Síntese

Análise das Políticas Educacionais

Overview

Education Policy Analysis

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.

OECD OCDE

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS

Objetivos dessas Edições

A melhoria da qualidade educacional é um objetivo político crucial nos países da OCDE. Reformas educacionais de grande porte estão sendo implementadas no mundo inteiro, em resposta às necessidades de tornar a aprendizagem accessível a cada um ao longo da vida. *Análise das Políticas Educacionais* fornece uma oportunidade de pensar nesta rica experiência internacional, e tirar partido de seus ensinos.

A publicação de *Análise das Políticas Educacionais* foi lançada pela OCDE em 1996. Faz parte do programa de trabalho do Comitê Educacional da OCDE, e atende às políticas prioritárias estabelecidas pelos Ministros da Educação da OCDE. Seus objetivos principais são :

- Ajudar os formuladores de políticas educacionais e as outras pessoas envolvidas na política educacional a melhor tomarem decisões, encorajando um trabalho internacional e comparativo ;
- Tirar proveito das principais perspectivas e do envolvimento político resultando das atividades educacionais da OCDE, dos dados e indicadores internacionais, e dos estudos relacionados ; e
- Apresentar constatações, análises e discussão de forma sucinta e accessível.

Análise das Políticas Educacionais é realizado anualmente.

Síntese da Edição de 2003

A edição de 2003 inclui balanços muito recentes sobre as questões políticas e os desenvolvimentos internacionais relativos :

- À definição que os países têm dos *alunos deficientes, com dificuldades ou desfavorecidos*, as estratégias que estão adotando para atender a suas necessidades, e as consequências decorrentes para os debates a respeito da equidade e integração ;
- Aos novos métodos de *orientação profissional*, que facilitam a formação durante a vida, possibilitando aos jovens bem como aos adultos aprenderem a administrar suas capacidades profissionais ao longo da vida ;
- Às profundas mudanças em andamento nos objetivos e na "clientela" do *ensino superior*, e suas repercussões sobre o financiamento e a gestão da educação superior ; e
- Às opções políticas para se assegurar de que os *investimentos na formação durante a vida dos adultos* – por parte de particulares, governos e empresas - são rentáveis e viáveis a longo prazo.

A edição de 2003 também inclui, pela primeira vez, um sumário das *principais evoluções na política educacional* ocorridas em numerosas áreas dos países da OCDE.

© OECD, 2003

Capítulo 1 : Diversidade, Inclusão e Equidade : Perspectivas Decorrentes das Necessidades em Disposições Especiais

A elaboração de disposições equitativas para as diversas populações de estudantes representa um aspecto chave da política educacional nos países da OCDE. O essencial deste desafio consiste no objetivo de inclusão, que leva finalmente à melhor coesão social. Espera-se dos sistemas educacionais que desempenhem um papel nessas aspirações sociais, e os países iniciaram uma série de estratégias com a intenção de contribuir para essas. Este capítulo contribui para esta tarefa, incentivando as dados internacionais e a experiência baseada em programas para estudantes deficientes, com dificuldades ou desfavorecidos. Além de descrever a ampla variedade de abordagens adotadas pelos países, constitui dois argumentos essenciais : (i) uma concepção da equidade "baseada nos direitos" implica que esses estudantes tenham acesso, quando possível, antes à educação em escolas tradicionais regulares de que em outras instituições ; e (ii) as várias abordagens nacionais para incluir os estudantes deficientes em escolas tradicionais fornece uma útil experiência para debates mais amplos sobre a diversidade e equidade educacionais.

Este capítulo analisa um vasto leque de dados internacionais sobre programas para estudantes deficientes, com dificuldades ou desfavorecidos. Também incentiva o estudo de casos em escolas onde a inclusão parece estar funcionando certo, para poder identificar uma série de condições que são importantes para o desenvolvimento de escolas destinadas a atender estudantes deficientes. Estas características, provenientes de oito países da OCDE, também parecem ser importantes para melhorar a educação dos estudantes como um todo.

Os países da OCDE se comprometem em garantir que seus sistemas educacionais ofereçam soluções equitativas a todos os estudantes, o que exige deles que atendam às diversas necessidades dos grupos. Importante parte desta tarefa é a estruturação dos programas para estudantes deficientes, com dificuldades ou desfavorecidos, de modo a respeitar e proteger os direitos destes grupos. As consequências não são nítidas na distribuição dos recursos, já que para os estudantes deficientes, por exemplo, não há quantia de recursos que possa produzir resultados iguais aos dos estudantes não deficientes. Por conseguinte, enquanto este capítulo providencia uma extensa análise internacional da alocação de recursos a vários grupos (incluindo por idade e gênero), estes são antes indicadores da importância do envolvimento dos países no *processo* de seguimento do objetivo de equidade, mais de que medidas de progressão na direção de um padrão objetivo e bem definido.

O que podemos fazer, porém, é identificar as condições chaves que possibilitam a este processo ser levado adiante. Primeiro, tem que ser reconhecida e programada a diversidade. Um indicador de se isto ocorre ou não é o número de estudantes frequentando escolas especiais : este varia consideravelmente de um país para outro, e quando for alto, é sinal do fracasso das escolas tradicionais em se adatarem às diversas necessidades. Na série de outras condições identificadas na última parte deste capítulo, algumas são relacionadas ao que está acontecendo dentro do sistema escolar, tal como o desenvolvimento do pessoal e a cooperação entre escolas, enquanto outras abrangem as relações externas tal como a responsabilização e o envolvimento comunitário. As diversas abordagens nacionais descritas neste capítulo levantam perguntas importantes sobre o que funciona melhor para as diferentes categorias de estudantes. As reformas nos países da OCDE possibilitam a acumulação de conhecimentos sobre como tratar destas questões, mas muito permanece por ser feito.

© OECD 2003

Capítulo 2 : Orientação de Carreira : Abertura de Novos Caminhos

Hoje em dia, os responsáveis pelos serviços de orientação profissional enfrentam dois desafios principais nos países da OCDE. No contexto de aprendizagem ao longo da vida e de estratégias ativas no mercado de trabalho, estes devem :

- Providenciar serviços que possam deselvolver as capacidades de gestão da carreira profissional, em vez de se limitarem a ajudar as pessoas a tomar decisões imediatas ; e
- Ampliar consideravelmente o acesso dos cidadãos à orientação profissional, facilitando-lhes este acesso durante a vida toda.

Este capítulo apresenta argumentos a favor da importância da orientação profissional na poítica pública, e expõe as linhas gerais da maneira como os países da OCDE respondem a estes dois desafios. É fundamentado em importantes análises da orientação profissional nos 14 países da OCDE.

A orientação profissional desempenha importante papel ao ajudar os mercados de trabalho a funcionarem e os sistemas educacionais a alcançarem seus objetivos. Também promove a equidade : provas recentes sugerem que a mobilidade social reside na maior aquisição não só de conhecimentos e competências, mas também da compreensão de como usá-los. Neste contexto, a missão de orientação profissional é ampliada, até se tornar parte da formação ao longo da vida. Estes serviços também estão se adaptando, deixando de lado o modelo tradicional da profissão orientada pela psicologia que questiona os estudantes no ponto de abandonarem a escola (ver no Quadro algumas das recentes iniciativas por parte dos países).

Um desafio chave para a modificação deste serviço consiste em passar do apoio aos estudantes na escolha de um emprego ou curso, ao maior desenvolvimento das capacidades de gestão da evolução profissional. Para as escolas, isto significa construir o ensino profissional, inclui-lo no currículo escolar e ligá-lo ao desenvolvimento global dos estudantes. Certo número de países o integraram nas matérias escolares. No entanto, a educação profissional permanece concentrada em torno do fim da escolaridade obrigatória. No ensino médio e superior, os serviços enfocam nas escolhas imediatas em vez do desenvolvimento pessoal e de maiores tomadas de decisão, embora isto também esteja mudando em alguns países.

O outro desafio é fazer com que a orientação se torne mais amplamente disponível para todos os adultos. Tal disposição ainda é subdesenvolvida, e utilizada essencialmente pelos desempregados tendo acesso aos serviços públicos de emprego. Alguns novos serviços estão ligados às instituições de ensino aos adultos, mas estes nem sempre são capazes de oferecer conselhos abrangentes e objetivos. Os esforços para criar mercados privados conheceram limitado sucesso, pois as disposições públicas carecem de financiamento suficiente. Portanto, a criação de serviços profissionais que possam corresponder a todos os adultos permanece uma tarefa desanimadora. Os serviços baseados na internet podem ajudar graças ao abastecimento, mas estes não podem substituir totalmente o apoio adaptado aos indivíduos. O Quadro abaixo fornece alguns exemplos de iniciativas recentes por parte de países.

© OECD, 2003

Quadro da Orientação Profissional : O uso da inovação para ampliar o acesso

Na **Australia,** o site nacional das profissões (www.myfuture.edu.au/) contem informações sobre os cursos de ensino e formação profissional, sobre a oferta e a demanda no mercado de trabalho a nível regional, o tipo de emprego e as fontes de financiamento dos estudos. Os utilizadores podem avaliar seus interesses e preferências pessoais, e relacioná-los às informações educacionais e ocupacionais. Nos primeiros sete meses, esse site foi visitado 2,5 milhões de vezes.

Na **Áustria** ocorrem cada ano três feiras profissionais. Abrangem a formação profissional, o ensino superior e o ensino para adultos. Recebem visitas de milhares de pessoas, envolvem centenas de organizações profissionais e comerciais, empregadores, sindicatos e instituições educacionais, e são estrategicamente dirigidas para as escolas e a comunidade.

No **Canadá,** os serviços públicos de emprego contratraam vários serviços de orientação profissional para as organizações comunitárias, que são frequentemente considerados como sendo mais à escuta das necessidades de grupos particulares : pais solteiros ou Aborígenes, por exemplo. Algumas dessas organizações enfocam principalmente nas atividades de desenvolvimento de carreira, tais como os serviços de informação, os conselhos profissionais e os seminários para buscar empregos. Outras têm funções mais amplas de ensino, formação e comunidade. Algumas possuem profissionais da orientação de carreira no seu pessoal : muitas não têm.

Na **Espanha**, a empresa internacional Altadis tem um programa de desenvolvimento de carreira, construído a partir da base de dados contendo as qualificações dos empregados e as descrições das vagas existentes na firma. Aqueles que participam do programa são entrevistados regularmente para avaliar suas competências e aspirações em função das futuras necessidades do negócio. Enquanto parte de um programa planificado de demissão negociado com os sindicatos, Altadis propõe conselhos profissionais aos empregados, e contratou uma firma especializada na reinserção profissional para providenciar este serviço. A empresa de reinserção profissional emprega normalmente graduados em psicologia ou economia.

No centro de chamadas do **Reino Unido,** a tecnologia está sendo utilizada para aumentar o acesso dos adultos ao ensino. O serviço, *aprendadiretamente*, fornece informações bem como conselhos profissionais mais vastos aos chamadores. O pessoal no serviço possui qualificações relevantes para um dos três níveis, conforme o tipo de trabalho, e pode recorrer a uma base de dados em linha que contem informações sobre mais de meio milhão de cursos educacionais e de formação. Mais de quatro milhões de pessoas ligaram para esta linha nacional de conselhos desde sua implementação em 1998. A linha de ajuda está aberta entre as 8h00 e as 22h00, 365 dias por ano.

Capítulo 3 : Alterações nos Modos de Governança no Ensino Superior

Quase sem excepção, os governos da OCDE reformaram, revisaram ou voltaram a estruturar recentemente seus sistemas de ensino superior. Atrás de tais reformas residem profundas mudanças nos objetivos do ensino superior e nos desafios por este enfrentados, bem como na natureza de suas instituições e de sua clientela. É agora óbvio que as universidades e outras instituições de ensino superior têm de se adapatar a um contexto mais complexo no qual as expectativas do ensino superior mudaram além do reconhecimento.

Que significa isto em relação à maneira como o ensino superior é orientado e dirigido ? No século 20, na maioria dos países da OCDE, os governos exerceram controle e influência consideráveis no setor, para apoiar a perseguição de objetivos tais como o crescimento econômico e a equidade social. Por um lado, é hoje maior de que nunca o interesse dos governos em assegurar que as instituições educacionais ajudem a atender às necessidades econômicas e sociais, visto sua importância nas sociedades voltadas para o conhecimento. Por outro lado, aceitam que o planejamento central da criação, do ensino e da aprendizagem do conhecimento seja muitas vezes ineficiente, e que uma sociedade e economia prósperas requeiram instituições para agir com certo grau de

© OECD 2003

independência, enquanto os mecanismos do mercado são frequentemente mais eficazes de que os administradores para regulamentar a oferta e a demanda relativas aos diversos modos de aprendizagem concedidos a diversos grupos de clientes.

Por conseguinte, a administração do ensino superior enfrenta sérias dificuldades. Se o ensino superior representar, inclusive, uma importante alavanca estratégica para os governos que procuram perseguir objetivos nacionais, podem os governos chegar aos seus fins sem comprometer a independência das universidades, ou seu dinamismo, ao satisfazerem novos mercados ?

Esta capítulo observa a maneira dos governos abordarem a questão, e como tratam da série de assuntos ligados à governança nas instituições do ensino superior. Assim procede, examinando até que ponto tais instituições são capazes de exercer autonomia e desenvolver suas próprias forças internas, enquanto continuam preservando um sistema global de ensino superior coerente. Isto significa em particular levar em consideração as mudanças a nível da governança em torno de cinco aspectos do funcionamento do ensino superior :

- Primeiro, conhecer o grau de liberdade que possuem as instituições para dirigirem seus próprios negócios ;
- Segundo, em que medida podem contar com o financiamento do governo ou podem encorajar outras fontes ;
- Terceiro, as mudanças na maneira do próprio ensino superior ser sujeito à segurança, à qualidade e ao controle ;
- Quarto, o fortalecimento da governança nas instituições ; e
- Cinco, novos papéis para seus líderes.

Globalmente, o programa de reforma do ensino superior levou os governos a melhor enfocarem na implementação de estratégias e prioridades, e a menos se envolverem no andamento do sistema com base no dia a dia. Em alguns países, isto incluiu a criação de agências para monitorar a qualidade do ensino e da pesquisa, assim como a emergência de órgãos "intermediários" para distribuir os recursos públicos. Por conseguinte, o ambiente político atual dedica-se tanto ao desenvolvimento de novas abordagens, guiadas por conceitos tais como o "gerenciamento estratégico", a "desregulamentação" e a "responsabilização", quanto a influenciar diretamente o comportamento das instituições do ensino superior.

Capítulo 4 : Estratégias de Investimento Sustentável Durante a Aprendizagem ao Longo da Vida

A formação ao longo da vida é uma estratégia chave para se chegar a uma sociedade de conhecimento, e garantir que os benefícios sejam equitativamente distribuídos. A formação dos adultos, porém, é a parte fraca no quadro da aprendizagem ao longo da vida. Muitas barreiras contribuiram para o grau limitado em que os adultos de modo geral, em particular os adultos desfavorecidos, participam da aprendizagem. Os métodos de ensino nem sempre são apropriados, e os indivíduos podem sentir falta de serviços de apoio acessíveis de que possam precisar para conciliar trabalho, família e formação. Este capítulo enfoca em uma barreira particularmente crítica, a dos

© OECD, 2003

recursos, que impõe limites no tempo e no dinheiro. E ainda, os recursos necessários a uma formação mais extensa destinada a adultos não foram sistematicamente analisados. Os países da OCDE enfrentam questões críticas sobre como alcançar e sustentar os níveis crescentes de investimento necessários para garantir que as oportunidades sejam accessíveis aos que as procuram, e para garantir que a sociedade esteja investindo em níveis economicamente eficientes.

Embora os benefícios da formação para adultos não possam ser expressos em termos financeiros unicamente, as considerações econômicas são importantes. Se os indivíduos, as empresas e os governos pretenderem investir mais na formação para adultos, deve ser de modo "economicamente sustentável" (os benefícios previstos devem ser suficientes para compensar os custos) e "financeiramente sustentável" (devem existir meios de pagar agora para benefícios que podem chegar no futuro). Enquanto o investimento no ensino destinado aos jovens possui alta sustentabilidade nos dois sentidos, isto é menos verdadeiro para a formação dos adultos.

Este capítulo esclarece a sustentabilidade econômica da formação para adultos fazendo cálculos ilustrativos sobre as taxas de rentabilidade dos estudos aos cinquenta anos. Suas conclusões sugerem que, sob política corrente, a rentabilidade econômica não fornece mais de alguns incentivos aos indivíduos – em particular aos adultos empregados – para empreender outras formações ao longo da vida. Precisa-se de intervenção para facilitar os encargos dos ganhos previstos e para diminuir os períodos de estudos atribuindo aos adultos crédito pelo que já sabem.

A sustentabilidade da formação para adultos depende dos mecanismos para dividir os custos entre indivíduos, governos e empregadores. Os governos deveriam incluir os custos inerentes aos menos favorecidos, e criar meios para que as outras partes possam dividir os custos. O capítulo explora iniciativas recentes em 10 países da OCDE, cujo objetivo é tornar tal "co-financiamento" uma realidade. Revelaram-se prometedoras, embora tenham encontrado dificuldades em alcançar aqueles grupos desfavorecidos que precisam realmente de novas oportunidades de aprender. No entanto, o vasto leque de iniciativas que estão sendo atualmente implementadas fornece uma idéia do que poderia dar certo com indivíduos e empresas.

Anexo : Recentes Desenvolvimentos na Política Educacional em Países da OCDE

O Anexo resume as mudanças essenciais na política educacioinal nos países da OCDE. Os sumários, que foram providenciados numa base voluntária, fornecem um resumo das principais iniciativas políticas que possivelmente interessariam um público internacional, e indicam onde podem ser encontradas mais informações.

Os sumários apontam para o vasto alcance das tomadas de decisão a nível do ensino nos países da OCDE. Os países destacaram os desenvolvimentos das diretivas no âmbito da aprendizagem ao longo da vida, que vão desde a pequena infância e o ensino pre escolar (por exemplo na Áustria, Coréia e Nova Zelândia) até a aprendizagem para adultos e a formação no local de trabalho (por exemplo na Dinamarca, Finlândia e Espanha). O alcance das iniciativas políticas faz com que sejam difíceis de classificar por categorias, embora sejam evidenciados alguns temas comuns.

Primeiro, quase todos os países chamaram a atenção nas diretivas visando à elevação da qualidade do ensino durante os anos de escola obrigatória. Este enfoque incluiu mais nitidamente as competências essenciais e os conhecimentos que os estudantes precisam alcançar [por exemplo na Bélgica (comunidade francesa), Alemanha e Japão], introduzindo avaliações externas da

© OECD 2003

aprendizagem dos estudantes e dos resultados escolares (por exemplo nos Países Baixos, Noruega e Portugal), e reforçando as competências dos professores (por exemplo ao ensinarem a ler nos Estados Unidos). A escolha de quadros que especifiquem os objetivos da aprendizagem e as exigências de responsabilização foram geralmente parte de um programa de reforma mais vasto que também providencia às escolas autonomia mais operacional (por exemplo na Finlândia e Itália).

Segundo, a questão da desvantagem social e da alienação dos estudantes continua sendo uma preocupação maior, com programas almejando a redução do número de jovens sem qualificação (por exemplo na França e Alemanha), estimulando a motivação dos estudantes (por exemplo no Reino Unido), ou reduzindo as diferenças nas oportunidades de educação através das regiões (por exemplo na Coréia).

Terceiro, o setor do ensino superior foi particularmente alvo de reformas na maioria dos países. Estas alterações foram em geral realizadas no sentido de outorgar mais autonomia às instituições no quadro de maior responsabilidade externa pelo resultado. Na Europa, a Declaração de Bolonha, com seu objetivo de quadro comum dos diplomas no ensino superior, representou um maior ímpeto para a reforma do ensino superior, e vários países chamaram a atenção para as modificações na estrutura das qualificações no ensino superior (Dinamarca, Alemanha, Países-Baixos e Noruega).

Finalmente, a organização e administração do setor educacional está sofrendo modificações substanciais em certo número de países. O fato das instituições educacionais se dirigirem para maior autonomia operacional, e das autoridades locais serem mais envolvidas, significa que os departamentos de ensino central estão se tornando menos envolvidos no fornecimento direto da educação, e mais orientados para o planejamento estratégico e a avaliação dos resultados.

© OECD, 2003

Esta síntese é uma tradução dos excertos da publicação original da OCDE publicada com os seguintes títulos em Inglês e Francês:

Education Policy Analysis

Analyse des Politiques d'Education

© 2003, OECD.

More information on www.oecd.org/daf/investment/guidelines

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.