

Promoting Adult Learning

Summary in Portuguese

Promover a Aprendizagem dos Adultos

Sumário em Português

Sumário Executivo

Este livro surge na sequência de um outro, intitulado ‘*Para Além da Retórica: Políticas e Práticas da Aprendizagem dos Adultos*’, publicado pela OCDE em 2003. Tem por base a informação prestada pelos 17 países participantes no exame temático da OCDE sobre a aprendizagem dos adultos, entre 1999 e 2004: Alemanha, Áustria, Canadá, Coreia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, Hungria, México, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido (Inglaterra), Suécia, e Suíça.

Para além da retórica: impõe-se reforçar os incentivos financeiros e as medidas de política que visam aumentar a participação dos adultos pouco qualificados na aprendizagem

A publicação de 2003, baseada na experiência de um grupo inicial de nove países, centrou-se na análise dos processos de acesso e participação dos adultos na aprendizagem e de reforço dos incentivos a essa participação. As opiniões adicionais dos outros países, que vieram mais tarde a participar na avaliação, ajudaram a reforçar a base de conhecimentos existentes sobre as políticas e práticas implementadas; torna-se agora possível enriquecer o debate sobre as diferentes opções políticas e definir um enfoque político mais exacto. Continuando a defender uma abordagem integrada das políticas de aprendizagem dos adultos, a presente publicação dá maior destaque aos mecanismos de incentivo financeiro e às medidas de política tendentes a aumentar a participação dos adultos pouco qualificados.

O enfoque nos adultos com baixas qualificações resulta de dois factores principais. Em primeiro lugar, estes adultos ocupam actualmente um lugar central nas agendas

políticas de muitos dos países analisados. Em segundo lugar, estudos recentes demonstram que uma distribuição equitativa das competências influencia fortemente o desempenho económico em geral. Trata-se de uma conclusão importante, na medida em que ajuda a justificar políticas de desenvolvimento de competências dos grupos desfavorecidos. Demonstra, igualmente, que a distribuição de competências influencia positivamente, a longo prazo, os níveis de vida e a produtividade: investimentos mais equitativamente distribuídos no desenvolvimento de competências podem estimular o crescimento, tornando a mão-de-obra em geral mais produtiva.

O objectivo central deste relatório é sistematizar as principais lições de natureza política retiradas dos 17 exames temáticos efectuados pela OCDE, particularmente no que se refere ao modo como os diferentes países abordam a questão do reforço do acesso e participação dos adultos em processos de aprendizagem. O relatório analisa em profundidade os desenvolvimentos mais recentes, nesta matéria, incluindo as políticas e os incentivos mobilizadores da aprendizagem dos adultos. Aborda, igualmente, potenciais obstáculos à aprendizagem e possíveis intervenções políticas para os remediar. A falta de motivação, a falta de tempo e as restrições financeiras continuam a constituir as principais barreiras a exigir uma intervenção em contextos políticos mais alargados.

A participação dos adultos na aprendizagem varia significativamente de país para país...

O **Capítulo 1** revela uma variação significativa, nos 17 países analisados, no que respeita às taxas de participação dos adultos na aprendizagem. A Dinamarca, a Finlândia e a Suécia situam-se geralmente no topo da lista; a estes juntam-se o Reino Unido e a Suíça, sempre que o critério de seriação é o de ‘taxa de participação ajustada’, critério desenvolvido para efeitos da presente publicação. Hungria, Polónia e Portugal apresentam as taxas de participação mais baixas na maioria das análises. Curiosamente, as diferenças de participação e de duração da formação, entre países, mostram que existe um modelo “extensivo” de aprendizagem dos adultos, envolvendo um volume reduzido de formação para um número elevado de adultos, em oposição a um modelo “intensivo”, que concentra os esforços de formação num número reduzido de indivíduos.

... e entre os diferentes grupos de população

Além disso, verificam-se desigualdades significativas na participação dos adultos na aprendizagem consoante os grupos da população visados. As taxas de participação daqueles que frequentaram o ensino superior são, frequentemente, cinco a dez vezes superiores às daqueles com baixas qualificações. Verifica-se uma tendência para que os indivíduos mais velhos participem muito menos em processos de aprendizagem do que os seus pares mais jovens. A dimensão da empresa é outro factor determinante: entre os países estudados, as pequenas e médias empresas de países como a Espanha, Hungria, Polónia e Portugal encontram-se particularmente subrepresentadas na formação contínua.

Existirá realmente sub-investimento na educação de adultos? Até que ponto tal facto afectará a equidade de oportunidades de acesso? Enquanto muitos dos estudos teóricos sublinham o papel inibidor que certos desajustamentos nos mercados de trabalho, de capital e de formação têm sobre o investimento em capital humano, as evidências

disponíveis, sendo fundamentalmente indirectas, não permitem uma resposta conclusiva. No entanto, as provas apontam para o facto de o subinvestimento afectar, desigualmente, determinados grupos desfavorecidos, como o grupo dos pouco qualificados e o dos adultos mais velhos. Este facto sugere que a intervenção política tem um papel a desempenhar nesta matéria.

Os governos dispõem de uma série de incentivos políticos

As experiências dos países analisados demonstram que os governos podem, efectivamente, desempenhar um papel muito útil: *i*) criando os pré-requisitos estruturais capazes de aumentar os benefícios da aprendizagem dos adultos; *ii*) promovendo acordos financeiros bem planeados; *iii*) aperfeiçoando as estratégias de oferta e de controlo da qualidade; e *iv*) agindo no sentido de melhorar a coordenação e coerência políticas. Dadas as evidências inconclusivas quanto ao impacto quantitativo global das falhas de funcionamento do mercado, as políticas de aprendizagem dos adultos deveriam, antes de mais, concentrar-se em programas de acção com elevado potencial multiplicador. As disposições regulamentares e institucionais promotoras do aumento de investimento por parte das empresas e dos indivíduos, em geral, ao mesmo tempo que reduzem o financiamento público, são fundamentais neste tipo de estratégia.

Criar os pré-requisitos estruturais capazes de aumentar os benefícios da aprendizagem dos adultos

As políticas que visam o incremento e a promoção dos benefícios da aprendizagem dos adultos são retomadas no **Capítulo 2**. Em primeiro lugar, urge melhorar a visibilidade dos benefícios associados à aprendizagem como um meio de mobilizar os adultos para a aprendizagem. É, igualmente, importante eliminar os obstáculos estruturais redutores desses benefícios, mediante o reforço dos processos de reconhecimento das competências adquiridas, tornando-as transparentes e facilmente reconhecíveis, tanto pelos cidadãos, individualmente, como pelas empresas. O desenvolvimento de sistemas nacionais de qualificações oferece uma espécie de “moeda corrente” neste domínio. O reconhecimento de aprendizagens prévias, adquiridas de um modo informal e/ou não formal, pode contribuir para uma redução dos custos das oportunidades de aprendizagem. Medidas que permitem aos cidadãos ver as suas competências formalmente reconhecidas, independentemente da forma como as adquiriram – através de esquemas formais de formação ou de experiências não formais de aprendizagem (por exemplo, através de testes de avaliação de competências), estão a ser introduzidas num número crescente de países da OCDE, apoiando, assim, a concretização de uma cultura de aprendizagem dos adultos e ao longo da vida. Paralelamente, torna-se fundamental assegurar sistemas de certificação credíveis e transparentes, tendo em atenção os empregadores; caso contrário, as competências certificadas poderão vir a ser desvalorizadas no mercado de trabalho.

A oferta de informação e orientação de qualidade é facilitadora do acesso à participação na aprendizagem, ajuda a melhorar a visibilidade dos benefícios resultantes da aprendizagem dos adultos, e assegura uma maior adequação entre a procura e a oferta. A falta de informação sobre as ofertas disponíveis, bem como sobre a sua qualidade, pode

influenciar negativamente as percepções dos adultos quanto aos benefícios a retirar da sua participação num processo de aprendizagem. Para superar este problema, os países têm vindo a adoptar abordagens diferentes.

Verificou-se, por exemplo, que o apoio prestado através de aconselhamento individual é eficaz, particularmente, no caso dos adultos pouco qualificados e dos desfavorecidos. Uma das abordagens recorre à promoção da aprendizagem mediante a acção de mediadores individuais ou “embaixadores da aprendizagem”, ou seja, adultos que registaram sucesso na aprendizagem ou outros mediadores especialmente qualificados, como os delegados sindicais presentes em processos de aprendizagem. Também é importante que os promotores da aprendizagem se articulem em rede, de forma a poder partilhar e trocar informação. Os centros “*one stop*” constituem vias promissoras, na medida em que integram a informação e a orientação das redes de serviços já existentes.

Promover dispositivos financeiros adequados

O **Capítulo 3** analisa os dispositivos financeiros que visam sustentar a participação e melhorar a eficácia do processo de aprendizagem dos adultos. Os constrangimentos financeiros serão particularmente gravosos para os indivíduos de baixos rendimentos e para os adultos mais velhos (que, em regra, dispõem, no mercado de trabalho, de um período muito curto para amortização das suas despesas de formação). Acresce que uma empresa, individualmente, pode não beneficiar de incentivos financeiros suficientes para investir em geral, ao contrário de empresas que empregam trabalhadores especificamente qualificados – ainda que esta via possa ser benéfica para a economia em geral.

Na medida em que gera retornos privados consideráveis, grande parte da aprendizagem dos adultos deveria ser financiada por entidades privadas. Financiar a aprendizagem com dinheiros públicos pode revelar-se um desperdício de recursos públicos, quando esse financiamento puder ser assegurado por qualquer outra via (o chamado efeito de inércia). No entanto, tendo em conta os resultados pouco equitativos que têm sido obtidos, justificam-se os argumentos a favor do co-financiamento e da implementação de incentivos económicos, por parte dos governos, aos grupos de cidadãos pouco qualificados e aos mais velhos, assim como a certo tipo de empresas (como as pequenas e médias empresas). O desafio consiste em encontrar soluções para aqueles casos em que os constrangimentos financeiros constituem, de facto, o maior obstáculo ao investimento e à participação na aprendizagem.

Utilizar mecanismos de co-financiamento dos custos da aprendizagem dos adultos, por parte das empresas e dos próprios adultos, ou mecanismos de financiamento que permitam uma maior escolha por parte dos aprendentes, pode aumentar a eficiência da oferta. Entre os vários instrumentos de financiamento de que as empresas dispõem, as reduções de impostos sobre os lucros e os esquemas de impostos/subsídios são algumas das opções possíveis. No entanto, importa que as condições de elegibilidade e as estratégias de distribuição de subsídios sejam concebidas de modo: *i*) a minimizar as perdas por inércia e *ii*) a dar oportunidade de participação às pequenas empresas e aos cidadãos mais desfavorecidos. As cláusulas de pagamento das despesas, nos contratos individuais, podem constituir um outro esquema útil de co-financiamento; este esquema permite às empresas e aos próprios trabalhadores partilhar os custos da formação,

ajudando, paralelamente, a resolver problemas de “parasitismo” nas empresas. Finalmente, as redes verticais de empresas, em que as grandes empresas proporcionam formação directamente às pequenas empresas pertencentes às suas cadeias de fornecedores são uma via promissora para a rentabilização de recursos entre empresas com diferentes capacidades de formação.

As contas individuais de formação (*ILAs* - ‘*Individual Learning Accounts*’) e os subsídios (como *vouchers* e abonos) podem facilitar a aprendizagem entre os adultos pouco qualificados, desde que as soluções adoptadas se adaptem ao público-alvo. As experiências realizadas com as contas individuais de aprendizagem e com os *vouchers*, em vários países analisados, revelaram-se eficazes na resposta às necessidades dos adultos desfavorecidos, na medida em que se lhes adequam e estimulam a competição entre os diferentes promotores de formação. Nos países nórdicos, são os abonos individuais que têm obtido sucesso na promoção da continuidade da aprendizagem. A ‘licença para formação’ é, igualmente, um instrumento útil na promoção da aprendizagem por parte dos trabalhadores, desde que se encontrem os mecanismos que garantam que os trabalhadores com baixas qualificações se encontram entre os beneficiários dos apoios financeiros e sociais dos parceiros.

Melhorar a oferta e o controlo da qualidade

As questões que se prendem com as ofertas de educação e formação de adultos, bem como com o controlo da qualidade são desenvolvidas no **Capítulo 4**. Em primeiro lugar, a adequação dos métodos pedagógicos é fundamental para melhorar o nível de participação dos adultos na aprendizagem. Uma grande diversidade de instituições – universidades populares, colégios comunitários, instituições comunitárias, estabelecimentos de ensino do sistema de educação formal e outras instituições mais informais – promovem a aprendizagem dos adultos com necessidades diferenciadas. A experiência dos países analisados reforça a importância de adequar a oferta à procura. Por exemplo, em vários dos países visitados, os programas de aprendizagem inter-gerações constituem um excelente método de abordar questões de literacia. Uma oferta adequada implica, também, uma resposta ao principal constrangimento à participação: a falta de tempo. Facilitar a organização do tempo e fornecer alternativas flexíveis de aprendizagem têm tido êxito na medida em que têm permitido a vários países atingir taxas elevadas de participação. Entre essas estratégias, contam-se o desenvolvimento de programas de aprendizagem a tempo parcial e de aprendizagem a distância, utilizando tecnologias de informação e comunicação.

Uma oferta eficaz de formação no local de trabalho pode, também, contribuir para melhorar o nível de participação global. Um verdadeiro envolvimento dos representantes dos trabalhadores, a par de um diálogo bem estruturado entre empregadores e empregados sobre as questões da educação e formação, pode constituir, igualmente, um importante contributo para uma melhoria da oferta de programas de aprendizagem. Os parceiros sociais estão preparados para, em conjunto, definir programas de aprendizagem conducentes a qualificações reconhecidas. O envolvimento dos representantes dos trabalhadores neste processo pode reduzir uma informação assimétrica sobre custos e

benefícios, ajudar a modificar a oferta do empregador segundo moldes de formação mais simples e ajustados e, ainda, criar oportunidades de aprendizagem mais equitativas.

Face às desigualdades existentes no acesso dos adultos à aprendizagem, e considerando que muitos empregadores parecem assumir que beneficiam mais com a formação dos trabalhadores mais qualificados, considerando não ser do seu interesse envolver-se em formações para aquisição/desenvolvimento de competências básicas por parte dos trabalhadores pouco qualificados, aconselham-se os governos a desenvolver programas de incentivos para aumentar a aprendizagem no local de trabalho, por parte dos trabalhadores com baixos níveis de instrução e de qualificação.

No que se refere à questão do controlo da qualidade da aprendizagem dos adultos, é certo que os currículos de baixa qualidade aliados ao desconhecimento dos resultados da sua aplicação podem ter como consequência um baixo investimento e uma baixa participação. Verifica-se, assim, a necessidade da introdução de processos de garantia da qualidade e de avaliação dos programas de formação como parte integrante dos sistemas de aprendizagem dos adultos. Para melhorar a transparência dos mercados, os governos podem implementar um quadro regulador da concorrência entre os diferentes promotores e disponibilizar aos utentes informação sobre a qualidade dos agentes promotores. Podem definir padrões de qualidade, certificar a adesão a esses padrões e divulgar, ao público em geral, informação sobre os promotores aderentes. Os serviços públicos de emprego deveriam ser encorajados a aperfeiçoar os seus próprios padrões de qualidade ao aconselharem os seus clientes desempregados a frequentar cursos de formação contínua promovidos pelo sector privado ou pela comunidade local. De um modo geral, a participação dos promotores em concursos públicos representa uma promessa de garantia da qualidade da oferta.

Ao verificar o que funciona e o que não funciona, para quem resulta e em que circunstâncias resulta, os processos de acompanhamento e avaliação podem contribuir para a formulação de políticas mais eficientes e eficazes. A avaliação, nesta área, constitui tarefa particularmente desafiadora, na medida em que os objectivos da aprendizagem dos adultos são mais variados e idiossincráticos que os dos programas do sistema formal de educação ou os dos programas de formação no local de trabalho. No entanto, a avaliação das actividades de aprendizagem dos adultos fora dos programas do mercado de trabalho pode ser muito melhorada. Para mais, a avaliação destes programas – embora tendo feito alguns progressos nos últimos anos – continua a enfrentar o desafio de encontrar indicadores de desempenho apropriados e metodologias de avaliação que respondam, paralelamente, a objectivos de eficiência e equidade.

*Reforçar a coordenação e a coerência
políticas*

O **Capítulo 5** defende que o desenvolvimento de um quadro político de abordagem mais coerente pode, igualmente, concorrer para um melhor investimento e participação na aprendizagem dos adultos. Regra geral, os sistemas de aprendizagem dos adultos cobrem uma grande variedade de necessidades e existe uma grande diversidade de partes envolvidas no processo de formulação de políticas. Face a este cenário, uma certa falta de coordenação e de coerência na definição de políticas de aprendizagem dos adultos tem constituído traço comum na maior parte dos países.

De uma forma ideal, quadros de referência de natureza política exigiriam um processo de coordenação envolvendo todos os actores interessados: coordenação das políticas educativas, visando a redução das taxas de abandono escolar precoce e a promoção da aprendizagem ao longo da vida; coordenação efectiva entre os objectivos da política de educação e formação e os da política de emprego, procurando apoiar os desempregados na procura de emprego; articulação das políticas de aprendizagem dos adultos com os programas da segurança social, de modo a que os beneficiários possam também desenvolver as suas competências; finalmente, coordenação das entidades públicas com os parceiros sociais na definição das necessidades, em termos de competências, e no desenvolvimento de oportunidades de aprendizagem.

Uma forma de melhorar a falta de coordenação entre os diversos parceiros envolvidos consiste na criação de instituições ligadas à aprendizagem dos adultos, especialmente vocacionadas para a formulação de políticas e oferta de programas de aprendizagem nesta área. Dependendo dos diferentes contextos nacionais, estas instituições podem intervir como entidades de coordenação, órgãos consultores ou mesmo órgãos de formulação de políticas. Uma instituição de coordenação, desta natureza, estabeleceria prioridades, definiria mecanismos apropriados de incentivo financeiro para aumentar a participação e melhorar a qualidade da oferta, possibilitando a colaboração dos diferentes parceiros envolvidos. O estabelecimento de metas, em termos de participantes na aprendizagem e de resultados finais dessa aprendizagem, pode, também, permitir a uma gama variada de actores concorrer para objectivos 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/

