

Promoting Adult Learning

Summary in Portuguese

Promovendo a Educação de Adultos

Sumário em Português

Sumário Executivo

Este livro é uma continuação de *Além da Retórica: Políticas e Práticas da Educação de Adultos*, publicado pela OCDE em 2003. Tem como fundamento as informações provenientes de 17 países, que participaram da avaliação temática da OCDE sobre a aprendizagem de adultos entre 1999 e 2004: Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Hungria, Coreia, México, Países Baixos, Noruega, Polónia, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino-Unido (Inglaterra), e Estados- Unidos.

Ultrapassando a retórica: é preciso dar maior ênfase aos incentivos financeiros e às políticas que visam a aumentar a participação de adultos com baixa qualificação

A publicação de 2003, baseada na experiência de um grupo inicial de nove países, enfatizou a compreensão do acesso e da participação dos adultos nas atividades de aprendizagem, e na melhoria dos incentivos visando à realização dessas atividades. As opiniões adicionais de outros países que participaram dessa avaliação ajudaram a reforçar o conhecimento básico existente sobre as políticas e práticas; agora é possível enriquecer a discussão das opções políticas e desenvolver uma abordagem política mais evidente. Embora ainda defenda uma abordagem integrada das políticas de educação de adultos, essa publicação se dedica mais enfaticamente aos dispositivos de incentivo financeiro e às políticas para aumentar a participação de adultos com baixa qualificação.

O enfoque nos adultos com baixa qualificação origina-se de dois fatores principais. Primeiramente, esses adultos ocupam uma posição de destaque na agenda política de muitos dos países analisados. Em segundo lugar, estudos recentes demonstram que uma justa distribuição das competências tem um grande impacto no desempenho econômico global. Trata-se de uma descoberta importante, na medida em que ajuda a justificar

políticas para aprimorar as competências dos grupos desfavorecidos. Também mostra que a distribuição das competências é importante a longo prazo para os padrões de vida e a produtividade: investimentos mais equitativos nas competências podem estimular o crescimento, tornando a mão-de-obra em geral mais produtiva.

O objetivo primordial desse relatório consiste em reunir as principais lições políticas decorrentes da avaliação feita pelos 17 países da OCDE, sobretudo em relação à abordagem dos países visando à melhoria do processo e à participação na educação de adultos. O relatório examina com mais profundidade as evoluções mais recentes, incluindo-se as políticas e os incentivos para incrementar a educação de adultos. Faz uma abordagem dos entraves potenciais para a educação de adultos e das possíveis ações políticas visando a remediá-las. A falta de motivação, a falta de tempo e as restrições financeiras continuam sendo os principais entraves e precisam ser abordados em contextos políticos mais amplos.

A participação na educação de adultos varia bastante de um país para outro...

O **Capítulo 1** demonstra que há uma variação substancial na taxa de participação dos 17 países analisados. A Dinamarca, a Finlândia e a Suécia alcançam geralmente a mais alta posição, seguidas do Reino-Unido e da Suíça, onde a posição é baseada na taxa de participação ajustada desenvolvida para fins dessa publicação. Hungria, Portugal e Polônia têm as menores taxas de participação na maioria das pesquisas. Curiosamente, o insucesso da participação e a duração do treinamento nesses países demonstram que há um modelo "extensivo" de educação de adultos, implicando num baixo volume de treinamento para um grande número de adultos, x um modelo "intensivo" que concentra os esforços de treinamento num número reduzido de pessoas.

... e entre grupos populacionais

Além disso, há desigualdades significativas na participação na educação de adultos. As taxas de participação daqueles que cursaram o ensino superior são geralmente cinco ou dez vezes maiores que as daqueles com baixa qualificação. Há uma tendência para que os indivíduos mais idosos participem muito menos do processo de educação de adultos que seus pares mais jovens. O porte da empresa é um outro fator importante: nos países analisados, as pequenas e médias empresas da Hungria, Polônia, Portugal e Espanha são particularmente sub-representados na formação continuada.

Está havendo um baixo investimento na educação de adultos, e como isso prejudica o acesso equitativo? Embora muitos estudos teóricos enfatizem o papel das imperfeições nos mercados de trabalho, de capital e de treinamento, que moderam os investimentos em capital humano, a prova disponível é principalmente indireta e não permite uma resposta conclusiva. Além disso, as evidências apontam para o fato de o baixo investimento afetar desproporcionalmente alguns grupos desfavorecidos, como os grupos de pessoas com baixa qualificação ou mais idosos. Isso sugere o papel da intervenção política.

Os governos têm uma série de incentivos políticos

As experiências dos países analisados demonstram que os governos podem desempenhar um papel útil: *i)* criando pré-condições estruturais para aumentar os benefícios da educação de adultos; *ii)* melhorando o controle da oferta e da qualidade; e *iii)* assegurando coordenação e coerência política. Considerando-se as evidências não conclusivas a respeito do impacto quantitativo global no mau funcionamento do mercado, a política relativa à educação de adultos deveria, em primeiro lugar e, sobretudo, concentrar-se nos programas com amplo efeito de gatilho potencial. As disposições regulamentares e institucionais que levam ao aumento dos investimentos por parte das empresas e dos indivíduos, embora limitando o financiamento público, são vitais nesse tipo de estratégia.

Criando pré-condições estruturais para aumentar os benefícios da educação de adultos

As políticas visando ao aumento e à promoção dos benefícios da educação de adultos são demonstradas no **Capítulo 2**. Em primeiro lugar, é importante melhorar a visibilidade das recompensas da aprendizagem como uma maneira de incentivar os adultos a aprenderem. Também é importante eliminar os impedimentos estruturais para a ampliação dessas recompensas reforçando o reconhecimento das competências adquiridas, tornando-as transparentes e indicando-as claramente aos indivíduos e às empresas. O desenvolvimento dos sistemas nacionais de qualificação fornece um tipo de "moeda" nesse sentido. O reconhecimento da educação formal e informal anterior pode contribuir para a redução dos custos de oportunidade. Esquemas que autorizem que as competências dos indivíduos sejam reconhecidas, independentemente de terem sido adquiridas através de experiências de treinamento formal ou de educação informal (por exemplo, através de exames baseados nas competências), estão sendo introduzidos em um número cada vez mais crescente de países da OCDE, e têm ajudado a implementar uma cultura de educação de adultos e de educação permanente. Ao mesmo tempo, é essencial garantir que os sistemas de certificação sejam plausíveis e transparentes para os empregadores; caso contrário, as competências poderiam ser desvalorizadas no mercado de trabalho.

Informação de alta qualidade e indicação de liderança facilitam o acesso à participação e ajudam a melhorar a visibilidade dos benefícios resultantes da educação de adultos, e garantem um melhor equilíbrio entre as demandas dos indivíduos e a oferta. A falta de informação sobre a disponibilidade assim como a qualidade dos cursos oferecidos podem afetar as percepções daquilo que os indivíduos podem ganhar do compromisso com a educação. Os países adotaram abordagens diferentes para superar esse problema. Constatou-se que o apoio através de orientação individual tem sido eficiente, particularmente no caso dos adultos com baixa qualificação e desfavorecidos. Uma abordagem recorre à promoção da educação através de orientadores individuais ou "embaixadores educacionais", ou seja, por participantes bem sucedidos de cursos anteriores e outros mediadores especialmente qualificados, como os representantes

sindicais na educação. Também é importante que os fornecedores estejam vinculados por uma rede através da qual possam compartilhar e trocar informações. Os centros populares representam caminhos promissores na medida em que integram informações e direção nas redes de serviços já existentes.

Promovendo disposições financeiras bem concebidas

O **Capítulo 3** analisa as disposições financeiras visando a apoiar a participação e a aumentar a eficiência da educação de adultos. As restrições financeiras parecem ser particularmente sérias no que se refere aos indivíduos e aos trabalhadores mais idosos (cujo período de aproveitamento pelo mercado de trabalho é, geralmente, muito curto, e durante o qual as despesas de treinamento podem ser amortizadas). Além disso, uma empresa individual pode não ter bastantes incentivos financeiros para investir de modo geral, ao contrário das empresas que empregam trabalhadores especificamente qualificados – ainda que esse caminho possa ser válido para a economia em geral.

Na medida em que gera retornos privados consideráveis, grande parte da educação de adultos deveria ser financiada. Seria um desperdício de recursos públicos financiar a aprendizagem com subsídios públicos, quando isso poderia ser feito de outra forma (o chamado efeito de inércia). No entanto, considerando-se os resultados desiguais, há maiores argumentos para os governos oferecerem co-financiamento e implementarem incentivos econômicos para os grupos com baixa qualificação e desfavorecidos, assim como a certos tipos de empresas (como as pequenas e médias empresas). O desafio consiste em encontrar soluções que façam uma abordagem desses casos, quando as restrições financeiras constituírem o maior obstáculo para o investimento e a participação na aprendizagem.

Utilizar mecanismos de co-financiamento dos custos da educação de adultos por empresas e adultos, ou que possibilitem uma maior escolha para os indivíduos, podem aumentar a eficiência da oferta. Entre as várias ferramentas de financiamento disponíveis para as empresas, as reduções de impostos sobre a renda e os esquemas de impostos/subsídios fazem parte das opções possíveis. No entanto, é importante que as condições de elegibilidade e as estratégias de desembolso de subsídios sejam concebidas de modo que: *i*) as perdas devidas à inércia sejam minimizadas; e *ii*) as pequenas empresas e os indivíduos desfavorecidos tenham a oportunidade de participar. As cláusulas de pagamento nos contratos individuais podem ser um outro esquema de co-financiamento proveitoso ; isso permite às empresas e aos indivíduos compartilharem os custos de treinamento e ajuda a fazer uma abordagem dos problemas de "parasitismo" nas empresas. Finalmente, as redes de empresas vinculadas verticalmente, nas quais as grandes empresas fornecem diretamente um treinamento às pequenas empresas que pertencem às suas cadeias de suprimento, são um caminho promissor para a centralização dos recursos nas firmas com diferentes capacidades de treinamento.

As prestações de contas da aprendizagem individual (ILA) e os subsídios (comprovantes e bonificações) podem facilitar a aprendizagem entre os adultos com baixa qualificação, enquanto os esquemas forem apropriadamente objetivados. As experiências

com os ILA e os comprovantes de vários dos países analisados revelaram-se eficazes na abordagem das necessidades dos desfavorecidos, na medida em que podem ser objetivados e estimular a concorrência entre os fornecedores de treinamento. Os descontos individuais tiveram êxito na promoção da educação nos países nórdicos. O apoio à autorização de treinamentos é também um instrumento útil para promover a educação dos trabalhadores, mas é preciso encontrar mecanismos para garantir que os trabalhadores com baixa qualificação façam parte dos que se beneficiam dos apoios financeiros e sociais dos parceiros.

Melhorando o controle da oferta e da qualidade

As questões relativas à oferta da educação dos adultos e do controle de qualidade dos programas são abordadas no **Capítulo 4**. Primeiramente, é essencial ter métodos adequados de oferta para melhorar a participação dos adultos. Uma vasta série de instituições – escolas superiores populares, colégios comunitários, instituições comunitárias, instituições educacionais regulares e outros locais de encontro informais – oferecem educação aos adultos com necessidades diferenciadas. A experiência dos países analisados evidencia a importância do objetivo. Por exemplo, em vários dos países analisados, os programas de educação intergerações representam um excelente método de tratar os problemas da alfabetização. Uma oferta eficiente também implica em responder às principais restrições à participação: o tempo. Facilitar a organização do tempo e fornecer alternativas flexíveis à aprendizagem obtiveram êxito na medida em que ajudaram vários países a alcançar altas taxas de participação. Isso inclui o desenvolvimento de programas de educação em tempo parcial e à distância utilizando tecnologias de informação e comunicação.

A eficiência da educação no local de trabalho também pode contribuir para aumentar a participação global. O verdadeiro envolvimento dos representantes dos empregados, assim como um diálogo bem estruturado entre as empresas e os trabalhadores sobre os problemas da instrução e do treinamento também podem ser um elemento importante que contribua para uma melhor oferta da educação. Os parceiros sociais estão bem equipados para definir conjuntamente os programas de instrução e de treinamento levando a qualificações reconhecidas. O envolvimento dos representantes dos empregados pode reduzir a informação assimétrica sobre os custos e benefícios, ajudar a mudar a oferta dos empregadores para tipos de treinamento mais gerais, e criar oportunidades de aprendizagem mais equitativas.

Diante das desigualdades existentes no acesso dos adultos à educação, e considerando-se que muitos empregadores parecem assumir que se beneficiam mais do treinamento dos empregados altamente qualificados e que não é do seu interesse se envolver no ensino das competências básicas destinado aos empregados com baixa qualificação, aconselha-se aos governos desenvolverem programas de incentivos para aumentar a educação no local de trabalho para aqueles com baixa instrução e baixa qualificação.

Voltando-se para o problema do controle de qualidade da educação de adultos, é evidente que os programas de baixa qualidade e a falta de conhecimento das conseqüências do programa podem resultar em baixo investimento e participação. Portanto, há necessidade de garantia da qualidade e do valor do programa e da avaliação como componentes integrais dos sistemas de educação dos adultos. Para melhorar a transparência do mercado, os governos podem implementar um quadro regulamentar apropriado para a concorrência entre os fornecedores, e colocar as informações sobre a qualidade dos fornecedores à disposição dos usuários. Podem estabelecer padrões de qualidade, certificar a adequação a esses padrões e divulgar as informações relativas à adesão dos fornecedores ao público em geral. Os serviços de emprego público deveriam ser estimulados a aperfeiçoar seus próprios padrões de qualidade ao incentivarem os clientes desempregados a continuarem os cursos de treinamento fornecidos pelo setor privado ou pela comunidade. De modo geral, a participação dos fornecedores nas propostas públicas constitui um modo promissor de garantia da qualidade da oferta.

Ao verificar o que funciona e o que não funciona, para quem e em que circunstâncias, a estimativa e a avaliação podem contribuir para a formulação de políticas mais eficazes e eficientes.

Nessa área, a avaliação é uma tarefa particularmente desafiadora, na medida em que os objetivos da educação de adultos são mais variados e exclusivos que os da instrução convencional ou dos programas de treinamento centrados no emprego. No entanto, a avaliação das atividades da educação de adultos fora dos programas do mercado de trabalho pode ainda ser melhorada. Além disso, a avaliação desses programas, embora tenha feito algum progresso nos últimos anos, ainda enfrenta o desafio de encontrar indicadores de desempenho apropriados e métodos de avaliação que deixem espaço para ambos os objetivos de eficiência e de equidade.

Melhorando a coordenação e coerência políticas

O **Capítulo 5** argumenta que o desenvolvimento de quadros políticos mais coerentes também pode ajudar a melhorar o investimento e a participação na educação de adultos. Como regra, a ampla variedade de necessidades está abrangida pelos sistemas de educação de adultos, e há uma grande diversidade de partes interessadas no processo de formulação de políticas. Nesse contexto, uma certa falta de coordenação e de coerência foi um ponto comum na formulação de políticas relativas à educação de adultos em vários países.

De modo ideal, os quadros políticos requeriam a coordenação de todas as partes envolvidas: coordenação nas políticas educacionais, visando à redução da taxa de estudantes deixando o ensino e o desenvolvimento da educação permanente; coordenação eficaz entre os objetivos políticos relativos à instrução e ao ensino, que possam ser utilizados pela educação de adultos para ajudar os desempregados a encontrarem um emprego; vincular a educação de adultos aos programas de bem-estar social, de modo que os beneficiários também possam desenvolver suas competências; e a coordenação com os

parceiros sociais, na definição das necessidades de competências e no desenvolvimento das oportunidades de aprendizagem.

Uma maneira de melhorar a falta de coordenação entre os diversos parceiros envolvidos consiste na criação de instituições de aprendizagem para a formulação de políticas e a oferta de programas. Dependendo dos contextos nacionais, essas instituições podem agir como coordenadoras, órgãos consultores ou órgãos formulando realmente políticas. Uma instituição coordenadora deveria estabelecer prioridades, definir mecanismos apropriados de incentivo financeiro para aumentar a participação e melhorar a qualidade da oferta, possibilitando a colaboração dos diversos parceiros envolvidos. O estabelecimento de objetivos em termos de participantes na aprendizagem e de produção final também pode ajudar a obter uma série variada de atores para trabalharem em prol de objetivos comuns.

© OECD 2005

Este sumário não é uma tradução oficial da OCDE.

A reprodução deste sumário é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título da publicação original.

Os sumários multilingües são traduções dos excertos da publicação original da OCDE, publicada originariamente em Inglês e Francês.

Encontram-se livremente disponíveis na livraria on-line da OCDE
www.oecd.org/bookshop/

Para maiores informações, entrar em contato com a OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
França

Visite nosso sítio www.oecd.org/rights/

