dos serviços. Por último, identificam-se as medidas de desburocratização, simplificação do processo e desmaterialização, que exigiram grande flexibilização e maior relevância das questões orçamentais.

O *New Public Management* caracteriza-se por estar próximo dos ideais do setor privado, no sentido em que se pretende implementar as medidas de gestão empresarial na Administração Pública, com o objetivo de encontrar as soluções para os problemas da mesma. “A nova gestão pública pode gerar uma maior eficiência na prestação dos serviços, mas a precedência de valores baseados na economia sobre valores justificados pela lei evidente. A nova gestão pública ameaçará os valores culturais, igualmente importantes, de serviço do

interesse público e igualdade na liberdade pode ser decisiva para estabelecer a legitimidade do governo” (Pitschas, 2007: 62).

A lógica empresarial não assenta no direito, ao contrário da gestão administrativa, que trata os problemas a nível institucional e legal e tem por objetivo o bem comum. Acima de tudo, o Estado deve garantir que o interesse do cidadão vem em primeiro lugar, como tal surge a questão se a administração privada constitui o ideal de organização e garante a qualidade de funcionamento dos serviços. Esta reforma mostrou insuficiência na gestão do pessoal nos serviços públicos, nomeadamente na redução dos efetivos e na responsabilização dos atos administrativos: “Pode acontecer, se examinarmos a gestão empresarial mais atentamente, que constatemos que ela é incompatível com uma ordem jurídica baseada nos direitos e que é suscetível de promover restrições injustas e arbitrárias” (Pitschas, 2007: 62).

A nova gestão pública procurou superar os problemas do modelo burocrático, no entanto acabou por transformar a sociedade e o Estado numa soma de partes independentes, onde se promove a descentralização. Os principais problemas do *New Public Management* apontados são: as diferenças entre o setor público e o setor privado (critérios diferenciados, setor privado ligado a noções de performance e setor público assente em valores éticos e democráticos); problemas democráticos; perda de responsabilidade e controle (redefinição dos limites de intervenção pública, com o surgimento de novas formas de governança); resultados difusos de eficiência e eficácia das políticas públicas, perdas massivas de emprego (Giauque, 2003). A Administração Pública “ (...) não é nenhuma empresa para servir e proteger o público, mas sim uma organização governamental à qual incumbe a gestão do interesse público e do bem comum” (Pitschas, 2007:67).

Surge a necessidade de uma Administração Pública mais preocupada com o interesse público e de uma sociedade mais participativa por parte dos cidadãos na gestão pública.

3.3 *New Public Service*

As sociedades estão em constante mutação, desenvolvem-se rapidamente conforme diversos fatores, o que obriga a uma adaptação e a uma reformulação do modo de governação. Surge assim, o *New Public Service*, que como o nome indica assenta numa mudança dos serviços com o objetivo de melhorar a qualidade destes perante os cidadãos. A nova abordagem surge com a necessidade de apostar numa maior participação dos cidadãos, articulando assim os seus interesses com os do Estado: “ (...) a missão primordial do Governo

na sociedade é servir os objetivos públicos decorrentes das necessidades sociais e das expectativas populares” (Pitschas, 2007: 60).

Em apenas algumas décadas, assistiu-se a um grande mudança, da Era industrial, vinculada por uma burocracia estável e centralizada, onde a gestão era hierarquizada, o processo de trabalho tradicional, os serviços eram de baixa qualidade com capacidade de resposta lenta, organizados em monopólio, para uma Era da informação, onde se visualizam mudanças rápidas, uma Administração Pública mais ágil e flexível, com cidadãos cada vez mais exigentes. Incorporação de Tecnologias de Informação e Comunicação em gestão de rede, bem como a pressão da procura para serviços com mais qualidade e utentes que desejam poder escolher e dispor de alternativas, foram os grandes impulsionadores da mudança nas sociedades. O desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação possibilitaram a elaboração de políticas por um público mais vasto e diversificado, fato que também estimulou a competição e o melhoramento da qualidade dos serviços.

Atualmente os cidadãos estão perante um Estado moderno, social e democrático, baseado na Constituição, cujo papel assenta no interesse público: “Também importantes são os princípios do individualismo e da justa distribuição da riqueza, que são direitos fundamentais no Estado constitucional” (Pitschas 2007: 62). A Administração Pública também sofreu alterações, aprofundou a participação dos cidadãos nas decisões políticas, com o objetivo de estes poderem influenciar mais de perto os processos e as decisões que lhes dizem respeito, no sentido de responder às exigências de democratização da sociedade. O processo de globalização, foi um fator que afetou igualmente os sistemas públicos, permitiu um contato profundo entre as administrações de todo o mundo, o que originou o surgimento de normas internacionais e a reestruturação das estruturas administrativas, de forma a serem compatíveis com as exigências do mercado: “ (...) para manterem a competitividade a nível internacional, em relação à rápida globalização de economia, vários países utilizaram diversas abordagens para clarificar e aumentar a responsabilidade dos gestores públicos pelos resultados, concebendo-lhes, em troca, uma maior flexibilidade na utilização dos recursos” (Pitschas, 2007: 60). A globalização da economia exige que se mantenha a competitividade a nível internacional, através de medidas adotadas com essa finalidade, com o objetivo de aumentar a eficiência do setor público. Uma dessas medidas consistiu no aumento da responsabilidade e autonomia dos gestores, bem como mais responsabilidade pela gestão dos departamentos.

Por outro lado, é importante que existam regras e instituições que atribuam os direitos e deveres fundamentais e determinem a justa repartição das vantagens e desvantagens

resultantes da cooperação entre o Estado e a sociedade. Assim devem consagrar-se esforços no desenvolvimento de um setor público que tenha como principal interesse assegurar uma democracia social, onde o interesse público e a maior participação dos cidadãos são tidos em conta.

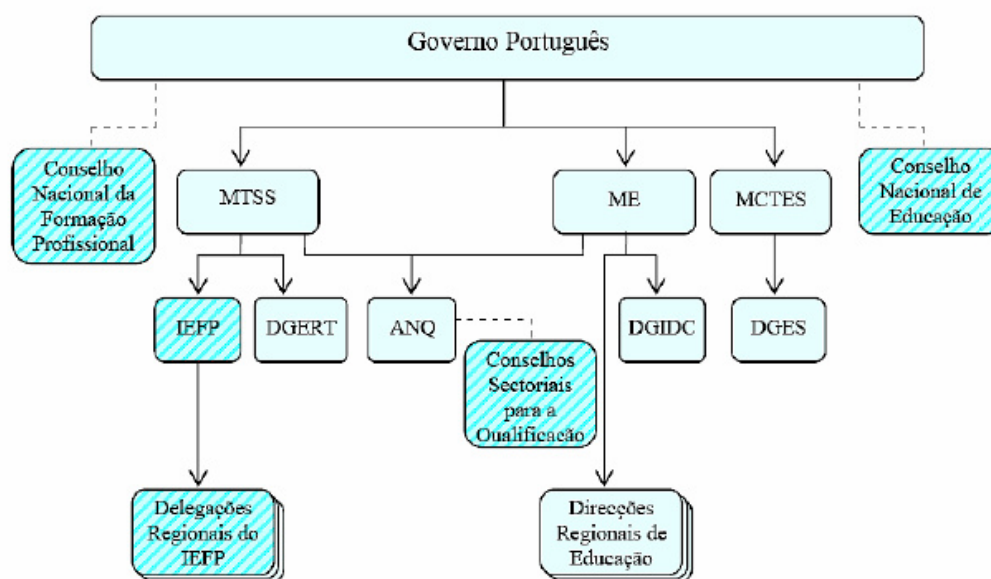
No *New Public Service*, verificou-se a uma separação do público com o privado, restringindo-se apenas à interação entre ambos. A progressão dos direitos do cidadão fez-se igualmente sentir, com vista à manutenção da coesão social, fator que pressupõe neutralidade, recetividade e responsabilidade. Contudo, não basta implementar direitos, é preciso que os cidadãos estejam dispostos a colaborar conscientemente e confiem na Administração Pública

A Administração Pública, para o bom exercício das suas funções deverá ser transparente, assente em princípios democráticos e aberta aos cidadãos, uma vez que a qualidade está dependente de uma maior participação destes no setor público. A legalidade é um fator igualmente importante neste modelo: “ (...) não existe oposição entre gestão e legalidade porque a lei do Estado moderno, social e democrático, baseada na constituição do Estado, permite vastas áreas de eficácia com uma direção específica” (Pitshas, 2007: 65). Atualmente verifica-se uma forte influência das reformas anteriores nas formas de gerir, que inclui valores do modelo tradicional e do *New Public Management*, nomeadamente a nível económico e de mercado, a nível dos valores democráticos e sociais, assentes no interesse público: “Para evitar a perda de valores no meio do conflito entre o Estado minimalista e o Estado social, ela necessita de conciliar os valores do serviço público tradicionais com os “novos” valores provenientes das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas” (Pitshas, 2007:67).

4. Educação e os recursos humanos

Nos últimos anos os estados têm vindo a apostar na educação como um direito social, tendo aumentado não só as despesas com a educação como direcionado esforços no sentido de garantir igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, reforçando a ideia de que a educação é importante para o desenvolvimento individual e da sociedade. A igualdade de direitos à educação é garantida não apenas pelas instituições, mas por toda a sociedade, desde a Constituição ao regime político: “ (...) a liberdade de ensinar e de aprender está constitucionalmente e politicamente garantida” (Barreto, 1999: 264). Na figura 1.1, estão representados os principais intervenientes na administração educativa:

Figura 1.1: Principais intervenientes na administração do sistema de educação e formação



— relação directa - - - - relação de consultoria órgãos ou serviços em que participam os parceiros sociais.

MTSS: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

ME: Ministério da Educação

MCTES: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

IEFP: Instituto do Emprego e Formação profissional

DGERT: Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho

ANQ: Agência Nacional para a Qualificação

DGIDC: Direcção-Geral de Inovação e do Desenvolvimento Curricular

DGES: Direcção-Geral do Ensino Superior

Fonte: DGERT, 2007 *apud* Ferreira, 2007: 15

Verifica-se assim aumento da importância dos fenómenos pedagógicos na vida social e da diversidade de atores que exercem influencia na educação dos cidadãos: “A educação é hoje encarada pela maior parte dos governos como uma prioridade, por vezes mesmo uma prioridade absoluta no enquadramento das orientações políticas definidas em planos de médio ou longo prazo” (Grilo, 2002: 57). Numa sociedade que sofre alterações constantes, a formação assume uma grande importância “ (...) tem vindo a ganhar relevância a qualidade dos recursos humanos necessários para o funcionamento de cada um dos diferentes setores de atividade das sociedades modernas” (Grilo, 2002: 45). Tanto a educação escolar obrigatória, a formação inicial e a formação permanente são fundamentais para performance de cada um dos profissionais que contribuem para a evolução das sociedades.

Desde a Idade Média até aos dias de hoje, que a educação tem vivido um longo percurso de mudanças e influências quer religiosas quer políticas. No entanto é a partir dos anos sessenta e principalmente nos anos oitenta que a educação expande a sua área de atuação

e o papel da escola atinge uma maior relevância: “Desde o final dos anos 60 e de uma forma particularmente marcante na segunda metade da década de 70 tem-se assistido a um alargamento progressivo do campo e da ação pedagógica que tende a «invadir» vários domínios da vida social” (Correia, 1994: 12). O aumento da escolaridade obrigatória e o reforço da importância atribuída à educação permanente constituem fatores decisivos para uma nova aposta na educação, essencial para o desenvolvimento das sociedades.

Em 1995 surge o relatório de Desenvolvimento Humano no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O Índice de Desenvolvimento Humano (IHD) é uma medida comparativa que classifica os países de acordo com o seu grau de desenvolvimento humano, de acordo com as dimensões estabelecidas. Os países da ONU são classificados segundo o grau de “desenvolvidos” (desenvolvimento humano muito alto), “em desenvolvimento” (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). Este índice avalia três indicadores essenciais a nível nacional, são eles a expectativa de vida ao nascer, a educação (acesso ao conhecimento, anos médios de estudo e anos esperados de escolaridade) e o PIB (per capita), como um indicador do padrão de vida). O desenvolvimento económico e das sociedades não dependem apenas da redução da pobreza mas também dos progressos na educação: “Segundo os defensores da teoria do desenvolvimento humano, pode conseguir-se uma articulação desejável entre o crescimento económico e desenvolvimento humano por quatro vias, a saber: dando ênfase ao investimento em educação, saúde qualificação das pessoas (...) proporcionando uma distribuição mais equitativa do rendimento e dos ativos (...)” (Correia, 2007a: 33).

A ideia de participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento encontra-se cada vez mais presente na sociedade, é importante que os cidadãos tenham a capacidade de participar nos processos de decisão política de forma consciente e deliberada. Neste processo a qualificação da mão-de-obra constitui um elemento fundamental para a produtividade: “ (...) a educação é um fator de produção na medida em que contribui para a divulgação de conhecimentos e de atitudes favoráveis à produção (...)” (Correia, 2007a: 39).

A educação exerce influência no processo de desenvolvimento económico: “As teorias da modernização consideram, por conseguinte, que existe uma relação positiva entre o crescimento económico e o ensino, isto é, o ensino constitui o elemento crucial para a conversão do crescimento económico em desenvolvimento social” (Correia, 2007a: 38). No entanto a relação entre estes dois elementos não é simples e estável, uma vez que a educação pode constituir tanto um fator como um obstáculo ao desenvolvimento. O excessivo custo do ensino, a ausência de ligação com o trabalho manual (ex. agricultura), escasso contato com a

vida real, ensino assente na teoria e nos livros, bem como a cada vez maior tendência para o êxodo de cérebros, podem contribuir para o retrocesso a produção. Por outro lado, a educação pode contribuir de forma positiva para o desenvolvimento no sentido em que tem um papel fundamental na criação de capacidades profissionais específicas e capacidades cognitivas, bem como exerce influência na produção de hábitos, valores e comportamentos cruciais para a organização da sociedade.

A educação está sujeita a influências político-ideológicas, não se trata de uma realidade estática, nos últimos anos verifica-se uma reestruturação dos serviços administrativos no Ministério da Educação, com vista ao aumento da sua eficácia, nomeadamente: “reduzir custos e aproximar a execução do terreno ao mesmo tempo que se promove o retorno em força do clientelismo político, a centralização da conceção e o reforço das estruturas intermediárias de controlo da execução, bem como a adoção de um novo modelo gestão das escolas (...), alargamento da escolaridade obrigatória e à redução dos fenómenos visíveis de insucesso escolar no Ensino Básico (...)” (Correia, 1994: 10).

O fenómeno da globalização está a configurar a realidade em que vivemos para moldes impostos pela proximidade e troca de conhecimentos. Assim, é de referir as radicais mudanças culturais e civilizacionais que se têm desenrolado no contexto atual a níveis aceleradíssimos. Com as mudanças a nível das tecnologias e da conseqüente globalização, deparamo-nos com a alteração da forma de governar, atribuindo maior importância ao conceito de governança, a nível das políticas públicas. A sociedade transita de modelos tradicionais para políticas em rede, a nível da regulação jurídica passamos de um carácter rígido assente no formalismo, para uma regulação mais flexível e mais participativa. A nível da educação as conseqüências da globalização são visíveis, os estados controlam cada vez menos os seus sistemas educativos, que por sua vez estão sujeitos a movimentos políticos com vista à reforma e modernização. Surge por vezes a tensão entre transmitir a cultura nacional e a diversificação cultural conseqüente da globalização, é notório o esforço de adaptação do currículo escolar aos novos desafios, como é exemplo a introdução de línguas estrangeiras como unidades curriculares.

Na área da educação têm sido constantes os desafios, uma vez que as mudanças estruturais a nível tecnológico, financeiro, económico e político têm impacto em todos os setores da sociedade. As áreas da educação e da formação “ (...) são talvez aquelas em que o desafio ganha maior dimensão, dado que a qualidade dos recursos humanos a formar no futuro e a requalificação dos recursos existentes constituem, seguramente, fatores decisivos

para a consolidação do modelos ou dos modelos onde se inserem as referidas mudanças estruturais” (Grilo, 2002: 44).

As políticas educativas deverão sofrer frequentes transformações, para que possam estar devidamente adaptadas aos novos desafios e exigências, para que possa existir progresso: “ (...) o desenvolvimento é concebido como um processo de modernização, ou seja, como aquisição, por parte das sociedades subdesenvolvidas, das características da modernidade são consideradas como fatores de modernidade e as formas tradicionais como obstáculos à transição para uma fase evolutiva superior” (Pires, 1987, 149 *apud* Correia, 2007: 37).

Têm sido introduzidas políticas sociais de educação de forma a dar resposta às orientações europeias com vista ao melhoramento da prestação de contas, responsabilização e avaliação. Estas políticas de transformação permitem uma maior reorganização do Estado, no âmbito da melhor performance dos serviços públicos: “Tendo em conta a cada vez maior integração económica que se verifica entre países e a importância crescente das novas tecnologias no desenvolvimento das nações, há que refletir sobre o papel do Estado no mundo atual. Este papel terá que ser diferente em relação ao passado, pois o aumento significativo e continuado do peso do Estado na economia não é sustentável” (Unidade de coordenação do plano tecnológico: 5).

As sociedades estão cada vez mais internacionalizadas, uma estratégia a considerar para melhorar o sistema educativo, passa por analisar os fatores de sucesso educativo de outros países, com o intuito de verificar a possibilidade de serem adaptados bons exemplos ao sistema educativo português: “Estamos agora chegados a um ponto em que nos devemos interrogar se, ao nível europeu, tendo em conta as mudanças estruturais profundas que estão a ocorrer nos domínios político, económico e social, não deveremos avançar para a construção de uma sociedade educativa à escala europeia” (Grilo, 2002: 47).

CAPÍTULO II – SISTEMAS EDUCATIVO PORTUGUÊS E FINLANDÊS

1. Evolução e Conceptualização do Sistema educativo

Os sistemas educativos são realidades complexas que têm como objetivo o desenvolvimento global da sociedade: “O conceito de sistema educativo surge para englobar, formalizar e definir todo o conjunto de iniciativas, processos e organizações que têm vindo a ser desenvolvidos pelas sociedades modernas para cuidar da formação e da educação dos seus membros” (Tavares, 1991: 19).

Estes assumem diversas formas conforme as variáveis tempo e espaço: “A sua complexidade resulta da natureza interconexa dos seus objetivos, da estrutura multi-institucional e da diversidade de atores e recursos cuja disponibilidade e interação são essenciais ao funcionamento de cada sistema educativo” (Tavares, 1991: 13). O seu carácter multiforme advém de soluções heterogéneas que as entidades educativas encontram para dar resposta aos múltiplos desafios. Desta forma, existem diferenças nos sistemas educativos, quer entre países, entre regiões e localidades.

Segundo Margaret Archer (1984) em Benedito (2007) “Centralização de Sistemas Educativos e Autonomia dos Atores organizacionais – Processos coletivos de interpretação das orientações centrais”, os sistemas educativos, na forma como os conhecemos hoje, surgiram no século XIX, como resultado direto da luta política entre distintos grupos sociais pelo controlo social. Podem ser encarados como um veículo para a mudança, ou uma consequência da mesma. Nas últimas décadas, a sociedade portuguesa sofreu profundas alterações, uma vez que os desafios vão sendo mais complexos, os cidadãos mais exigentes, surge a necessidade de implementar mudanças frequentes quer a nível estrutural quer a nível material. Os processos de transformação “ (...) podem estar especialmente ligados à transformação dos seus produtos (educação contínua não formal, novos cursos, outros graus, etc.), aos processos adotados (em especial as conhecidas reformas curriculares), ou aos recursos disponíveis, designadamente, meios humanos, materiais e tecnológicos” (Tavares, 1991: 14). Com o surgimento de novos estatutos profissionais, novos programas e instituições, a inovação tem ganho maior relevância numa sociedade cada vez mais internacionalizada e competitiva.

Os sistemas educativos desenvolvem-se de acordo com um conjunto organizado de estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas. Na educação institucionalizada,

competem às instituições a transmissão de conhecimentos que caracterizam uma sociedade, de geração para geração. As práticas educativas exercidas por estas, não constituem processos uniformes, pois variam consoante a comunidade. Os conteúdos estão estruturados de acordo com os objetivos das instituições educativas (Gómez, 2007).

Independentemente do seu público-alvo, todos os sistemas educativos têm como objetivo a transformação dos alunos, desenvolvendo um conjunto de valores, aptidões profissionais e uma cultura que lhes permitirá contribuir para a evolução da sociedade em que estão inseridos. Trata-se de um conjunto de meios através do qual se exerce o direito à educação, pela sua ação formativa tem por objetivo o desenvolvimento e o progresso social: “O Sistema Educativo é concebido, apoiado, financiado e desenvolvido pela sociedade fornecendo, em retorno, progresso humano, ético e cultural bem como capital de conhecimentos útil à vida social e económica e aptidões para o desempenho social” (Tavares, 1991: 95). A sua missão consiste em criar condições morais, técnicas e materiais de forma a proporcionar a todos os cidadãos uma educação permanente e de qualidade. Os conhecimentos transmitidos deverão apresentar-se em concordância com os valores da sociedade em que estão inseridos.

A presença de recursos (humanos, físicos, tecnológicos) são essenciais para o desenvolvimento de ações de ensino. Os métodos e instrumentos educativos evoluíram significativamente com o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação, permitindo ao professor não só tornar as aulas mais dinâmicas como ultrapassar a barreira da limitação do espaço. A presença do professor em contexto de sala de aula deixou de ser uma obrigatoriedade, sendo exploradas novas formas de interação no ensino, melhorando a sua qualidade.

Os sistemas educativos são constituídos por diversas organizações, nomeadamente as escolas (encarregues do ensino), os Centros e Institutos (entidades que desenvolvem atividades de apoio à formação ou vocacionadas para a investigação) e os Órgãos de planeamento, administração e avaliação do sistema educativo, intencionalmente organizados e com o objetivo de desenvolver a sociedade. As atividades de formação e ensino, o desenvolvimento de métodos e instrumentos educativos, o desenvolvimento curricular, bem como a gestão dos recursos (humanos e materiais), planeamento e avaliação das atividades, das organizações e dos recursos, constituem o principal foco de atuação destes sistemas (Tavares, 1991). Independentemente das instituições que o compõem, a coordenação da política relativa do sistema educativo incumbe a um ministério especialmente vocacionado para o efeito. Desde o século XX, têm sido desenvolvidos em Portugal modelos de gestão

escolar que envolvem a maior participação dos professores, dos pais e das organizações locais: “A gestão das escolas implica não só um estreito relacionamento entre a escola e a comunidade mas também poder dispor-se de um leque rico de capacidades administrativas para gerir meios humanos e materiais e de um forte sentido de liderança para que a escola possa adquirir imagem e perfil próprios” (Tavares, 1991: 26).

O Sistema Educativo português é atualmente confrontado com políticas a nível local, no sentido de proporcionarem maior autonomia e valorização das especificidades e diferenças das instituições educativas. Recentemente as escolas do ensino não superior ganharam mais autonomia: “A inspeção da educação é da responsabilidade de um corpo de inspetores que tem um sistema de delegações regionais fazendo a supervisão relativamente a todos os aspetos educativos” (Terça, 2002: 121). A autonomia atribuída às escolas permite uma maior participação das mesmas na estruturação do sistema de ensino: “ (...) a autonomia de cada estabelecimento de ensino e a capacidade que cada um destes estabelecimentos tem para definir o seu projeto e o seu modelo de gestão e organização constituem, seguramente, um fator de grande enriquecimento para a própria escola (...) ” (Grilo, 2010: 29).

A gestão dos próprios estabelecimentos, bem como a aprendizagem que esta implica possibilita e dá viabilidade à organização, reduzindo a entropia e a inércia. A capacidade de aprender e criar conhecimento fornece às organizações maior performance. O desenvolvimento destas passa pela capacidade de reaprender a aprender, através da observação da realidade, de exemplos sucedidos, e da aprendizagem em grupo, tendo em vista encontrar as soluções adequadas para os problemas previamente identificados. Cada organização é única, assume a sua própria forma de gerir e cada uma aprende de acordo com as estratégias que melhor se adaptam ao contexto e às suas características.

De acordo com Malhotra (1996), as organizações deverão antecipar as transformações, estando assim capacitadas para dar resposta aos desafios que surgem. Para tal, deverão constantemente questionar as suas atividades, estruturas, redefinindo a sua estratégia de atuação. À medida que muda o ambiente organizacional e surgem novos desafios na sociedade, a organização precisa de aprender a executar novas tarefas, bem como executar as antigas com mais rapidez e eficácia. Por outras palavras, a organização deve gerar um novo conhecimento e colocá-lo em prática da melhor forma. O trabalho em equipa facilita todo esse processo e proporciona um ambiente propício para a criação de novos hábitos ou conceitos com vista ao melhoramento contínuo.

A educação é uma realidade social que implica a formação do homem em todas as suas dimensões. Trata-se de um processo organizado de formação das pessoas de acordo com

a tradição e as expectativas conjunturais e históricas próprias de cada indivíduo e sociedade. Esta contribui para o processo de socialização na medida em que “ (...) homens e mulheres conhecem o seu mundo e comunicam entre si os seus saberes e a sua cultura com a finalidade de a afirmar, impor ou transformar” (Gómez, 2007: 160). As escolas deverão estabelecer os seus objetivos de forma a incluir não apenas a transmissão de conhecimentos mas também a promoção de comportamentos e atitudes que permitam aos jovens “ (...) enfrentar um mundo competitivo; e o respeito e prática de valores que contribuam para a formação de cidadãos livres e autónomos” (Grilo, 2010: 7). A instrução contribui significativamente para a inserção do indivíduo na vida social e profissional, de tal forma que o sistema educativo se torna um setor económico pela geração de emprego de que é responsável.

A comunicação e a partilha de conhecimentos constituem para o Homem, desde os primórdios, meios de sobrevivência e de socialização. Através da troca de experiências e da interação entre indivíduos é possível desenvolver formas de interpretar e transformar as sociedades: “Toda a prática pedagógica é uma ação a favor do desenvolvimento das pessoas e dos grupos sociais. Da mesma forma, todo o processo de desenvolvimento é, ou deveria ser, pela sua própria natureza, um ato educativo (...)” (Gómez, 2007: 8). A educação permite legitimar as tendências sociais de um coletivo e introduzi-las como pautas ou normas de regulação social. O sistema educativo refere-se assim a um processo comunicativo de construção cultural, que permite transmitir conhecimentos, ideias, normas de conduta entre os indivíduos: “ (...) depende diretamente dos estados e das condições sociais, culturais, económicas e políticas de cada sociedade (...) ” (Tavares, 1991: 97).

A formação de indivíduos e consequentemente a melhoria da educação deverá constituir uma prioridade nos objetivos da nossa sociedade, um esforço realizado em comum com os agentes educativos, educandos e pais. É importante ter presente que Portugal “ (...) no início deste século tem ainda mais de 60 por cento da população apenas com um máximo de seis anos de escolaridade, que cerca de 80 por cento dos nossos empresários frequentaram a escola apenas nove anos (...) ” (Grilo, 2010: 18). De acordo com o autor Eduardo Marçal Grilo, no livro “Se não estudas estás tramado” metade da população adulta expressou recentemente, num inquérito de opinião, não estar interessada em aprender mais nada durante o resto da vida.

2. Sistema Educativo português

2.1 Enquadramento social e político

O conceito de política tem origem do grego “*polis*”, que significa cidade, no sentido público, está associada a decisões que se transformam em leis que gerem a sociedade. Caracteriza-se assim, como uma arte de governar regida por normas, com vista ao bem comum. As políticas públicas afetam a vida de todos, como tal os cidadãos não devem ignorar a política, mas sim procurar compreendê-la e participar igualmente de forma consciente. A política pode ser caracterizada como a arte e a ciência do bem comum, a sociedade deve ser governada em proveito de todos. Considera-se que se administração faz parte do Estado, logo é intrinsecamente política, assim deixa de existir separação entre política e administração, uma vez que a Administração Pública participa na discussão das políticas públicas e assume uma dupla subordinação, ao poder político e à ordem jurídica, característica do Estado de Direito.

O conceito de cidadania está intimamente ligado ao conceito de política, não apenas no que se refere à natureza semântica, uma vez que a origem da palavra grega de ambos os conceitos pressupõe que se pense na ação da vida enquanto sociedade, na qual predomina a interligação das ações de ambos os conceitos. Desta forma, a sociedade rege-se por políticas que em plena democracia assentam na cidadania, no sentido de uma gestão pública que tenha em conta a igualdade social e os interesses coletivos, através da participação dos cidadãos na definição dessas mesmas políticas. A participação dos cidadãos vai desde a consciência pública das políticas, à escolha governamental, mas estes não são apenas seres votantes aos olhos da administração, mas sim cidadãos ativos com direitos e deveres perante a sociedade. Uma participação consciente na sociedade requer que os cidadãos estejam plenos dos seus direitos e requer uma boa legislação e instituições com mecanismos claros no modo de atuação.

Em Portugal, as intervenções do atual Estado Moderno devem basear-se sobretudo nos direitos civis e políticos, garantindo a democracia da sua estrutura. A relação entre o exercício de cidadania e a representação política é de complementaridade, assenta no reconhecimento e respeito pelos direitos dos cidadãos e na responsabilidade dos mesmos enquanto contribuintes.

As políticas públicas da sociedade portuguesa atualmente já não são resultado apenas da decisão do governo, o que originou diversos centros de decisão e conseqüentemente

sistemas políticos mais complexos e mais difíceis de gerir. As atividades públicas gerem as suas políticas de acordo com as normas legais e éticas, de forma a fornecer mais transparência e qualidade às mesmas. O Parlamento constitui o principal pilar no controlo da ação do executivo, sem este não há democracia. A democracia fornece assim maior transparência à atuação do Governo e facilita a promoção da responsabilidade, em todos os setores. A questão do controlo em geral assume grande importância, uma vez que estamos perante uma forte intervenção do Estado.

A cidadania exerce influência igualmente a nível das políticas locais: “Paradigma da relação município-sociedade local transformou-se nos últimos anos, como efeito do novo quadro jurídico-institucional do poder local, do processo de desenvolvimento do país e do reforço da cidadania associado ao surgimento de novos centros de poder a nível local” (Montalvo, 2003: 246). Com a Constituição (1976), a organização municipal ganhou autonomia em relação ao poder central, proporcionando uma estrutura mais setORIZADA e mais complexa, o que permitiu implantar políticas mais próximas às necessidades dos cidadãos, bem como aumentar o seu nível de participação na sociedade.

O aumento do nível de participação dos cidadãos promoveu a diversidade de interesse e fez surgir conflitos frequentes. Constata-se igualmente em Portugal nos últimos anos um aumento da influência dos padrões de decisão política da União Europeia, no sentido de uma tendência para a convergência das políticas sociais dos países europeus, designadamente a partir da década de oitenta.

De forma geral, foram inúmeras as mudanças, nos diversos setores da sociedade portuguesa, num curto espaço de tempo que alteraram significativamente os hábitos sociais e as estruturas demográficas. As mulheres passaram a desempenhar um papel ativo nomeadamente na Administração pública e nas Universidades, devido à forte emigração Portugal deixou de ser considerado jovem passando a envelhecido: “A taxa de natalidade baixou fortemente, de 24 para 11 por mil, sendo hoje uma das mais baixas da Europa” (Barreto, 1999: 34). As mudanças fizeram-se sentir igualmente na educação: “O Ensino Superior deixou de ser um privilégio de uma muito reduzida minoria (menos de 300.000 estudantes) e passou a ser o destino natural de uma enorme massa de jovens (mais de 300.000)” (Barreto, 1999: 11).

Até à década de sessenta o ritmo de crescimento de Portugal era lento, comparativamente à Europa. A partir desse período o ritmo de mudança acelerou significativamente. Foram diversas as mudanças sociais que emergiram, desde o aumento da importância da industrialização e da terciarização na sociedade à diminuição das taxas de

natalidade e mortalidade infantil. O aumento significativo da emigração (século XIX e princípios do século XX) originou a desertificação demográfica e o envelhecimento da população.

Desenharam-se novos laços económicos externos, surgindo assim uma nova aposta nos serviços o que provocou o crescimento. A aposta no turismo e em serviços de melhor qualidade teve como consequência a migração interna para o litoral do país, onde se encontravam as novas indústrias. O período entre a década de sessenta e setenta foi muito relevante para a economia do país, potenciando o seu crescimento: “ (...) a taxa média anual de variação do PIB, a preços constantes, foi superior a 6%, tendo registado em vários anos valores acima dos 8% e mesmo uma vez, mais de 11%” (Barreto, 1999: 27).

O regime ditatorial em que o país vivia desde 1926 terminou com a revolução militar de 25 de Abril de 1974, e permitiu instaurar a democracia. Esta revolução alterou as dinâmicas sociais exigindo uma nova adaptação à realidade. A instabilidade e os conflitos políticos foram constantes no período de transição (de 1966 a 1985), normalização da democracia e reorganização da sociedade: “A Revolução de 1974 e os vinte anos que se lhe seguiram trouxeram inúmeras novas realidades, em rutura com os tempos anteriores. O fim do Império e a retirada de África estão entre os principais, bem como a democratização da vida política, autárquica, associativa, sindical e cultural” (Barreto, 1999: 28). Com o regresso dos ex-residentes do Ultramar, Portugal viu a sua população aumentar e a economia crescer.

Nas últimas décadas a despesa pública aumentou significativamente com os diversos setores, como é o caso da educação: “A despesa pública com a educação, em percentagem do Produto, passou de 1,9% em 1960 para a 5,4% em 1994” (Barreto, 1999: 53). A modernização económica e social fez-se sentir fortemente nos últimos anos, mas a sua rápida propagação criou desequilíbrios devido à falta de riqueza na mesma proporção: “Os problemas da despesa social, em Portugal, residem, em grande parte, no seu crescimento rapidíssimo e na integração de toda a população (...). Por outro lado, o crescimento da economia produtiva não tem, nos últimos anos sido de tal modo forte que crie as necessárias receitas para o Estado (...)” (Barreto, 1999: 60).

Por sua vez a expansão das tecnologias causaram forte impacto na cultura do país e permitiram a evolução social. Mas se por um lado a informação se tornou mais acessível por outro lado afetou negativamente as receitas: “No caso do cinema, assistiu-se a uma redução muito significativa do número de salas (...). No teatro, todos os indicadores apontam no mesmo sentido (...) redução, a partir de meados da década de setenta (...)” (Barreto, 1999: 65-66).

2.2 Breve contextualização da educação em Portugal

Portugal é marcado por diversos acontecimentos sociais, desde a nível da esfera política à económica, que condicionam o desenvolvimento da sociedade e nos permitem refletir sobre a evolução do sistema educativo.

Na Idade Média, o ensino em Portugal assumia um carácter religioso, competindo aos mosteiros, e a algumas escolas, ensinar a ler, a escrever e a contar. Em 1288 surge a primeira universidade, intitulada “Estudo Geral”, com a sua origem em Lisboa e mais tarde fixada em Coimbra em 1537. Neste período destaca-se a criação de colégios que têm como uma das principais funções a preparação para a universidade. O ensino superior perde autonomia, passando a estar sujeito à autoridade real. O século XVIII é marcado pela concorrência entre a igreja e o Estado no que se refere ao ensino, aos poucos foram reunidas condições para um sistema educativo cada vez mais dirigido, controlado e financiado pelo Estado (Sistema Educativo Nacional de Portugal, 2003).

Marquês de Pombal, Ministro do rei D. José I, foi o responsável por importantes reformas no ensino. A criação da Aula do Comércio e da Diretoria Geral dos Estudos resulta numa série de medidas que permitiram a reforma geral do ensino superior em 1772. A criação do imposto “subsídio literário” que tinha por fim o financiamento das despesas na educação, a reforma no ensino universitário com vista à sua modernização e o avanço no ensino científico, com a criação das Faculdades de Medicina e Matemática constituem alguns exemplos das importantes medidas de Marquês de Pombal que se tornaram inéditas em toda a Europa. “No reinado seguinte, o de D. Maria I, o ensino volta às mãos dos religiosos e grande parte do ensino do ensino elementar e médio é ministrado nos conventos” (Sistema Educativo Nacional de Portugal, 2003: 17).

Com a implantação do liberalismo em Portugal surgiu a Constituição e novas medidas com vista a melhorar o país. A educação tornou-se uma das prioridades, onde foram feitas diversas mudanças, sobretudo ao nível do ensino primário: “ (...) é o caso do decreto intitulado ‘Regulamento Geral da Instrução Primária’ que, em 1835, consubstancia a primeira grande reforma do regime constitucional” (Sistema educativo Nacional de Portugal, 2003: 18). A reforma permitiu a formalização do currículo escolar com a introdução de disciplinas no ensino primário, a criação de liceus, Escolas do Ensino Superior e do Conselho Superior da Instrução Pública. Em 1884 sucede-se uma segunda reforma no ensino “ (...) a qual divide a instrução primária em dois graus e organiza as Escolas Normais de formação de professores” (Sistema educativo Nacional de Portugal, 2003: 18). A criação de um Ministério

da Instrução Pública, de Escolas Femininas, comerciais, industriais e de desenho industrial permitem a qualificação de professores para outro tipo de ensino, o que levou a abertura de concursos internacionais.

O ano de 1894 foi importante para a educação, foram criadas escolas dedicadas ao ensino primário, bem como para adultos e alunos com necessidades especiais. A reforma no ensino secundário constitui um importante momento na história do ensino em Portugal que permitiu “ (...) uma nova visão no ensino liceal, o sistema de classes substitui o de disciplinas e o ensino é organizado num curso geral de cinco anos, seguido de mais dois que constituem o ensino complementar” (Sistema educativo Nacional de Portugal, 2003: 19). A implantação do liberalismo constituiu um período importante para a reestruturação do país, a sociedade depara-se com um reforço do papel da escola, a educação é encarada como um direito que o Estado deverá conceber aos cidadãos: “A educação deve ser universal, aplicar-se a todos os cidadãos. O Estado deve garantir o mínimo de educação para todos” (Barreto, 1999: 255).

Com a instauração da República são aplicadas importantes medidas com o objetivo de melhorar o sistema educativo português que se encontrava atrasado em relação à Europa, com elevados níveis de analfabetismo. “A educação e o ensino irão ser indelevelmente marcados pela República, proclamada a 5 de Outubro de 1910” (Sistema educativo Nacional de Portugal, 2003: 19). A situação em que o país se encontrava levou à necessidade de novas reformas para os diferentes graus de ensino, que proporcionaram melhorias significativas. O ano de 1911 é marcado pela criação dos primeiros Jardins-Escola e das Universidades de Lisboa e Porto.

Nos anos sessenta, os baixos níveis da educação levam a repensar na educação e a uma avaliação profunda da situação em que se encontra, por parte do Estado, com vista à alteração das políticas. Sucedem-se medidas como o aumento da escolaridade obrigatória para seis anos, sendo que aqueles que desejem prosseguir os estudos após quatro anos e a aprovação no exame têm acesso aos liceus ou ensino técnico. Em 1973 no seguimento do projeto do Sistema Escolar e as Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior, é aprovada a lei que “ (...) permite uma nova reforma do sistema educativo e que, pela primeira vez, introduziu o conceito de democratização no âmbito de um regime político nacionalista e conservador” (Sistema educativo Nacional de Portugal, 2003: 22).

A partir de 1964/65 a política de expansão do sistema educativo associado à reforma de Veiga Simão, bem como a extensão da obrigatoriedade escolar foram fatores importantes para a evolução do Sistema Educativo. Na década de setenta, o significativo crescimento da

natalidade no pós-guerra, foi igualmente um fator pertinente para o aumento da população escolarizada (Tavares, 1991).

Após o golpe militar de 1974 que permitiu repor o Estado democrático, surge uma nova organização da sociedade, novas políticas e prioridades: “ (...) Apesar dos conflitos sociais e dos debates ideológicos próprios de um período revolucionário, desenham-se consensos quanto ao papel da educação no desenvolvimento económico e na modernização do país” (Sistema educativo Nacional de Portugal, 2003: 22). O empenho e participação social no repensar do ensino facilitaram as transformações neste setor, sobretudo a nível dos conteúdos da aprendizagem nos diferentes graus de ensino, onde se sentiu a maior alteração. No ensino primário “ (...) elimina-se o regime de transição da primeira para a segunda fase de aprendizagem e são progressivamente extintos todos os cursos complementares do ensino preparatório (...) ” enquanto no ensino secundário lança-se o 8º e 9º ano de escolaridade do curso geral unificado. Em 1980 surge o 12º ano de escolaridade com o objetivo de “ (...) constituir o ciclo terminal do ensino secundário e a função de ano vestibular para o ingresso no ensino superior” (Sistema educativo Nacional de Portugal, 2003: 24).

Nas últimas décadas a educação em Portugal sofreu inúmeras mudanças, no que se refere ao número total de alunos no período de 1969 a 1999 os registos são positivos, apresentando um aumento significativo em todos os graus de ensino. Devido à queda acentuada da natalidade: “O número de crianças nos dois primeiros ciclos do ensino básico até ao sexto ano está em diminuição marcada: se hoje, estão matriculados, nesses graus, cerca de 900.000 alunos, esse valor era, há dez ou quinze anos, superior a 1.400.000 alunos” (Barreto, 1999: 52). Enquanto o número de alunos no ensino secundário disparou, assim como no ensino superior após a Revolução de 1974.

Os deveres e as obrigações do Estado relativamente à educação estão firmemente ancorados: “O direito à educação está constitucionalmente consagrado, legalmente protegido e culturalmente enraizado, havendo apenas grandes diferenças sociais quanto ao método e à qualidade do cumprimento desses deveres” (Barreto, 1999: 264). A sociedade portuguesa e o Estado encontram-se fortemente centralizados a nível económico, político, social e administrativo: “A história recente das relações entre o poder central e as comunidades locais revela a gradual e quase permanente sobreposição do Governo e da Administração nacional aos municípios” (Barreto, 1999: 126).

Nos últimos anos são frequentes os debates sobre a educação e o sentimento de insatisfação predomina perante as sucessivas reformas, na tentativa de melhorar o sistema educativo, sem sucesso: “Este sentimento de mal-estar remonta ao diagnóstico, formulado no

final dos anos 60, da existência de uma ‘crise mundial da educação’, que deve ser entendida como uma crise da escola” (Canário, 2005: 59). Apesar dos esforços para garantir uma maior qualidade de vida às populações, os serviços parecem ser insuficientes e de baixa qualidade em relação às necessidades acrescidas. Como é o caso das creches ou jardim-de-infância que apresentam lugares disponíveis insuficientes em relação à procura.

2.3 Estrutura do Sistema Educativo Português

O Sistema Educativo está estruturado hierarquicamente e ordenado cronologicamente: “ (...) a educação formal caracteriza-se pela sua organização burocrática e hierárquica, que se concretiza numa rede constituída por diversas instituições (escolas, centros de formação profissional, universidades) geridas por grupos especializados de professores e administradores, formados expressamente para o ensino e a sua gestão (...) ” (Gómez, 2007: 165). Compete ao Ministro da Educação determinar a política educacional e a um departamento ministerial a gestão e planificação de cada nível educativo (Terça, 2002).

A obrigatoriedade constitui uma característica do ensino formal, cuja extensão varia de sociedade para sociedade. Com o objetivo de elevar o nível escolar dos jovens e combater o insucesso e abandono escolar, Portugal alarga escolaridade obrigatória para doze anos. De acordo com o Decreto-Lei n.º176/2012 todos os alunos com idades compreendidas entre os seis e os dezoito anos devem frequentar o regime de escolaridade obrigatória. Esta medida tem em vista o progresso social, económico e cultural dos cidadãos portugueses, promovendo o desenvolvimento da qualidade de ensino e reforçando a ideia de que todos os cidadãos têm o direito e o dever à educação.

O ensino em Portugal vai desde o pré-escolar até à Universidade, oferecendo ainda uma grande variedade de instituições, onde é possível frequentar cursos profissionais e tecnológicos. Assim, o sistema está estruturado em educação pré-escolar, educação escolar (inclui o ensino básico, secundário e superior, bem como atividades de ocupação de tempos livres), e a educação extra-escolar (corresponde a atividades de natureza formal ou informal, que têm por objetivo a educação de base, a alfabetização, atualização cultural ou científica).

A educação pré-escolar, no seu aspeto formativo, é complementar e supletiva da ação educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação. Trata-se de um ensino opcional, disponível tanto na esfera pública (onde o ensino é gratuito) como privada (cobram mensalidades diferenciadas), abrange crianças entre os três e os cinco anos em Portugal.

A escolaridade básica tem a duração de nove anos, inicia-se aos seis anos de idade. Está organizada em três ciclos sequenciais, sendo que o primeiro dura quatro anos (crianças dos seis aos nove anos), o segundo dois anos (crianças dos dez aos onze anos) e o terceiro três anos (crianças dos doze aos catorze anos). Trata-se de um ensino obrigatório e gratuito, cuja conclusão confere um diploma que certifica o cumprimento da escolaridade básica obrigatória. A missão do ensino básico passa por assegurar uma preparação geral comum a todos os indivíduos, permitindo o prosseguimento posterior de estudos ou a inserção na vida ativa. Ao longo das últimas décadas sofreu inúmeras alterações com vista ao melhoramento da qualidade de ensino, uma vez que se trata de um nível educativo importante para os cidadãos que pretendam inserir-se no mercado de trabalho: “A revisão da legislação do ensino básico traduziu um dos objetivos estratégicos do Governo, entendendo este nível de ensino como o início do processo de educação e formação ao longo da vida” (Ferreira, 2007: 18).

O ensino secundário, que se segue ao ensino básico, tem a duração de três anos, num ciclo único (10.º, 11.º e 12.º anos de escolaridade) e inicia-se aos quinze anos de idade. Tem por objetivo aprofundar a formação do aluno como preparação para o ensino superior ou para o ingresso no mercado de trabalho. Os alunos podem optar por um dos seguintes cursos: Científico-Humanísticos, Cursos tecnológicos, Cursos artísticos especializados e Cursos profissionais¹. Em qualquer um dos cursos, os alunos do ensino secundário são submetidos a avaliação sumativa interna e externa (exames nacionais).

O Ensino superior no atual quadro da Lei de Bases do Sistema Educativo “ (...) inclui a educação universitária e politécnica e tem lugar em instituições de um e de outro tipo (...) ” (Terça, 2002: 122) aos quais têm acesso indivíduos habilitados com um curso secundário ou equivalente e indivíduos maiores de 23 anos que não possuem a referida habilitação, mas que revelem qualificação para a sua frequência através de prestação de provas (Ferreira, 2007). O grau de autonomia das instituições do ensino superior é muito elevado: “As universidades gozam de plena autonomia, ou seja, podem gerir a instituição do ponto de vista administrativo, científico, académico, estatutário, financeiro e disciplinar, concebendo os próprios graus e diplomas, criando cursos e escolhendo métodos de ensino” (Terça, 2002: 123). O acesso às instituições do ensino superior está condicionado pelo número fixo de vagas que são definidas anualmente a nível nacional, contando com a intervenção do responsável pela política do ensino superior, o Ministério da Educação e Ciência do Ensino Superior. Este

¹ Os Cursos profissionais têm duração de três anos letivos, o principal objetivo prende-se em fornecer qualificações e componentes técnicas, de forma a proporcionar a entrada no mercado de trabalho (Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação).

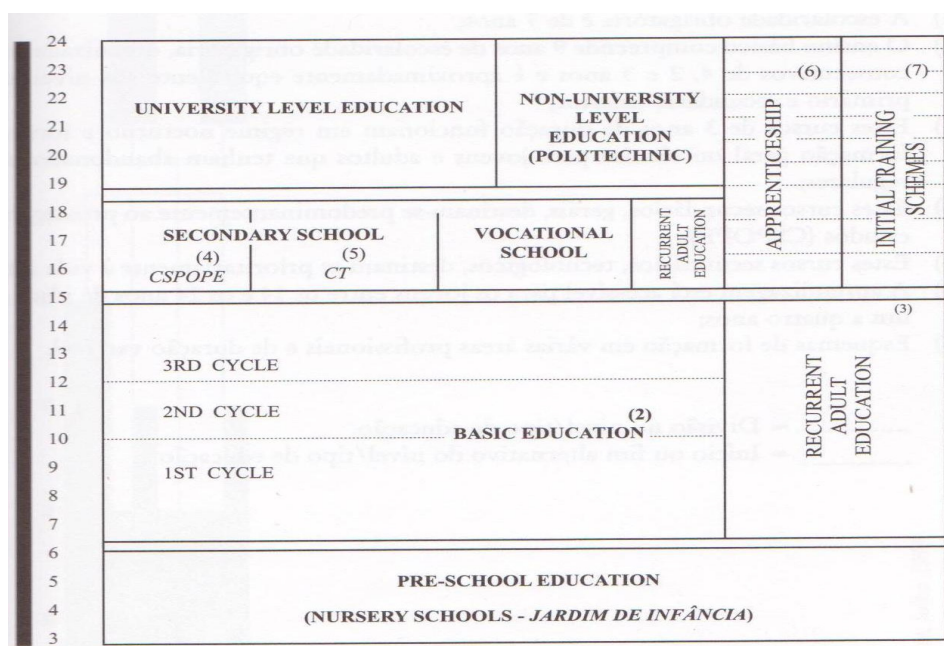
tem por missão coordenar, executar e avaliar as políticas relacionadas com o sistema educativo.

Desde 1997, os ministros da educação dos países europeus reúnem-se com o objetivo de construir programas e projetos conjuntos a nível europeu com vista a melhorar o sistema educativo: “Este processo iniciou-se com a assinatura em Bolonha, em 19 de Junho de 1999, pelos ministros da Educação de 29 países europeus, de uma Declaração que elenca um conjunto de seis objetivos a alcançar e que consagra o acompanhamento e a monitorização da concretização destes objetivos” (Grilo,2002:13). Esta declaração tem como objetivo reorganizar o processo formativo no sentido de tornar comparáveis as formações no ensino superior dos diversos países que aderiram a este programa, no sentido de tornar o sistema educativo mais internacionalizado e mais próximo de todos.

O Processo de Bolona marca uma mudança em relação às políticas ligadas ao ensino superior e criou um Espaço Europeu de Ensino Superior, a partir do qual os países se comprometem a desenvolver reformas para os sistemas de ensino. Este espaço comum promove igualmente a mobilidade, competitividade e a cooperação, uma vez que os graus académicos e diplomas são reconhecidos em todos os estados aderentes. Verificou-se uma reformulação profunda de toda a estrutura do ensino superior, quer a nível do sistema de avaliação, quer em relação aos graus académicos. Os graus académicos atribuídos em Portugal são o de licenciado, mestre e doutor.

A figura 2.1 representa uma visão geral da estrutura do sistema educativo português:

Figura 2.1: Organograma do sistema educativo português



Legenda

2) O ensino básico compreende 9 anos de escolaridade, organizada em 3 ciclos consecutivos de 4,2 e 3 anos e é aproximadamente equivalente aos níveis de ensino primário e secundário inferior

3) Estes cursos de 3 anos de duração funcionam em regime noturno e fornecem uma formação geral ou técnica para jovens e adultos que tenham abandonado os estudos regulares;

4) Estes cursos secundários, gerais, destinam-se predominantemente à vida ativa (CT);

6) A aprendizagem é acessível para os jovens entre os 14 e os 24 anos de idade e dura de um a quatro anos;

7) Esquemas de formação em varias áreas profissionais e de duração variável

..... = Divisão no nível/tipo de educação

___ = Início ou fim alternativo do nível/tipo de educação

Fonte: EURYDICE/CEDEFOP, 1995 e 1999 *apud* Terça, 2002: 127

2.3.1 Avaliação no Ensino Básico

A avaliação no ensino básico², segundo as normas definidas pelo Ministério da Educação, sob a forma de Muito insuficiente a Muito bom, tem como objetivo analisar de forma global as capacidades dos alunos. Os professores têm a liberdade de organizar a avaliação como entenderem, no entanto têm a obrigação de comunicar os resultados das avaliações três vezes por anos, nomeadamente “ (...) na altura do Natal, na altura da Páscoa e antes das férias de verão. Para além dessas comunicações obrigatórias aos pais, os professores também fazem as chamadas avaliações sumativas intercalares, cujos resultados são comunicados aos pais por meio dos diretores das respetivas turmas que, para o efeito, promovem reuniões informativas” (Fernandes, 2007).

Os resultados da avaliação dos alunos do primeiro ao quarto ano são apresentados de forma descritiva e qualitativa, no final do primeiro ciclo os alunos são submetidos um exame de Matemática e a um exame de Língua Portuguesa onde são avaliadas as aprendizagens da matéria ao longo deste ciclo, representando 25% da nota final.

² A avaliação e certificação dos conhecimentos dos alunos referentes às aprendizagens desenvolvidas no ensino básico encontra-se regulamentada no Despacho normativo n.º 24-A/2012, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 236 de 6 de dezembro de 2012 (Fernandes, 2007).

No segundo e terceiro ciclo do Ensino Básico (do quinto ao sexto ano e do sétimo ao nono ano de escolaridade respetivamente), a avaliação é efetuada quantitativamente, segundo uma escala de 1 a 5, enquanto a avaliação dos testes é qualitativa (de Muito Insuficiente a Muito Bom). No final destes ciclos são igualmente efetuados exames nacionais de Matemática e Língua Portuguesa, que representam 30% da nota correspondentes às disciplinas avaliadas. Os critérios de progressão no final de cada ciclo são definidos pelo Ministério da Educação, a título de exemplo, este afirma que no final do segundo e terceiro ciclo “ (...) um aluno que tenha classificações inferiores a 3 em Língua Portuguesa e em outra disciplina tem de ser tomada por unanimidade do conselho de turma (Fernandes, 2007).

2.3.2 Fatores de insucesso escolar no ensino básico

O Sistema educativo enfrenta uma série de problemas que afetam o desempenho e os resultados dos alunos portugueses, desde o abandono escolar, a reprovação dos alunos, a baixa qualidade de formação dos professores do ensino básico, até às práticas de ensino rotineiras e à estreita relação entre a escola e a família: “A escola portuguesa debate-se com estatísticas dramáticas de insucesso e abandono escolar precoce. Estas estatísticas demonstram que há um largo caminho ainda por percorrer” (Grilo, 2010: 8). A análise dos fatores que têm influência no insucesso escolar restringe-se ao ensino básico.

Desenvolvem-se esforços para que o sistema de avaliação seja adaptado às necessidades, no entanto ainda persiste a prática de retenção dos alunos como forma de estes ultrapassarem as suas dificuldades. Todos os anos reprovam milhares de estudantes, logo a partir dos sete anos de idade, situação que pode ser considerada preocupante, uma vez que poderá colocar em risco a integração social e a motivação destes perante a escola: “Um dos problemas mais graves é o da retenção ou reprovação dos alunos. Em 2003/2004, em todos os percursos educativos e formativos (público e privado), reprovaram ou desistiram cerca de 250.000 alunos num total de 1.457.644 alunos inscritos” (GIASE, 200 *apud* Fernandes, 2007). O elevado número de alunos reprovados no ensino básico reflete o insucesso escolar. Este problema deverá ser motivo de reflexão, uma vez que o sistema de avaliação deveria contribuir para o progresso dos alunos e não para a sua reprovação (Fernandes, 2007).

O quadro 2.1 apresenta a percentagem de alunos reprovados desde o ano letivo de 1995/96 até 2009/10. Verifica-se um aumento dos alunos reprovados desde o primeiro ciclo até ao terceiro ciclo do ensino básico, sendo que os anos iniciais de cada ciclo apresentam resultados mais problemáticos, como é o caso do segundo ano do primeiro ciclo, onde 7,4 %

das crianças repetiu o ano letivo de 2009/10 e no sétimo ano 16.9%. Apesar do número de reprovados ter vindo a diminuir nos últimos anos, o registo de reprovados continua a ser elevado e motivo de preocupação.

Quadro 2.1: Taxa de retenção e desistência no ensino básico (continente)

Anos lectivos 1995/96 a 2009/10															Ensino público	
Nível de ensino	Ano lectivo															
	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	
Ensino Básico	14,1	15,5	13,9	13,3	12,7	13,0	14,0	13,2	12,2	12,2	11,4	10,8	8,3	8,2	8,2	
1.º Ciclo	10,4	11,2	10,1	9,5	8,9	8,7	8,7	7,6	6,5	5,6	4,7	4,2	3,8	3,7	3,8	
1.º Ano	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
2.º Ano	16,3	18,3	16,7	16,1	15,6	14,7	15,1	13,8	12,2	11,4	9,6	8,2	7,4	7,5	7,4	
3.º Ano	8,5	9,4	9,0	8,3	7,6	8,6	8,2	7,2	5,4	4,4	3,6	3,4	3,2	3,2	3,3	
4.º Ano	14,8	15,0	13,2	12,0	10,9	10,2	10,1	8,5	7,6	6,0	5,2	4,8	4,3	3,8	4,2	
2.º Ciclo	13,7	15,4	14,0	13,6	13,3	13,0	15,9	15,1	14,3	13,4	11,4	11,2	8,4	8,1	8,1	
5.º Ano	15,3	16,5	14,4	14,1	13,7	12,9	15,3	15,3	14,4	13,7	11,8	10,9	8,5	8,1	7,6	
6.º Ano	12,0	14,3	13,5	13,2	12,8	13,1	16,6	14,9	14,2	13,0	11,1	11,4	8,4	8,1	8,7	
3.º Ciclo	18,9	20,9	18,7	18,0	17,4	18,7	19,8	19,6	18,5	20,6	20,5	19,9	14,7	14,9	14,4	
7.º Ano	21,7	22,9	22,0	21,2	20,5	22,0	23,2	25,2	23,7	23,4	22,7	22,3	17,9	18,0	16,9	
8.º Ano	18,8	19,8	17,1	16,8	16,4	17,7	18,6	17,6	17,1	17,0	16,1	15,3	11,6	11,9	11,6	
9.º Ano	15,9	19,8	16,4	15,7	14,9	16,0	17,2	15,3	13,3	21,2	22,5	21,8	14,2	14,1	14,3	

Fonte: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação

A formação dos docentes do nível básico e secundário, e dos educadores de infância constitui um problema no nosso país. O principal problema refere-se à ausência de componentes científicas e pedagógicas nos conteúdos dos cursos de formação (Grilo, 2010). Na formação de um professor é crucial a presença de rigor na exigência do perfil adequado, bem como nos conhecimentos que o mesmo adquire, nomeadamente deverão conter componente científica para que possa exercer a sua atividade com as competências necessárias: “ (...) a criação e a consolidação de uma cultura experimental e de um espírito científico resultará sobretudo de uma prática que começa logo na escola básica e que se prolonga ao longo de todo o percurso educativo” (Grilo, 2010: 24). Numa sociedade globalizada, o multiculturalismo e a presença da noção de identidade cultural constituem uma

mais-valia no perfil de um docente, nomeadamente no contexto de integração do país no espaço europeu da educação. Os professores deverão ser preparados para eventuais conflitos de elevado nível, no sentido de serem formados para lidar com situações difíceis.

A ausência de estímulo por parte dos professores do 1º e 2º ciclo pode ser uma das causas para os baixos resultados dos alunos na disciplina de matemática: “ (...) em muitos casos e em muitas escolas, o ensino nestes ciclos não tem como objetivo criar o interesse e o gosto pela matemática, mas tão-só cumprir o programa e lecionar a matéria (...) ” (Grilo, 2010: 78). Esta disciplina tem como principais objetivos desenvolver o raciocínio através da resolução de problemas interpretação de modelos matemáticos. A ausência de capacidade científica é identificada como outra das causas para o insucesso dos alunos nesta área. O Decreto-Lei nº15/2007 de 19 de Janeiro e o Decreto Regulamentar nº2/2008 de 10 de Janeiro reflete a necessidade de uma mudança educativa no sentido de apostar na qualidade do desempenho dos docentes para uma melhoria no sistema educativo.

Os procedimentos de ensino rotineiros, assentes na reprodução de informação previamente transmitida são frequentemente utilizados pelos professores: “ Apesar dos inegáveis e significativos progressos desenvolvidos a partir de Abril de 1974, o sistema de educação e de formação português continua a revelar dificuldades em concretizar práticas de ensino e de avaliação que contribuam para que as crianças e os jovens desenvolvam as competências indispensáveis para prosseguirem livremente as suas vidas escolares ou profissionais” (Fernandes, 2007). A avaliação releva-se mais orientada para a atribuição de classificação do que para um acompanhamento das reais dificuldades e competências de cada aluno.

Formar vai para além de ensinar determinados conteúdos, trabalhar em conjunto com o objetivo de encontrar solução para problemas deverá constituir uma prioridade. Mais do que assimilar, os alunos deverão produzir conhecimento com base na investigação e criatividade, na procura da mudança e inovação: “Cada homem precisa de saber se pretende obter a riqueza material e possuir cada vez mais coisas ou se prefere ser livre de as utilizar” (Illich 1971: 108 *apud* Canário 2005: 188).

Têm sido feitas muitas modificações na área da educação, no sentido de reformular currículos e alterar as matérias lecionadas, em particular no ensino básico e secundário (Grilo, 2010: 71). No entanto, na gestão destes níveis educativos, mais do que repensar nos conteúdos pragmáticos devem ser inseridos “ (...) projetos e dinâmicas desenvolvidas em relação estreita com as comunidades regionais e locais a que pertencem e bem assim com as famílias a que as mais diretamente prestam os seus serviços” (Tavares, 1991: 26). A educação

vai para além dos limites da instituição e constitui procedimentos muito variados, os quais se relacionam com a comunidade com vista ao desenvolvimento social: “A educação oferecida pelo Estado, a família e a sociedade em geral não podem separar-se do processo educativo resultante do desenvolvimento económico e social” (Gómez, 2007: 197). Apesar das diferenças de funções e procedimentos, os agentes educativos, o Estado e a família influenciam-se e condicionam-se reciprocamente, no sentido de construir uma identidade cultural: “Equiparar a educação ao processo de socialização encaminhando-a para o seu entendimento como um elemento fundamental na construção da cultura” (Gómez, 2007: 165). A educação contribui significativamente para a adaptação dos indivíduos à sociedade em que se inserem, preparando-os para os desafios da mesma. A família tem um papel fundamental no processo educativo, como tal devem mover-se esforços no sentido de promover a sua maior participação na escola.

3. Sistema Educativo Finlandês

3.1 Enquadramento social e político

A Finlândia é um dos Estados-Membros da União Europeia mais periféricos: “ (...) possuindo um território com mais de 330.000 km², dos quais 10% são lagos ou rios e contando com uma população de 5,2 milhões de habitantes.” (Tavares, 2005: 15) As línguas oficiais de ensino são o finlandês e o sueco (Ruzzi, 2005).

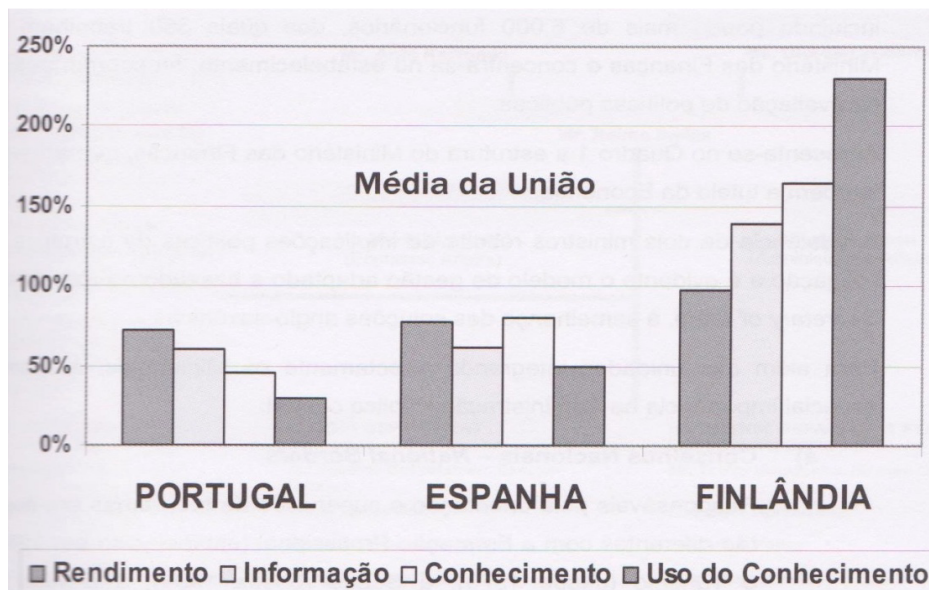
Até 1917, encontrava-se integrada no Império Russo, data pela qual conquistou a sua independência, facto que justifica traços culturais comuns entre ambos os países: “Em 1917, com os primeiros movimentos para a criação da União Soviética, a Finlândia foi proclamada ‘república independente’. Contudo, a influência permaneceu (...)” (Castro, 2010: 66). Com o objetivo de preservar a identidade “ (...) os governos finlandeses começaram a priorizar a educação e a valorização da língua. Mesmo assim, o assédio soviético fez com que o país desenvolvesse uma cultura oriental muito diferente da cultura dominante na Europa do ocidente” (Castro, 2010: 66). O seu desenvolvimento dependia do papel de fornecedor de bens e de consumo necessários ao mercado soviético, o que afetou profundamente a sua economia quando a Rússia sofreu alterações a nível político em 1988/1989. A crise económica vivida na Finlândia nos anos noventa refletiu-se nos elevados níveis de desemprego (superiores a 25%).

O paradigma da Economia do Conhecimento e a especialização em determinados setores foram as soluções encontradas para um país com escassos recursos naturais e difíceis condições climáticas. Esta estratégia permitiu que diversas empresas atingissem a liderança a nível mundial, nomeadamente em “ (...) telecomunicações, *software* e equipamento de automação, transformação de navios, equipamento para a indústria do papel, bioquímica” (Tavares, 2005: 15-16).

No sentido de recuperar da crise económica e relançar o país, a Finlândia apostou fortemente em princípios como a modernização da Administração pública, a formação dos cidadãos e as Tecnologias de Informação. Assim, este novo cenário económico pode ser representado por quatro indicadores que refletem a evolução do país, nomeadamente a informação (% das famílias com acesso à Internet e despesa em Tecnologias de Informação e Comunicação por habitante); o conhecimento (onde é analisada a % da população (25-64 anos), com pelo menos o Ensino secundário, a % de novos diplomados, em relação à população total (20-29 anos) e a % da população em formação contínua (25-64 anos); a aplicação do conhecimento (corresponde à % do emprego em indústrias de média e alta tecnologia, à % do emprego em serviços de média e alta tecnologia e ao número de servidores Internet por cada 1.000 habitantes) e por fim o PIB por habitante (Tavares, 2005).

Na figura 2.2 estão representados os aspetos anteriormente mencionados numa análise comparativa de três países (Portugal, Espanha e Finlândia). É possível constatar que a Finlândia apresenta resultados acima da média da União Europeia (que corresponde a 100%) em todos os indicadores, exceto no rendimento, ainda assim com um valor acima de Portugal e Espanha. Estes dois últimos países apresentam resultados significativamente abaixo da média em todas as dimensões abordadas. As tecnologias de informação assumem um papel muito importante para o desenvolvimento da sociedade finlandesa. Na figura 2.2 destaca-se o uso do conhecimento por parte dos finlandeses, onde se verificam valores elevados, apresentando níveis de educação da população superiores aos restantes países representados e acima da média da União Europeia.

Figura 2.2: Modelos diferentes de sociedade



Fonte: Tavares, 2005: 17

A Finlândia é um país muito homogêneo e descentralizado, onde o trabalho, as pessoas e a solidariedade entre as famílias são aspetos valorizados na sociedade. Existe um grande apoio por parte do Estado aos cidadãos, sob a forma de políticas sociais que promovem o bem-estar, a igualdade de oportunidades e direito de acesso a todos os serviços públicos gratuitos e de qualidade. São fornecidos diversos apoios às famílias com filhos, no sentido de garantir que todas as crianças tenham as mesmas condições de crescimento e desenvolvimento (Castro, 2010: 66). Os resultados expressam os esforços realizados neste sentido, uma vez que somente 4% das crianças finlandesas vivem em situação de pobreza e mais de 90% das mulheres com filhos trabalham (UNICEF, 2000 *apud* Castro, 2010: 66).

Os modelos de gestão baseiam-se nos princípios de competição (disputa pelos melhores quadros e competição entre funcionários) e avaliação do desempenho de cada funcionário. Promovem-se valores básicos como a “ (...) Eficácia, Qualidade, Respeito pelo Serviço, Transparência. Confiança, Igualdade, Imparcialidade, Independência e Responsabilidade” (Tavares, 2005: 17).

3.2 Breve contextualização da educação na Finlândia

A Finlândia consolidou uma democracia parlamentar a partir do século XX e reformou sua constituição no ano de 2000. A educação passou a ser pública e gratuita a todos os níveis a partir de 1921, medida que garante a igualdade de oportunidades de aprendizagem bem como o direito à educação para todos, fortemente defendida neste país (Castro, 2010). Neste sentido, promove-se a política de acesso aos bens culturais, como forma de incentivar os hábitos de leitura, através da aposta na qualidade das instituições socioculturais, como são exemplo as bibliotecas bem equipadas de recursos materiais e humanos (pessoal qualificado) e as bibliotecas móveis, que circulam pelas cidades sob a forma de transporte. Por sua vez, os materiais didáticos são gratuitos, bem como o transporte para a escola (Dirección Nacional Finlandesa de Educación, 2007). Estas medidas que facilitam o acesso à informação fazem com que a Finlândia “ (...) seja o país com maior número de livros por mil habitantes do mundo. Além disso, o Estado financia várias instituições de música e dança que são muito valorizadas pela cultura local (Castro, 2010: 67). O Sistema educativo finlandês baseia-se em valores como a liberdade individual, crescimento sustentável, valorização das aprendizagens individuais e igualdade de oportunidades que constituem principais objetivos da política educativa finlandesa.

A educação é da responsabilidade do Ministro da educação e do Conselho Nacional de Educação, que tem por missão desenvolver as finalidades educativas, os conteúdos e métodos do ensino primário, secundário e de adultos, bem como avaliar o sistema (Dirección Nacional Finlandesa de Educación, 2007). O financiamento da mesma compete ao Estado e às autoridades locais, sendo que a maioria dos estudantes frequenta o ensino público: “Em 2000, 92% dos estudantes frequentava escolas públicas, enquanto apenas 8% estavam a estudar em estabelecimentos privados. Muitas instituições de ensino primário e secundário superior são financiadas pelas municipalidades ou federações de municipalidades” (Terça, 2002: 63).

Cada uma das seis províncias tem um Departamento de Educação e Cultura. Os municípios assumem um papel fundamental na administração local e no funcionamento do sistema educativo finlandês, competindo a estes a atribuição do nível de autonomia de cada escola. Os serviços educativos fornecidos pelas escolas são estabelecidos ao critério das mesmas, desde que sejam garantidas as funções básicas definidas legalmente (Terça, 2002). Existe assim uma política de cooperação permanente entre o Estado e a administração local assente na transparência, cuja responsabilidade é distribuída pelos diversos agentes educativos (Ruzzi, 2005). A diversidade de atores que intervêm no sistema educativo permitiram ao país

o “ (...) primeiro lugar no mundo no ranking anticorrupção, com o menor índice entre mais de 100 nações. Ocupa, também, o 13º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido pela Organização das Nações Unidas (ONU) ” (Castro, 2010: 66).

Compete aos municípios proceder à avaliação dos estabelecimentos de ensino, nomeadamente o seu funcionamento e os seus resultados: “Cada estabelecimento deve ter um plano de avaliação, o qual será submetido à autoridade local de educação” (Robert, 2010: 33).

O ensino pré-escolar e o ensino básico assumem um papel importante para a aprendizagem ao longo da vida. A nível do ensino básico, a nova distribuição da carga horária e a maior especificação das linhas de orientação e da estrutura contextual constituem algumas das reformas mais recentes implementadas pela Finlândia (Terça, 2002). Para os próximos anos a Finlândia pretende investir na melhoria da qualidade da educação básica (Ministry of Education, 2008).

O quadro 2.2 demonstra o número de alunos matriculados no ano de 2005, nos diversos níveis de ensino e o número de institutos educativos existentes nesses mesmos níveis.

Quadro 2. 2: Número de estudantes e instituições educativas (2005)

	Estudantes	Institutos
Educação básica	586 000	3579
Educação secundária e superior	118 000	471
Educação secundária superior profissional	192 000	268
Educação superior profissional	133 000	30
Universidades	176 000	20

Fonte: Dirección Nacional Finlandesa de Educación, 2007: 16

3.3 Estrutura do Sistema Educativo Finlandês

As crianças finlandesas podem frequentar os Jardim-de-infância a partir do primeiro ano de idade até aos seis anos ou poderão optar por um atendimento feito em grupos familiares mais pequenos (Terça, 2002). A lei garante que todas as famílias beneficiem de vagas para os seus filhos, competindo desta forma ao diretor do estabelecimento encontrar uma vaga noutra estabelecimento próximo quando a primeira opção se encontra esgotada.

Alguns estabelecimentos encontram-se abertos 24 horas, facilitando os pais que trabalham à noite. O sistema educativo finlandês aposta desde cedo no desenvolvimento das crianças, tendo criado recentemente um programa de estimulação das mesmas (Robert, 2010).

A educação das crianças com idade a partir dos seis anos de idade é fornecida em conjunto com o ensino básico, quer seja num grupo separado nos centros ou juntas na escola nos primeiros anos do ensino fundamental: “96% das crianças finlandesas desta idade estão no sistema” (Robert, 2010: 41). Desde 2001 que as crianças têm o direito à gratuidade do ensino pré-escolar. Neste período os educadores empenham-se em identificar as competências das crianças e o momento indicado para iniciar as aprendizagens fundamentais, bem como em despertar habilidades e curiosidades nos alunos num ambiente que evita stress e pressão desnecessária. A parte da manhã de cada dia é dedicada a uma disciplina (musica, desporto, trabalhos manuais ou artísticos, língua materna, matemática), sendo que a parte da tarde é reservada para a brincadeira.

As crianças começam a aprender a ler aos sete anos, antes desta idade a aprendizagem da leitura é iniciada mais cedo somente se o aluno apresentar capacidades particulares e com o consentimento dos pais. Se a criança não se mostrar preparada para iniciar a aprendizagem da leitura é-lhe fornecida a oportunidade de se manter até aos oito anos no ensino pré-primário, com o intuito de melhorar a língua materna. De acordo com os dados do quadro 2.3, no ano letivo de 2000/2001, 75% das crianças com seis anos frequentava o ensino pré-escolar.

Quadro 2.3: Dados estatísticos sobre a frequência da educação pré-escolar, Finlândia

2000/2001	6 anos	Centros	Escolas
Pré-escolar	75%	81%	19%

Fonte: Terça, 2002: 64

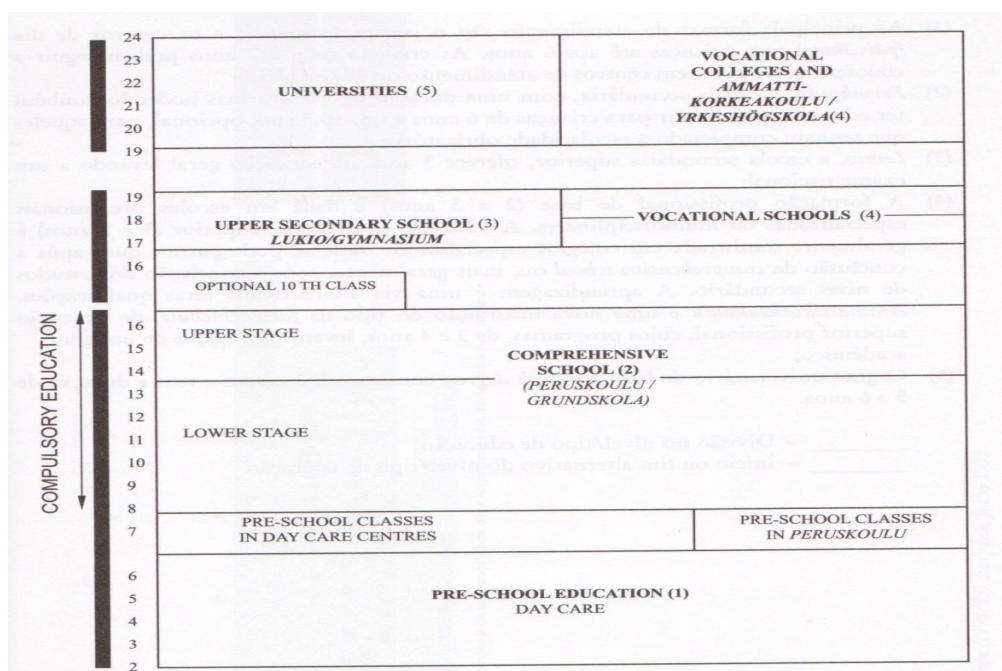
O ensino básico é gratuito e tem a duração de nove anos, abrangendo as idades dos sete aos dezasseis anos, incluindo o ensino primário e o ensino secundário inferior (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, 2010/2011). As turmas são heterogéneas, à exceção dos alunos com necessidades educativas especiais “ (...) que são agrupados em turmas mais pequenas” (Robert, 2010: 43). O ensino básico está dividido em “*lower stage*” (do primeiro ano ao sexto ano de escolaridade) e “*upper stage*” (do sétimo ao nono ano de escolaridade) (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, 2010/2011). A partir dos treze anos de idade, as crianças passam para o *comprehensive school*

que tem a duração de três anos (do sétimo ao nono ano), cujo currículo é composto por “ (...) aulas de língua materna (finlandês, sueco ou lapão), (...) inglês, de segunda língua viva, matemática, física, biologia, geografia, história, música, artes plásticas, religião, desporto, educação para a saúde” (Robert, 2010: 44).

Após cumprirem o ensino básico, os estudantes podem optar por ingressar no ensino secundário ou na formação profissional, a seleção assenta nos resultados dos testes ou na experiência profissional no caso do ensino profissional (Dirección Nacional Finlandesa de Educación, 2007). O ensino secundário superior, “*upper stage*”, é gratuito e corresponde a três anos, onde cada curso contém setenta e cinco aulas de quarenta e cinco minutos, das quais quarenta e cinco são obrigatórias: Cada ano encontra-se dividido “ (...) em seis períodos de seis semanas, com intervalos de uma semana para avaliações” (Robert, 2010: 46). A formação profissional a nível do secundário tem a duração de três anos, onde é fornecida a oportunidade aos estudantes finlandeses de realizarem um estágio de seis meses numa empresa.

À semelhança do sistema educativo português, o ensino superior na Finlândia é fornecido pelas universidades e pelos politécnicos (duração de três anos e meio a quatro, 140-160 créditos) (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, 2010/2011). O ensino nas universidades caracteriza-se pela componente científica enquanto o politécnico define-se por uma perspetiva mais prática (Terça, 2002). A conclusão do ensino secundário, os resultados dos exames e de estudos anteriores são tidos em conta no momento de admissão ao ensino superior. As universidades são financiadas diretamente pelo Orçamento do Estado e são da responsabilidade do Ministério da Educação. Contudo usufruem de uma elevada autonomia que lhes permite possuir a responsabilização por assuntos internos, tais como a estrutura e os conteúdos dos cursos. Nas universidades é possível obter os graus de *Bachelor* (129 créditos), o de *Master* (160-180 créditos), o de *Licentiates* e o de *Doctorates*. Na figura 2.3 está representada a estrutura do sistema educativo finlandês.

Figura 2.3: Organograma do sistema educativo finlandês



Legenda

(1) As principais formas de atendimento são o jardim-de-infância e os centros de dia (*päiväkoti*) para crianças até aos 6 anos. As crianças de 6 e 7 anos podem seguir a educação pré-escolar em centros de atendimento ou em escolas;

(2) *Peruskoulu*, a escola secundária, com a duração de 9 anos, mas podendo também ter educação pré-escolar para crianças de 6 anos e um 10º, opcional, para aqueles que tenham completado a escolaridade obrigatória;

(3) *Luki*, a escola secundária superior, oferece 3 anos de educação geral levando a um exame nacional;

(4) A formação profissional de base (2 a 3 anos) é dada em escolas profissionais especializadas ou multidisciplinares. A educação profissional superior (3 a 5 anos) é geralmente ministrada em colégio especializados onde se pode entrar, quer após a conclusão da *comprehensive school* ou, mais geralmente após a conclusão dos estudos de nível secundário. A aprendizagem é uma via alternativa a estas qualificações. *Ammattikorkeakoulu* é uma nova instituição do tipo da *fachhochschule*, de educação superior profissional, cujos programas, de 3 e 4 anos, levam à obtenção de um grau académico;

(5) O grau universitário de base (*master's degree*) consiste em 3 etapas e tem a duração de 5 a 6 anos.

.....= Divisão do nível/tipo de educação

___= Início ou fim alternativo do nível/tipo de educação

Fonte: EURYDICE/CEDEFOP, 1995 e 1999 *apud* Terça, 2002: 69

3.4 Fatores de sucesso no ensino básico

Independentemente das mudanças ocorridas a nível sociopolítico, a Finlândia procura manter um sistema educativo progressivo e coerente. São diversos os fatores que contribuem para o sucesso educativo finlandês no ensino básico, desde o ambiente familiar que existe nas escolas, a participação da família na vida escolar dos filhos, o desenvolvimento de uma avaliação motivadora até à qualificação elevada dos professores.

A escola tem o cuidado de eliminar o distanciamento que existe entre a entidade educadora e a casa, no sentido em que proporciona um ambiente familiar, quer na relação professor e aluno, quer na criação de espaços vastos e acolhedores, onde o aluno tem a oportunidade de descansar: “Os alunos circulam por corredores quentes, muitas vezes decorados com trabalhos seus, sem pressas nem desordem. Nada de degradações: os espaços estão limpos e são respeitados como uma segunda casa” (Robert, 2010: 11). As escolas apresentam uma pequena dimensão, cerca de 300 a 400 alunos em escolas de 6º/9º anos e 400 a 500 em escolas de 10.º/12.º. anos, o que permite a criação de uma relação de maior proximidade e conhecimento de todos os alunos: “Esta atmosfera familiar é ainda mais evidente no jardim-de-infância. Aí os adultos são em número suficiente para assegurar uma relação estreita com cada criança” (Robert, 2010: 13). Estão presentes pelo menos três monitoras especializadas, mais uma auxiliar por cada grupo de 12 crianças nas salas de aula de um aos três anos.

Em cooperação com empresas, a escola procura auxiliar os alunos a construírem-se enquanto adultos, proporcionando uma iniciação à vida profissional como disciplinas opcionais, onde auxiliam os alunos a alcançar uma visão mais geral dos estudos e a refletir sobre os projetos profissionais do futuro. Os professores não excluem o contacto com as famílias fora do contexto escolar, com o intuito de verificar as condições de vida do aluno e manter uma relação positiva entre a escola e os encarregados de educação.

O aluno está no centro do sistema educativo, com o principal objetivo de analisar as necessidades reais de cada aluno: “A Finlândia respeita profundamente os saberes, mas respeita ainda mais os indivíduos que os hão-de adquirir” (Robert, 2010: 9). Os atores educativos defendem que se aprende mais com menos avaliações, o tempo gasto para avaliar é deslocado para ações de ensino-aprendizagem, o que diminui o *stress* geral dos estudantes e aumenta consideravelmente a atenção despendida pelos educadores com o ensino propriamente dito. Até aos 9 anos os alunos não têm classificação; entre os 9 e os 11 anos são avaliados qualitativamente pela primeira vez. A partir dos 13 anos até ao fim do ensino básico

o aluno é avaliado com a classificação de quatro a dez. Esta reduzida escala revela vontade de valorizar o aluno. As escolas fornecem orientação educativa (serviços de tutoria) como forma de apoiar os alunos nas suas dificuldades e a alcançarem melhores resultados (Dirección Nacional Finlandesa de Educación, 2007: 3).

As sanções aplicadas assentam em meia hora de castigo, na qual o aluno permanece em silêncio sob vigilância de um professor. Ainda que raramente aplicada existe o direito à exclusão até três meses (desde que o aluno continue o ensino em casa). A exclusão definitiva não é uma opção tida em conta, existe um limiar de tolerância elevado relativamente às falhas dos alunos. A retenção dos alunos é um princípio proibido por lei, poderá ser eventualmente proposto mas somente com o consentimento dos pais. O sistema educativo tem em conta os diferentes ritmos de aprendizagem das crianças, os professores despendem a maior parte do tempo a acompanhar e a apoiar as necessidades destas, sendo poucas as crianças que precisam de repetir o ano. Posto isto, os alunos progridem ao seu ritmo, sem a pressão de acompanhar o ritmo académico (Robert, 2010).

Um dos fatores que mais contribui para o sucesso do sistema educativo finlandês no ensino básico prende-se com a qualidade do serviço prestado pelos professores, o esforço e dedicação destes são fundamentais para o desenvolvimento do sistema. A Finlândia nem sempre obteve os melhores resultados a nível educativo, até à década de sessenta o nível de escolaridade era muito baixo, tendo evoluído significativamente nos últimos anos. Segundo a mesma, o sucesso conquistado deve-se essencialmente aos docentes (Sahlberg, 2010).

A profissão de professor é prestigiada na sociedade: “Trata-se de uma valorização associada à importância atribuída ao papel da educação neste país e ao reconhecimento da formação de professores, visto como profissionais empenhados especialistas na sua área” (Robert, 2010: 26). O país deposita grande confiança nos seus docentes, que usufruem de liberdade para exercer a sua profissão. Atualmente, a Finlândia reconhece o valor dos professores e o seu papel fundamental para o alcance do sucesso, sendo considerada uma profissão de prestígio.

O salário não constitui o principal motivo que faz com que a profissão de professor seja uma das mais concorridas, uma vez que não varia muito do salário médio dos restantes países europeus, mas sim o prestígio social que esta inclui (Sahlberg, 2010). Torna-se motivante para os jovens seguir a carreira de professor, uma vez que esta é encarada igualmente a outras profissões, cujo conhecimento é reconhecido e é possível usufruir de independência no seu exercício. Por outro lado, os professores têm liberdade pedagógica e condições materiais de trabalho favoráveis, onde o número de alunos por turma não ultrapassa

os vinte e cinco e as salas “ (...) são amplas e equipadas com um largo leque de modernos materiais” (Robert, 2010: 28).

A profissão de professor é bastante concorrida, no entanto nem todos conseguem aceder à mesma, em média por ano apenas um em dez candidatos são aceites na formação para futuros professores do ensino básico. O recrutamento para professor no ensino pré-escolar e ensino básico é particularmente exigente, todos os professores devem ser titulares de bacharel ou mestrado.

A qualidade e a boa preparação dos professores para o exercício da profissão deve-se à formação inicial avançada, que fornece conhecimento equilibrado entre a teoria e a prática. O currículo é diversificado, os professores possuem diferentes perspetivas sobre a educação, desde psicologia educacional, educação especial, sociologia e avaliação. Muitos professores possuem doutoramento, com o intuito de aprofundar os seus conhecimentos e melhorar as suas capacidades enquanto profissional. Por vezes, o percurso educativo superior é variado, para que estes possam adquirir competências práticas para ensinar e conhecimentos sobre a área disciplinar (Sahlberg, 2010). Posto isto, as crianças desde o jardim-de-infância até ao secundário vão ser ensinadas por docentes extremamente qualificados (Dirección Nacional Finlandesa de Educación, 2007).

CAPÍTULO III – ANÁLISE COMPARADA DOS SISTEMAS

1. Análise estatística

De acordo com o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), que avalia de três em três anos, os conhecimentos e as competências dos estudantes de quinze anos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e de países convidados, a Finlândia tem revelado grande destaque nas diversas áreas de conhecimento avaliadas (Leitura, Matemática e Ciências). Nos quadros 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4 está representada a classificação de Portugal e da Finlândia nos *rankings* das quatro edições do PISA.

O quadro 3.1 apresenta os resultados da edição de 2000 do PISA referentes a Portugal e à Finlândia, permitindo analisar o desempenho dos alunos de ambos os países nas áreas de Ciências, Leitura e Matemática. A Finlândia destacou-se nos resultados obtidos pelos seus alunos, superando significativamente os alunos portugueses nas diferentes áreas avaliadas. O desempenho da leitura foi onde os alunos de ambos os países obtiveram as melhores cotações, Portugal com 470.15 e a Finlândia com 546.4, assegurando a esta última o primeiro lugar. Por sua vez, no desempenho em Matemática, a Finlândia no ano 2000 classificou-se em sexto lugar dos países integrantes da OCDE (Castro, 2010).

Quadro 3.1: Resultados do PISA na edição de 2000

	Ano 2000	
	Portugal	Finlândia
Desempenho em Ciências	458.99	537.74
Desempenho na leitura	470.15	546.47
Desempenho na Matemática	453.74	536.16

Fonte: Relatórios PISA/OCDE *apud* Castro 2010: 41-46

Os resultados do Pisa na edição de 2003 encontram-se no quadro 3.2, onde é possível verificar que o desempenho dos alunos em matemática, apesar de se ter apresentado uma ligeira melhoria desde a edição anterior, foi a área que registou cotações mais baixas em Portugal (466.02). Por sua vez, o desempenho em Ciências foi para a Finlândia a área em que os alunos obtiveram os melhores resultados, enquanto no desempenho da leitura esta registou

o primeiro lugar (543.46). Desde a edição de 2000 esta registou melhorias, que lhe permitiram obter o segundo lugar no *ranking*.

Quadro 3.2: Resultados do PISA na edição de 2003

	2003	
	Portugal	Finlândia
Desempenho em Ciências	467.73	548.22
Desempenho na leitura	477.57	543.46
Desempenho na Matemática	466.02	544.29

Fonte: Relatórios PISA/OCDE *apud* Castro 2010: 41-46

Tendo em conta os resultados do PISA na edição de 2006 apresentados no quadro 3.3, os resultados dos alunos portugueses melhoraram nas Ciências (474.31), enquanto a Finlândia registou um aumento nas cotações em todas as áreas avaliadas, garantindo-lhe o segundo lugar no *ranking*. No desempenho da leitura esta ficou em segundo lugar no *ranking* (556.02) e em primeiro lugar relativamente ao desempenho das Ciências (Castro, 2010).

Quadro 3.3: Resultados do PISA na edição de 2006

	2006	
	Portugal	Finlândia
Desempenho em Ciências	474.31	563.32
Desempenho na leitura	472.3	556.02
Desempenho em Matemática	466.16	548.36

Fonte: Relatórios PISA/OCDE *apud* Castro 2010: 41-46

De acordo com os resultados do PISA 2009 apresentados no quadro 3.4 é possível verificar diferenças consideráveis entre os alunos finlandeses e os portugueses nas diferentes competências abordadas. A Finlândia obteve resultados visivelmente superiores a Portugal em todas as categorias, e acima da média da OCDE. Tendo-se destacado no desempenho em Ciências, a qual adquiriu a pontuação de 501, enquanto Portugal se manteve abaixo da média da OCDE apresentando o valor 493. Apesar de os resultados não serem favoráveis quando comparado com os restantes países da OCDE, Portugal melhorou consideravelmente os seus resultados desde a edição de 2000, nomeadamente no que se refere à Matemática e à Leitura.

Quadro 3.4: Resultados do PISA na edição 2009

	Escala	Subescalas de Leitura					Escala Matemática	Escala Ciência
		Acessar e Recuperar	Integrar e Interpretar	Refletir e Avaliar	Textos contínuos	Textos não contínuos		
Média OCDE	493	495	493	494	494	493	496	501
Finlândia	536	532	538	536	535	535	541	554
Portugal	489	488	487	496	492	488	487	493

Legenda:

	Statistically significantly above the OECD average
	Not statistically significantly different from the OECD average
	Statistically significantly below the OECD average

Fonte: OCDE, PISA, 2009

Analisando os resultados das quatro edições do PISA, constata-se uma melhoria das pontuações dos estudantes portugueses nas áreas avaliadas, no entanto continua a estar mal posicionado no *ranking*. Através das avaliações realizadas verifica-se que os resultados dos alunos finlandeses são superiores aos resultados dos alunos portugueses em todas as edições e categorias avaliadas, constatando-se desta forma uma maior taxa de sucesso escolar.

Nos indicadores educativos, é frequente encontrar Portugal nos últimos lugares a nível europeu, enquanto o sistema de ensino da Finlândia apresenta resultados exemplares que atraem as atenções dos restantes países. Quando são comparados internacionalmente sistemas de educação, torna-se essencial analisar diversos aspetos que permitem classificar a situação educativa do país, nomeadamente o nível de escolaridade da população, a evolução do número de alunos matriculados nos últimos anos, bem como a despesa pública em educação em % do PIB, de forma a fornecer uma perspetiva mais ampla da realidade.

O nível de escolaridade da população portuguesa constitui um dos défices estruturais do país, comparativamente à generalidade dos países da União Europeia. Segundo os dados apresentados por Olga Terça (2002) em “Da Organização dos Sistemas Educativos na União Europeia“, numa análise com base em projeções, Portugal apresenta um decréscimo do número de pessoas só com o ensino básico (2º ciclo), regista um aumento do número de pessoas com o ensino básico (3º ciclo) e com qualificações adquiridas no ensino superior

nos últimos anos. O melhoramento dos níveis de educação, justificam-se com a entrada no mercado de trabalho por parte da população mais jovem que beneficiou da expansão do sistema de educação e formação, bem como com o aumento das oportunidades de formação de adultos (Ferreira, 2007).

No entanto, os níveis de escolaridade e qualificação são baixos comparativamente com os restantes países europeus, nomeadamente em relação à Finlândia. No quadro 3.5 está representado o nível de escolaridade da população portuguesa e finlandesa com idade entre os 15 e os 64 anos, bem como o nível médio da União Europeia. É possível verificar que a maioria da população portuguesa possui o nível mais baixo de instrução, ou seja, a maioria dos portugueses tem no máximo o ensino básico.

Quadro 3.5: População com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos por nível mais elevado de educação, 2006 (em %)

	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6
UE-25	33	45	20
Portugal	71	17	12
Finlândia	26	45	29

Legenda:

ISCED: Classificação Internacional Normalizada da Educação

ISCED 0-2: ensino pré-escolar, ensino básico (1.º e 2.º ciclo), ensino básico (3.º ciclo)

ISCED 3-4: ensino secundário, ensino pós-secundário

ISCED 5-6: ensino superior

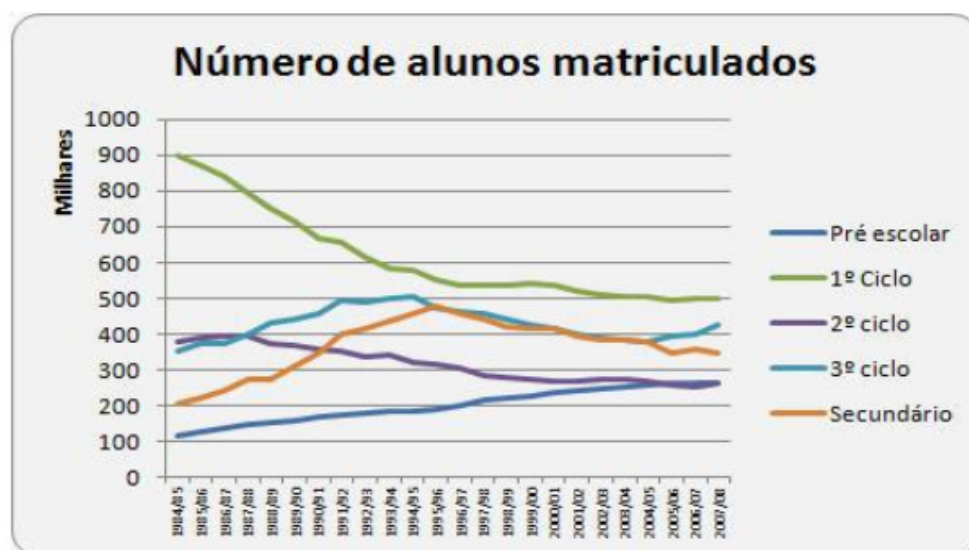
Fonte: Eurostat, 2007

A figura 3.1 apresenta o número de alunos matriculados nos diversos níveis de educação em Portugal desde o ano letivo de 1984/1985 até 2007/2008. De acordo com o gráfico o número de alunos matriculados decresceu em todos os níveis de ensino nos últimos anos, à exceção da educação pré-escolar que registou uma evolução constante até 2008. O primeiro ciclo do ensino básico foi o que sofreu maior queda no número de matriculados desde os anos oitenta, verificando-se um decréscimo de cerca de 50%. Os anos oitenta foram igualmente para o segundo ciclo a altura em que o número de matriculados foi maior, mais concretamente no período de 1986/1987, tendo diminuído gradualmente até 2008. O gráfico apresenta uma oscilação na evolução do número de alunos matriculados no terceiro ciclo, o

período de 1993/1994 foi o que se verificou um maior número de alunos neste nível de ensino, altura em que o elevado número de alunos da década de oitenta frequenta o terceiro ciclo. O pico do ensino secundário foi em 1995/1996, a partir desse período o decréscimo de alunos inscrito revelou-se acentuado.

Através do cenário apresentado na figura 3.1 conclui-se que o número de alunos do ensino básico está em rápida diminuição desde há vinte anos. Este decréscimo pode justificar-se pela redução da natalidade que contribui significativamente para a redução do número de estudantes nos diferentes níveis de ensino. Por sua vez, relativamente ao ensino pré-escolar é possível apontar duas razões que justificam a sua evolução, por um lado a emancipação da mulher que se refletiu na sua entrada no mercado de trabalho, contribuiu para a necessidade de deixar as crianças ao cuidado de profissionais especializados e em instituições próprias. Por outro lado, existiu uma expansão da rede, alargando assim as vagas para o dobro das crianças.

Figura 3.1: Número de alunos matriculados em Portugal de 1984/1985 até 2007/2008



Fonte: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, 2009

De acordo com o INE (2009) a população residente em Portugal rondava os 10 627 250 indivíduos, caracterizando-se por um envelhecimento continuado e uma diminuição da taxa de natalidade. O quadro 3.6 retrata a evolução do número de matriculados desde o ano 2000 até 2010, onde é possível verificar de forma quantitativa o aumento de crianças inscritas no ensino pré-escolar e o decréscimo acentuado no ensino básico. No ano letivo e 2009/2010,

registaram-se no primeiro ciclo do ensino básico 452 236 estudantes, enquanto em 1985/1986, havia 874.262 alunos nesse nível de ensino (GIASE, 2006).

Estima-se que em 2011 a população finlandesa continha 5.262.930 indivíduos, cerca de metade da população portuguesa. De acordo com as estatísticas da Finlândia (Statistics Finland, 2012), a educação básica em 2012 continha 539,500 estudantes (quarenta e nove por cento dos alunos eram do sexo feminino e cinquenta e um por cento do sexto masculino), tendo registado um decréscimo de 0,4 por cento em relação ao ano anterior. No mesmo ano, o ensino pré-escolar registou 59.600 crianças, sendo que 12.200 frequentavam escolas e 47.4000 creches.

Quadro 3.6: Evolução do número de alunos matriculados e adultos em atividades de educação e formação, por ano letivo em Portugal.

Nível e ciclo de ensino	Ano letivo						
	00/01	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10
Educação Pré-escolar	221 407	243 921	246 090	247 826	250 629	258 932	258 598
Educação Básica	1 147 670	1 082 895	1 076 286	1 086 008	1 120 860	1 215 380	1 189 998
1º Ciclo	501 221	472 863	465 238	469 831	469 829	459 823	452 236
2º Ciclo	254 979	251 285	240 227	240 199	248 326	255 347	257 464
3º Ciclo	391 470	358 747	370 821	375 978	402 705	500 210	480 298

Fonte: GEPE, 2011

Para uma análise mais completa da situação educativa revela-se importante ter conhecimento sobre o nível de financiamento que os Estados atribuem à educação (Graça, 2009). Como tal, a despesa pública em educação em % do PIB dos países da União europeia em 2008 está representada no quadro 3.7. A Finlândia corresponde a um dos países onde a despesa com a educação é mais elevada (6,1%). Tal fato justifica-se pela importância que é atribuída a este setor por parte do governo, constituindo uma prioridade. Por sua vez, Portugal encontra-se no fim da lista, a despesa com a educação nesse ano representava 4,9% do Produto Interno Bruto. De acordo com Vasco Graça (2009) em “Sobre o financiamento da Educação: condicionantes globais e realidades nacionais”, o investimento que Portugal tem com cada aluno (desde a educação pré-escolar até ao ensino superior),

comparativamente com a média da OCDE é significativamente baixa. Portugal continua a investir anualmente na educação significativamente menos do que a média dos países da OCDE.

Quadro 3.7: Despesa pública em educação em % do PIB, nos países da EU-27 (2008)

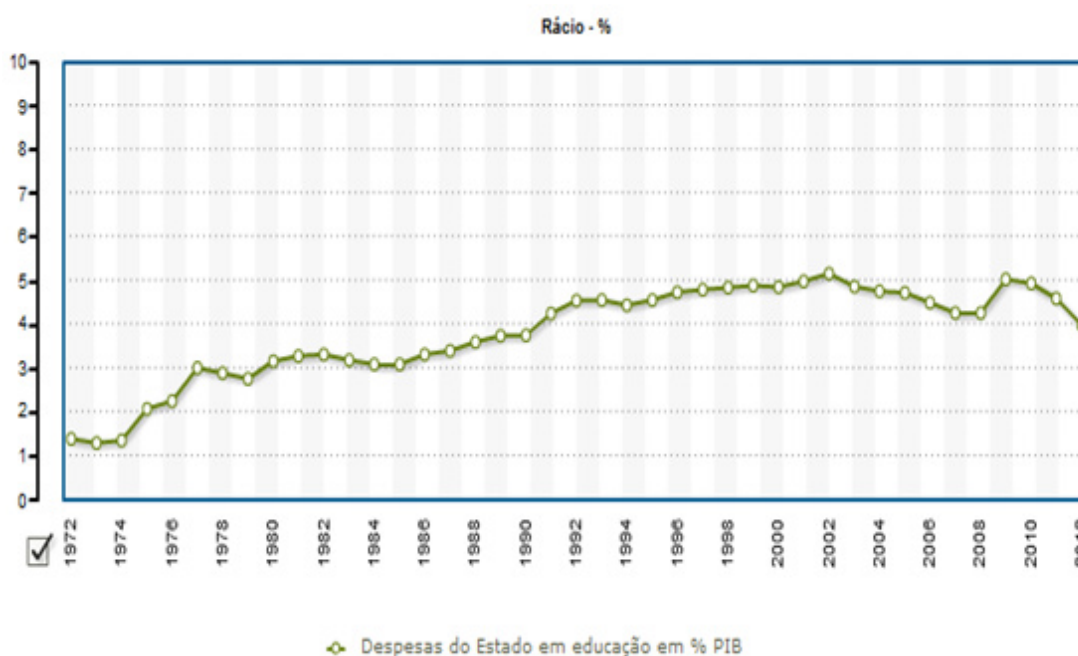
Dinamarca	7,8
Chipre	7,4
Suécia	6,7
Bélgica	6,5
Finlândia	6,1
Malta	6,0
Letónia	5,7
Estónia	5,7
Irlanda	5,6
França	5,6
Países Baixos	5,5
Áustria	5,5
Reino Unido	5,4
Eslovénia	5,2
Hungria	5,1
Polónia	5,1
UE-27	5,1
Lituânia	4,9
Portugal	4,9
Espanha	4,6
Bulgária	4,6
Itália	4,6
Alemanha	4,6
Republica Checa	4,1
Eslováquia	3,6

Fonte: Eurostat

A figura 3.2 apresenta a evolução das despesas do Estado em educação em Portugal, de 1972 a 2012. É possível constatar uma oscilação durante este período, que se justifica com os diversos fatores sociais que ocorreram ao longo da história do país e com o aumento da importância atribuída a este setor. O crescimento mais acentuado da despesa em educação verificou-se entre 1974 e 1978, período em que foram reestruturadas as políticas e as prioridades do Estado, concebendo uma nova organização da sociedade: “A educação, nesse

período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo” (Teodoro, 2007: 17). Até 2002 a evolução foi gradual, sendo que a partir dessa data até 2008 verificou-se uma quebra das despesas no setor por parte do Estado. Até 2010 surgiu um novo aumento, sendo que até 2012 o decréscimo das despesas do Estado em educação foi acentuado. Atualmente, Portugal confronta-se com o dilema de por um lado precisar responder às exigências dos cidadãos perante a escola, e por outro lado a diminuição dos investimentos educativos, face à conjuntura atual em que se encontra a economia do país (Graça, 2009).

Figura 3.2: Despesas do Estado em educação: execução orçamental em % do PIB, Portugal

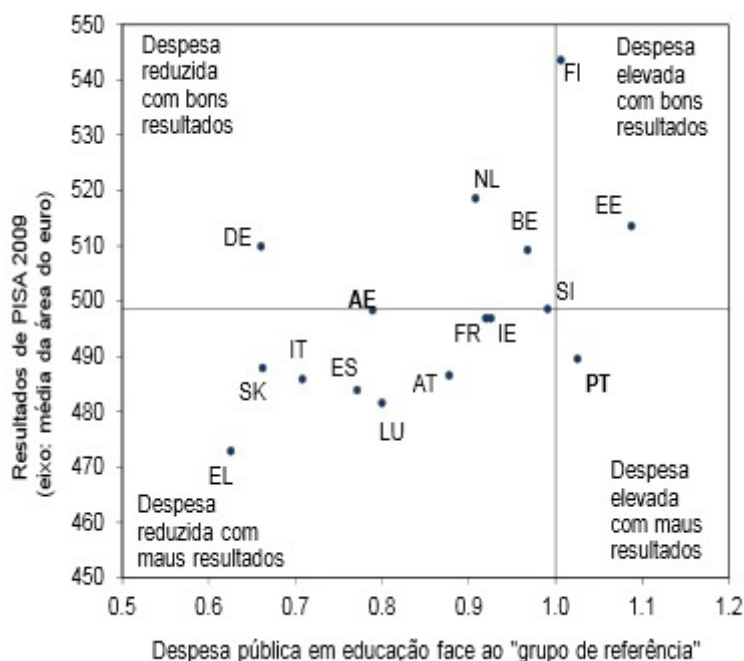


Fonte: INE-BP, DGO/MFAP, PORDATA

A figura 3.3 apresenta a média simplificada dos resultados dos alunos dos países da área do euro, nas três áreas avaliadas (matemática, leitura e ciência), correspondentes à edição 2009 do PISA e a despesa pública em educação em percentagem do PIB no mesmo ano. Portugal está posicionado na zona do gráfico que representa uma despesa na educação superior ao grupo de referência (três países que obtiveram as melhores classificações, nomeadamente a Finlândia, a Estónia e os Países Baixos) mas com resultados do PISA inferiores à média europeia. Portugal é o único país que se encontra nesta situação, despesa elevada e maus resultados no PISA. É possível concluir que mais relevante do que a despesa

elevada em educação é a sua gestão eficaz, que influencia de forma positiva os resultados dos alunos.

Figura 3.3: Despesa pública em educação e resultados de PISA, 2009



Fonte: OCDE e Eurostat *apud* Cunha (2012)

2. Retenção dos alunos na escola básica apenas no final de cada ciclo

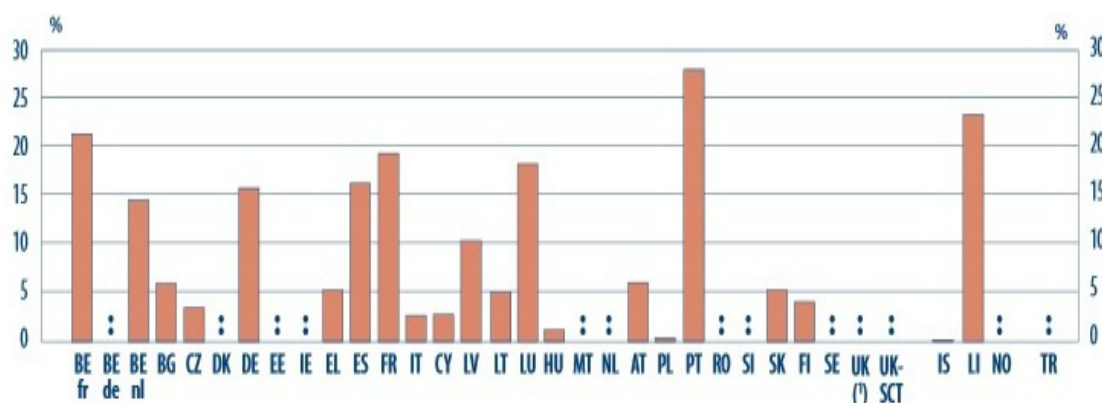
Ao terminar o ano letivo é avaliado o desempenho do aluno de acordo com diversos critérios que determinam se o aluno está apto para iniciar o ano seguinte. A retenção escolar é uma opção encarada por muitos países como a solução para o aluno superar as suas dificuldades, no entanto esta política é aplicada de forma diferente nos países europeus, nomeadamente em Portugal e na Finlândia.

A figura 3.4, baseada em dados do Eurostat (2008), apresenta as práticas de retenção dos países europeus sob a forma de análise comparativa, no entanto a presente dissertação visa dar destaque à análise de Portugal e da Finlândia. Através do gráfico verifica-se no ano letivo 2007/2008 grande disparidade na percentagem de retenção, sendo estes dois países

exemplo disso. Portugal apresenta uma elevada taxa de retenção, vinte e oito por cento, enquanto o ensino básico finlandês regista somente cerca de quatro por cento.

As políticas de retenção adotadas variam conforme os sistemas educativos, a diferença significativa justifica-se a nível cultural, para os países com elevadas taxas de reprovação, inclusive Portugal, esta medida ajuda os estudantes a superar as suas dificuldades (EURYDICE, 2011).

Figura 3.4: Estimativa da retenção no nível 1 da CITE, 2007/2008



Legenda: O nível 1 da CITE corresponde ao primeiro e ao segundo ciclo do ensino básico.

Fonte: EURYDICE, 2011

A retenção escolar é uma prática regular em Portugal, no entanto o Decreto-Lei nº 6/2001 de 18 de Janeiro e Despacho Normativo nº 30/2001 de 19 de Julho restringe a sua aplicação no primeiro ciclo do ensino básico. Assiduidade e notas constituem os principais fatores que conduzem à retenção do aluno, é estabelecido um limite do número de faltas injustificadas por aluno, que ao ser ultrapassado, este fica sujeito a repetir o ano letivo. De acordo com os sistema educativo português, se as notas à disciplina de português e à de matemática forem insatisfatórias o estudante não possui as competências necessárias para progredir para o ano seguinte. A mesma medida aplica-se para determinado número de disciplinas com resultados negativos. No primeiro ciclo do ensino básico, compete ao professor em conjunto com o conselho de docentes, a decisão de progressão dos alunos. No segundo ciclo é o conselho de turma que decide, nomeadamente os professor da turma em questão em conjunto com os carregados de educação.

A retenção escolar na Finlândia é colocada em prática em duas situações, se o aluno tiver obtido nota igual ou inferior a quatro valores num máximo de dez a várias disciplinas e

se a avaliação do seu desempenho ao longo do ano for insuficiente, nomeadamente as capacidades e o nível de conhecimento atingido. A decisão de progressão dos alunos é da responsabilidade do diretor da escola, juntamente com os professores da turma. No entanto, este procedimento raramente é colocado em prática, o sistema de avaliação finlandês é mais flexível que o português, uma vez que é fornecida oportunidade aos alunos de demonstrarem que possuem capacidades para progredir, através de exames extraordinários e aulas de apoio, no sentido de melhorarem os seus resultados e assim não ser necessária a retenção. A Finlândia aposta em implementar medidas para apoiar os alunos com dificuldades, procurando evitar a retenção dos mesmos (EURYDICE, 2011).

De acordo com Domingos Fernandes (2007), em “A avaliação das aprendizagens no Sistema Educativo Português”, a retenção no ensino básico deveria seguir uma lógica de ciclos, ou seja, os alunos apenas poderiam ser reprovados no final dos ciclos (quarto, sexto e nono ano de escolaridade). Esta medida tem por fim garantir que os alunos têm tempo para superar as suas dificuldades e de evitar a reprovação precipitada. Neste sentido, os alunos que manifestam maiores dificuldades, deverão usufruir de apoios específicos desenvolvidos pelos professores.

O governo estabeleceu como objetivos para o ensino básico: Reduzir significativamente o insucesso e o abandono escolares, promover a inclusão, melhorar as condições de ensino e aprendizagem dos alunos (Ministério da Educação, 2007). A redução do insucesso escolar foi considerada um problema prioritário na agenda política europeia, como tal a retenção escolar está a ser objeto de investigação, sendo colocada a possibilidade de esta contribuir para o insucesso e abandono escolar precoce. De acordo com o relatório da OCDE (2012) Portugal apresenta uma taxa muito elevada de retenções no ensino básico e secundário, sendo recomendado um reforço do apoio aos alunos que apresentem maiores dificuldades. O mesmo relatório afirma que a forma como os sistemas de ensino estão estruturados pode ter um impacto negativo na motivação dos alunos e podem causar desigualdades, aumentando a probabilidade de insucesso e abandono escolar. Desta forma apresenta recomendações políticas que têm por objetivo principal promover o sucesso escolar dos alunos.

A OCDE recomenda a redução da retenção escolar, uma vez que considera tratar-se de um procedimento caro e ineficaz na obtenção de melhores resultados por parte dos alunos. Geralmente os alunos não encaram a retenção como uma oportunidade de melhorar as suas capacidades, mas sim como um castigo pelo baixo desempenho escolar que afeta o auto-estima. Para os professores, a progressão de um aluno com dificuldades implica um desafio

maior que a sua retenção, proporcionando ambientes que muitas vezes não se sentem preparados. Para a redução da repetência apresenta políticas alternativas, nomeadamente multiplicar os esforços no sentido de apoiar os alunos a superar as dificuldades ao longo do ano; reforçar as capacidades dos professores e da escola para lidarem com situações de risco de retenção, no sentido de fornecer um apoio constante para reverter a situação. O fato de o sistema de retenção ser mais utilizado em uns países do que em outros, está relacionado com a cultura dos mesmos. A solução passa por consciencializar as escolas acerca do elevado custo da retenção, da ausência de benefícios da retenção comparado com a progressão para o ano seguinte, bem como do impacto negativo da mesma nos alunos (OCDE, 2012).

CONCLUSÃO

Para melhorar a Administração Pública em Portugal, revela-se importante desenvolver o conhecimento acerca de modelos administrativos de outros países, no sentido de proceder ao intercâmbio de boas práticas que poderão constituir a solução para os problemas, melhorando assim as suas políticas (Tavares, 2005).

Numa sociedade marcada atualmente pelo insucesso escolar, o reforço da qualificação dos portugueses constitui o principal desafio na política educativa. A superação dos obstáculos passa por uma melhoria do funcionamento e da organização das escolas, bem como dos resultados dos alunos. Perante o sucesso dos resultados do sistema educativo finlandês, surge a questão: “Será possível importar o modelo finlandês?”. Contudo a importação de soluções inadaptadas à nossa cultura constitui um risco elevado. Uma transformação no sistema educativo é um processo demorado, que exige múltiplos esforços e uma adaptação ao contexto atual. A evolução da sociedade e a cultura finlandesa exerceram influência na estrutura do sistema educativo, nomeadamente no que se refere à estruturação das prioridades da mesma. Posto isto, a Finlândia tem um sistema educativo muito próprio que dificilmente seria importado, pois implicaria mudanças mais abrangentes.

No entanto, revela-se pertinente ter em consideração alguns bons exemplos exercidos no processo educativo desse país por parte de Portugal, no sentido de melhorar o sistema educativo. Um dos aspetos a considerar passa por reduzir a taxa de retenção dos alunos, bem como o peso da avaliação no ensino básico. A Finlândia defende que as avaliações e as reprimendas a que os alunos são submetidos frequentemente não influenciam de forma positiva a aprendizagem dos mesmos, tendo por vezes a desmotivação como consequência. A aposta assenta no incentivo à participação ativa nas salas de aulas, bem como despende maior tempo a estimular e a apoiar os alunos a ultrapassarem as suas dificuldades durante o ano letivo. São diversos os países europeus cujos sistemas assentam numa avaliação que procura potenciar o futuro, mais do que castigar os erros do passado, no sentido de motivar os alunos (Madureira, 2004). A Finlândia fornece outros bons exemplos que Portugal deverá ter em conta, nomeadamente a grande flexibilidade do currículo escolar, que permite aos alunos usufruírem de maior autonomia na aquisição de conhecimentos e escolha do seu percurso curricular, onde são fornecidas diversas opções, nomeadamente na escolha das disciplinas. As escolas apresentam um elevado grau de heterogeneidade, onde os alunos aprendem em ritmos diferentes, desta forma o ideal seria a estruturação de pedagogias diferenciadas, adaptadas às necessidades de cada aluno, de forma a equilibrar as diferentes formas de aprendizagem. O

sistema educativo português deverá apostar em relacionamentos menos fechados entre o docente e o aluno, de forma a existir maior abertura, proximidade e confiança, permitindo ao professor detetar mais facilmente as dificuldades reais de cada um no processo de aprendizagem.

Por outro lado, para um melhor funcionamento do sistema educativo revela-se importante “ (...) consolidar um modelo de autonomia das escolas públicas que traga maior responsabilização aos seus dirigentes e que aumente o sistema de prestação de contas (*accountability*) a quem devem estar sujeitas todas as instituições educativas” (Grilo, 2010: 81). É necessária a melhoria da prestação de contas por parte dos serviços, de forma a tornar-se mais transparente e acessível a todos os cidadãos. Por outro lado, promoção da maior intervenção dos pais na escola, de forma a criar uma nova relação entre estes e os responsáveis pelo funcionamento da instituição, constitui um fator determinante na procura de soluções para os problemas do sistema educativo.

A evolução da qualidade educativa depende da melhoria da gestão orçamental. O controlo da despesa pública tem impacto no setor, revela-se importante que os gastos sejam reduzidos, acompanhados do aumento da eficiência e eficácia da sua gestão, bem como do maior empenho na participação por parte de todas as entidades e agentes envolvidos (Cunha, 2012). O investimento na educação é a melhor política para o futuro (Ministry of education, 2008).

Nos países que contam com os melhores sistemas educativos a valorização da profissão docente é a chave para garantir a qualidade, nomeadamente na Finlândia. No ensino básico é importante que os professores tenham uma formação de qualidade e forneçam os conhecimentos adequados aos alunos. A fase inicial das aprendizagens é fundamental para o restante percurso escolar do aluno, bem como para a inserção no mercado de trabalho, a formação é a fase da vida onde se promovem os valores que garantem a formação do indivíduo como cidadão pertencente a uma sociedade assente na liberdade, democracia, solidariedade, entre outros valores importantes para a interação em harmonia. A formação de base de qualidade “ (...) é seguramente um dos fatores decisivos para o desenvolvimento, na perspetiva de um país que pretende assentar o seu futuro nos recursos humanos no saber, no conhecimento e nas tecnologias” (Grilo, 2010: 83).

BIBLIOGRAFIA

- Abrantes, Pedro (2010), *Tendências e controvérsias em sociologia da educação*, edição Mundos Sociais;
- Afonso, A. J. (2001), “A redefinição do papel do estado e as políticas educativas. Elementos para pensar a transição”. *Sociologia, problemas e práticas* (37), p.33-48;
- Antunes, Fátima (2008), *A Nova Ordem Educacional - Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida*, Almedina;
- Amaral, Diogo Freitas do (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina;
- Arana, Jaime Rodriguez (2006), “Quadro das reformas administrativas”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2003), *Ética e Administração Pública: Como Modernizar os Serviços Públicos?* p. 125-42, Oeiras, Celta Editora;
- Araújo, J. Filipe Araújo (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Raap, Revista da Associação Portuguesa de Administrações e Políticas Públicas*, Vol. (1), p. 38-47;
- Archer, M. S. (1984), “Social Origins of Educational Systems, Londres: Sage” em Benedito, Narciso (2007), *Centralização de Sistemas Educativos e Autonomia dos Atores organizacionais – Processos coletivos de interpretação das orientações centrais*, Dissertação, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia;
- Barreto, António (1999), *Tempo de mudança*, Relógio D’Água;
- Barroso, J. e Pinhal, J. (org.), *A administração da Educação – Os caminhos da descentralização*. Lisboa, Colibri, 15-24;
- Benedito, Narciso (2007), *Centralização de Sistemas Educativos e Autonomia dos Atores organizacionais – Processos coletivos de interpretação das orientações centrais*, Dissertação, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia;
- Caeiro, José e Pedro Delgado (2005), *Indisciplina em contexto escolar*, Horizontes Pedagógicos, Instituto Piaget;
- Canário, Rui (2005), *O que é a Escola? – Um olhar sociológico*, Porto editora;
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2000), “Paradigmas de Estado e paradigmas de Administração Pública”, em INA (org.), *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2.º Encontro INA, realizado na Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Março 2000, Maia, Instituto Nacional de Administração;
- Carapeto, Carlos (2003), “Autoridades reguladoras nos monopólios tradicionais do Estado: Independência e participação”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2003), *Ética e Administração Pública: Como Modernizar os Serviços Públicos?* p. 143-183, Oeiras, Celta;

- Carneiro, R. (1996), “Educação para a cidadania e cidades educadoras”, p. 391-413, Brotéria;
- Carvalho, A. (1995), “Da avaliação da indisciplina à disciplina na avaliação de Avaliação”, em Caeiro, José e Pedro Delgado (2005), *Indisciplina em contexto escolar*, Instituto Piaget, Horizontes Pedagógicos;
- Castro, Maria Helena Guimarães (2010), “Destino: educação – diferentes países. Diferentes respostas: Características gerais do PISA, principais resultados e critérios de escolha dos países”, Confederação Nacional da Indústria – CNI;
- Caupers, João (2005), *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora;
- CMMAD (1987): “Nuestro futuro en común”, Madrid: Alianza em Gómez (2007) *Educação e desenvolvimento local comunitário*;
- Comissão da União Europeia. (2003). “Investir eficazmente na educação e na formação: um imperativo para a Europa”, Bruxelas;
- Correia, José Alberto (1994), “A educação em Portugal no limiar do séc. XXI: Perspetivas de desenvolvimento futuro”, *Educação, Sociedade & Culturas*, 2, 7-30;
- Correia, Virgílio (2007a), *Educação e Desenvolvimento*, Edições Colibri;
- Cunha, Jorge Correia da Cunha e Cláudia Braz (2012), “A Evolução da despesa pública: Portugal no contexto da área do Euro”, Banco de Portugal, Departamento de Estudos Económicos, Boletim Económico;
- Dionísio, Maria Helena de Lemos Ramos (2009), “As Políticas Públicas de Educação Face ao Insucesso Escolar: Porque a Escola Não Seduz na Era do Conhecimento?”, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Departamento de Sociologia;
- Dirección Nacional Finlandesa de Educación (2007), Sistema Educativo da Finlândia;
- Eurostat (2007), “Population and social conditions” em Ferreira, Maria da Conceição (2007), “O Sistema de educação e Formação Profissional em Portugal”, Cedefop (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional) Panorama série 142, Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias;
- EURYDICE; CEDEFOP (1999), “The Structures of the Education Systems in Europe”, Brussels: Commission of the European Community em Terça, O. M (2002) *Da organização dos sistemas educativos na União Europeia*, Instituto Politecnico de Leiria;
- EURYDICE; CEDEFOP (1995), “Structures of the Education an Initial Training Systems in the European Union” *apud* Terça, O. M (2002), *Da organização dos sistemas educativos na União Europeia*, Instituto Politécnico de Leiria;
- EURYDICE (2011), “A Retenção Escolar no ensino obrigatório na Europa: Legislação e Estatísticas”, Comissão Europeia;
- Fernandes, Domingos (2007), “A avaliação das aprendizagens no Sistema Educativo Português”, Universidade de Lisboa;

- Ferraz, David (2008), *A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração;
- Ferreira, Maria da Conceição (2007), “O Sistema de educação e Formação Profissional em Portugal”, Cedefop (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional) Panorama serie 142, Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias;
- Fonseca, Fátima (2003), “Envolvimento dos cidadãos nas políticas da Administração Local” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2003), *Ética e Administração Pública: Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta;
- Gabinete de Avaliação Educacional (2004). “Resultados do Estudo Internacional PISA 2003. Primeiro Relatório Nacional”. Lisboa: Ministério da Educação;
- Gadden, E.N (1972), “A History of Public Administration”, London: Frank Cass and Comp *apud* Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e modernização administrativa*, Colinas, INA;
- GIASE (2006), “Agrupamentos de escolas: quadro-síntese nacional”. Disponível em: www.giase.min-edu.pt;
- Giauque, David (2003), “La bureaucratie libérale: Nouvelle gestion publique et regulation organisationnelle”, Préface D’yves Emery;
- Gomes, João Salis (2003), “A Avaliação de políticas públicas e a governabilidade” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2003), *Ética e Administração Pública: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta;
- Gómez, José António Caride e Orlando Manuel Pereira de Freitas, German Vargas Callejas (2007), *Educação e Desenvolvimento Comunitário Local – Perspetivas Pedagógicas e Sociais da Sustentabilidade*, Profedições;
- Graça, Vasco (2009), “Sobre o financiamento da Educação: condicionantes globais e realidades nacionais”, *Revista Lusófona de Educação* (13), Lisboa;
- Grilo, Marçal (2002), *Desafios da Educação – Ideias para uma política educativa no século XXI*, Oficina do Livro;
- Grilo, Eduardo Marçal (2010), *Se não estudas, estás tramado*, Tinta da China;
- Holmes, Malcolm and Shand, David (1995), “Management Reform: Some Practitioner Perspectives an the Past Ten years”. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 8 (4) em Araújo, J. Filipe Araújo (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Raap, Revista da Associação Portuguesa de Administrações e Políticas Públicas*, Vol. I (1), p. 38-47;
- Illich, I (1971), *Une société sans école*. Paris: Seuil em Canário, Rui (2005), *O que é a Escola? – Um olhar sociológico*, Porto editora;
- Madureira, César (2004), *Avaliar as escolas para modernizar os sistemas de ensino no contexto da reforma administrativa*, Coleção Políticas Públicas nº8, Cadernos INA, Oeiras, INA;

- Madureira, César, “Do Welfare State ao conceito de Governance: Que futuro para as Administrações Públicas no início do século XXI?”, INA;
- Malhotra, Yogesh (1996), “Organizational Learning and Learning Organizations”, an Overview;
- Ministério da Educação (2007), Educação e Formação em Portugal;
- Ministry of Education (2008), Education and Science in Finland;
- Montalvo, António Rebordão (2003), “Tendências e perspectivas no novo modelo de gestão pública municipal” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2003), *Ética e Administração Pública: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta;
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora;
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora;
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2003), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta Editora;
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora;
- Mozzicafreddo, Juan (2010), “O Papel do Estado na Sociedade”, em António José Telo, António Martins da Cruz e António Vitorino (Coordenação), *Pilares da Estratégia Nacional*, (pp. 77-94), Lisboa, Edições Prefácio – Instituto da Defesa Nacional;
- OECD (2012), “Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools”, OECD;
- Pereira, M. (2010), “Desempenho educativo e igualdade de oportunidades em Portugal e na Europa: o papel da escola e a influência da família”, *Boletim Económico do Inverno*, Banco de Portugal, Ministério da Economia;
- Pereira, M. (2011), “Uma análise da evolução do desempenho dos estudantes portugueses no Programme for International Student Assessment (PISA) da OCDE”, *Boletim Económico do Outono*, Banco de Portugal;
- Peters, B. Guy, Jon Pierre (Orgs) (2003), *Administração Pública: colectânea*, São Paulo, UNESP;
- Peters, B. Guy (2009), “Still the century of bureaucracy?: The roles of public servants”, Mykolas Romeris University;
- Pires, Rui Pena (1987), “Diferença e progresso: a tipologia tradicional/moderno na sociologia do desenvolvimento, Sociologia, Problemas e Práticas” em Correia, Virgílio (2007a), *Educação e Desenvolvimento*, Edições Colibri;

- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública na União Europeia” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2003), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, p. 31-47, Oeiras, Celta Editora;
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseada no valor entre a economização e o bem comum” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, p. 49-67, Lisboa, Celta Editora;
- Ramos, Marcelo Henrique Bezerra e Jeannette Filomeno Pouchain Ramos (2010), “O sistema de ensino básico na Finlândia”, Universidade Estadual do Ceará;
- Robert, Paul (2010), *A Educação na Finlândia, os segredos de um sucesso*, Edições Afrontamento;
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e modernização administrativa*, Colinas, INA;
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *RAAP – Revista da Associação Portuguesa da Administração e Políticas Públicas*, pp. 6-16, Vol. I, (1);
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2007), “Educação e Formação em Portugal”, Ministério da Educação;
- Rosenbloom, David H. (1998), *Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector*, McGraw-Hill Companies;
- Ruzzi, Betsy Brown (2005), “Finland Education Report, National Center on Education and the Economy”;
- Sahlberg, Pasi (2010), “The Secret to Finland’s Success: Educating Teachers”, *Stanford Center for Opportunity Policy in Education - Research Brief*;
- Sistema Educativo Nacional de Portugal (2003), “Breve evolução histórica do sistema educativo”, Ministério da Educação de Portugal y Organización de Estados Iberoamericanos Cultura (OEI);
- Stillman, Richard J (1997), “American vs European Public Administration: Does Public Administration the Modern State, or Does the State Make Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 57 (4);
- Tavares, Luis Valadares (1991), *Desenvolvimento dos Sistemas Educativos: modelos e perspectivas*, Gabinete de Estudos e Planeamento;
- Tavares, Luis Valadares, Manuel João Pereira (2005), *A Administração Pública na Finlândia*, Instituto Nacional de Administração, Oeiras;
- Tavares, Luis Valadares e Manuel João Pereira (2005), *Boas práticas na Administração Pública – A Administração Pública da Finlândia*, Coleção Cadernos INA;
- Teodoro, António e Graça Aníbal (2007), “A Educação em tempos de Globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal” - *Revista lusófona da educação*;
- Terça, O. M (2002), *Da organização dos sistemas educativos na União Europeia*, Instituto Politécnico de Leiria;
- Torres, R. M. (2000), “Educación para todos, la tarea pendiente”, Madrid, Popular em Gómez José António Caride e Orlando Manuel Pereira de Freitas, German Vargas Callejas (2007), *Educação e*

Desenvolvimento Comunitário Local – Perspetivas Pedagógicas e Sociais da Sustentabilidade, Profedições;

United Nations (1983), “Enhancing Capabilities for Administrative Reform in Developing Countries”, New York em Araújo, J. Filipe Araújo (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Raap, Revista da Associação Portuguesa de Administrações e Políticas Públicas*, Vol. I, (1), p. 38-47;

UNICEF (2000) em Castro, Maria Helena Guimarães (2010), “Destino: educação – diferentes países. Diferentes respostas: Características gerais do PISA, principais resultados e critérios de escolha dos países”. Confederação Nacional da Indústria – CNI;

Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico, *Administração Pública*;

United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (2010/2011), *World Data on Education*;

Weber, Max (1964), *Economia y sociedad: Esbozo de sociologia comprensiva*, Fonda de Cultura Economica.

Referências Legislativas


PORTUGAL. Assembleia da Republica, Lei nº 46/86, de 14 de Outubro: Lei de Bases do Sistema Educativo – Diário da Republica: I Série, 86-10-14 (237);

Despacho normativo n.º 24-A/2012, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 236 de 6 de Dezembro de 2012.

Curriculum Vitae

INFORMAÇÃO PESSOAL

Nádia Isabel Carreira Gonçalves

 Rua José Elias nº 16 Bairro do Salgado, 2500-285 Caldas da Rainha (Portugal)

 915311718

 nadia.i.c.goncalves@gmail.com

Sexo Feminino | Data de nascimento 11/10/1989

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

Setembro 2008 - Junho 2011

Licenciatura

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa (Portugal)

Domínio Geral

Português, Matemática, Língua Estrangeira (Inglês, Francês)

12º ano em Ciências Sociais e Humanas - Escola Secundária Raúl Proença

Licenciada em Ciências da Educação - início: 2008, fim: 2011

Domínio Profissional

No âmbito da Licenciatura em Ciências da Educação:

Formação de Adultos

Formação de Professores

Avaliação

Administração Educacional

Metodologia de projeto

Tecnologias

Estatística

Gestão das Organizações

Pós- Graduada em Administração Pública

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) - início: 2011, fim: 2012

Nome e tipo de instituição e
Formação

Instituto da Educação da Universidade de Lisboa (Ensino Público)
Alameda da Universidade, Cidade Universitária, 1649-013
Lisboa (Portugal)

Nível segundo a classificação nacional ou internacional

12º ano com média de 14, na área de Ciências Sociais e Humanas, Escola Secundária Raúl Proença

Média de Licenciatura – 14 valores

Média Pós-graduação – 15 valores

ESTÁGIOS CURRICULARES

2010 – 2011

Projeto aprender a comer para bem crescer 2010.

Realização e Gestão do Projeto “Aprender a comer para bem crescer” na Escola Primária Fref Luis de Sousa de S. Domingos de Benfica, no âmbito da disciplina de Metodologia de Projeto da licenciatura de Ciências de Educação.

Projecto a Viagem de Noé 2010/2011.

Realização e Gestão do projeto “A viagem de Noé” com a colaboração da Quinta Pedagógica dos Olivais, no âmbito da disciplina de Seminário de Integração Profissional da licenciatura de Ciências de Educação. -18 valores.

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Línguas estrangeiras	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral	
inglês	B1	B2	B1	B1	B1

Níveis: A1/A2: Utilizador básico - B1/B2: utilizador independente - C1/C2: utilizador avançado
[Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas](#)

Competências de comunicação - Boa capacidade de comunicação e de relacionamento, adquirida a nível da formação universitária.

Competências de organização - Capacidade de adaptação a ambientes multiculturais, adquirida através de trabalhos de investigação decorrentes da Licenciatura de Ciências da Educação;
- Criatividade;
- Capacidade de dinamizar projetos, adquirida através de variados trabalhos do segundo ano de licenciatura em Ciências da Educação no âmbito da disciplina de Metodologia de Projeto e da participação em atividades com crianças e jovens.

Competências técnicas - Capacidade de liderança;
- Sentido de organização;
- Capacidade de gestão de projetos e de equipas.

Competências informáticas - Domínio do software Office (Word, Power Point e Excel);
- Conhecimentos básicos de informática;
- Domínio de SPSS statistics.

