

Education Policy Analysis - 2004 Edition

Summary in Portuguese

Análise da Política Educacional – Edição 2004

Sumário em Português

Retomando um tema que foi anteriormente analisado pela OCDE há uns 30 anos, o capítulo 1 oferece uma visão atualizada sobre o lugar ocupado pelas alternativas às universidades tradicionais nos sistemas nacionais de ensino superior. O capítulo 2 reúne diversos trabalhos da OCDE sobre o uso das TIC na área educacional, delineia alguns conselhos prudentes e sugere várias condições necessárias a um melhor retorno dos investimentos nacionais nas TIC educacionais. O capítulo 3 debate um tópico que, até agora, não foi sistematicamente abordado no trabalho da OCDE referente à educação: o papel importante que as escolas deveriam desempenhar ao estabelecerem os fundamentos nacionais da educação permanente. Finalmente, o capítulo 4 abre novas perspectivas, abordando questões políticas que devem ser levadas em consideração ao se lançar mão da política fiscal como um instrumento para o progresso da educação permanente. Este volume contém um Anexo que resume as mais recentes políticas de desenvolvimento educacional nos países da OCDE.

Alternativas às universidades revisitadas

As universidades não detêm mais o monopólio na oferta de ensino superior. Atualmente, em muitos países, cerca de um terço das matrículas nesse nível de ensino são feitas em outros tipos de instituições, e majoritárias em alguns. As instituições não-universitárias que oferecem ensino superior variam consideravelmente, e vão dos estabelecimentos vocacionais, que oferecem uma combinação de cursos do ensino médio e do ensino superior de curta duração, às instituições politécnicas que propõem cursos de graduação com quatro anos de duração. Dois imperativos comuns ainda influenciaram o crescimento de tais instituições na zona da OCDE. O primeiro consiste em aumentar a capacidade para expandir a oferta global de ensino superior. O segundo consiste em

diversificar os cursos oferecidos, por exemplo, em termos da oferta, acessibilidade e aproximação dos vínculos entre os empregadores e a comunidade no sentido mais amplo.

Os objetivos das **instituições não-universitárias** que oferecem ensino superior **variam substancialmente**. Algumas instituições, como a alemã *Fachhochschulen*, estão estreitamente centradas na oferta de cursos profissionalizantes. Outras, como as instituições comunitárias da América do Norte, oferecem uma gama variada de níveis de ensino e objetivos. As principais dimensões desses objetivos são:

- *O alcance da orientação profissional*. Em muitos países, as instituições não-universitárias se desenvolveram a partir de institutos profissionalizantes ou técnicos, e de modo geral, oferecem menos cursos com programas gerais, como os da área das Ciências Humanas, que as universidades. No entanto, alguns tipos de instituição também têm a missão de ajudar a melhorar o acesso às universidades, e nesses casos, a orientação profissional é menos intensiva. Essas instituições abrangem não apenas algumas com fins múltiplos, na América do Norte e na Austrália, mas também Institutos Universitários de Tecnologia (I.U.T.) franceses, que oferecem uma qualificação padronizada em dois anos.
- *Os níveis de educação oferecidos*. Nos países de língua inglesa, várias instituições oferecem uma variedade de cursos que vão do ensino médio aos cursos superiores. Por outro lado, em vários países de língua alemã ou em países nórdicos, as instituições não-universitárias de nível superior, oferecem principalmente cursos avançados, equivalentes ao primeiro ciclo universitário, sendo que níveis inferiores de educação para adultos são oferecidos em outras instituições.
- *Orientação comunitária*. Agora, em muitos países, há redes de instituições não-universitárias em maior número que as redes universitárias e, portanto, mais disseminadas geograficamente. Isto melhora o acesso local, e em alguns casos, presta outros serviços à comunidade: por exemplo, coordenando pesquisa cuja orientação é voltada para o desenvolvimento econômico local ou regional.

Os mantenedores de instituições não-universitárias de nível superior inserem-se num sistema geral de oferta de diversas maneiras. Às vezes, uma série de instituições, com estatutos diferentes, são claramente distinguidas, como nos sistemas binários ou tripartites, mas a imagem pode ser mais complexa quando os tipos de cursos e qualificações de diferentes categorias de instituição se sobrepõem. Em alguns países, notadamente Alemanha e a Finlândia, as instituições não-universitárias têm um papel chave na orientação da expansão do ensino superior global. No entanto, nem sempre são as únicas a desenvolverem o acesso, e em muitos países, a maneira como se articulam com as universidades – incluindo-se as condições de transferência entre instituições – é crítica.

Um outro elemento chave no papel dessas instituições para a expansão do sistema **é a dotação financeira relativamente baixa por estudante na maioria dos países**. Em alguns países, isto representa um pouco mais da metade do valor gasto nas universidades. Isto pode ser explicado parcialmente, e não inteiramente, pelas diferenças dos programas, e levanta questões sobre a equidade do fornecimento. Em alguns, mas não em todos os países, isso é parcialmente compensado pelo fato de os estudantes das instituições não-universitárias pagarem taxas pouco elevadas. É preciso pensar mais cuidadosamente na

maneira de implementar um custo equitativo e uma estrutura pesada num sistema complexo e heterogêneo de ensino superior. Isso também levanta questões de qualidade, incluindo-se a qualidade do ensino, que deveria em princípio ser o centro de instituições não orientadas para a pesquisa, mas que na prática vem recebendo pouca atenção. Será que as instituições superiores não-universitárias oferecem valor por dinheiro? Isto é difícil de calcular com os dados disponíveis, mas evidências mostram que os retornos são desiguais, e variam consideravelmente entre as instituições e os cursos.

Futuramente, essas alternativas para as universidades desempenharão, provavelmente, um papel importante na oferta de ensino superior. No entanto, **seu exato papel para o sistema ainda está sendo resolvido**, englobando uma série de propostas estratégicas, desde a se tornar mais parecidas com as universidades ou a enfatizar as diferenças. As autoridades educacionais também precisarão pensar cuidadosamente no papel que elas pretendem que as não-universidades desempenhem no sistema de ensino superior.

Obtendo retornos do investimento nas TIC educacionais

Desde os meados de 1990, **as tecnologias de informação e comunicação (TIC) foram vistas por muitos como parte integral da estratégia visando à melhoria do ensino e da aprendizagem**. Isso é mais ambicioso que as utilizações precedentes de computadores, por exemplo, como auxílios suplementares ao ensino ou para reduzir custos de ensino. Mas será que as políticas para utilizar as TIC devem transformar o trabalho educacional? Que investimentos foram feitos, que tipo de retorno foi obtido, e que barreiras permanecem no desenvolvimento efetivo das TIC?

Todos os países da OCDE investiram muito nas TIC em escolas, embora a presença do equipamento ainda varie consideravelmente de um país para outro. Em 2003, o número de estudantes de 15 anos por computador nos diversos países variou de 3 a 25. Essas diferenças não podem ser explicadas unicamente pelas variações nas riquezas ou nas despesas educacionais globais. No entanto, a maioria das escolas agora tem acesso à Internet, e com a disponibilidade física de tecnologia se tornando mais presente, a atenção enfatiza cada vez mais a maneira de integrar as TIC ao ensino e à aprendizagem, com a intenção de produzir melhores resultados educacionais.

Ao avaliar o retorno do investimento nas TIC, deve-se considerar que as TIC podem ser utilizadas para melhorar o gerenciamento da informação entre escolas e atualizar as competências dos estudantes em TIC, bem como transformar o ensino e a aprendizagem. Em função do objetivo que se considera importante, o tipo de investimento nas TIC variará, portanto, é difícil medir o retorno global.

Uma indicação é a proporção de estudantes que utilizam computadores. Em alguns países, pelo menos um terço dos jovens de 15 anos utilizam computadores nas escolas menos de uma vez por mês, embora em algumas seu uso tenha ficado rotineiro: na Dinamarca, na Hungria e no Reino-Unido, dois estudantes sobre três utilizam computadores, várias vezes por semana ou diariamente. **De forma notável, o nível de**

investimento em equipamentos não constitui uma boa previsão da sua frequência de utilização, embora logicamente os países com um número de estudantes por computador particularmente elevado tenham um uso inferior à média. Geralmente, os estudantes não usam os computadores para aprenderem sobre conjuntos educacionais, mas sim para usarem os programas de e-mail e navegarem na Internet – ambos podem contribuir para o aporte de benefícios educacionais. Na verdade, constata-se que está havendo uma redução do número de estudantes que utilizam programas educacionais específicos.

Será que as TIC melhoram os resultados educacionais? As evidências referentes a esse assunto são imprecisas, embora **algumas pesquisas indiquem que uma maior utilização da tecnologia pode aumentar o desempenho**. Os ganhos potenciais maiores são para os que têm menor desempenho. De modo encorajador, as escolas nas quais esses estudantes estão concentrados são, de modo geral, tão bem equipadas com computadores quanto a média das escolas, e em alguns países muito mais. Isso contrasta com a distribuição dos computadores domésticos, o que favorece enormemente os estudantes mais avançados: assim, as escolas podem ajudar a contabilizar o efeito da exclusão digital. No entanto, nas escolas onde há poucos computadores, aqueles cujo desempenho é menor têm uma tendência abaixo da média em acessar os computadores; por isso, é importante que haja acesso dentro das escolas.

Os estudantes com menor desempenho têm o mesmo interesse em usar computadores que os outros estudantes, mas de modo geral são menos seguros. No entanto, os resultados dos estudos de caso indicam que as **TIC podem ser efetivamente utilizadas para aumentar o interesse e a confiança dos estudantes na aprendizagem**.

As barreiras que impedem as TIC produzirem os resultados desejados nas escolas podem incluir a insuficiência de recursos físicos, incluindo-se a falta de auxílio técnico e a irregularidade da manutenção. No entanto, mais fundamentalmente, as barreiras incluem as maneiras como são organizados a aprendizagem em sala de aula, as escolas e os sistemas educacionais. **Os diretores põem em evidência, sobretudo, quatro obstáculos para alcançarem seus objetivos no desenvolvimento das TIC**, cada um deles atingindo pelo menos 60% dos estudantes do Ensino Médio nos países da OCDE:

- Dificuldades em integrarem computadores na instrução em sala de aula.
- Problemas na programação de tempo suficiente para o uso do computador.
- Falta de conhecimento dos professores na utilização de computadores como uma ferramenta de ensino.
- Os professores não têm bastante tempo para preparar aulas usando o computador.

Para superar tais barreiras, os professores precisam ser bem treinados e preparados para utilizar computadores eficazmente, mas isto não bastará se a organização das escolas e das pedagogias permanecer imutável. Evidências nos estudos de caso mostram que, se as TIC representarem um sinal de mudança ou uma ferramenta que possibilite sua implementação, é preciso haver estreita interação entre o uso dos computadores e os outros aspectos do desenvolvimento escolar. Portanto, como no caso dos negócios, o potencial das TIC somente permanecerá realizado se sua introdução for combinada eficazmente com outros tipos de inovação.

A **educação permanente** é um conceito que foi originalmente aplicado à continuidade da aprendizagem além da instrução original. **Agora, significa uma abordagem da aprendizagem durante a vida, inclusive na escola.** A OCDE definiu um contexto[estrutura] para a educação permanente, que contém quatro elementos, cada um deles tendo implicações na instrução escolar:

- A educação organizada deveria ser *sistêmica e interligada*. A instrução escolar deveria, portanto, ser vinculada à educação em outras fases da vida.
- O educando deveria ser *o centro do processo de aprendizagem*. Isso constitui um requisito particularmente desafiador na educação obrigatória.
- Deveria ser dada ênfase à *motivação para aprender* – outro pedido desafiador para a educação inicial, da qual muitos se tornam desafetos.
- Deveria ser dado reconhecimento aos *múltiplos objetivos da educação*, em vez de se concentrar unicamente nos objetivos econômicos ou instrumentistas.

A maneira de os sistemas escolares avaliarem os ideais da educação permanente pode ser analisada em três níveis: o estudante individual, a escola como organização, e o sistema escolar.

Em relação aos estudantes, **os sistemas escolares precisam garantir** não somente que os estudantes completem sua escolaridade, mas também **que eles estimularão as competências das quais os estudantes terão necessidade durante sua vida adulta.** Na medida em que a conclusão do Ensino Médio estrutura os alicerces da educação permanente, o progresso tem sido estimulador. Na maioria dos países da OCDE, a grande maioria dos jovens sai atualmente da escola tendo uma qualificação de nível médio. Mas que tipo de competências e aptidões adquiriram ao fazerem isso? A pesquisa da PISA investigou a abrangência de alguns dos conhecimentos fundamentais que eles detêm e dos quais terão necessidade na vida adulta. As constatações dessa pesquisa demonstraram que ainda há muito a ser cumprido. Em muitos países, por exemplo, pelo menos um terço dos estudantes é incapaz de fazerem uma tarefa de leitura de complexidade moderada, uma competência fundamental necessária para a continuidade da educação permanente.

Ainda **deve ser observada uma ampla variedade de resultados da educação, e não somente as capacidades cognitivas.** O projeto de Definição e Seleção de Competências (DeSeCo) da OCDE identificou três tipos de competências diferentes necessárias na vida adulta: usar uma variedade de ferramentas ligadas ao conhecimento, incluindo-se a linguagem e a tecnologia; interação efetiva com outras pessoas; e ter autonomia própria. Embora essas competências sejam difíceis de avaliar, a PISA forneceu alguns indicadores para verificar se os estudantes estão bem preparados ou não para a educação permanente em diversos sentidos. Um aspecto mensurável da **autonomia** é o alcance que têm os estudantes em controlarem sua própria aprendizagem, e se aqueles que o fazem têm mais chances de conseguir melhor desempenho na escola. No que **se refere à motivação**, os resultados são encorajadores e mostram que a maioria dos estudantes de 15 anos têm o sentimento de "pertencer" à escola, embora uma minoria significativa não tenha esse

sentimento. Um aspecto notável dessa evidência é que em alguns países onde os estudantes têm um bom desempenho, um número relativamente alto se sente infeliz na escola, e isto poderia ter implicações nas probabilidades de, mais tarde, eles continuarem os estudos.

O segundo nível com os quais os princípios da educação permanente estão implicados, é o das **escolas**, que **precisam se tornar organizações de aprendizagem, em que os estudantes estão no centro da aprendizagem**. Isso abrange não somente a boa vontade dos professores em aprenderem e mudarem, bem como as inovações empreendidas pelas escolas para modificar o modo de aprendizagem. Isso requer que a educação incentive condições que possibilitem o sucesso da inovação em qualquer lugar. Uma destas é a aplicação do conhecimento da pesquisa. A segunda condição é a colaboração dos especialistas para encontrar novas maneiras de fazer as coisas, o que requer melhores redes de professores e incentivos para que os professores possam trabalhar juntos. A terceira consiste na criação de um sistema “modular” inovador, que permitiria simultaneamente as diferenças locais, e associaria as inovações locais a outras partes do sistema. Uma condição final para a inovação é o uso efetivo das tecnologias de informação e comunicação. Sob todos esses aspectos, há barreiras para as mudanças educacionais, embora em cada uma delas haja um potencial para o progresso.

Finalmente, em relação ao sistema, a educação permanente exige que haja um vínculo entre a escolaridade e os outros aspectos educacionais e de treinamento durante a vida das pessoas. **A questão principal é saber se a expansão contínua da instrução inicial é necessariamente desejável**. Embora forneça uma boa base para a educação permanente, isso também “afronta” potencialmente a educação, muito mais que no passado. Não há solução para essa questão, mas os países precisam pensar cuidadosamente sobre o momento no qual essas oportunidades estarão disponíveis. Após a educação de nível médio, pode ser necessário haver mais de um nível de área de atuação no incentivo às oportunidades de estudar em qualquer idade.

Impostos e educação permanente

As disposições que possibilitam aos indivíduos a educação permanente ao longo de suas vidas continuam pouco desenvolvidas. Em particular, os fatores que fazem com que seja interessante investir na aprendizagem, e que garantem que os meios financeiros para esse fim estão disponíveis, são muitas vezes baixos após a educação fundamental. **Potencialmente, a política fiscal é uma das maneiras de consolidar esses incentivos econômicos e financeiros**. No entanto, ainda que os impostos sejam utilizados para influenciar outras formas de investimento, raramente eles foram usados deliberadamente para influenciar a educação permanente. Isso não significa que não tenham influência. No entanto, essa influência tem sido, geralmente, mais acidental que planejada.

É possível recorrer aos impostos, bem como a outros incentivos fiscais, **para influenciar o investimento na aprendizagem, no caso de os benefícios da aprendizagem serem compartilhados entre a sociedade, os empregadores e os indivíduos**: portanto, os custos de aprendizagem não cobertos pelo setor público

acarretarão um nível sub-ótimo de investimento. A aprendizagem na idade adulta, diferentemente da educação fundamental, é assegurada de modo desigual pelo Estado. Como os custos podem ser compartilhados de modo mais sistemático? As recentes discussões da OCDE sobre as disposições co-existentes de financiamento indicaram que a política fiscal estava estreitamente vinculada, deliberadamente ou não, a esses programas. O desafio identificado numa conferência recente da OCDE sobre o assunto consiste em tornar esse tipo de abordagem mais sistêmico no governo, com a colaboração ativa dos ministérios das finanças.

Os sistemas fiscais têm vários objetivos. O primeiro consiste em obter dinheiro para os gastos públicos sem distorcer indevidamente a economia; a promoção de atividades de beneficentes também pode ser significativa. **Há duas maneiras principais para a política fiscal poder influenciar o investimento na educação permanente:**

- Primeiro, *através da tributação sobre os rendimentos*, provinda da venda de serviços de aprendizagem. Se a aprendizagem for considerada como um investimento, um dos objetivos deveria ser assegurar que esses rendimentos sejam tributados do mesmo modo que os outros investimentos, para manter uma certa neutralidade. Isto também exige que os mantenedores sejam tributados de modo igual. Uma das maneiras mais freqüentes de não se observar esse princípio é a imposição dos serviços de aprendizagem prestados por organizações com fins lucrativos, e não dos serviços prestados por entidades públicas ou sem fins lucrativos.
- Em segundo lugar, através do tratamento fiscal das *despesas* de investimentos em aprendizagem. Há várias maneiras de se isentar de tributação as despesas individuais e corporativas de aprendizagem. No entanto, é difícil encontrar um suporte neutro no conselho de administração. O modelo comum consiste em favorecer a aprendizagem para o emprego atual em vez de para o próximo emprego (no entanto, isso tem sido minimizado em alguns casos), em favorecer atividades mais facilmente mensuráveis em sala de aula em vez da aprendizagem no terreno, e em favorecer as despesas pelas empresas em vez das despesas dos indivíduos. Além do mais, os benefícios fiscais são mais dirigidos aos indivíduos e empresas mais abastados – aqueles cujas taxas de tributação marginais são relativamente altas.

Portanto, o último impacto dos incentivos fiscais na aprendizagem pode variar consideravelmente, em grande parte porque em alguns casos, o ponto morto pode ser alto. O resultado líquido da aplicação algo arbitrária e inconsistente da política fiscal à educação permanente é que foram criados sinais variados e inconsistentes. As autoridades fiscais em alguns países permanecem reticentes em abordar esta questão mais sistematicamente. Agora é necessário que os ministérios da educação e das finanças façam o inventário do tratamento fiscal das despesas e dos rendimentos vinculados à aprendizagem, avaliem seu impacto no investimento em capital humano, e levem em consideração se as políticas precisam ser ajustadas ou não.

Os pontos acima mencionados podem ser ilustrados pela reavaliação da política fiscal corrente e das evoluções recentes em três países. **Na Áustria**, vários mantenedores de aprendizagem são isentos de IVA, e muitos benefícios fiscais são concedidos aos indivíduos e firmas para certas categorias de despesas de treinamento. Assistiu-se ao recente aumento das possíveis maneiras de aprender, graças às quais os indivíduos podem reclamar benefícios fiscais sobre o rendimento. **Na Finlândia**, as isenções sobre o

imposto de renda são limitadas a determinados mantenedores especificados. O objetivo, no que se refere às despesas, é incluir todas as atividades que contribuem para a futura capacidade de aprendizagem das pessoas. No entanto, esse princípio é difícil de administrar com firmeza. A comissão estabelecida pelas autoridades educacionais esclareceu a política de despesas por parte dos empregadores. **Nos Países Baixos**, as autoridades foram particularmente ativas recentemente, ao empregarem a política fiscal para complementar o forte apoio do governo ao investimento no capital humano. Na última década, introduziram deduções para aumentar os incentivos para os empregadores investirem na aprendizagem, incentivarem o treinamento de grupos particulares desejados, e incentivarem os indivíduos a poupar com vista à aprendizagem. No entanto, desde 2002, as pressões fiscais, as dúvidas sobre a eficácia de algumas medidas, e a evolução das prioridades obrigaram o governo a cancelar algumas dessas iniciativas.

© 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 originalmente em Inglês e Francês.

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

Para mais informações, entre 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/

