

Núcleo de Estudos e
Pesquisas do Senado



'O QUE É QUE A FINLÂNDIA TEM?'
NOTAS SOBRE UM SISTEMA
EDUCACIONAL DE ALTO DESEMPENHO

Tatiana Feitosa de Britto

Textos para Discussão

129

Maio/2013



SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

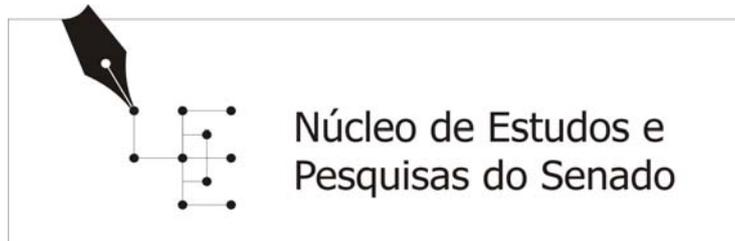
Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Luiz Fernando de Mello Perezino – Consultor Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/homeestudoslegislativos>

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

‘O QUE É QUE A FINLÂNDIA TEM?’

NOTAS SOBRE UM SISTEMA EDUCACIONAL DE ALTO DESEMPENHO

RESUMO

Desde a divulgação dos primeiros resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), em 2001, a Finlândia tem-se destacado como um dos países de melhor desempenho dos estudantes e menor desigualdade entre as escolas. Este estudo apresenta breve panorama da evolução e estrutura do sistema educacional finlandês, além de discutir alguns diferenciais que contribuem para a qualidade da educação naquele país. Embora o sucesso educacional da Finlândia esteja associado a fatores políticos, sociais, econômicos e culturais, que precisam ser relativizados na comparação com outras nações, a experiência daquele país nórdico induz à reflexão sobre aspectos relevantes do debate atual a respeito de reformas educacionais, inclusive no Brasil, revelando caminhos e políticas alternativas para alcançar equidade e qualidade na educação.

PALAVRAS-CHAVE: educação; Finlândia; reformas educacionais.

SUMÁRIO

1	POR QUE A EDUCAÇÃO NA FINLÂNDIA GANHOU DESTAQUE NO CENÁRIO INTERNACIONAL?	5
2	PANORAMA E EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO NA FINLÂNDIA	7
3	ALGUNS DIFERENCIAIS DO MODELO FINLANDÊS	12
3.1	PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	13
3.2	AUTONOMIA E EQUIDADE COMO PRINCÍPIOS	15
3.3	EDUCAÇÃO ESPECIAL	15
3.4	AValiação EDUCACIONAL	16
3.5	PESQUISA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	17
4	LIÇÕES PARA O BRASIL?.....	18
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	21

‘O QUE É QUE A FINLÂNDIA TEM?’

NOTAS SOBRE UM SISTEMA EDUCACIONAL DE ALTO DESEMPENHO

*Tatiana Feitosa de Britto**

1 POR QUE A EDUCAÇÃO NA FINLÂNDIA GANHOU DESTAQUE NO CENÁRIO INTERNACIONAL?

Até o início da década de 2000, pouco se ouvia falar da Finlândia nos debates sobre política educacional comparada. De fato, quase nada se sabia acerca do sistema de ensino do remoto país nórdico, mais conhecido pelo frio e pela empresa Nokia, uma das líderes mundiais no setor de telefonia móvel. Nas avaliações internacionais, que começavam a ganhar relevância para as políticas públicas do setor, o desempenho finlandês na área de leitura já era considerado relativamente alto, mas em ciências e matemática era apenas mediano.

A partir de 2001, isso mudou. O ponto de inflexão foi a divulgação dos primeiros resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)¹, iniciativa desenvolvida pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o objetivo de monitorar o desempenho dos sistemas educacionais dos países participantes, de maneira rigorosa, sistemática e internacionalmente comparável.

De três em três anos, em cada país participante do Pisa, é aplicado um exame a uma amostra representativa de alunos de quinze anos de idade, que tenham completado pelo menos seis anos de escolaridade. O exame abrange as habilidades desenvolvidas pelos estudantes em três campos: leitura, matemática e ciências. A cada rodada, é dada ênfase a um desses campos.²

* Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Educação. Mestre em Políticas e Gestão Pública pelo Institute of Social Studies (Haia – Holanda).

¹ *Programme for International Student Assessment*, em inglês.

² A primeira edição do Pisa, em 2000, enfocou a área de leitura. Em 2003, a ênfase foi em matemática e, em 2006, ciências. Em 2009, novamente o exame dedicou-se a avaliar com maior profundidade o campo da leitura e, em 2012, matemática.

A prova do Pisa diferencia-se por não adotar uma abordagem conteudista ou curricular. Pelo contrário, os itens buscam privilegiar conhecimentos e habilidades indispensáveis para a participação efetiva na vida moderna. A faixa etária escolhida para participar do exame equivale, de modo geral, ao final da escolarização compulsória, momento de transição importante na maior parte dos sistemas de ensino. Assim, a intenção do exame é mensurar o nível de preparo dos jovens de cada país, ao completar a escolaridade considerada indispensável, para enfrentar os desafios da sociedade do conhecimento.

Além do exame propriamente dito, os alunos respondem a um questionário acerca de sua condição socioeconômica, suas motivações, hábitos de estudo e interesses. Os diretores das escolas participantes também são inquiridos a respeito das características e condições de aprendizagem em seus estabelecimentos de ensino. Com isso, é possível cruzar as variáveis de rendimento com fatores escolares e extraescolares que afetam o desempenho acadêmico.

O número de países participantes do Pisa vem crescendo a cada edição. A primeira rodada, em 2000, contou com vinte e oito países membros da OCDE e outros catorze não membros, incluindo o Brasil. Em 2012, além dos trinta e quatro países membros da OCDE, participaram outros trinta.³ Segundo a Organização, o conjunto de participantes do Pisa hoje representa cerca de 90% da renda mundial.

Desde a primeira publicação dos resultados do Pisa, a Finlândia obteve grande destaque. Entre 2000 e 2009, data dos últimos dados disponíveis, o país esteve sistematicamente entre os primeiros colocados, nas três áreas avaliadas, alcançando resultados significativamente acima das médias da OCDE. E com uma característica distintiva: no caso finlandês, qualidade anda de mãos dadas com equidade.

No Pisa, a Finlândia é o país com a menor diferenciação entre escolas, o que indica alto nível de homogeneidade e equidade no sistema educacional, a despeito de diferenças geográficas ou *status* socioeconômico. Adicionalmente, possui percentual significativamente elevado de estudantes situados no nível 6, o mais alto na escala de

³ Em alguns casos, os participantes não representam países, mas sim regiões específicas, como Xangai, Hong Kong e Macau, na China; e Tamil Nadu e Himachal Pradesh, na Índia. ,

proficiência do exame e, de maneira análoga, um dos menores percentuais de alunos nos níveis de proficiência mais baixos, 1 e 1b.⁴

Essas evidências transformaram a Finlândia, assim como outros países de alto desempenho no Pisa,⁵ em *case* de sucesso para as comunidades epistêmicas da educação, que passaram a dedicar especial atenção à evolução de suas reformas educacionais na segunda metade do século XX e às características distintivas de seu sistema educativo, que apresentamos a seguir.

2 PANORAMA E EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO NA FINLÂNDIA

Algumas informações gerais do contexto político e socioeconômico da Finlândia podem ser úteis previamente à discussão do sistema educacional daquele país. Passemos a elas.

A República da Finlândia, situada no extremo norte da Europa, membro da União Europeia e integrante da zona do euro, tornou-se independente do Império Russo em 1917. Anteriormente, o país fazia parte da Suécia. Ainda hoje, o sueco é idioma oficial do país, juntamente com o finlandês.

O presidente da República é o chefe de Estado, com mandato de seis anos e possibilidade de reeleição para dois mandatos consecutivos. O país é uma democracia parlamentar, em que o chefe de governo é o primeiro-ministro. O Parlamento é unicameral, com duzentos representantes eleitos em um sistema proporcional para mandato de quatro anos. Uma nova constituição foi promulgada no ano 2000.

O governo central é sediado na capital, Helsinque, e os governos locais incluem 342 municípios, distribuídos por doze províncias.

A Finlândia tem 5,4 milhões de habitantes, em um território de 338 mil km². Cerca de 91% da população tem como língua materna o finlandês. A média de filhos por família é de 1,8, e o universo de crianças e adolescentes na faixa de zero a catorze

⁴ A escala de proficiência do Pisa em leitura tem sete níveis: 1b, 1a, 2, 3, 4, 5 e 6. As escalas de proficiência em matemática e ciências contemplam apenas os níveis 1-6. A cada um desses níveis corresponde uma descrição detalhada das habilidades apresentadas pelos alunos, nas três áreas avaliadas, e a pontuação obtida distribui-se ao longo dessa escala. Em leitura, por exemplo, os escores vão de 262 (a menor nota correspondente ao nível 1b) a 698 pontos (a menor nota correspondente ao nível 6).

⁵ Além da Finlândia, têm apresentado resultados sistematicamente elevados no Pisa: Canadá, Coreia do Sul, Hong Kong e a cidade de Xangai, entre outros.

anos totaliza menos de 17% da população, percentual quase equivalente ao de idosos acima de sessenta e cinco anos.

Na economia finlandesa, destaca-se o setor de serviços (66%). A pauta de exportações do país passou do predomínio de papel, celulose e madeira, nos anos 1960, para eletroeletrônicos, produtos químicos e maquinário e equipamentos, nos anos 2000. A renda *per capita* anual é de cerca de 38 mil dólares americanos, ajustados pela paridade do poder de compra (2011). O índice de desenvolvimento humano (IDH) é de 0,892, o que situa a Finlândia na 21ª colocação no *ranking* do Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2013. Além disso, o país é bastante igualitário: o coeficiente de Gini é de 0,26, em uma escala em que 0 equivale à igualdade perfeita e 1, à desigualdade total. A carga tributária beira os 43% do produto interno bruto (PIB).

Sendo a Finlândia uma nação relativamente nova, também são recentes os processos que culminaram na qualidade educacional experimentada hoje. As reformas que levaram a esse patamar foram implementadas ao longo de quatro décadas, a partir dos anos 1960. Paralelamente, durante o mesmo período, o país experimentou mudanças sociais e econômicas de monta, transformando-se em uma das sociedades mais avançadas do mundo em termos de bem-estar social, competitividade econômica e inovação tecnológica.

O marco inicial das reformas educacionais finlandesas foi a introdução da escolarização básica de caráter público, universal e compulsório, com nove anos de duração, em 1968. Anteriormente, a maioria da população frequentava apenas seis anos de escola, equivalentes ao ensino primário. Somente aqueles que viviam nas maiores cidades tinham acesso à escolarização posterior, que se estruturava de maneira dual, dividindo-se em: escolas orientadas para a qualificação profissional e o ingresso no mundo do trabalho, com dois ou três anos de escolaridade adicional (*civic schools*); e escolas ginásiais (*grammar schools*), com cinco anos de escolaridade adicional, orientadas para o ensino secundário acadêmico e a preparação aos estudos universitários.

A reforma de 1968 garantiu nove anos de escolaridade compulsória (*peruskoulu*, em finlandês) para todos, dos sete aos dezesseis anos de idade, sem barreiras de seleção para o acesso ao ensino pós-primário. Além disso, atribuiu a responsabilidade por essa etapa – denominada de “ensino fundamental” neste estudo, para facilitar a comparação

com o caso brasileiro – às escolas municipais, às quais se integrou a maioria das escolas privadas até então existentes. Hoje, apenas 3% dos alunos finlandeses de ensino fundamental frequentam escolas privadas, a maioria de caráter confessional ou dedicadas a atender alunos com necessidades especiais. As escolas privadas, contudo, são também financiadas com recursos públicos e oferecem ensino gratuito.

A reforma teve amparo em amplo consenso político, capitaneado pelo Parlamento finlandês, com a participação de comitês de educadores e especialistas, bem como organizações da sociedade civil. Sua implementação ocorreu ao longo de uma década, atingindo os diferentes municípios de maneira paulatina, com início pelas localidades mais remotas da Lapônia, no norte do país. Foi só ao final dos anos 1970 que o novo ensino fundamental unificado chegou às cidades mais populosas do sul do país.

Peça-chave na unificação do ensino fundamental na Finlândia nesse período foi a construção de um novo currículo básico nacional. Hoje, o currículo básico nacional, formulado pelo Conselho Nacional de Educação da Finlândia e revisado aproximadamente a cada decênio, contém objetivos de aprendizagem, conteúdos-chave e critérios de avaliação direcionados para as diferentes séries e campos do saber. Entretanto, as escolas têm ampla autonomia para, a partir do referencial nacional, formular seu currículo específico, respeitada a distribuição da carga horária nacionalmente estabelecida para cada componente.

Para além do currículo, as instituições de ensino fundamental finlandesas abrangem a oferta de uma refeição quente por dia, assistência médica e odontológica, orientação educacional e acompanhamento psicológico para todos os estudantes, independentemente de comprovação de carência. Há também previsão de transporte escolar, mas a maioria das escolas localiza-se próxima à residência dos alunos.

Outro fator crucial na construção do modelo de ensino fundamental universal, a partir dos anos 1970, foi o reconhecimento de que, para lograr um sistema educacional que atendesse bem a todos os alunos – independentemente de aptidões específicas, *status* socioeconômico ou origem familiar –, seria imprescindível contar com um corpo docente altamente qualificado.

Esse reconhecimento levou à alteração dos requisitos de formação para os aspirantes à profissão do magistério. Nas seis primeiras séries, as turmas têm um

professor polivalente, que pode acompanhá-las durante todo esse período ou parte dele. É só a partir da 7ª série do ensino fundamental que as classes dividem-se entre professores especializados nas diferentes disciplinas. Em ambos os casos, a formação inicial docente passou a ser realizada nas universidades – e não mais em cursos curtos oferecidos por institutos isolados de formação de professores –, com a exigência da obtenção do título de mestre para os futuros docentes de todas as etapas do ensino fundamental e do ensino médio. Adicionalmente, durante o período de implementação da reforma, o país desenvolveu um programa de formação em serviço especial, de caráter compulsório e intensivo para os professores em exercício em todos os municípios. A qualificação docente é hoje considerada pedra angular do sistema educacional finlandês e será discutida mais detalhadamente adiante.

Um dos resultados eloquentes da reforma no ensino fundamental foi o aumento da demanda pelo ensino médio. Se em 1970 apenas 30% dos finlandeses cursavam essa etapa, a proporção hoje chega a 90%. Vale ressaltar que a frequência ao ensino médio nunca foi obrigatória no país.

Em meados dos anos 1980, o ensino médio foi reformulado, substituindo-se a estrutura acadêmica tradicional por uma organização mais flexível, com maior possibilidade de escolha para os estudantes. Assim, cada aluno tem a prerrogativa de traçar seu próprio plano de estudos, dentro de uma estrutura modular que ultrapassa a concepção de séries anuais. Os estudantes desenvolvem seu itinerário formativo nessa etapa a partir da escolha dos cursos que desejam frequentar a cada ano, sendo obrigatório completar a carga horária nacionalmente estabelecida por campos do saber, segmentada entre cursos obrigatórios e facultativos, para obter o diploma ao final de três ou quatro anos.

Após completar todos os cursos exigidos no ensino médio, os alunos devem passar pelo Exame Nacional de Matrícula, uma avaliação externa que contempla ao menos quatro campos do saber⁶, com questões majoritariamente discursivas. Os resultados dessa prova, custeada pelas taxas de inscrição cobradas, são utilizados, em complemento a outros requisitos, para admissão nas instituições de ensino superior finlandesas.

⁶ O exame é obrigatório em Língua Materna e os alunos podem escolher três entre as seguintes áreas: Segunda Língua Nacional (finlandês ou sueco); Línguas Estrangeiras; Matemática; e Estudos Gerais (incluindo ciências sociais e naturais).

Mais recentemente, o sistema de ensino finlandês passou por nova reforma, com o fortalecimento da educação profissional integrada ao ensino médio e a criação de uma rede de instituições superiores politécnicas. No ensino médio, mais de 40% dos alunos hoje optam pela modalidade integrada à educação profissional. Deve-se destacar, a esse respeito, que os diplomas tanto do ensino médio regular quanto do integrado à educação profissional dão acesso a ambos os tipos de instituição de ensino superior finlandesa: as universidades e as politécnicas.

O setor universitário finlandês, por sua vez, vem passando por reformas desde o final dos anos 1990, impulsionadas, em parte, pelo processo de integração europeia. Em 2010, nova legislação foi aprovada para o setor. As universidades, responsáveis por oferecer cursos de graduação, mestrado e doutorado, e as politécnicas, que ofertam estudos aplicados em nível de graduação e de mestrado, passaram a ter mais autonomia administrativa. Em adição, embora continuem a ser financiadas por recursos públicos, foram incentivadas a aumentar sua eficiência e a desenvolver estratégias de captação de recursos, para além das fontes orçamentárias estatais. Hoje, a educação superior na Finlândia é quase que integralmente gratuita. No entanto, a introdução da cobrança de taxas vem sendo discutida nos últimos anos.

A educação infantil, para crianças menores de sete anos, não integra o sistema educacional finlandês. Não obstante, creches, jardins de infância e outros modelos de atenção e cuidado da primeira infância estão amplamente disponíveis para todas as crianças, com grande liberdade de escolha parental, subsídios governamentais e gratuidade assegurada para as famílias de menor renda. A matrícula é voluntária e cerca de 90% dos serviços são ofertados pelos municípios. Os 10% restantes estão a cargo de provedores privados, geralmente constituídos por associações de pais.⁷ Em 2003, metade das crianças com menos de cinco anos frequentava algum estabelecimento dessa natureza, em período parcial ou integral.

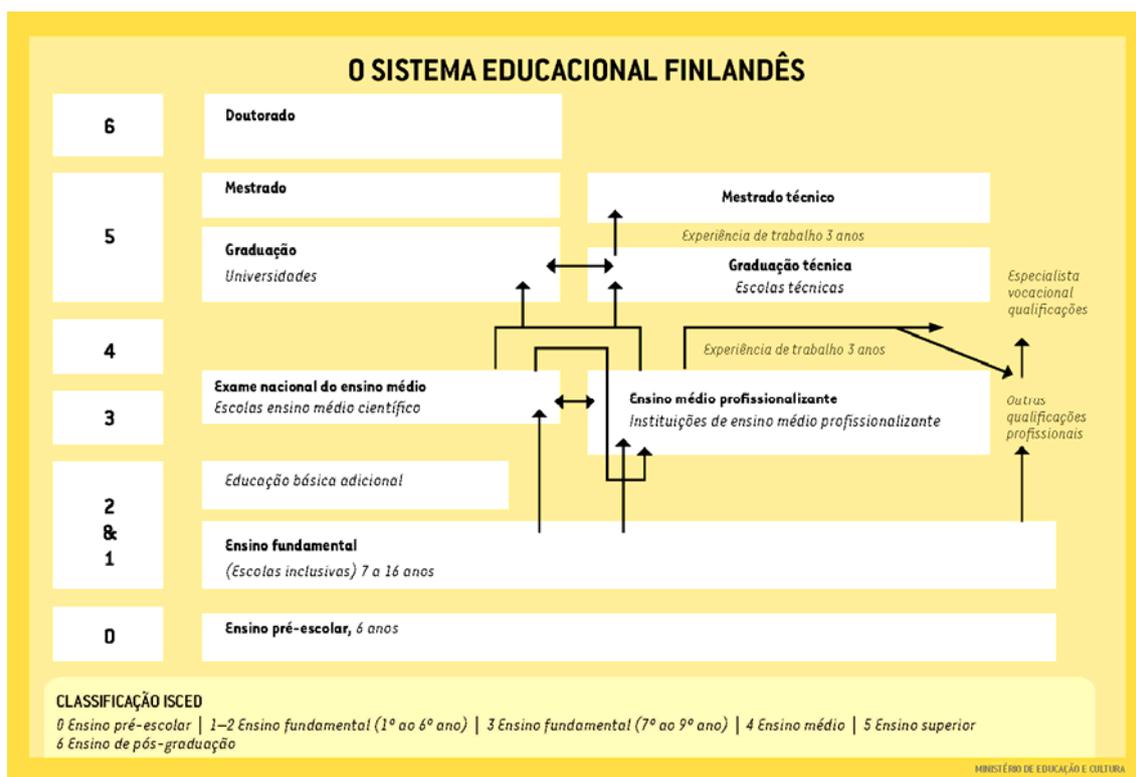
No ano que antecede o ingresso no ensino fundamental – portanto, quando a criança tem seis anos de idade –, compete aos municípios oferecer-lhes vaga em pré-escola, gratuita para todos e conforme diretrizes curriculares nacionalmente definidas pelo Conselho Nacional de Educação Finlandês. O objetivo da educação pré-escolar, de

⁷ Segundo informações do Ministério da Educação finlandês, nova legislação relativa à educação infantil vem sendo discutida, com o propósito de transferir essa etapa da alçada do Ministério de Assuntos Sociais e Saúde para a gestão do sistema educacional, além de torná-la, em parte, obrigatória.

acordo com tais diretrizes, é o desenvolvimento de habilidades para “aprender a aprender”, além de auto-estima e conhecimentos básicos nos diferentes campos de aprendizagem. Embora a oferta seja obrigatória, a matrícula permanece voluntária. No entanto, a cobertura já é praticamente universal: em 2009, 99,4% das crianças de seis anos frequentavam a pré-escola na Finlândia.

Por fim, quanto aos investimentos públicos em educação, a Finlândia encontra-se próxima à média dos países da OCDE: 5,9% do produto interno bruto (PIB), em 2008. Segundo os relatórios do Pisa, o gasto por aluno no ensino fundamental é significativamente inferior ao de países como os Estados Unidos, a Suíça e a Noruega, para citar alguns exemplos.

O quadro a seguir apresenta, de maneira resumida, a estrutura atual do sistema educacional finlandês.



3 ALGUNS DIFERENCIAIS DO MODELO FINLANDÊS

A partir do panorama apresentado, discutiremos nesta seção alguns diferenciais do modelo educacional finlandês em relação a outros sistemas educacionais de alto desempenho.

3.1 PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

A docência sempre foi uma opção profissional muito respeitada na Finlândia, mas foi só após as reformas dos anos 1970 que essa atividade passou a ser significativamente mais disputada e a exigir maiores requisitos de formação. Como já mencionado, a partir de então, a formação docente passou a ser feita pelas universidades, em nível de mestrado. Os aspirantes aos cursos de formação de professores são submetidos a rigorosos exames de admissão, que incluem não apenas numerosas provas dissertativas, mas também entrevistas e atividades práticas em que se avaliam as motivações e as habilidades de comunicação interpessoal dos candidatos.

Os programas de formação docente para os professores dos anos iniciais do ensino fundamental (até a 6ª série) duram, no mínimo, cinco anos e situam-se no domínio da pedagogia. Mas incluem, também, a formação em pelo menos duas disciplinas escolares (*minors*), no respectivo departamento acadêmico (como matemática, língua, música, artes etc). Já os professores dos últimos anos do ensino fundamental e do ensino médio concentram sua formação na disciplina que irão ministrar, mas têm que realizar grande parte dos estudos na faculdade de educação. Também é possível que um detentor de título de mestre em determinada disciplina ingresse posteriormente em um programa, com duração de um ano, exclusivamente voltado para a formação como professor.

Segundo a OCDE, os programas de formação docente na Finlândia apresentam quatro características distintivas:

- são fortemente baseados em pesquisa (incluindo a exigência de apresentação de uma dissertação de mestrado e o desenvolvimento da reflexão crítica e do método científico como pontos de partida para o conhecimento da realidade);
- dão ênfase à abordagem didático-pedagógica dos conteúdos disciplinares (sem se limitar à teoria ou história geral da educação);
- treinam para o diagnóstico e o acompanhamento de alunos que apresentem dificuldades de aprendizagem;
- possuem forte componente prático (incluindo extensos cursos sobre a prática didática e pelo menos um ano de estágio docente em uma escola municipal ou de aplicação).

A elevada qualidade dos docentes é o que está por trás da grande autonomia concedida para a atuação desses profissionais e da confiança depositada neles pela sociedade finlandesa.

Curiosamente, os alunos finlandeses ficam menos tempo na escola do que os estudantes da maioria dos outros países com bom desempenho no Pisa. De modo análogo, os professores finlandeses ministram menos horas-aula do que seus pares da OCDE. Um professor das séries finais do ensino fundamental (7^a a 9^a), por exemplo, costuma ministrar 600 horas de aula por ano, divididas em quatro aulas de 45 minutos por dia.

Entretanto, a função docente exige muito mais do que ministrar aulas, e a docência é uma profissão de tempo integral na Finlândia, geralmente desenvolvida em um único estabelecimento de ensino. O planejamento e definição do currículo escolar e a condução de avaliações diagnósticas e formativas são tarefas cotidianas dos professores finlandeses, bem como outras atividades coletivas desenvolvidas pelo corpo técnico de cada escola.

A Finlândia logrou transformar a carreira do magistério em uma das mais concorridas e desejadas pelos jovens. Somam-se a isso os rigorosos processos seletivos para o ingresso na formação docente, que registram, em média, cerca de dez candidatos por vaga. O resultado é que os estudantes mais destacados no ensino médio acabam sendo recrutados para essa atividade.

O salário docente, por sua vez, é importante, mas os professores finlandeses não são a categoria profissional mais bem remunerada naquele país. Mesmo em perspectiva comparada, estudos apontam que a média salarial dos docentes na Finlândia situa-se um pouco abaixo da média da OCDE, em termos de percentual do PIB *per capita*, e significativamente abaixo de países como Coreia, Cingapura ou Alemanha.⁸

Em suma, as estratégias de recrutamento, a formação inicial e o prestígio social parecem ser os elementos-chave da valorização docente na Finlândia, até mais do que o salário. E o fator humano, consubstanciado na qualidade dos professores, é o principal determinante identificado pelos especialistas para os bons resultados de aprendizagem dos alunos finlandeses.

⁸ Cerca de 41 mil dólares, ajustados pela paridade do poder de compra, no patamar intermediário da carreira.

3.2 AUTONOMIA E EQUIDADE COMO PRINCÍPIOS

A oferta do ensino fundamental na Finlândia é da competência municipal, e os municípios detêm elevado grau de autonomia na provisão desse serviço, assim como as próprias escolas. De fato, uma vez consolidado o ensino fundamental unificado ao final dos anos 1970, a política educacional finlandesa reorientou-se rumo a uma maior descentralização da gestão, que levou, por exemplo, ao fim de medidas como a inspeção escolar rotineira pelas autoridades centrais. Da mesma forma, foi concedida maior autonomia aos municípios para decidir a aplicação dos recursos financeiros dirigidos ao setor.

Desse modo, os diretores de escola e os docentes contam com bastante autonomia e liberdade de atuação. O currículo nacional passou a ser menos detalhado e funciona mais como uma orientação geral que deixa a cargo dos estabelecimentos de ensino a escolha sobre o quê e como será ensinado, incluindo os livros e materiais didáticos a serem empregados.

O acesso equitativo à educação, a seu turno, foi o ponto de partida da criação do ensino fundamental unificado e universal. O pressuposto central da reforma foi o de que todas as crianças finlandesas devem ter acesso a nove anos de escolaridade básica, pública e gratuita, sem diferenciação de tipo de estabelecimento de ensino e com garantias de aprendizagem equânimes.

3.3 EDUCAÇÃO ESPECIAL

A atenção a alunos com necessidades especiais é um dos pilares do ensino fundamental finlandês. Há basicamente dois formatos de atendimento nessa modalidade de ensino.

O primeiro – e mais disseminado – é a inclusão em classes comuns, acrescida de atendimento especializado complementar e temporário, em pequenos grupos acompanhados por um professor especializado. Para tal, todas as escolas regulares contam com professores auxiliares dedicados aos alunos com necessidades especiais e dificuldades de aprendizagem, que são responsáveis por apoiar os professores de cada classe na identificação precoce desse público e por trabalhar individualmente com os alunos, a fim de garantir seu sucesso escolar. Contam, também, com apoio de equipes multiprofissionais, compostas por psicólogos, enfermeiros e assistentes sociais, que

acompanham de perto o desenvolvimento dos alunos e reúnem-se periodicamente com os pais e professores para discutir os encaminhamentos necessários para cada caso.

O segundo formato adotado é o atendimento escolar especializado permanente, em classe ou instituição especial. A matrícula nessa modalidade depende de decisão do conselho municipal de educação, baseada em laudo psicológico, médico ou de assistente social, ouvidos obrigatoriamente os pais ou responsáveis. Nesse caso, os alunos seguem planos de aprendizagem customizados, com vistas a alcançar resultados de aprendizagem definidos caso a caso.

No ano letivo de 2008-2009, quase um terço dos alunos do ensino fundamental recebia atendimento especializado na Finlândia. Para cerca de 20% dos alunos dessa etapa, o atendimento especializado devia-se a dificuldades leves de aprendizagem nos campos da leitura, fala, escrita, matemática ou línguas estrangeiras. De outra parte, 8% do total de alunos frequentava a educação especial em classes ou instituições especiais.

Considerando que o universo de alunos que recebe atendimento especializado temporário varia a cada ano, as estimativas são de que cerca de metade dos concluintes do ensino fundamental passa pela educação especial em algum momento de sua escolarização, especialmente nos anos iniciais. Isso mostra a prevalência de estratégias de prevenção e identificação precoce de necessidades especiais de aprendizagem de variados tipos, que praticamente asseguraram o sucesso dos alunos e zeraram as taxas de repetência no ensino fundamental. Adicionalmente, a ampla disseminação da educação especial nas escolas comuns tem a vantagem de minimizar potenciais estigmas a ela associados.

3.4 AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

Ao contrário de diversos países em que os testes e avaliações padronizadas parecem ocupar o centro gravitacional das reformas educacionais, muitas vezes associados a políticas de responsabilização direta dos docentes pelos resultados alcançados nos exames nacionais, a Finlândia adota uma perspectiva muito mais cautelosa sobre o tema.

As avaliações padronizadas de larga escala, voltadas para mensurar o rendimento dos alunos finlandeses, têm caráter amostral e destinam-se apenas a fornecer informações sobre o funcionamento do sistema, sem a produção de *rankings* entre

estabelecimentos de ensino ou a introdução de bônus remuneratórios para os profissionais da educação. Esse tipo de avaliação externa, aplicada a cada três ou quatro anos, concentra-se na aferição de conhecimentos em língua, matemática, ciências ou outros componentes curriculares definidos pelas autoridades educacionais.

Isso não significa que os estudantes finlandeses não sejam periodicamente submetidos a avaliações de aprendizagem. Além das avaliações – diagnósticas, formativas e somativas – implementadas em sala de aula pelos professores, os alunos são globalmente avaliados ao final de cada semestre pelas escolas, no tocante a aspectos acadêmicos e não acadêmicos, como o engajamento e o compromisso com a aprendizagem. Existem diretrizes nacionais que orientam esse tipo de avaliação escolar, às quais os estabelecimentos podem aderir, realizando as adaptações que julgarem apropriadas.

Um dos resultados dessa perspectiva é que os gastos com avaliação educacional na Finlândia são significativamente menores do que em sistemas educacionais que privilegiam esse tipo de medida em suas políticas.⁹ Ademais, na visão de muitos educadores finlandeses, a pouca ênfase dada a avaliações padronizadas permite fugir do incentivo perverso de reduzir o ensino à preparação para os testes, permitindo uma abordagem mais ampla e aplicada dos conteúdos curriculares e a salvaguarda das prerrogativas de autonomia, criatividade e independência profissional do docente.¹⁰

3.5 PESQUISA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Além dos avanços na educação básica, a Finlândia hoje é reconhecida como um exemplo de sociedade do conhecimento, baseada em uma economia altamente competitiva e inovadora. Parte desses resultados se deve à centralidade dada às políticas de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I) no contexto finlandês, desde o final dos anos 1980.

Tal prioridade refletiu-se no direcionamento de vultosos recursos humanos e financeiros para o setor. Aproximadamente 2,3% dos trabalhadores finlandeses estão

⁹ Sahlberg (2011) argumenta que o orçamento anual destinado à avaliação educacional na Finlândia não passa de cinco milhões de dólares, em contraste com o que ocorre em estados norte-americanos ou províncias canadenses, como Massachusetts ou Alberta, em que esse orçamento chega a ser dez vezes maior.

¹⁰ Paradoxalmente, foi justamente uma avaliação padronizada em larga escala, o Pisa, que deu visibilidade mundial ao sistema de ensino finlandês.

empregados em P&D&I. O investimento finlandês na área passou de 1,7% do PIB em 1980, para 2,3% em 1985, e 3,4% em 2000. Esse patamar vem sendo mantido atualmente. O setor privado participa com cerca de dois terços das verbas, destacando-se o papel desempenhado pela Nokia, que se constituiu, na primeira metade dos anos 2000, como o centro de expressivo *cluster* de empresas de tecnologia da informação e comunicação.

O país estabeleceu mecanismos efetivos de cooperação entre as instituições de ensino superior – universitárias e politécnicas – e a indústria, desenvolvidos a partir de um pioneiro sistema nacional de inovação. Nesse sistema, concorrem vários atores relevantes, que fomentam a pesquisa básica (Academia da Finlândia) e aplicada (Tekes), articulam a pesquisa interdisciplinar em centros de excelência e redes de pesquisadores, incentivam o empreendedorismo e apoiam a internacionalização das empresas finlandesas.

O foco atual do sistema de P&D&I na Finlândia reside, justamente, na internacionalização, não só por meio da presença das empresas e produtos nacionais em outros mercados, mas também da mobilidade acadêmica, do desenvolvimento de projetos conjuntos de pesquisa e da criação de redes internacionais de inovação tecnológica.

4 LIÇÕES PARA O BRASIL?

A experiência finlandesa no campo da educação tem raízes históricas, políticas, culturais e sociais próprias, que não podem ser transpostas para outros contextos. Não existe panaceia ou receita mágica, replicável independentemente da realidade local. No entanto, ao entender o que está por trás de exemplos bem-sucedidos, podemos refletir sobre a nossa própria trajetória de políticas educacionais e sobre os caminhos de reforma que se vislumbram no horizonte.

Uma primeira relativização deve ser feita em relação aos próprios resultados do Pisa. Sem dúvida, o exame, implementado por reputado consórcio internacional de especialistas em avaliação educacional, sob a batuta da OCDE, não deve ser tomado como a única medida válida da qualidade da educação básica e tem seus próprios vieses e pressupostos de avaliação. Contudo, não se deve menosprezar sua importância para a

comparação internacional dos sistemas educativos, especialmente no atual momento histórico, marcado pela globalização.

A participação no Pisa enseja valiosa oportunidade para verificar o nível de aprendizagem dos estudantes de cada país, de maneira a permitir a comparação direta com alunos da mesma faixa etária praticamente em todas as regiões do planeta. Além disso, possibilita extenso intercâmbio de informações sobre os diferentes sistemas e políticas educacionais implementadas no mundo. Trata-se, assim, de uma oportunidade de aprendizado institucional única, inclusive por fomentar a disseminação de análises em profundidade sobre os países de mais alto desempenho, como a Finlândia.

Nesse tipo de análise, não se podem deixar de considerar os fatores socioeconômicos e o grau de desenvolvimento de cada país. Assim, os próprios relatórios internacionais do Pisa, a cargo da OCDE, mostram importantes diferenças no desempenho dos alunos segundo o nível de renda agregada, os investimentos públicos em educação, a organização do sistema educacional e as condições de vida em cada país participante. Entretanto, esses mesmos relatórios evidenciam que há fatores intraescolares capazes de fazer a diferença na aprendizagem, para melhor ou pior, neutralizando aspectos extraescolares e propiciando maior equidade na distribuição de oportunidades educacionais.

O modelo finlandês está ancorado em um tecido social bastante homogêneo e em uma visão peculiar e historicamente construída sobre o papel do Estado no bem-estar social. Embora este estudo esteja voltado para diferenciais positivos do sistema educacional daquele país, é certo que, também lá, existem desafios e problemas a serem equacionados.¹¹

Porém, ao conhecermos um pouco da experiência finlandesa no âmbito da educação, dois aspectos que podem ser úteis para pensar o caso brasileiro se destacam.

Em primeiro lugar, os resultados alcançados pela Finlândia na educação – com reflexos na transformação experimentada por aquele país em direção a uma economia intensiva em conhecimento – foram fruto de reformas de longo prazo, sustentadas e aprofundadas ao longo de mais de três décadas. Sua materialização dependeu da

¹¹ Alguns dos desafios mencionados por especialistas no tocante ao setor educacional finlandês referem-se a: cortes orçamentários; crescimento da heterogeneidade cultural e da desigualdade social; mecanismos pouco eficazes para encorajar trajetórias diferenciadas para alunos com altas habilidades; escassas iniciativas institucionalizadas de capacitação permanente em serviço para os profissionais da educação; ausência de programas específicos de formação para diretores de escolas.

construção de amplos consensos pluripartidários e sociais, mobilizando atores políticos diversos no debate e na implementação das decisões.

Em segundo lugar, a Finlândia adotou estratégia divergente das recomendações hegemônicas da agenda de reforma educacional disseminada a partir dos anos 1990, especialmente no que se refere ao papel da avaliação e da padronização do ensino. De modo geral, o pensamento ortodoxo sobre política educacional tem preconizado uma série de políticas inspiradas por modelos ditos “empresariais” da educação, que, entre outras medidas: englobam a fixação de prescrições curriculares rígidas e padronizadas, enfocando especialmente habilidades básicas em leitura e matemática; aferem a aprendizagem dos alunos por meio da intensificação do uso de testes padronizados externos; estimulam a competição entre os estabelecimentos de ensino; e culminam na responsabilização direta dos profissionais da educação pelos resultados alcançados, seja por meio de incentivos positivos (bônus ou mecanismos de remuneração por mérito e premiações), seja por sanções (fechamento de escolas, transferência da gestão escolar para entidades privadas, demissões).

Essa perspectiva está praticamente ausente do sistema educacional finlandês. Isso não significa que a Finlândia não adote nenhum tipo de padronização, não dê ênfase à aprendizagem de habilidades básicas nem promova mecanismo algum de *accountability* no sistema educacional. Tais elementos estão presentes, porém inseridos em uma abordagem que privilegia a autonomia profissional dos docentes e diretores de escola e a responsabilidade compartilhada pelo sucesso escolar dos alunos.

Certamente, esse tipo de abordagem é favorecido por um contexto em que a qualidade da formação docente e o prestígio social dos professores estão consolidados. Mesmo não sendo essa a realidade brasileira, a centralidade dos profissionais da educação e a compreensão do processo de ensino-aprendizagem como um processo criativo por natureza, em que devem predominar relações de compromisso e confiança mútua, são aspectos importantes a serem considerados em nosso meio.

Por fim, o conhecimento da experiência educacional finlandesa pode ensejar oportunidades interessantes para o Brasil. Ambos os países priorizam, atualmente, estratégias voltadas para a internacionalização da pesquisa e a mobilidade acadêmica. O programa Ciência sem Fronteiras ilustra bem essa intenção, no caso brasileiro. Sem dúvida, o pouco intercâmbio acadêmico que hoje existe entre os dois países poderia se beneficiar desse contexto e ser mais intensamente fomentado.

Além das áreas tecnológicas, que são o enfoque principal do Ciência sem Fronteiras, o próprio campo da educação, em geral, e da preparação docente, em particular, poderiam se valer de projetos de pesquisa conjuntos e do intercâmbio de docentes em exercício, estudantes de pedagogia e licenciatura, assim como professores universitários e pesquisadores, entre as instituições finlandesas e brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LOPPONEN, P.; LEHVO, A.; VAAHTERA, K.; NUUTINEN, A. *The state and quality of scientific research in Finland 2009 – Summary*. Academy of Finland, 2009.

ARBIX, G.; FERRAZ, J. Finlândia: competitividade e economia do conhecimento. In: CARDOSO JR., J.C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. IPEA, 2009.

AUGUSTE, B.; KIHN, P.; MILLER, M. *Closing the talent gap: attracting and retaining top-third graduates to careers in teaching. An international and market research-based perspective*. McKinsey & Company, 2010.

INTERNATIONAL BUREAU OF EDUCATION. *Finland*. World Data on Education VII Ed. 2010/2011. UNESCO, 2012.

KUPIAINEN, S.; HAUTAMAKI, J.; KARJALAINEN, T. *The Finnish education system and PISA*. Ministry of Education Publications, 2009.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Finland: slow and steady reform for consistently high results. In: *Strong performers and successful reformers in education: lessons from PISA for the United States*. OCDE, 2010.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Reading, Mathematics and Science* (v. I). OCDE, 2010.

SAHLBERG, P. *Finnish lessons: what can the world learn from educational change in Finland?* Teachers College, Columbia University, 2011.

STATISTICS FINLAND. *Finland in figures 2012*. FOLHETO.