

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Instituto de Ciência Política



Todos os Caminhos para Asgard

Estudo Comparativo das Políticas de Financiamento de Educação
na Dinamarca e em Portugal

Vitor Hugo Dahlstrøm Mendes

Prof. Dr. Rodrigo Figueiredo Suassuna

Orientador

Brasília, 2015

Vitor Hugo Dahlstrøm Mendes

Todos os Caminhos para Asgard
Estudo Comparativo das Políticas de Financiamento de Educação na
Dinamarca e em Portugal

Monografia apresentada Instituto de Ciência Política - IPOL, da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientadores: Prof. Dr. Rodrigo Figueiredo Suassuna
Profa. Dra. Marilde Loiola de Menezes

Curso de Ciência Política/Universidade de Brasília

BRASÍLIA, DF - BRASIL
FEVEREIRO DE 2015

Dahlstrøm Mendes, Vitor Hugo.

Todos os Caminhos para Asgard: Estudo Comparativo das Políticas de Financiamento de Educação na Dinamarca e em Portugal/Vitor Hugo Dahlstrøm Mendes. - 2015

Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

27 f. : il.

Orientação: Prof. Dr. Rodrigo Figueiredo Suassuna
Profa. Dra. Marilde Loiola de Menezes

1. Estado de Bem-Estar Social. 2. Educação. 3. Europa. 4. Investimento. 5. Crise Econômica. 6. PISA.

*Àqueles de quem eu descendo,
que viram na educação a chave
para a cidadania.*

“Metade da humanidade não come; a outra metade não dorme com medo da que não come”.

Josué de Castro

“Todos nós temos talentos diferentes, mas todos nós gostaríamos de ter iguais oportunidades para desenvolvermos nossos talentos”.

John Fitzgerald Kennedy

“A pobreza deixa os homens agitados e apreensivos, e o combate a ela é um ato de prudência civil e de sabedoria política”.

Matthew Hale

“É um erro popular muito comum acreditar que aqueles que fazem mais barulho ao lamentarem-se a favor do público sejam os mais preocupados com o seu bem-estar”.

Edmund Burke

Sumário

SUMÁRIO.....	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – ENTENDENDO O <i>WELFARE STATE</i> EUROPEU.....	11
CAPÍTULO II – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA DINAMARCA E EM PORTUGAL	21
PANORAMA GERAL DA EDUCAÇÃO	21
POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	25
CAPÍTULO III – INDICADORES DO BEM-ESTAR NO CENÁRIO EUROPEU E A EDUCAÇÃO	31
CAPÍTULO IV – NOVOS CAMINHOS PARA ASGARD.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

Introdução

Asgard, na mitologia nórdica, é a morada das divindades vikings, um lugar cercado por uma cadeia de montanhas onde os moradores têm proteção para o seu descanso eterno. “*Todos os caminhos para Asgard*”, portanto, talvez exprima a busca incansável de uma sociedade por seu descanso protegido, que enfrenta incansavelmente a busca por um modelo ideal de convívio.

Na busca dessa utopia, encontramos o Estado de Bem-Estar Social, o *welfare state* ou Estado providencial, como ator principal na tal busca incansável por proteção social aos seus cidadãos e seguridade aos pilares fundamentais que sustentam a Nação. Os exemplos mais fortes, por terem sido pioneiros na aplicação das políticas providenciais, são os Estados europeus, juntamente com os Estados Unidos da América. Todavia, em um cenário de crise econômica que assola o continente europeu nos últimos anos, muitas políticas do *welfare state* são colocadas em xeque por aqueles que defendem maior independência do indivíduo em relação ao seu Estado providencial.

O presente estudo tem a intenção de abordar as políticas públicas que tangem à educação e seu financiamento em Portugal e na Dinamarca a partir de análise comparativa, além de possíveis correlações com outros indicadores socioeconômicos em cada um dos dois países europeus, como empregabilidade, equidade salarial, anos de estudo, desenvolvimento humano e econômico e confiança social e institucional.

A escolha dos dois países se deu pela disparidade de indicadores sociais, principalmente aqueles tocantes de alguma forma à educação, e pela maneira como tais políticas de fins semelhantes são aplicadas em cada um. Além disso, uma análise perspicaz torna-se importante ao observar o país escandinavo ir contra a corrente atual de redução do *welfare state* por todo o continente e aumentar, mais ainda, investimentos e abrangência das políticas voltadas à educação pública e seu financiamento, contrariando, assim, todas as previsões de especialistas do assunto.

Os principais fornecedores de dados e parâmetros estatísticos usados no estudo são provenientes da Base de Dados de Informação sobre os Sistemas Educativos na Europa, realizada pela Comissão Europeia, com análise dos relatórios de Portugal e Dinamarca, o Eurobarômetro, que fornece dados socioeconômicos igualmente comparáveis dos dois países, além de análise das políticas e estatísticas domésticas dos próprios países em questão.

Já os principais estudos acadêmicos que dialogam com este trabalho são dos dinamarqueses Gøsta Esping-Andersen, com seu célebre estudo sobre o Estado de Bem-Estar Social e suas necessárias mudanças em relação ao tempo, Gert Tinggaard Svendsen e Carsten Jensen, com seus estudos relativos ao providencialismo europeu e os níveis de confiança social, e dos portugueses Susana da Cruz Martins e Vasco Graça, que trabalham a temática de educação em Portugal em época de crise econômica, fornecendo os cenários da evolução do ensino no país ibérico e as ações governamentais de fomento à área. . Também integram-se às contribuições os valiosos estudos e análises de Anthony Giddens quanto às contradições do *welfare state*, desdobramentos e raízes no cenário europeu, na renomada obra “Para Além da Esquerda e da Direita”.

Capítulo I

Entendendo o *Welfare State* Europeu

Entender o *welfare state* exige um resgate do cenário histórico e conceitual da questão, a fim de traçar seu caminho que finaliza na atual condição desse estudo. Primeiramente, deve-se entender que o *welfare state* é o conceito em que o Estado exerce papel central na promoção de políticas sociais, econômicas e políticas visando ao bem-estar de seus cidadãos. O conceito é fortemente baseado na distribuição de renda, menor disparidade econômica entre diferentes estratos sociais, promoção de serviços públicos e seguridade social, todos com regulamentação e patrocínio exercidos diretamente pelo Estado com base no recolhimento de impostos desta mesma população beneficiada.

O *welfare state*, também chamado de Estado social ou Estado providencial, é exercido de formas diferentes e em diferentes graus de participação do Estado em diversos lugares do mundo, e teve maior implementação nos países europeus durante o século XX. Porém, é tido como um modelo de falhas e dúvidas em diversos aspectos, que compassam entre o social e o econômico, pelos estudiosos do assunto, sem contar a crítica político-ideológica entre os diferentes partidos de determinado país. Anthony Giddens (1996) trabalha em “Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical” as contradições encontradas no *welfare state* a partir da análise de argumentos contrapostos. Na obra, Giddens explora as origens da providência estatal como sendo consequência de uma sociedade industrial, não tendo surgimento a partir de qualquer grupo de algum espectro político específico, mas como resposta ao proletariado que estava fora do mercado, ou por não poderem trabalhar ou por simplesmente não o fazerem, e que gerava insegurança nos grupos do Estado e industrialistas quanto possível desordem social que se instauraria na ausência de seguridade social para o proletariado abandonado. Assim, o Estado administrativo começou, pouco a pouco, a se transformar no *welfare state* providencial.¹

Foi, entretanto, entre os períodos de guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945) que se pode evidenciar maiores contribuições de todos os atores para a construção dos atuais modelos de *welfare state* que serão trabalhados adiante, em cenários de

¹ GIDDENS, Anthony. “Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical” – São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996. Cap. 5

previsões sociais contra os males que os conflitos levaram aos países. Giddens defende que o papel ampliado do Estado em períodos de guerra para a gestão da economia e de uma sociedade queurgia por solidariedade, assistindo a grupos diferenciados, fortaleceu o próprio Estado mais ainda enquanto instituição soberana dentro daquela sociedade transformando-se, cada vez mais, em Estado-nação e unificador do povo; visando à economia, o Estado fortalece suas ações providenciárias no sentido de criar - e fortalecer - o trabalho assalariado na indústria como sendo papel central e definidor na vida de um cidadão. Com o fortalecimento desse Estado e das políticas providenciais em si, mudou-se a concepção de que a pobreza era fruto da natureza, que acontecia imprevisivelmente aos olhos da máquina pública. Assim, o surgimento da seguridade social deixa clara “a ideia de que a vida social e econômica podia ser humanamente controlada”.² Assim, as políticas de *welfare state* tornam-se não mais assistência às populações necessitadas, mas uma política para resguardá-las, de forma conjunta, das previsões de cenários negativos para a sociedade, administrando o risco, sendo formas de lidar com o acaso previsível.

Na previsibilidade do conflito, a grande depressão econômica da década de 1930 e a Segunda Guerra Mundial tiveram papel crucial na formatação e expansão nos anos que se seguiram das características do *welfare state* ao quebrar barreiras sociais e colocar toda a população civil - que foi afetada de forma profunda e compartilhava os riscos da crise e da guerra - em um mesmo cenário de incerteza quanto ao futuro, demandando novas políticas públicas que “administrassem” o risco de forma mais eficaz. “Nessa situação [de guerra], o futuro de qualquer um pode ser o seu próprio futuro. Isso força cada um de nós a refletir imparcialmente sobre os interesses de todos. Os *welfare states* e semelhantes constituem a reação institucional adequada”, expõe Giddens em sua obra ao citar Goodin e Le Grand. Basicamente, a guerra une uma nação, onde sua população coloca-se de prontidão para servir ao país e aos interesses de todos em detrimento de seu próprio, criando, assim, um pensamento de coletividade.³

Assim, vê-se avançar com progresso o *welfare state* pós-Segunda Guerra Mundial, mesmo que com diferenças no desenvolvimento de cada país europeu. São levantadas, porém, contradições importantes surgidas a partir dos modelos de providência que estão em voga ainda hoje no cenário atual de crise. A principal delas para o assunto específico da educação é de que a ampliação do conceito de pleno

² Ibid. p.156

³ Ibid. p. 157-8

emprego assalariado foi baseada em uma lógica patriarcal, masculina, e que não previa a participação feminina em massa e, muito menos, como seria a organização da vida familiar quando a mulher começa a sair de casa para trabalhar. Isso implica diretamente em uma cadeia de fatores que transformam a vida da sociedade, indo desde maiores financiamentos voltados à educação, que permite maiores inserção no mercado de trabalho e escolaridade da população em geral e também das mulheres, o que, por sua vez, aumenta a dependência de assistência à população jovem, que terá seus pais fora de casa trabalhando, aumentando, então mais ainda o investimento da educação.⁴

No contexto da Era da Globalização, principalmente no período Pós-Guerra Fria, vemos novos desafios para a manutenção do *welfare state* a partir das novas análises sociais, econômicas e políticas presentes no cenário mundial. Giddens defende que o modelo do Estado providencial fracassou por ter incorporado noções deficientes do socialismo e o contexto em si da sociedade não depender mais de fatores que permitiram, outrora, o modelo em questão. A industriabilidade, o trabalho assalariado, diferenças fortes entre classes, o risco externo de crises econômicas e bélicas, “nenhuma dessas condições se mantém da mesma forma em condições de globalização intensiva e reflexividade social”. Há, então, uma consolidação da classe média e de seus interesses, havendo, assim, uma estagnação daquelas que seriam as melhorias sociais por girarem em torno apenas dos setores intermediários da ordem social. Indica, ainda, que não houve redistribuição de renda ou diminuição da pobreza, em um cenário que os mais ricos cederam aos mais pobres, mas sim houve aumentos totais da riqueza nacional, e, conseqüentemente, o padrão de vida de todos aumentou. Giddens destaca que essa característica é muitíssimo evidente nas sociedades escandinavas – incluindo Dinamarca – que possuem os programas providenciais mais visivelmente desenvolvidos.⁵

Nos aspectos da globalização, por outra via, podemos notar o grande sucesso do *welfare state* quanto à efetiva generalização da seguridade social ao longo da vida do cidadão. Ou seja, os benefícios abrangem todos os ciclos da vida, desde a concepção, com políticas, em alguns países, pró-natalidade, os cuidados com a infância, educação, saúde, seguridade social, empregabilidade assistida, benefícios familiares, aposentadoria etc. Giddens defende tal sucesso como “muito real e significativo”, mas que pressupõe alta distribuição estável de risco pela sociedade. De todos os modos, o ideal para o sociólogo seria achar um caminho para o Estado providencial que não fosse o

⁴ Ibid. p. 158-60

⁵ Ibid. p. 169-70

socialismo total ou alguma outra versão do comunismo, mas para um futuro igualitário e controlável, que é colocado em xeque muitas vezes pelas atuais circunstâncias.

Dialogando muitíssimamente com os pensamentos de Giddens, o dinamarquês Gøsta Esping-Andersen, na célebre obra precursora de estudos do Estado Social na atualidade “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*”, de 1990, classifica os diferentes mais desenvolvidos *welfare states* da modernidade quanto à aplicabilidade de suas políticas socioeconômicas. Na classificação do sociólogo, portanto, há três grupos de *welfare states* baseados nos principais grupos políticos de cunho capitalista predominantes no século XX: o Social-Democrata; o Democrata Cristão, ou Conservador; e o Liberal. O primeiro, Social-Democrata, baseia-se no universalismo para a promoção de políticas públicas, que beneficiam a toda sociedade a partir da cidadania e dão aos cidadãos alto grau de autonomia devido à volumosa quantidade de políticas sociais, que são vistas como contrárias ao mercado. De outro lado, temos o segundo grupo, Democrata Cristão, que se baseia na formulação de políticas específicas e particularistas a grupos também específicos, proporcionando, assim, a divisão social entre classes em alto grau. Por fim, temos o grupo Liberal, que tem a menor participação do Estado e baseia-se no mercado e no setor privado para as ações de providência, assumindo, ainda, que estas são poucas e a estratificação social é alta.⁶

Para compor essa divisão, o dinamarquês selecionou os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE da época, 1990, e os classificou a partir das políticas de bem-estar de cada um deles baseado na sua lógica de divisão em grupos.⁷ São eles:

Grupo Social-Democrata: Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Países Baixos e Suécia;

Grupo Democrata Cristão: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Itália, Luxemburgo e Portugal;

Grupo Liberal: Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, Japão e Suíça;

Grupo Sem Classificação Definida: Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido.

⁶ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*” – New Jersey: Princeton University Press, 1990. p. 09-34

⁷ Ibid. p. 71

Em um cenário de crise econômica mundial, apontada por muitos como fruto do intenso processo de globalização pós-Guerra Fria, vemos o modelo de Estado de bem-estar social ser colocado em xeque por aqueles contrários à participação central do Estado no financiamento de bem-estar para seus cidadãos. Os gastos sociais, tidos como supérfluos por esses grupos contrários ao *welfare state* por não representarem a coluna da força motriz que movimenta a economia em uma visão capitalista liberal, são os primeiros a passarem por reavaliação nas diversas comissões orçamentárias. Não diferentemente, a Europa, ao passar pela presente crise econômica que assola, em maior ou menor proporção, as economias mundiais, vê o seu modelo próprio de bem-estar, independentemente da divisão que Esping-Andersen desenvolveu, ser colocado em provas nunca antes percebidas, pelo fato de os fatores e circunstâncias serem completamente diferentes do cenário original do Estado providencial. Assim, a educação mostra-se como um dos alicerces do bem-estar de uma sociedade, e também, pela atual circunstância, um dos mais fragilizados.

O financiamento da educação, portanto, torna-se um fator relevante para o modo como cada Estado-nação irá enfrentar as adversidades da crise econômica visando ao futuro de sua intelectualidade e à estratégia para desenvolvimento econômico e social por meio da seguridade do saber. A portuguesa Susana da Cruz Martins tenta trabalhar como Portugal lida com o financiamento público da educação em tempos de crise, além de expor como tal financiamento funciona nos moldes do Estado português.⁸ Dialogando muito com a divisão Esping-Andersen, Martins enxerga que os países sociais-democratas, com elevados níveis de despesa não somente na proteção social, como também na educação, possuem os níveis de escolaridade mais avançados, e conseguem passar por períodos de crise sem grandes turbulências como ocorre com os países conservadores, que tendem a intervir em um contexto de desigualdade social acentuada focando nos problemas maiores e de curto prazo. Portugal, apesar de ter capacidade menor para o financiamento da educação, apresenta uma taxa esforçada na despesa pública nessa área. A partir de gráficos apresentados pela autora, percebe-se que Portugal em momento de crise econômica sofreu uma quebra nos investimentos públicos para educação em 2008, recuperando o crescimento orçamentário para a área

⁸ MARTINS, Susana da Cruz. “*Crise na Educação e Educação na Crise: o Estado social e o financiamento dos sistemas educativos na Europa e em Portugal*” – VII Congresso Português de Sociologia, Universidade do Porto, junho de 2012.

logo no ano seguinte como resposta estratégica aos problemas com base na educação, tendência comum da União Europeia.

Assim, Susana Martins mostra que a crise econômica, enquanto processo, afetou principalmente os Estados de bem-estar enfraquecidos ou contraídos, que já apresentavam investimentos irregulares na educação em outros aspectos históricos. Portugal, sendo seu claro exemplo, entra no conjunto de países que demonstram reduzida capacidade de atuação na proteção social, como educação, fato que se combina ao cenário demasiado desigual das estruturas sociais dos países. Todavia, como já exposto, Portugal demonstrou real esforço para manter o orçamento dando importância à educação.

Na mesma linha, segue Vasco Graça, que defende que Portugal segue tendências claras de financiamento da educação a partir das verbas disponíveis, defendendo diminuição dos gastos para o bem-estar caso o país esteja passando por dificuldades econômicas.⁹ Logo, vê como razão da continuidade da crise e na demora de sua superação justamente nos grandes gastos de Portugal no setor social, que conseguiu atingir os níveis médios da OCDE e da União Europeia no final da década de 1990 e começo do novo século. Apresenta ainda argumentos de que a reforma no sistema educacional português deve ser feita nesse momento de crise, proporcionando a diminuição do financiamento da educação pública no país e a adoção de uma política neo-liberal para tanto, separando o Estado enquanto prestador de serviço de educação para um papel regulador da mesma. Defende ainda o aumento do sistema profissionalizante, que geraria mais mão de obra técnica para o país conseguir superar a crise, aumentando, assim, as oportunidades para os jovens maiores de 18 anos. Seguindo, por fim, a lógica da crise econômica instaurada, Graça expõe os argumentos de que deve haver diminuição dos impostos sobre renda, possibilitando maiores escolhas individuais de como providenciarem seus próprios serviços e alargando a arrecadação indireta do país ao movimentar a economia de forma mais eficaz e direta.

O cenário oposto pode ser visto no segundo exemplo trabalhado, na Dinamarca. Como expõe o economista norte-americano Robert Kuttner, em um país onde as os impostos batem a casa dos 50% sobre a renda do cidadão, perdendo apenas para a Suécia, país vizinho também escandinavo, vemos uma das sociedades mais igualitárias do mundo em parâmetros salariais, com políticas públicas que visam ao

⁹ GRAÇA, Vasco. *“Sobre o Financiamento da Educação: condicionantes globais e realidades nacionais”* – Lisboa: Revista Lusófona de Educação, Número 13, 2009.

bem-estar como nunca visto em nenhum outro país, especialmente no tocante à educação.¹⁰ Do Produto Interno Bruto – PIB dinamarquês, que em 2013 foi em torno de US\$324 bilhões, o 32º maior do mundo, são destinados 30,8% para políticas de bem-estar, sendo que 20% são destinados à educação pública do país, face aos 26,4% que Portugal destina às políticas de bem-estar, com 5,8% voltados à educação, que, em contrapartida, teve seu PIB em 2013 nas casas dos US\$244 bilhões. Vê-se, ainda, o famoso modelo do *Statens Uddannelsesstøtte – SU*, ou simplesmente Auxílio Estatal para Educação, que concede universalmente, ou seja, a todos os cidadãos dinamarqueses acima dos dezoito anos de idade uma bolsa auxílio mensal de, até, 5.662 coroas dinamarquesas, dependendo do seu perfil sócio-econômico e o de sua família, ou algo em torno de US\$ 1.000,00, apenas por estarem regularmente matriculados em alguma instituição de ensino. O benefício estende-se ao tempo que durar a educação do cidadão, incluindo cursos de pós-Doutorado.

Tal sistema dinamarquês, porém, é colocado em dúvidas quanto à sua funcionalidade frente à crise econômica que também envolveu a Dinamarca em um maior ou menor grau. Kuttner defende que o modelo de *welfare state* do país encontra-se em grave risco de erosão por múltiplas forças, resumindo aquilo que pode ser correlacionado com Giddens de as circunstâncias atuais com a globalização não serem as mesmas de quando o desenho estrutural das políticas de bem-estar foi pensado. Kuttner aponta que o modelo dinamarquês não pode ser considerado como acaso, pois resulta de um processo longo de uma linha tradicional do país e de seus cidadãos de compromisso comunitário para criar-se e manter-se uma sociedade altamente igualitária. Assim, os fatores da globalização, como a alta imigração, principalmente norte-africana e árabe, e os novos perfis que essa nova sociedade terá coloca em dúvidas essa linha tradicional que já vem enraizada na sociedade tipicamente dinamarquesa. Defende, por fim, que o modelo dinamarquês pode ensinar a muitos outros como fazer boas políticas públicas para educação.

Desenhando cenário semelhante, o dinamarquês Jacob Nielsen Arendt destaca a relação do financiamento público da educação, especificamente o caso do SU dinamarquês, com ingresso e evasão no ensino superior na Dinamarca.¹¹ Arendt defende

¹⁰ KUTTNER, Robert. “*The Copenhagen Consensus – Reading Adam Smith in Denmark*” – Council on Foreign Relations: Foreign Affairs, Volume 87, Número 2, pp. 78 – 94, março/abril de 2008.

¹¹ ARENDT, Jacob Nielsen. “*The Impact of Public Student Grants on Drop-Out and Completion of Higher Education – Evidence from a Student Grant Reform*” - Danish Institute of Governmental Research, Syddansk Universitet, Health Economics Papers, Número 10, maio de 2008.

uma reforma substancial na política do financiamento, que soma mais de 10 bilhões de coroas dinamarquesas – em torno de 2 bilhões de dólares norte-americanos, com argumentos fortes contra o enorme destaque voltado à educação – somando em torno de 60% dos gastos de bem-estar do país e de que os estudantes dinamarqueses terminam a vida estudantil com idades bem mais avançadas do que os outros países da OCDE, sendo uma perda de potencial força de trabalho que pagaria mais impostos para cobrir maiores gastos com aposentadoria no país. O autor destaca a perda substancial que o país teve de recursos financeiros desde 1988, data da última reforma da política de auxílio estudantil, para bancar um sistema que hoje está sendo considerado como o entrave a um maior desenvolvimento econômico do país em tempos de crise, defendendo que, se tal reforma não ocorrer, os cofres públicos não suportarão mais o cenário e colocarão a Dinamarca em uma crise sem precedentes que enterrará toda e qualquer melhoria obtida no período do *welfare state* saudável.¹²

Também, os países-amostras da OCDE são de grande importância para o presente estudo por também serem amostras atualmente do Programa Internacional de Avaliação de Alunos, do inglês PISA, um indicador internacional que avalia os níveis educacionais de diversos países com base em conhecimentos comuns de leitura, matemática e ciências. O PISA se fará importante mais adiante ao serem avaliados os índices europeus de educação, com foco evidente nos dois países estudados, e as relações com as políticas financiadoras da educação, além da relação de os países com maiores notas no PISA são aqueles considerados os maiores exemplos de *welfare state*.

As intenções do presente estudo fazem a partir da necessidade de avaliar os impactos que determinados modelos de intervenção na educação causam na sociedade e em certos setores a ela relacionados. A partir das teorias expostas e mais adiante trabalhadas mais profundamente, dados estatísticos nacionais de Portugal e Dinamarca serão apresentados, paralelamente a estudos realizados pela Comissão Europeia, que servem de base para diversos desses teóricos selecionados.

Seguindo as análises individuais de cada país trabalhado, novos indicadores sociais irão surgir com base na educação. Um dos futuramente expostos é o nível de confiança social generalizada, paralelamente à confiança institucional. Para tanto, Reeskens e Hooghe (2007), na obra sobre confiança social generalizada, e Jensen e Svendsen (2009), na obra sobre a razão de dar dinheiro a desconhecidos, fazendo alusão

¹² AREDNT, Jacob Nielsen. Op. Cit. 2008

ao regime do *welfare state*, defendem que quanto mais confiança há em uma sociedade, maior a cooperação, maior o sentimento de pertencimento a algo, à comunidade, maior a criação de objetivos comuns a essa comunidade e superação de problemas comuns de forma mais facilitada. Tais pontos já haviam sido abordados por Robert Putnam muito antes, quando elaborou seu célebre trabalho sobre as diferenças entre o norte e o sul da Itália, em “Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna”, de 1993.^{13 14}

Por fim, serão analisadas as possíveis perspectivas de futuro para o *welfare state* em ambos os casos trabalhados a partir das análises dos diferentes autores selecionados, proporcionando uma visão sutil de que a manutenção do Estado providencial visando à educação acarreta em um bem maior para a sociedade enquanto comunidade por basear seus pilares estruturais no aprendizado e especialização, transformando o investimento em seguridade social e econômica para os cidadãos.

¹³ REESKENS, Tim; HOOGUE, Marc. “Cross-cultural measurement equivalence of generalized trust. Evidence from the European Social Survey (2002 and 2004)” – Published online: Springer Science+Business Media B.V., 2007.

¹⁴ JENSEN, Carsten; SVENDSEN, Gert Tingaard. “Giving Money to Strangers: European welfare states and social trust” – Blackwell Publishing: International Journal of Social Welfare, 2009.

Capítulo II

O Financiamento da Educação na Dinamarca e em Portugal

Panorama Geral da Educação

Programas educacionais que perduram por uma vida inteira têm tido mais espaço e importância na Europa, em cenários em que o cidadão integra-se a um plano educacional robusto, de sua mais tenra infância até sua vida adulta. Em números, cada vez mais a continuidade da educação para níveis pós-escolares, como ensino superior e pós-graduações, se mostra presente, possível e necessária, tanto pela exigência do mercado profissional, quanto pelas novas políticas públicas que visam à educação.

As duas presentes amostras, Portugal e Dinamarca, se diferem consideravelmente em suas políticas adotadas para o financiamento da educação. O relatório realizado pela Comissão Europeia em 25 de novembro de 2013, “The Structure of the European education systems 2013/14: schematic diagrams”, analisa a estrutura de cada programa educacional, em sua individualidade, de todos os países membros da União Europeia e alguns associados, como Turquia, Islândia, Montenegro e Noruega, além de apresentar dados quanto à frequência escolar compulsória e as formas de financiamento da educação em cada país analisado.

Quanto à Dinamarca, segundo o relatório, é de responsabilidade do Ministério da Educação o cuidado infantil pré-escolar a partir do nascimento da criança. Nesse sentido, é de responsabilidade do Estado o cuidado infantil por meio de creches ou de cidadãos cadastrados para tanto, que podem receber número limitado de crianças e recebem gratificação governamental, já a partir do fim da licença maternidade dos pais do menor, e jardins de infância, a partir dos três anos de idade da criança. O Ensino Primário no país, chamado de *Folkeskole* ou de *Grundskole*, deve ser iniciado aos seis anos de idade da criança, começando, inclusive, a obrigatoriedade de comparecimento escolar, que se estenderá por um período de dez anos, até os 16 anos do cidadão. Todo o período compreende o Ensino Primário, que forma a base de conhecimentos que o cidadão irá possuir nos diferentes campos educacionais.

A partir do ensino primário, a compulsoriedade do ensino cai, ficando ao cidadão as opções de não continuar com sua educação, de continuar no ensino secundário técnico, que compreenderá ofícios técnicos e específicos, de continuar no

ensino secundário vocacional, que compreende uma cadeia de ensino de matérias técnicas, administrativas, econômicas, exatas, humanas, etc. e, por fim, o ensino secundário tradicional, chamado de *Gymnasium*, que oferece um ciclo de ensino preparatório e obrigatório para a admissão no Ensino Superior a partir de diferentes testes específicos para cada grande área de conhecimento nas faculdades e universidades. A duração do *Gymnasium* é de três anos, e o cidadão usualmente termina a etapa secundária com 19 anos de idade.¹⁵ No final da década, a proporção de jovens que continuaram em algum dos ensinos secundários foi de 82%. Também vale apontar que os índices de alfabetização do país chegam a 99% da população sabendo ler e escrever após os quinze anos de idade.

A educação terciária, que engloba os programas do ensino superior - técnico, graduação, mestrado e doutorado - divide-se em três ciclos diferentes: curto, médio e longo. A responsabilidade administrativa para cada perfil dos ciclos também divide-se na esfera governamental entre o Ministério da Educação, responsável pelos ciclos curto e médio, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, este pelo longo, e por fim, o Ministério da Cultura, responsável pelos ciclos médio e longo das áreas artísticas. Os programas de ciclo curto se caracterizam por serem estudos vocacionais de caráter técnico e comercial, com duração típica de dois anos. Alguns exemplos são os cursos de agricultura, construção, hotelaria, turismo, ciência da computação. Já os programas do ciclo médio se caracterizam por qualificarem o aluno com o título de licenciatura ou bacharelado profissional, tendo duração de dois a quatro anos. Os programas desse ciclo são voltados para profissões específicas, como enfermagem, jornalismo, serviço social e engenharia. Tanto o ciclo curto como o médio possibilitam o aluno que os cursou a acumular créditos, que poderão ser considerados caso continuem em programas educacionais superiores, como aqueles oferecidos pela Universidade. Por fim, os programas de ciclo longo são os que aliam o ensino com pesquisa e extensão. São oferecidos pelas universidades nos programas de Bacharelado, Mestrado e Doutorado, disseminando conhecimento adquirido pelas pesquisas e resultados da vida acadêmica e contribuindo para o crescimento, bem-estar e desenvolvimento da sociedade, como indicado pelo “Ato das Universidades”, que regula as instituições dessa natureza.¹⁶

¹⁵ Sítio governamental do Ministério da Educação sobre a educação secundária na Dinamarca, disponível em <http://eng.uvm.dk/Fact-Sheets/Upper-secondary-education>

¹⁶ Comissão Europeia. *The Education System in Denmark*. 2007. p. 71-4

Já em Portugal, um cenário diferente se estabelece. O mesmo relatório da Comissão Europeia apresenta que o Estado português torna-se responsável pela educação do cidadão apenas a partir de seus três anos, até então sob responsabilidade de sua família, que poderá prestar os devidos cuidados em casa ou terceirizá-los em serviços particulares, como creches. A partir, então, dos três anos de idade, a criança pode ser matriculada no jardim de infância, oferecido pelo governo, onde cumprirá um ciclo de três anos, até os seis anos de idade.

A partir desta idade, a criança entra no ciclo obrigatório de ensino, que vai até o 12o ano, frente à obrigatoriedade de comparecimento até o 9o ano, vigente até 2012, e subdivide-se nos ensinos primário, que apresenta o básico do aprendizado durante nove anos, e secundário, com o aprendizado aprofundado nas mais diversas áreas de conhecimento ao longo de três anos e prepara o estudante para a educação superior. Como também exposto sobre o país escandinavo, Portugal possui uma taxa de 95,4% de alfabetização de adultos acima dos 15 anos de idade.

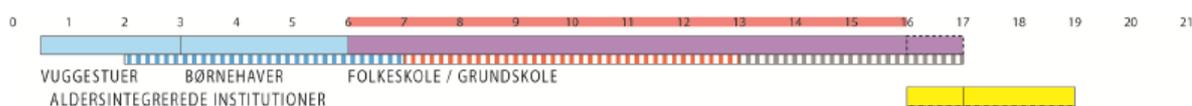
O ensino superior em Portugal, de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, servirá como base para a sólida preparação científica e cultural e formação técnica que habilite o cidadão para o exercício de atividades profissionais e culturais, além de ser o mecanismo de fomento para o desenvolvimento das capacidades de concepção de inovação e análise crítica. Para tanto, tal etapa do ensino segue duas vertentes consideravelmente diferentes: o ensino superior universitário e o ensino superior politécnico. Ao primeiro, também segundo a mesma lei, competirá “o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica”, enquanto que ao segundo, “ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais”.¹⁷

¹⁷ Comissão Europeia. *O Sistema Educativo em Portugal*. 2007. p. 155

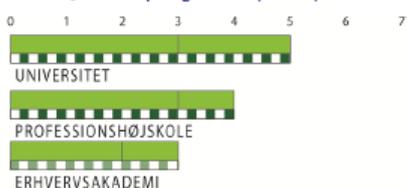
Abaixo, os diagramas correspondentes à Dinamarca e a Portugal, para compreensão do quadro geral da educação nos dois países.¹⁸

Dinamarca

Idade dos estudantes

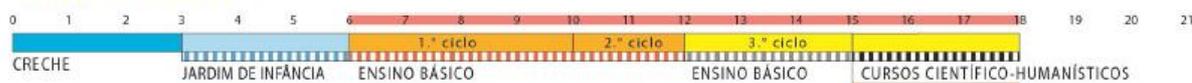


Duração do programa (anos)



Portugal

Idade dos estudantes



Duração do programa (anos)



¹⁸ Comissão Europeia. *The Structure of the European Education Systems 2013/2014*, 2014. p. 5 e 9

Ainda, percebe-se no gráfico os indicadores correspondentes à Classificação Internacional Normalizada da Educação, conhecida e evidenciada pela sua sigla do inglês ISCED - *International Standard Classification of Education*. Idealizada na década de 1970 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Cultura e a Ciência - UNESCO, a ISCED visa a classificar internacionalmente os níveis de escolaridade e educação, a fim de obtenção clara de dados estatísticos passíveis de equiparação entre os países. Em sua última revisão, em 1997, o ISCED possui as seguintes classificações: ISCED 0, correspondente ao pré-primário; ISCED 1, ensino primário; ISCED 2, ensino secundário inferior; ISCED 3, ensino secundário; ISCED 4, ensino pós-secundário não terciário; ISCED 5, ensino terciário ou superior, universitário e técnico (A) ou profissionalizante (B); e, por fim, ISCED 6, correspondente ao ensino pós-superior, no caso, doutorado.¹⁹

Faz-se importante ressaltar a estatística elaborada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE sobre a porcentagem do recorte populacional de cidadãos entre 25 e 34 anos que possuem diplomação em algum nível terciário, ou seja, algum nível educacional superior ao secundário, este concluído ao final do Ensino Médio. Segundo a pesquisa de 2014, a Dinamarca possui 40,24% de sua população com algum diploma superior, seja ele técnico ou universitário, face aos 28,33% representados por Portugal para a mesma pesquisa. Para efeito de ilustração, o número 1 do ranking da OCDE, Coréia do Sul, possui 65,69% de indivíduos neste recorte etário com alguma formação superior, e o Brasil, para a mesma pesquisa, possui 14,46%.²⁰

Políticas de Financiamento da Educação

A universalização da escolaridade no mundo ocidental é um processo progressivo e irretornável desde quando a concepção de a educação como instrumento de desenvolvimento de uma sociedade tornou-se fato irrefutável. A exigência pela educação, assim, tornou-se não mais uma política social, mas um direito consagrado e uma estratégia de governança para o crescimento de um país. Entretanto, a busca incansável por tal universalidade exige grandes despesas de quem paga por ela, seja o indivíduo, seja o Estado.

¹⁹ UNESCO. *International Standard Classification of Education 1997*. Reedição de 2006.

²⁰ OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>. p. 33

Como expõe Susana Martins, a maneira com a qual cada Estado europeu confere atenção à educação e em que posição prioritária a coloca, ainda que envoltos nessa situação de crise em que o financiamento se faz como uma das dificuldades mais evidentes, evidencia seu papel central de catalisador de desenvolvimento social e econômico. Apresenta, ainda, que “os altos níveis de investimento nos sistemas dizem respeito a países que experimentam elevados patamares de desenvolvimento, com sociedades mais protegidas de fenômenos como pobreza e exclusão social”. Na mesma linha, seu conterrâneo, Vasco Graça, apresenta que a fase atual desafia os Estados a confrontarem-se com ambas as exigências e crescentes expectativas feitas à Educação e, por outro lado, com a também crescente teoria neo-liberal, que limita a intervenção estatal e a cobrança de impostos por eles.

No tocante ao financiamento público da educação, ou seja, as políticas públicas advindas do Estado para os gastos diversos no patrocínio, incentivo, elaboração e promoção da educação, são observados cenários consideravelmente diferentes, que se dialogam de certa maneira em alguns aspectos, na Dinamarca e em Portugal, como poderá ser observado adiante.

No país escandinavo, a educação acompanhou a tendência de universalidade do ensino que vinha sendo vista na Europa ao longo do século XIX, já com destaques, a exemplo o período de sete anos compulsórios adotados ainda em 1814. Essa característica, de permitir acesso universal do conhecimento a todos os cidadãos, abriu caminhos para igualdade de oportunidades e universalidade de condições nos pilares básicos na sociedade dinamarquesa. Nessa linha, o método de financiamento da educação sempre seguiu a gratuidade do acesso e o incentivo à escolaridade bancadas pelo Estado central.

Atualmente, como já exposto, a Educação é dividida entre os Ministérios da Educação, este responsável por toda educação não superior e da superior dos ciclos curto e médio; da Ciência, Tecnologia e Inovação, por toda educação superior de ciclo longo; e da Cultura, responsável pela educação superior de natureza artística. Em todos os níveis, é compartilhado o método de “sistema de taxímetro”, de acordo com a ideia de que o dinheiro acompanhará o indivíduo. Tal sistema se baseia na alocação de verbas a instituições de acordo com seus níveis de atividade, incluindo o perfil dos alunos e suas necessidades individuais. A partir disso, a instituição é livre para administrar seu

orçamento da melhor forma que convir para atender às estratégias de oferecer educação universal a todos daquele contexto.²¹

Como é de responsabilidade do Estado a educação do cidadão desde o seu nascimento, são oferecidos creches, jardins de infância e pré-primário (ISCED 0) por autoridades locais a partir de verbas centrais. O mesmo ocorre com os níveis de ensino primário (ISCED 1) e secundário inferior (ISCED 2), administrados pela municipalidade local também a partir de verbas do Estado. O cenário muda levemente no ensino secundário (ISCED 3), no qual as instituições tornam-se independentes em relação à sua própria administração e recebem suporte financeiro diretamente do Ministério.²²

O Ensino Terciário (ISCED 5) caracteriza-se claramente como parte do sistema de taxímetro. Nele, os ministérios responsáveis alocam recursos financeiros de acordo com o perfil de cada instituição. Assim, verbas são destinadas para 1) fins educacionais, como número de alunos, participantes eventuais, pagamento de docentes; 2) pesquisa, tendo verba especialmente voltada para investigações científicas realizadas em consonância aos estudos e às demandas nacionais, governamentais, locais ou mesmo internacionais, que devem usar as Academias para a realização de pesquisas e levantamento geral de informações; 3) outros fins, como verbas destinadas a bibliotecas, museus, coleções, propriedades; e 4) despesas gerais, sendo aquelas expendidas para a manutenção dos prédios, de equipamentos e para o funcionamento geral de caráter físico das instituições. Ao observar os quatro pontos fundamentais para a destinação de verbas, percebe-se que cada instituição terá um perfil diferente de gastos, salientando que os orçamentos são planejados especificamente para cada ano específico, todos os anos, de acordo com as previsões diversas para cada unidade de ensino superior.²³

Além de a educação pública em todos os níveis ser gratuita a todos cidadãos dinamarqueses e da União Europeia, são oferecidas bolsas financeiras e possibilitados empréstimos pelo Estado. O famoso modelo do *Statens Uddannelsesstøtte – SU*, ou simplesmente Auxílio Estatal para Educação, concede a todos os cidadãos dinamarqueses acima dos dezoito anos de idade, e mais recentemente englobando também os cidadãos de qualquer país membro da UE, uma bolsa auxílio mensal de, até, 5.662 coroas dinamarquesas, ou algo em torno de US\$ 1.000,00. O auxílio varia a partir

²¹ Comissão Europeia. *The Education System in Denmark*. 2007. p. 7-8, 17

²² Id.

²³ Ibid. p. 18

do perfil sócio-econômico e condição de vida do estudante, por exemplo, se mora sozinho ou com família. Todas as pessoas devidamente matriculadas em alguma instituição de ensino a partir dos dezoito anos de idade são beneficiadas com o auxílio do SU, que pode ser gasto da forma desejada pelo indivíduo. Além disso, é aberta a possibilidade de empréstimos a baixíssimos juros aos estudantes, que deverão iniciar a devolução do montante emprestado em parcelas diversas quando terminarem a educação. Em 2005, o custo total destinado ao SU e a empréstimos estudantis foi de 12,3 bilhões de Coroa Dinamarquesas, valor em torno de 1,7 bilhão de Euros. A proporção destinada ao SU desse montante foi de 81,3%, em torno de 10 bilhões de coroas, e o restante a empréstimos.²⁴

Muitas críticas surgem a partir do sistema de financiamento do SU, principalmente no tocante ao valor excessivo gasto nas bolsas auxílio e à idade demasiada avançada com a qual os alunos dinamarqueses terminam a vida estudantil se comparada à dos outros países da OCDE, como apresentado por Arendt (2008). Nesse sentido, uma reforma no SU foi aprovada para entrar em vigor em janeiro de 2015, que consistirá em limitar o tempo máximo de cada estudante no ensino ao estipular créditos mínimos a serem cursados em cada semestre, devendo, caso não sejam cumpridos, compensados no semestre seguinte. Caso haja reprovações seguidas nas matérias, acarretando no não cumprimento dos créditos estipulados, o aluno perde o benefício do SU e, caso não suceda em outras tentativas de aprovação, é expulso da instituição. Também ficará mais difícil para o aluno trancar semestres para fins particulares, como longas viagens, muito comuns entre os universitários dinamarqueses, devendo haver justificativas plausíveis com a formação, a exemplo um intercâmbio. Tal reforma, como um todo, servirá para diminuir o tempo total que os dinamarqueses usam para concluir sua vida educacional, obrigando os estudantes a ingressarem mais cedo no mercado de trabalho, contribuindo, assim, ao governo para o pagamento de previdência social e diminuição dos gastos para a educação, sem diminuir a qualidade de ensino.²⁵

Em Portugal, o principal agente financiador da Educação é o Estado. Assim como acontece na Dinamarca, há divisão da área entre os Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, sendo o primeiro responsável por todo o ensino público não superior, montando as estratégias específicas para a alocação de recursos e orçamentos

²⁴ Ibid. p. 71-4

²⁵ Publicação oficial do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação da Dinamarca, sobre as reformas do SU, disponível no site <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=152009>

destinados à área. Como indicado pelo relatório do Eurybase sobre o Sistema Educativo em Portugal, a partir da descentralização de poderes da administração central, são colocadas como responsabilidades locais e municipais o funcionamento escolar nos níveis pré-primário (ISCED 0) e primário (ISCED 1) a partir de verbas centrais. Nos outros níveis, secundário (ISCED 2 e 3) e superior (ISCED 5), o relatório salienta a participação das famílias em pagamento de taxas e matrículas, compra de materiais e de livros, evidenciando que o ensino, mesmo que público e recebedor de subsídios governamentais, não é gratuito em sua integridade, como acontece no país escandinavo acima exposto. É apontada, todavia, a possibilidade de algumas famílias receberem auxílios diversos, que vão desde refeições a alojamentos, caso suas condições econômicas justifiquem.²⁶

Já no nível terciário ou superior, é de responsabilidade do Ministério de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior a administração das políticas públicas para o financiamento dessa etapa educacional. As instituições de ensino superior público são responsáveis por sua administração individual, planejamento orçamentário e alocação de recursos providos de tal Ministério, salientando ainda a necessidade do estudante de pagar taxas diversas para poder participar de tal etapa educacional. Tal receita, assim como todas as outras de naturezas diversas recebidas pela administração, é voltada para a própria instituição.²⁷

No ensino superior, não estão previstas medidas de apoio financeiro ao estudante advindas do governo central. Há, entretanto, a possibilidade de a instituição, de forma individual e independente, oferecer bolsas e auxílios diversos a estudantes selecionados. Em 2003, foi aprovada a criação a nível federal do *Fundo de Acção Social*, de patrimônio autônomo, para o ensino superior público e particular, e que tem como objetivo assegurar o pagamento de bolsas de estudo a estudantes que se encaixarem no programa. Tal política pública visa ainda que todos os cidadãos possam, caso optem por tal caminho, ingressar em alguma instituição de ensino superior independentemente de sua situação econômica. Como indica o relatório sobre o país lusófono, o sistema possui apoios diretos, sendo as bolsas de estudo e auxílio de emergência, e apoios indiretos, como o acesso à alimentação, alojamento, serviços de saúde e apoio a atividades culturais e esportivas.²⁸

²⁶ Comissão Europeia. *O Sistema Educativo em Portugal*. 2007. p. 48

²⁷ *Ibid.* p. 48-9

²⁸ *Ibid.* p. 152-63

Segundo o relatório da Comissão Europeia sobre as tarifas educacionais e sistemas de suporte estudantil no âmbito da educação pública superior, elaborado também pelo Eurydice, duas formas claras de suporte estudantil são identificadas no âmbito europeu: a por necessidade e a por mérito acadêmico, sendo a primeira a mais usada nos sistemas nacionais europeus. São identificados ainda como os países que mais contribuem para o financiamento de suporte estudantil baseado na necessidade justamente Dinamarca e Portugal, ao lado da Bélgica (comunidade flamenga), Irlanda, Espanha, Áustria, Finlândia, Gales e Suíça. Faz-se curiosa, porém, a análise do relatório que aponta a diferença entre os países nórdicos e os outros europeus, sendo que os primeiros consideram o estudante como indivíduo, e é o indivíduo que recebe o suporte estudantil. Já no grupo restante, porém, o suporte dependerá de diversos fatores que analisam, inclusive, o cenário familiar, suas condições financeiras, com alguns suportes passando, às vezes, não para o estudante, mas para a família com alguma forma de montante mensal ou abatimento nas tributações.²⁹

Abaixo, são apresentados os diagramas em relação às políticas de financiamento da educação nos dois países analisados, como também o panorama geral dos custeios da educação superior.

²⁹ Comissão Europeia. *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2013/2014*. 2014. p. 02-5

Capítulo III

Indicadores de Bem-Estar no Cenário Europeu e a Educação

“Vivemos hoje em um mundo de incerteza artificial, onde o risco difere muito dos períodos anteriores no desenvolvimento das instituições modernas”. Com essas palavras, Anthony Giddens expressa seus sentimentos sobre a modernidade e sobre as conjunturas conturbadas em que as comunidades se encontram. Isso também se reflete, claramente, nas ações do Estado e, no tocante ao presente estudo, nas políticas do *Welfare State* relacionadas a indicadores sociais que traduzem o real bem-estar gozado pela sociedade.³⁰ Uma das características apontada como fortemente correlacionada ao Estado de Bem-Estar Social é a confiança generalizada de uma sociedade, que designa segurança ou crença nas ações dos outros com quem se convive, remetendo à previsibilidade que indivíduos possuem em relação às atitudes de grupos de convívio e instituições governamentais democráticas. “*Confiança* designa segurança de procedimento ou crença em outros com quem interajo e convivo”, afirma José Álvaro Moisés, ao defender que Estados que possuem maior confiança, possuem igualmente maiores índices de cidadania e desenvolvimento democrático.³¹

Jensen e Svendsen (2009), já expostos anteriormente, afirmam que quanto mais confiança há em uma sociedade, maiores os sentimentos de cooperação e de pertencimento a algo, à comunidade, maior a criação de objetivos comuns a essa comunidade e superação conjunta de problemas de forma mais facilitada. Esses argumentos, como afirmam os autores, já foram trabalhados por Robert Putnam muito antes, quando este elaborou sua célebre obra sobre as diferenças entre o norte e o sul da Itália, em “Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna”, de 1993. Além disso, entram especificamente na divisão de Esping-Andersen quanto aos *welfare states*, expondo que o nível de confiança de uma sociedade se relaciona diretamente com o perfil das políticas providenciais de seu país. Desse modo, os países de perfil universalista, como a Dinamarca, terão maiores índices de confiança generalizada, enquanto os países de perfil particularista, Portugal sendo exemplo, terão menores, tendo, em contrapartida, maiores índices de confiança particular, que é aquela voltada a

³⁰ GIDDENS, Anthony. Op. Cit. 1996, p.93

³¹ MOISES, José Álvaro. *Cidadania, confiança e instituições democráticas*. Lua Nova, São Paulo, n. 65, Aug. 2005.

mesmos grupos sociais, principalmente na figura familiar, em detrimento da relação coletiva. Trabalham, ainda, o fator determinante que as bases culturais de tal sociedade exercem, muito mais do que governos e instituições públicas, na forma de como o cidadão confiará na comunidade ao seu redor. Dessa forma, é exposto o argumento crucial de que atitudes aprendidas a nível familiar e, principalmente, na escola serão aquelas perpetuadas ao longo da vida do cidadão.³²

Vasco Graça situa Portugal como sendo um dos países com os menores investimentos em Educação no período da formação da escola moderna, nos 150 anos que separam meados do século XIX com o fim do século XX. A fim de ilustração, em 1960, Portugal investia aproximadamente 1/4 daquilo que era investido, em média, pelos outros países europeus em seus sistemas educacionais, sendo, assim, o país que menos alocava orçamento público ao setor. Somente a partir do fim do regime autoritário, em 1974, que o país ibérico voltou atenção das políticas públicas, ainda que com oscilações, para o ensino, chegando a alcançar a quinta posição dos países da OCDE que mais investiram em Educação entre os anos de 1995 e 2001.³³

Nessa linha, Susana Martins defende que os modelos que incluem Educação como grande foco estratégico de programas sociais, não excluindo a importância dos outros setores, possuem populações com qualificações suficientes para reduzir a vulnerabilidade enfrentada decorrente das variações do mercado, além de ser fator crucial para mobilidade social a partir das certificações de níveis médio e superior. Além disso, enxerga nos países do grupo social-democrata a política universalista como sendo a medida que abarca todos os cidadãos em uma mesma situação de compartilhamento do risco. Há, segundo ela, garantias aos indivíduos e às suas famílias de padrões de vida de qualidade muito acima do nível mínimo, que independem de sua inserção ou não no mercado de trabalho. Não obstante tais garantias, as aspirações individuais de vida ativa no mercado não são afetadas.³⁴

Martins ainda apresenta que, em contrapartida, os países conservadores possuem a tendência de exercer políticas sociais com intenções de se diminuir a desigualdade social acentuada. Nessa linha, são evidenciadas a partir de tal berço ideológico a formação de classes e posição social, prejudicando, inclusive, na própria relação estabelecida entre o cidadão e o mercado de trabalho. Não diferentemente para a

³² JENSEN & SVENDSEN, Op. Cit., 2009. p. 03-5

³³ GRAÇA, Vasco. Op. Cit. 2009. p. 02-3

³⁴ MARTINS, Susana. Op. Cit. 2012. p. 11

Educação, tal grupo de países não considera o setor como ponto estratégico ou central da ação pública, apesar de, em termos absolutos reais, os gastos serem elevados. Portugal pertence ainda a um subgrupo dos países do Sul/Mediterrâneo, que apresenta as maiores taxas de pobreza e de desigualdade social da época da formação da União Europeia, além de o setor da educação tradicionalmente não ser central nas políticas públicas. Como é exposto, todavia, “Portugal apresenta uma taxa esforçada na despesa em educação, embora relativizada quando se considera as capacidades reais (em euros) dessa despesa”.³⁵

Voltando à análise de Vasco Graça quanto à educação em Portugal e os impactos e antecedentes sociais no setor, é reconhecido o fator ‘família’ como central no baixo rendimento do país no desenvolvimento do ensino. As gerações mais velhas, justamente devido ao grande intervalo de negligência do Estado para com a Educação, fazem parte de uma porcentagem muito baixa de cidadãos, incluindo aqueles na faixa etária de 35-54 anos, que possuem nível secundário. É apresentado o dado de que, em 2003, 62,8% dos alunos de 15 anos avaliados pelo PISA tinham mãe sem o grau secundário, face aos 25,7% da OCDE, além de que as condições sócioeconômicas, incluindo o grau de instrução dos pais, é fator determinante para 21% dos estudantes optarem pela continuação dos estudos, a maior porcentagem na OCDE.³⁶

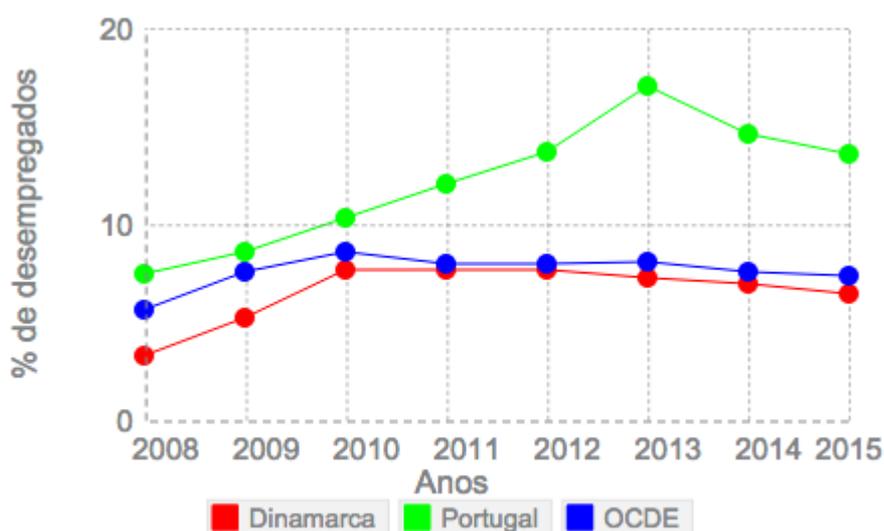
Outra observação crucial para a qualidade do ensino em Portugal é o mau emprego de verbas destinadas à Educação. Segundo relatório da OCDE para o ensino português, apesar de os gastos com educação básica e secundária estarem nos padrões do grupo, eles são voltados em sua grande maioria - 93,4% - para o pagamento de salários dos professores, face aos 74,4% em média na OCDE. O fator implicante desse dado é que outros itens da despesa que são fundamentais para a qualidade de ensino, como laboratórios, materiais, pesquisas de campo, estrutura física e até mesmo alimentação, são negligenciados, afetando diretamente o resultado final do [mau] investimento público. Dessa fora, não torna-se surpresa o resultado de que Portugal possui baixo desempenho no PISA, ficando abaixo da média da OCDE. Trabalhando com os resultados de 2006, Graça apresenta o PISA de Portugal com pontuação de 474, ganhando apenas de Grécia e Turquia no universo Europeu dos membros da OCDE.

³⁵ Ibid. p. 12

³⁶ GRAÇA, Vasco. Op. Cit. 2009. p. 09-10

Dinamarca, na mesma pesquisa, apresenta PISA de 513, acima da média de 500 do bloco, com Finlândia liderando nos 563 pontos.³⁷

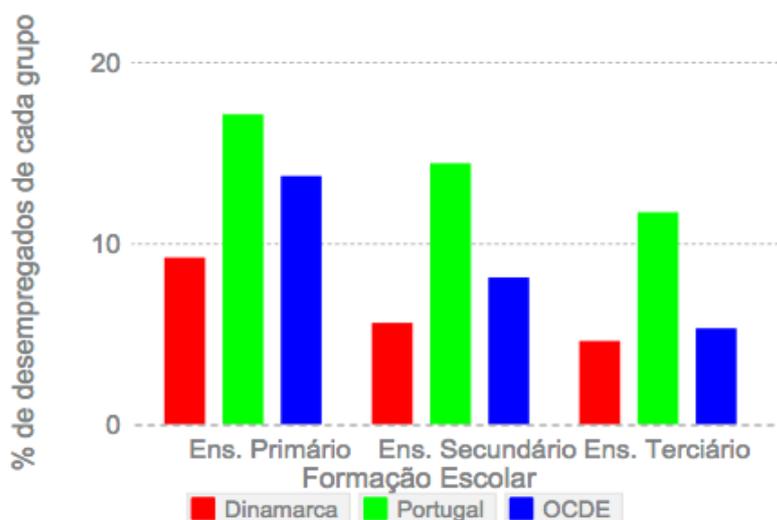
Os níveis de empregabilidade do país, principalmente face à crise econômica que abalou, em maior ou menor grau, os países europeus, são importantes quando analisados a partir da ótica da Educação. Segundo o relatório de índices de desemprego elaborado pela OCDE, com atualização em janeiro de 2015, correspondente à população economicamente ativa e ao recorte etário de 25 - 64 anos, Dinamarca possui a taxa de 6,4% de sua população desempregada; Portugal apresentada, em contrapartida, 13,5%; a média dos países da OCDE faz-se na casa dos 7,3%.³⁸



Entretanto, o dado mais relevante a se observar, e o que comprova estatisticamente o que Martins defende quanto à diminuição da vulnerabilidade conforme maiores graus de escolaridade, é aquele que relaciona a taxa de desemprego com o nível de educação dos cidadãos. Tal tendência é acompanhada nos dois países analisados, evidenciando maior equilíbrio e estabilidade no país escandinavo, que também possui, como já exposto, taxas graus de escolaridade, assim como investimentos no setor, mais elevados. Os dados, também fornecidos pela OCDE, possuem atualização de dezembro de 2013.

³⁷ Ibid. p. 4-5, 10

³⁸ Relatório OCDE sobre desemprego, com dados de 2015, disponível no sítio eletrônico 10.1787/997c8750-en



A partir dos dados, observa-se a maior taxa de desemprego entre os cidadãos com menor grau de escolaridade. Entre aqueles que concluíram, no máximo, o ensino primário, englobado o ISCED 1 e ISCED 2, estão desempregados 9,2% na Dinamarca e 17,1% em Portugal, com média da OCDE de 13,7%. Já aqueles que concluíram o ensino secundário e/ou ensino pós-secundário não superior, ISCED 3 e ISCED 4, respectivamente, estão desempregados 5,6% na Dinamarca e 14,4% em Portugal, e OCDE com média de 8,1%. Por fim, entre aqueles diplomados com ensino superior, ISCED 5, a taxa de desemprego cai para 4,6% na Dinamarca, 11,7% em Portugal, e 5,3% na média da organização.³⁹

Dados recentes, referentes ao ano de 2014, já publicados pelo Governo português, revelam evolução na melhoria das taxas acima apresentadas, também relacionadas à maior oferta de empregos conquistada por Portugal no último ano. Assim, o desemprego caiu entre aqueles que possuem formação até o ensino básico, de 17,1% para 14,4%, e entre aqueles que possuem nível universitário, de 11,7% para 9,5%. Não obstante tal queda, observa-se sutil elevação da taxa de desemprego entre aqueles que possuem formação até o ensino secundário, que passou de 14,4% em 2013 para 15,2% em 2014. Infere-se de tais indicadores outros fatores relacionados à estrutura geral de oferta de emprego em Portugal que não são, porém, objeto de análise do presente estudo, como a menor necessidade de mão de obra qualificada e o menor nível de desenvolvimento industrial, se comparados à Dinamarca.⁴⁰

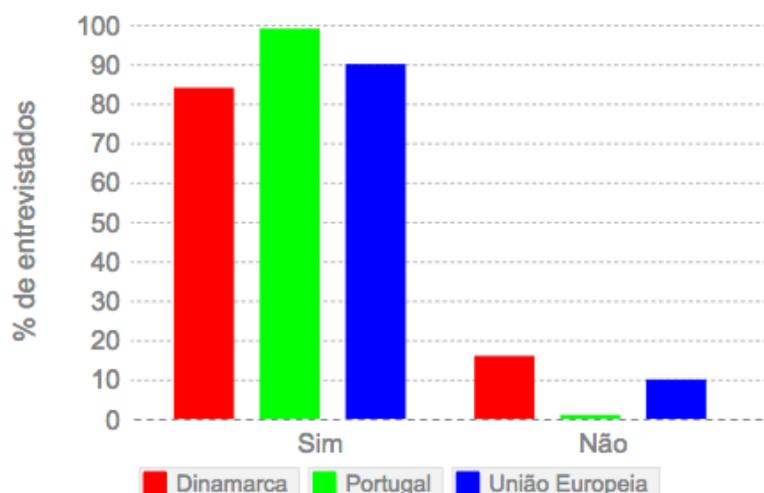
³⁹ Relatório OCDE sobre Desemprego relacionado ao nível de educação, com dados de 2015, disponível no sítio eletrônico 10.1787/6183d527-en

⁴⁰ Instituto Nacional de Estatística. *Estatística do Emprego – 4º Trimestre de 2014*. 2015. p. 07-8

Outro indicador estatístico importantíssimo para a compreensão do impacto causado pela Educação no bem-estar social é o Eurobarômetro, sob tutela da Comissão Europeia. Com pesquisas realizadas de forma independente em cada país, respeitando-se os métodos de coleta a fim de ser elaborada base de dados comparável, as temáticas variam nos mais diversos assuntos. Para a Educação, foram selecionadas quatro pesquisas a serem apresentadas a seguir.

A primeira delas, de 2001, é quanto às principais prioridades de políticas que devem ser adotadas pela União Europeia em relação ao bloco, sendo escolhido o quesito “Educação e Treinamento”. Para tanto, foi elaborada a seguinte pergunta, com o seguinte resultado:

Algumas pessoas esperam que a União Europeia seja mais ativa em algumas áreas. Para cada área a seguir, responda se considera ou se não considera prioridade.



À pergunta, 84% dos entrevistados dinamarqueses responderam que a UE deve ser mais ativa no setor, face aos 99% respondidos em Portugal e 90% da média vista no bloco. De tal dado, pode ser retirada a necessidade sentida pelo povo português de se ter melhorias na qualidade da educação em seu país, vendo, assim, em instâncias maiores a oportunidade de que o setor seja mais beneficiado.⁴¹

A segunda pesquisa é quanto aos maiores desafios enfrentados pelo país. Em sua última coleta, realizada em novembro de 2014, os entrevistados deveriam falar dois

41

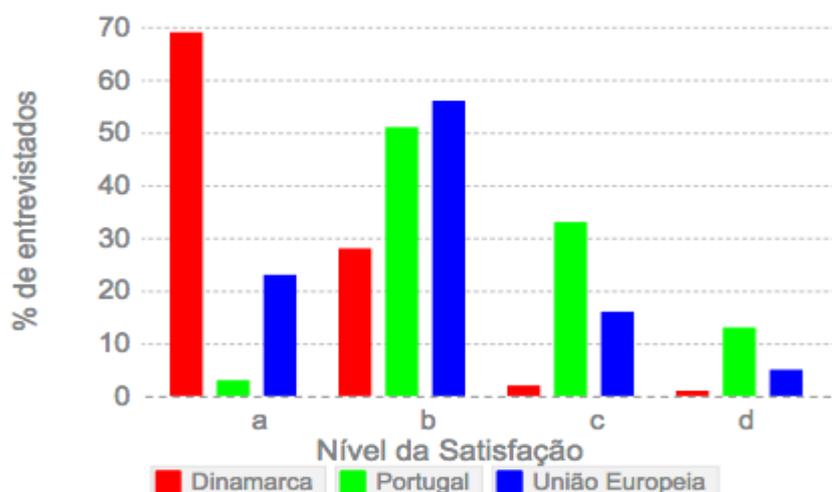
Disponível em:
http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_line.cfm?keyID=155&nationID=2,16,12,&startdate=2001.05&enddate=2001.05

desafios, que se englobaram no universo de dezesseis grupos de resposta no resultado da estatística. Para tanto, foi elaborada a seguinte pergunta, com os seguintes resultados:

O que você acha que são as duas maiores questões enfrentadas pelo (país) no momento? (máximo de duas respostas)

Em primeiro lugar, tanto em Portugal quanto na Dinamarca, assim como na média da União Europeia, imperou a resposta **Desemprego**, com 34%, 18% e 23% respectivamente. Entretanto, houve consideráveis divergências para a **Educação** como sendo problema atual a ser enfrentado. Em um universo de dezesseis respostas obtidas, Educação ficou em 6o lugar na Dinamarca, com 9% do público identificando o setor. Já em Portugal, ficou em 8o lugar, com ínfimos 3% de respostas. Na média europeia, apesar de a colocação ter ficado ainda mais abaixo, em 10o lugar, a Educação obteve 5% das respostas dos entrevistados como questão a ser enfrentada por seus países.⁴²

Dando sequência ao levantamento de dados realizados pelo Eurobarômetro, outra pesquisa elaborada no mesmo período da anterior é quanto à satisfação de vida dos cidadãos. Para tanto, foi elaborada a pergunta “*de modo geral, você esta muito satisfeito (a), bem satisfeito (b), satisfeito (c) ou insatisfeito (d) com a vida que leva?*”. Percebe-se o elevado grau de satisfação do povo dinamarquês com a vida que levam, muitíssimo maior, inclusive se comparado a Portugal e à média da União Europeia. Abaixo, o resultado obtido.⁴³



42

Disponível

em:

http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_line.cfm?keyID=2212&nationID=2,16,12,&startdate=2014.11&enddate=2014.11

43

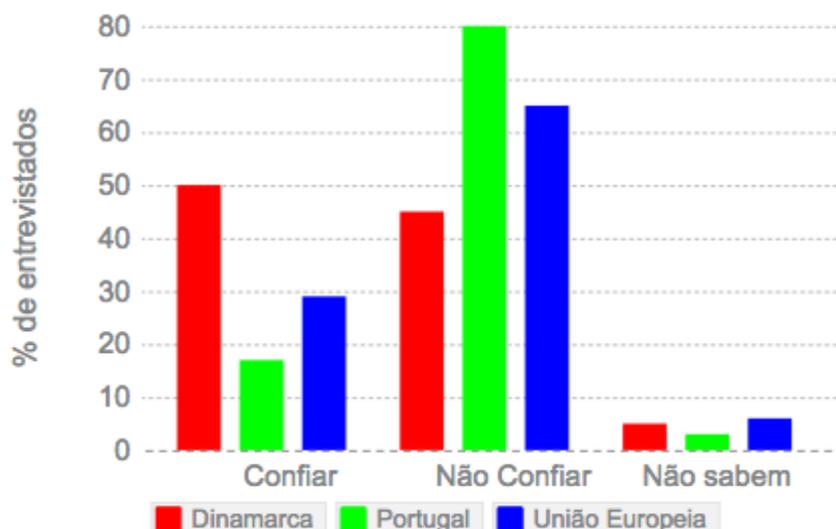
Disponível

em:

http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=1&nationID=2,16,12,&startdate=2014.11&enddate=2014.11

A última pesquisa relevante ao presente estudo faz-se no levantamento de dados referentes à confiança institucional que os cidadãos possuem em seus governos nacionais. Talvez tal análise seja a mais importante no tocante ao diálogo com a ideia do compartilhamento de risco de uma sociedade entre si, além do próprio empoderamento recíproco entre cidadãos e instituição, que possibilita o maior fluxo de políticas públicas, como exposto por Jensen e Svendsen.

Para a pesquisa, também elaborada em novembro de 2014, foi analisada a confiança que os cidadãos possuem no governo nacional. Com as opções de resposta “tendem a confiar” e “tendem a não confiar”, os resultados foram os seguintes:⁴⁴



Percebemos o alto índice de confiança social no governo nacional na Dinamarca, por mais que haja razoável equilíbrio com aquele grupo tendencioso a não confiar no governo. O país escandinavo apresenta, ainda, um dos maiores índices da Europa, empatando com a Áustria e perdendo apenas para Luxemburgo, Países Baixos, Estônia, Malta e sua vizinha Suécia. Indubitavelmente, as políticas públicas possuem maior legitimidade e apoio popular, além de sinergia com os cidadãos, contribuindo para o pacto social e o próprio êxito da medida aplicada pelo governo.

Por fim, a partir desse último dado, se concretiza o que Jensen e Svendsen defendem, que quanto mais universal, incorrupto e imparcial um governo for em suas

44

Disponível

em:

http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=2191&nationID=2,16,12,&startdate=2014.11&enddate=2014.11

instituições responsáveis pela gestão, formulação de leis e políticas, maior será o capital social dessa comunidade. O capital social é importante para a implementação de leis e o desenvolvimento de confiança generalizada. Assim sendo, um governo e suas instituições que funcionem bem e de forma universal, terão maior acúmulo de confiança, acarretando em maiores êxitos de suas políticas públicas para com sua população e, a partir desta, imagem mais forte de “governo justo”.⁴⁵

⁴⁵ JENSEN & SVENDSEN, Op. Cit., 2009. p. 05 - 8

Capítulo IV

Novos Caminhos para Asgard

Nas comparações entre os dois perfis diferentes de Estados de Bem-Estar Social, pode ser observado que os Estados que implementam programas sociais de forma mais abrangente, universalistas, os tidos *socialdemocratas*, ganham maior legitimidade e confiança generalizada por parte da população. Em contrapartida, há os Estados que trabalham esses programas de forma mais focada aos grupos que possuem maior necessidade, que é o caso dos *conservadores*, que aplicam o modelo particularista em suas políticas de Bem-Estar Social. Nesse modelo, a sociedade vive mais fortemente em estamentos ainda presentes e de forma mais desigual, mais fragmentada sócio e culturalmente. A figura da família tradicional também é mais valorizada e, por isso, os programas também são mais focados em grupos, além de a confiança generalizada ser menor.

Tais características mais enraizadas em cada uma das sociedades europeias permitiram ao longo dos anos, principalmente ao longo do século XX, diferentes formas de implementação de políticas de cunho assistencialista em cada um dos países. Nesse cenário e de forma comum aos grupos, a Educação surge como o instrumento mais eficaz de promoção de igualdade entre os componentes de uma sociedade e a forma mais adequada de proteção social, evidenciando, claramente, diferentes resultados a partir de como foram colocadas políticas que valorizassem o setor. Além disso, são evidenciados resultados secundários à própria capacitação em si dos cidadãos, sendo o mais importante deles a confiança social generalizada, fator que promove o senso de comunidade na população e a visão universalista disseminada entre grupos distintos. Tal fator influencia ainda o governo, que, a partir do capital social acumulado, possui maior legitimidade de ação para promover suas políticas e, ao também ter a característica de universalista, torna-se mais justo, incorrupto, institucional e justo aos olhos da sociedade.

Este último cenário, quase que utópico, é ao qual a Dinamarca mais se aproxima, lugar onde as políticas públicas e o próprio governo possuem grande legitimidade por parte da população, além de haver enorme seguridade social nos mais diferentes aspectos, em compasso com o grandiosíssimo grau de investimento público

em bem-estar, nomeadamente na educação pública. Vê-se, claramente, que tal cenário é, ainda, herança de persistências coletivas para a universalização da sociedade, datando desde o século XIX tal característica. Torna-se curioso também observar que, em meio à crise econômica, o país escandinavo continua a valorizar o ensino e enxerga nele o caminho mais ideal para a superação do momento de instabilidade. Nesse sentido, e colocando na falácia diversas teorias neoliberais que indicam a diminuição ou mesmo o fim de programas sociais como medida para a melhoria da economia, a Dinamarca ampliou o acesso à educação permitindo, a partir de janeiro de 2015, que não somente os cidadãos dinamarqueses, mas também todos os cidadãos europeus que no país residem, tivessem os mesmos benefícios. Comprovam, na prática, que a educação é a solução para questões estruturais de um país, como pode ser analisado nas consideráveis recuperações nacionais em questões de empregabilidade, acesso à educação, aumento da dinâmica econômico etc.

Susana Martins dialoga com tal argumento, defendendo que a crise, enquanto processo, afeta de forma mais direta e profunda os países que possuem programas sociais fracos ou em contração, especificamente aqueles que apresentam histórico irregular de investimento na Educação e em suas instituições de ensino. Tal ponto é crucial para entender o porquê de um país não crescer de forma notória ou não superar com êxito crises econômicas, a partir da difícil eficácia na certificação de sua população. Assim, vemos Portugal justamente nesse cenário, se inserindo no conjunto de países que demonstram redução na capacidade de atuação tanto na proteção social como na Educação. Possui pilares sociais frágeis e desiguais que tomam como combustível a base sócioeducativa da população, que faz com que o país não tenha êxito em sair do ciclo vicioso e que justifica muitos dos problemas enfrentados pelo país atualmente.⁴⁶

Entretanto, Portugal conta com uma estrutura regional que vê, mesmo que de forma macro, a comunidade como catalisadora de mudanças. Assim, a União Europeia provou e prova ser grande timoneiro de melhorias em países socialmente fragilizados, fator que poderá contribuir imensamente a Portugal na reestruturação de seus pilares educativos, o que poderá se traduzir em nova tendência de mudança cultural na sociedade portuguesa, já evidenciado em algumas motivações e interesses desta sociedade. Destaca-se, por fim, a Agenda Europeia 2010, que possui como norte a

⁴⁶ MARTINS, Susana. Op. Cit. 2012. p. 13-14

Estratégia para o Crescimento e Emprego, e que prevê forte redução do abandono escolar até o ano de 2020 e considerável qualificação das populações nacionais europeias em termos de ensino superior entre os mais jovens. Prova-se, mais uma vez, que a educação, em termos primários ou secundários, é valorizada como caminhos para o desenvolvimento de uma sociedade.⁴⁷

Na mesma linha, Vasco Graça expõe que a ideia de a Educação ser necessidade para crescimento econômico e próprio benefício pessoal do cidadão, e não como deveria, de ser um direito humano e uma dimensão da cidadania, está associada ao fato do instrumento financeiro que representa. Defende que a educação básica é vista como benéfica em termos econômicos para a sociedade, para o coletivo, enquanto a educação superior traz benefícios para o indivíduo.⁴⁸ Nesse sentido, investir em educação focando em tal objetivo torna-se uma armadilha a longo prazo, de modo que a seguridade social e noção de responsabilidade coletiva nunca serão alcançados, em um plano ideal onde a educação é vista como alvo estratégico para mudanças sociais e construção de cidadania, não ficando no plano secundário.

No cenário utópico do Estado de Bem-Estar Social enquanto protetor máximo de uma sociedade resguardada e beneficiada a partir do esforço e vontade do coletivo, são percebidos modelos que obtiveram ao longo dos anos sucesso considerável nas experiências de transferência de renda entre seus cidadãos. Não obstante o elevado perfil assistencialista de forma universal, aqueles que investem mais na Educação conseguem construir fortificações sociais que solidificam as bases do Estado e as conquistas estruturais conquistadas no decorrer de anos e que protegem a própria sociedade das adversidades internas e externas.

Nesse sentido, a Dinamarca fornece exemplo a ser seguido de desenvolvimento máximo de sociedade igualitária, que obtém altos graus de civilidade, coletivismo e satisfação individual a partir da universalização de suas políticas e da valorização do conhecimento como pilar do poder do cidadão. Portugal, na mesma via, mostra esforço grandioso para a superação do déficit educacional que afetou gerações inteiras e que, hoje, prova ser o grande entrave para o alavancamento do país a patamares de riqueza social e econômica. Assim, os caminhos para a Educação provam ser certos para a construção de identidade nacional, além de evidenciarem que o instrumento do ensino também se traduz como caminho para a cidadania.

⁴⁷ Id.

⁴⁸ GRAÇA, Vasco. Op. Cit. 2009. p. 07-8

Referências Bibliográficas

ARENDRT, Jacob Nielsen. “*The Impact of Public Student Grants on Drop-Out and Completion of Higher Education – Evidence from a Student Grant Reform*” - Danish Institute of Governmental Researchm, Syddansk Universitet, Health Economics Papers, Número 10, maio de 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*” – New Jersey: Princeton University Press, 1990.

EUROBARÔMETRO – Sistema de Busca Interativa, relatórios das pesquisas realizadas pela Comissão Europeia, citadas nas notas de referência 41, 42, 43 e 44.

Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm

EUROPEAN COMMISSION EURYDICE, information database by the European Commission on education systems in Europe – Portugal and Denmark datas (2006-12).

Disponível em: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/.](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/)

EUROPEAN COMMISSION EURYDICE. “*National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2013/2014*”. 2014.

Disponível em:

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/fees_support.pdf

EUROPEAN COMMISSION EURYDICE. “*The Structure of the European Education Systems – 2013/2014: schematic diagrams*”. 2014

Disponível em:

http://edudoc.ch/record/110505/files/education_structures_EN.pdf

GIDDENS, Anthony. “*Para além da esquerda e da direita: o future da política radical*” – São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

GRAÇA, Vasco. “*Sobre o Financiamento da Educação: condicionantes globais e realidades nacionais*” – Lisboa: Revista Lusófona de Educação, Número 13, 2009.

Instituto Nacional de Estatística. *Estatística do Emprego – 4º Trimestre de 2014.* IP: Lisboa, 2015

JENSEN, Carsten; SVENDSEN, Gert Tingaard. “*Giving Money to Strangers: European welfare states and social trust*” – Blackwell Publishing: International Journal of Social Welfare, 2009.

KUTTNER, Robert. “*The Copenhagen Consensus – Reading Adam Smith in Denmark*” – Council on Foreign Relations: Foreign Affairs, Volume 87, Número 2, pp. 78 – 94, marco/abril de 2008.

MARTINS, Susana da Cruz. “*Crise na Educação e Educação na Crise: o Estado social e o financiamento dos sistemas educativos na Europa e em Portugal*” – VII Congresso Português de Sociologia, Universidade do Porto, junho de 2012.

MOISES, José Álvaro. “*Cidadania, confiança e instituições democráticas*”. Lua Nova, São Paulo, n. 65, Aug. 2005.

OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing.

Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>

OECD (2015), Unemployment rate (indicator).

doi: 10.1787/997c8750-en

OECD (2015), Unemployment rates by education level (indicator).

doi: 10.1787/6183d527-en

REESKENS, Tim; HOOGUE, Marc. “*Cross-cultural measurement equivalence of generalized trust. Evidence from the European Social Survey (2002 and 2004)*” – Published online: Springer Science+Business Media B.V., 2007.

WILLEMSE, Nienke; DE BEER, Paul. “*Three Worlds of Educational Welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states*” – Sage Publications: Journal of European Social Policy, Volume 22, pp. 105 – 117, maio de 2012.

UNESCO (2006), International Standard Classification of Education 1997.

Disponível em:

<http://www.uis.unesco.org/Library/Pages/DocumentMorePage.aspx?docIdValue=144&docIdFld=I>