

Síntese

Para além da retórica: Políticas e práticas de aprendizagem para adultos

Overview

Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices

Portuguese translation

As sínteses são excertos de publicações da OCDE, encontrando-se
livremente disponíveis na livraria em linha :

www.oecd.org/bookshop/

Esta síntese não é uma tradução oficial da OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

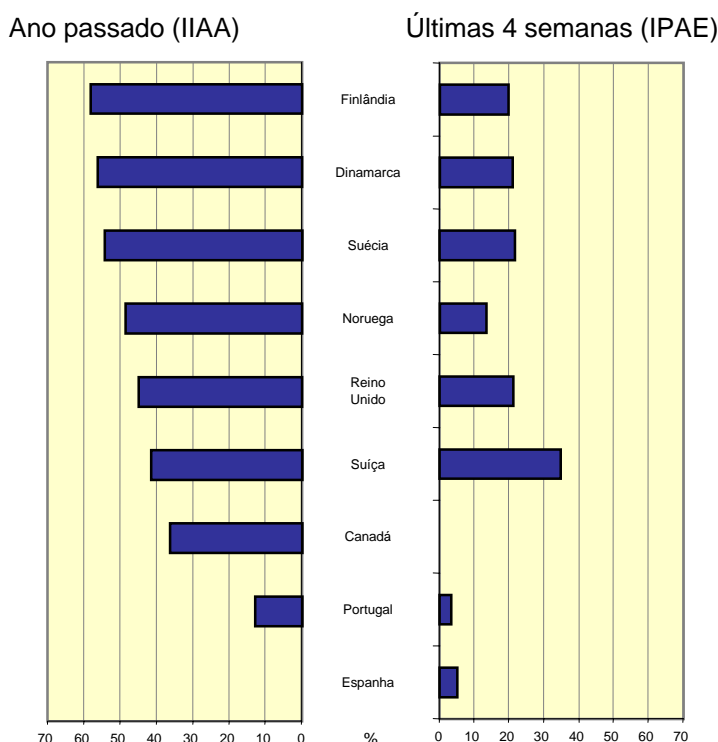
ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
ECONÓMICOS

A aprendizagem para adultos assumiu um contorno muito mais significativo na última década, à medida que as economias da OCDE e as sociedades envelhecidas se baseiam cada vez mais no conhecimento. Elevadas taxas de desemprego entre os indivíduos não qualificados e a crescente e reconhecida importância do capital humano para o crescimento económico e desenvolvimento social — em conjunto com o interesse público em melhorar o desenvolvimento social e pessoal — fomentam a necessidade de incrementar as oportunidades de aprendizagem para adultos no âmbito de um contexto mais amplo de aprendizagem contínua. Em função do país e do contexto, estas oportunidades podem estar relacionadas com o emprego, com a necessidade de qualificações básicas ou de especializações ou podem responder a preocupações sociais e cívicas. No entanto, existem simultaneamente fortes desigualdades em termos de acesso e de disponibilização.

Consequentemente, é tempo de ir além da retórica e considerar respostas através de políticas concretas no sentido de alargar as oportunidades de aprendizagem para todos os adultos. O objectivo deste estudo é precisamente documentar as experiências de nove países nesta matéria.

Participação na aprendizagem para adultos

Percentagem da população com idade compreendida entre os 25 e os 64 anos a participar na aprendizagem para adultos de acordo com diferentes períodos de referência.



Nota: O período de referência para a Suíça é de um ano em ambos os inquéritos. Os países estão classificados por ordem decrescente de taxa de participação total em relação aos dados do IIAA.

Fonte: Inquérito Internacional sobre a Alfabetização dos Adultos (IIAA, 1994-98) e Eurostat, Inquérito sobre a População Activa da União Europeia (IPAE, 2001).

Os problemas

O que é a aprendizagem para adultos?

O conceito de aprendizagem para adultos adoptado nesta publicação abrange todas as acções educativas e de formação empreendidas por adultos, por motivos profissionais ou pessoais. Inclui formação de teor geral, vocacional ou empresarial no âmbito de uma perspectiva de aprendizagem contínua. Nos nove países da OCDE que participam neste estudo, existe uma ampla gama de possibilidades disponibilizadas pelo sector público e privado, instituições educativas, empresas, organizações comerciais, ONGs e outras organizações comunitárias.

A participação na aprendizagem para adultos varia consideravelmente através dos países.

Nos países nórdicos, Reino Unido, Suíça e Canadá, pelo menos um em cada três adultos participa em algum tipo de acção de formação durante o ano (IIAA). De maneira idêntica, na maioria dos países nórdicos e no Reino Unido, pelo menos um em cada cinco adultos participou numa acção desta natureza ao longo de um período de um mês (IPAE). Espanha e Portugal apresentam taxas mais baixas de participação.

Além disso, a participação na aprendizagem para adultos é bastante díspar entre subgrupos específicos de população.

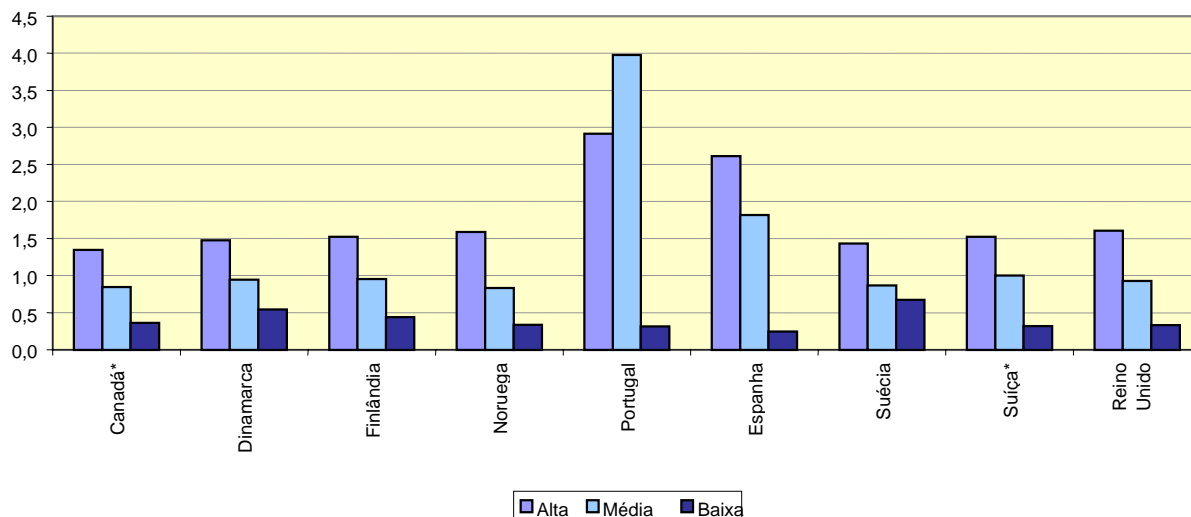
Os adultos mais jovens, aqueles com maior grau de instrução, aqueles com uma vida profissional activa ou ainda aqueles com cargos altamente especializados tiram maior partido ou dispõem de melhor acesso a oportunidades de aprendizagem do que os demais. O factor “idade” é importante, dado que as taxas de regresso à aprendizagem dos adultos diminuem à medida que a idade aumenta, actuando assim como um agente de repressão à aprendizagem. Na maioria dos países, os indivíduos com idades compreendidas entre os 25 e os 29 anos apresentam uma maior participação, apesar de continuar a verificar-se uma participação activa até cerca dos 50 anos, idade a partir da qual existe um decréscimo significativo.

As pessoas que beneficiam particularmente da aprendizagem para adultos são aquelas que possuem maior grau de instrução.

– os indivíduos que possuem um maior grau de instrução continuam a aprendizagem ao longo da vida. Estão conscientes dos benefícios, da necessidade de aprofundarem os seus conhecimentos e de reciclarem as suas especializações e é provável que estejam mais motivados devido ao potencial retorno. Em resumo, na maioria dos casos, os formandos estão já convencidos do valor da aprendizagem.

Aprendizagem para adultos de acordo com o grau de instrução

Relação entre as taxas de participação para cada grau de instrução e as taxas de participação total para a população com idade compreendida entre os 25 e os 64 anos, em 2000



Nota: O período de referência é de quatro semanas, excepto para o Canadá e a Suíça, para os quais é de um ano.

Fonte: Eurostat, dados do Inquérito sobre a População Activa da União Europeia, excepto para o Canadá (dados da AETS de 1997).

Uma elevada percentagem da aprendizagem para adultos concentra-se no aprofundamento de conhecimentos profissionais, uma vez que a empresa é um dos principais catalisadores da formação.

Mais de 50% dos formandos participou nas acções de formação com o apoio da entidade patronal, e estas tendem a escolher investimentos dos quais esperam um elevado retorno. Portanto, a formação tende a concentrar-se sobre trabalhadores já qualificados e que usufruem de um estatuto profissional relativamente elevado em empresas de grande dimensão. Isto exclui os trabalhadores com poucas qualificações ou mais velhos, aqueles de empresas de pequena dimensão e aqueles com contratos por tempo determinado. As empresas maiores disponibilizam mais formação, tal como o fazem as empresas do sector de serviços, principalmente de serviços sociais e pessoais, de intermediação financeira e de imobiliária.

Existem várias razões para taxas de participação baixas e díspares.

As limitações de tempo constituem a razão mais citada pelos adultos para o facto de não poderem participar em acções de aprendizagem, principalmente no que toca à formação

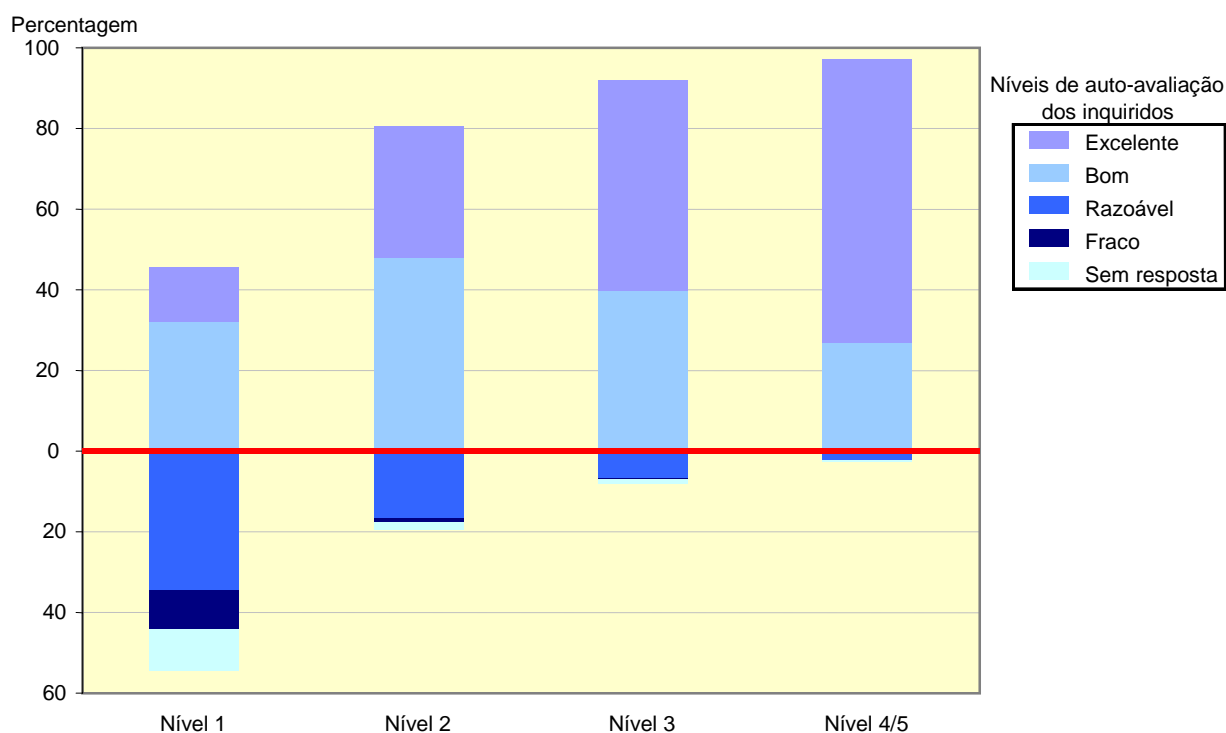
não vocacional. Como reflexo de compromissos profissionais e familiares, é difícil encontrar tempo para frequentar cursos de aprendizagem, especialmente para os indivíduos que não estão convencidos dos benefícios da aprendizagem. As limitações financeiras são também mencionadas como obstáculo à formação.

Uma outra razão é que, amiúde, os adultos que mais necessitam de instrução e formação são também aqueles que estão menos conscientes dessa necessidade ou dos respectivos benefícios.

Muitos indivíduos com baixo grau de instrução ou com poucas qualificações acreditam que as suas qualificações são boas ou excelentes e, portanto, não vêem qualquer necessidade de as aperfeiçoar. Assim, um dos desafios de envergadura para os responsáveis pelas políticas é ajudar a divulgar os benefícios da aprendizagem e torná-la fácil e acessível para adultos, nomeadamente para aqueles com baixas qualificações.

Auto-avaliação das capacidades de leitura por nível de alfabetização

Percentagem da população com idade compreendida entre os 25 e os 64 anos em cada nível de auto-avaliação por nível de alfabetização, 1994-98



Fonte: Inquérito Internacional sobre a Alfabetização dos Adultos (1994-98).

Apesar de existir algum investimento na aprendizagem para adultos por parte dos sectores público e privado, este não é suficiente.

Mesmo no caso de trabalhadores altamente qualificados, o retorno sobre o investimento para as empresas não está isento de riscos; considerando a possibilidade de “deprecação” de mão-de-obra qualificada em mercados de trabalho imperfeitos, as empresas preferem frequentemente “adquirir” mão-de-obra qualificada em vez de investir na formação. A falta de visibilidade dos benefícios proporcionados pela formação para as empresas ou trabalhadores também pode constituir um factor importante.

De forma geral, existem barreiras à participação na aprendizagem para adultos.

Existem algumas provas de procura não correspondida, com a existência de listas de espera para cursos básicos de instrução para adultos em alguns países visitados. A procura não correspondida oculta não é tão evidente: as pessoas com poucas qualificações e baixos níveis de instrução, as populações que residem em áreas distantes ou rurais ou ainda as pessoas com resistência psicológica à participação na aprendizagem não fazem ecoar as suas necessidades. Além disso, existem barreiras institucionais: a disponibilização fragmentada de oportunidades de aprendizagem significa que existe uma diversidade complexa de instituições — empresas, associações comerciais, o sistema de instrução pública e instituições privadas — que disponibilizam aprendizagem, mas não de uma forma transparente ou coerente. Existe um leque de oportunidades de aprendizagem, mas a oferta é fragmentada e não existem incentivos suficientes implementados para chegar até aos mais necessitados.

As soluções

Os países membros da OCDE reconhecem a necessidade de uma intervenção pública neste mercado, por razões de igualdade e de eficiência.

De forma geral, os países estão de acordo em relação aos objectivos a longo prazo, que incluem razões económicas e não económicas: a necessidade de visar o baixo grau de instrução e de intervir para a coesão social e crescimento económico, de forma a reduzir o desemprego e aumentar o desenvolvimento pessoal e social. O desenvolvimento de valores democráticos e o melhoramento das qualificações para uma maior participação na economia e no mercado de trabalho são indicados como razões vitais para a participação do governo na aprendizagem para adultos.

Vários países mobilizam uma variedade de recursos para apoiar o desenvolvimento da aprendizagem para adultos a diferentes níveis.

A maioria dispõe de instrução básica específica para adultos de forma a disponibilizar oportunidades para a obtenção de um maior grau de instrução. Existe um amplo conjunto de programas de formação vocacional para melhorar a capacidade de obtenção de emprego dos adultos. Também foram empreendidos esforços no sentido de disponibilizar formação para trabalhadores nas empresas através de legislação, incentivos financeiros e acordos contratuais. As organizações sem fins lucrativos ou comunitárias também são importantes fornecedores de oportunidades de aprendizagem para adultos.

Os países adoptaram recentemente uma variedade de abordagens para visar a aprendizagem para adultos.

Estas vão de planos gerais de acção para aumentar as oportunidades de aprendizagem para todos os adultos a programas mais específicos concebidos para aprofundar os conhecimentos, visar subgrupos particulares da população adulta ou aumentar as oportunidades de formação para os elementos da população activa. Várias destas reformas também se destinam a melhorar o desempenho e os resultados da aprendizagem para adultos numa abordagem mais integrada ou holística centrada nos formandos. Foram empreendidos esforços no sentido de uma maior eficiência do sistema através da criação de quadros gerais para o desenvolvimento de políticas, melhoramento da coordenação entre os diferentes parceiros (incluindo os parceiros sociais), racionalização da oferta existente, concentração na redução de custos e superior consideração de necessidades individuais. A descentralização tem sido um aspecto importante deste processo. As respostas através de políticas variam de acordo com os contextos social e económico de um país, o desenvolvimento histórico dos seus sistemas de instrução e as estruturas e sistemas políticos implantados.

A chave: acesso e participação

A adopção de uma abordagem integrada às políticas de aprendizagem para adultos pode resolver simultaneamente uma diversidade de problemas.

Uma estratégia abrangente pode ajudar os governos da OCDE a melhorar as oportunidades de aprendizagem para adultos, a aumentar a eficiência e a qualidade da disponibilização de aprendizagem para adultos e a assegurar uma maior coerência na prestação de aprendizagem. Esta publicação documenta em profundidade características desejáveis que podem dar forma a uma abordagem integrada às políticas de aprendizagem para adultos. Em função dos cinco ingredientes chave listados abaixo, são fornecidas algumas das diferentes abordagens de políticas.

1. Medidas e abordagens direccionadas no sentido de tornar a aprendizagem mais atractiva para os adultos pode ajudar a aumentar a participação.

Conforme já foi demonstrado, a motivação constitui um dos principais problemas: a aprendizagem tem de ser tornada atractiva para os adultos. Podem ser realçados elementos desejáveis específicos:

- A utilização de métodos pedagógicos mais adaptados aos adultos do que aos jovens. Isto implica uma aprendizagem centrada no formando e contextualizada, de maneira a torná-la relevante para as experiências dos adultos. As oficinas de escolas de artes e

ofícios, escolas comerciais e oficinas de emprego em Espanha são um bom exemplo. Os cursos oferecidos pelos “clubes escolares” da Migros, uma iniciativa privada, desempenham um papel importante em relação ao regresso de adultos à aprendizagem na Suíça.

- Flexibilidade na disponibilização de modo a adaptar a aprendizagem às circunstâncias e horários dos adultos. A criação de sistemas de módulos, como foi feito na Dinamarca, Suíça e iniciado em Portugal, pode ajudar os adultos a estudar ao seu próprio ritmo. A formação individual e colectiva e a formação à distância podem ser instrumentos eficazes para chegar de forma flexível aos indivíduos de acesso mais difícil. O Programa Mentor em Espanha é organizado em centros locais que disponibilizam em contínuo recursos informáticos, audiovisuais e de telecomunicações para a aprendizagem para adultos.
- Políticas abrangentes para chegar a adultos que de outra forma poderiam não considerar sequer a aprendizagem ou que têm pouca motivação. A disponibilidade de informações pertinentes e actualizadas, de conselhos sensatos e de orientação adequada às necessidades individuais dos adultos é determinante para o sucesso. A “Adult Learner’s Week” no Reino Unido, o Learnfestival na Suíça ou o serviço de pesquisa livre de informações educacionais Opintuluosi na Finlândia são bons exemplos de esforços abrangentes. Locais criados ao abrigo do Programa de Acesso Comunitário por todo o Canadá têm como meta disponibilizar aos adultos acesso à informação disponível na Internet.
- Reconhecimento da aprendizagem anterior. A avaliação e a valorização de conhecimentos e qualificações adquiridos em ambientes profissionais, domésticos ou comunitários podem garantir que os adultos não desperdiçam tempo a reaprender o que já sabem. A este respeito, o sistema nacional português de reconhecimento, validação e certificação do grau de instrução e de experiência pessoal constitui uma boa prática.

2. Uma vez que a aprendizagem está largamente relacionada com o emprego, medidas para estimular a formação relacionada com o emprego, nas empresas, para os trabalhadores e para os desempregados, são de suma importância. Isto pode implicar uma acção a vários níveis para superar barreiras, como organizar e financiar formações, reconciliar o tempo de produção com o tempo de formação e utilizar os frutos da formação de forma rentável. Entre os diferentes elementos chave a destacar estão:

- Práticas para ajudar os trabalhadores a superar algumas das barreiras à formação, incluindo tempo e encargos (por exemplo, através de uma gestão flexível do tempo). Os direitos a dispensa do trabalho para fins de instrução ou formação na Finlândia e Noruega constituem um importante incentivo para o envolvimento dos trabalhadores na aprendizagem.
- O acesso garantido à avaliação de capacidades e de desenvolvimento das capacidades, nas empresas, para grupos em risco - tais como trabalhadores prejudicados pela reestruturação, que não dispõem da instrução de base correcta ou como os trabalhadores mais velhos. A iniciativa de contas de aprendizagem individual da empresa Skandia, na Suécia, é digna de nota: os pagamentos dos trabalhadores nas contas são reconciliados pela Skandia e são triplicados para os funcionários que tenham mais de 45 anos e não possuam um diploma de conclusão do ensino secundário complementar. Foram encontradas outras boas práticas em empresas de todos os países visitados.
- Serviços públicos de emprego que trabalham com modelos flexíveis de programas públicos de formação. Módulos, programas feitos à medida, admissão contínua e certificação foram aplicados com êxito no serviço público de emprego na Noruega ou

através do modelo Vaggeryd para a formação no mercado de trabalho (que possui o nome do município onde foi originalmente desenvolvido) na Suécia.

- Evitar o critério exclusivo de resultados quantitativos ao financiar formação para os desempregados. Isto pode levar a incongruência da formação de competências, uma vez que o objectivo é a colocação imediata. Os critérios de qualidade têm também de ser incluídos no pedido de candidaturas.

3. Melhorar os incentivos financeiros para investir no capital humano de adultos, ao nível individual e empresarial. O financiamento de sistemas de aprendizagem para adultos constitui um assunto complexo. Os fundos provêm de fontes públicas e privadas em todos os países onde o estudo foi realizado. O consenso parece efectivamente ser de que a responsabilidade pelo financiamento deve ser repartida entre todos os parceiros, explorando os mecanismos de financiamento em cooperação. Em alguns casos, fazer os indivíduos participar no financiamento, se o poderem fazer, pode também ser aplicado como um retorno sobre os benefícios que obtêm desta participação. Diferentes vias de políticas são possíveis para melhorar os incentivos ao investimento:

- A introdução de mecanismos de incentivo individual, como empréstimos, subvenções ou contas de aprendizagem individual. No Canadá, alguns destes mecanismos têm sido utilizados para incentivar os adultos a aproveitarem oportunidades de aprendizagem. No Reino Unido, existe um vasto leque de apoios financeiros, por todo o país, para encorajar os indivíduos a participarem em acções de aprendizagem. Na Finlândia, Noruega e Suécia, existem subsídios de apoio ao rendimento individual em complemento à disponibilização gratuita.
- Oferecer dispensas para actividades de aprendizagem ou de estudo durante o horário de expediente. Na Finlândia, por exemplo, as dispensas alternadas têm um duplo objectivo: os funcionários podem ser dispensados do trabalho e os desempregados à procura de emprego podem obter experiência profissional.
- A introdução de subsídios para fornecedores privados ou para pessoas singulares. A retribuição de parte dos custos de oportunidade pode ajudar a atingir um nível adequado de formação. O sistema de impostos dinamarquês, isenções de impostos e subsídios para a formação financiada pela entidade patronal podem ser vistas segundo este prisma. Os incentivos financeiros podem também ser incrementados permitindo que a formação seja tratada como um investimento para efeitos fiscais, em vez de ser tratada com uma despesa.
- O estabelecimento de quotas de formação empresarial ou a implementação de fundos de formação nacionais ou sectoriais mediante condições específicas. A Lei sobre o Desenvolvimento da Promoção no Trabalho no Quebeque, Canadá, para aumentar as qualificações, competências e desempenho dos trabalhadores através de formação contínua é uma medida do tipo “dê formação ou pague-a”.

4. Abordagens para melhorar a qualidade da aprendizagem para adultos podem contribuir em larga medida para um maior acesso e participação. Várias destas abordagens podem concentrar-se no controlo de qualidade e na medição dos resultados. É possível obter melhoramentos, por exemplo, através de uma melhor monitorização e avaliação, através do aperfeiçoamento dos sistemas de estatística, através de melhores sistemas de acreditação, através de melhor avaliação do desempenho ao nível das instituições e através de uma melhor supervisão dos resultados dos formandos e da

colocação dos licenciados. A investigação neste domínio é de suma importância. Diferentes elementos podem ser realçados:

- A introdução de sistemas de garantia de qualidade. Os programas EduQua na Suíça e o Programa para a Certificação de Instituições de Formação (QUALFOR) em Portugal são exemplos interessantes de supervisão. Muitos países criaram também institutos encarregues de avaliar a qualidade da instrução e da formação, exclusivamente dedicados à aprendizagem para adultos (como o Norwegian Institute for Adult Education na Noruega) ou, de forma mais abrangente, a todos os tipos de aprendizagem (como o Danish Evaluation Institute na Dinamarca).
- A definição de normas para a prestação de serviços e a certificação pública do cumprimento destas normas. A denominação Investors in People (IiP) é atribuída no Reino Unido a empresas que empreendem um esforço reconhecido de formação.
- A inclusão da avaliação como parte integrante da redacção de políticas. Infelizmente, a maioria da avaliação das políticas de aprendizagem para adultos limita-se à medição do número de formandos ensinados e do financiamento despendido, utilizando inquéritos para medir os perfis de alteração e de aprendizagem. Nas políticas de aprendizagem para adultos de diversos países, não existem instrumentos de avaliação mais abrangentes que permitam medir a eficácia das políticas.
- A disponibilização de um melhor apoio de opções de políticas exige investigação e análise. Esforços nacionais na recolha de dados estatísticos e homogéneos acerca da participação e dos gastos e a investigação e partilha de melhores práticas tanto a nível nacional como internacional podem contribuir para melhorar a qualidade de políticas e de programas.

5. Adotar uma abordagem coordenada à aprendizagem para adultos, através da associação das partes relevantes. Coordenar as actividades dos diferentes intervenientes pode ajudar a racionalizar recursos escassos e contribuir para uma despesa pública mais eficiente. As parcerias constituem instrumentos úteis, tal como uma abordagem baseada nos resultados. Os países estão à procura de formas de desenvolver quadros de políticas integradas e abrangentes para a aprendizagem para adultos. Contrastando com a abordagem fragmentada que é possível observar em vários países, uma abordagem holística — englobando tanto a aprendizagem formal como informal, assim como a instrução geral, a instrução vocacional e a formação empresarial — exige coordenação. Os principais ingredientes para uma política coordenada são:

- O desenvolvimento de uma abordagem coordenada no sistema público de aprendizagem para adultos. Os países trabalharam no sentido de aumentar a oferta a vários níveis, racionalizar e oferecer coerência em relação à diversidade de ofertas e coordenar os diferentes intervenientes envolvidos. Na maioria destes casos, tal implica a prestação gratuita ou quase gratuita de instrução formal para adultos ou de outras oportunidades de instrução. Este é o caso das reformas introduzidas pela Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia e dos esforços empreendidos por Espanha e Portugal.
- A coordenação intra-governamental, assim como entre o governo e um vasto leque de intervenientes não governamentais como entidades patronais, sindicatos, instituições de instrução privadas e públicas e grupos comunitários. Exemplos de instituições específicas para auxiliar a coordenação de políticas de aprendizagem para adultos incluem a ANEFA em Portugal e o Learning and Skills Council no Reino Unido.
- Uma interacção equilibrada entre uma abordagem do topo para a base — na qual os governos definem estruturas e procedimentos de financiamento — e uma abordagem da base para o topo que permite aos intervenientes locais apresentar opiniões sobre os

problemas com os quais são confrontados e as soluções inovadoras encontradas. A Iniciativa de Educação para Adultos na Suécia é um excelente exemplo deste tipo de abordagem. Também é fundamental supervisionar o processo de implementação de reformas.

- A promoção de parcerias. Estas surgiram em diversos países como um meio de cooperação e coordenação. Exemplos destas parcerias são aquelas desenvolvidas no Canadá através dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e a Agência de Desenvolvimento Económico de La Rioja em Espanha.
- Processos de políticas devidamente coordenados entre os sectores e entre os diferentes intervenientes envolvidos, que incorporam mecanismos racionais de financiamento e que abrangem a supervisão e avaliação no desenvolvimento de políticas tornam os sistemas mais eficazes. Estes são os objectivos da recente reforma de instrução e formação para adultos na Dinamarca.

Tais quadros de políticas integradas também necessitam de colocar o indivíduo e a empresa no centro — dando forma a incentivos à participação, financiando mecanismos, concebendo programas de aprendizagem para adultos e determinando os resultados. Necessitam de tornar explícitas as responsabilidades relativas dos indivíduos, empresas e governos no âmbito de um quadro global. Tal como na instrução de base, necessitam de equilibrar as metas de desenvolvimento económico com metas de igualdade e de desenvolvimento social e pessoal. Necessitam de reconhecer o facto de que muitos adultos nos países da OCDE concluíram, na melhor das hipóteses, a instrução obrigatória, de que possuem amiúde baixos níveis de qualificações básicas e de que muitos estiveram afastados da aprendizagem formal durante vários anos. De forma geral, os países estão a caminhar na direcção certa — mas ainda há muito trabalho a desenvolver.

Esta síntese é uma tradução dos excertos da publicação original da OCDE publicada com o seguinte título em Inglês:

Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices
Au-delà du discours: Politiques et pratiques de formation des adultes

© 2003, OECD.

As publicações e as sínteses da OCDE são disponíveis na livraria em linha da OCDE no website www.oecd.org/bookshop/

Na livraria em linha da OCDE no campo "Title Search" digite "overview" ou digite o título da publicação em Inglês (as sínteses são unidas pelo título original em Inglês).

As sínteses são preparadas pela Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.
email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

A reprodução desta síntese é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título original.