COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 8.9.2006
COM(2006) 481 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Eficiência e equidade nos sistemas de educação e formação

{SEC(2006) 1096}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Eficiência e equidade nos sistemas de educação e formação

1. INTRODUÇÃO

1. O Conselho Europeu da Primavera de 2006[1] definiu os dois desafios que se colocam aos sistemas de educação e formação, ao concluir que são factores determinantes para o desenvolvimento do potencial de competitividade da UE a longo prazo e para a coesão social. Afirmou ainda que é necessário acelerar os processos de reforma para garantir a existência de sistemas de educação e formação de grande qualidade e simultaneamente eficientes e equitativos. Estes aspectos são fundamentais para a concretização dos objectivos da UE estabelecidos na parceria de Lisboa para o crescimento e o emprego e no método aberto de coordenação aplicado à inclusão social e à protecção social.

2. Na Europa, e no contexto dos condicionalismos orçamentais e dos desafios impostos pela globalização, a evolução demográfica e a inovação tecnológica, a melhoria da eficiência do sector da educação e formação merece agora uma atenção renovada. Esta nova abordagem é evidentemente desejável; no entanto, parte-se muitas vezes do princípio de que os objectivos de eficiência e equidade se excluem mutuamente. São frequentes os casos em que os sistemas de educação e formação reproduzem ou até agravam desigualdades existentes.

3. Não obstante, está provado que equidade[2] e eficiência[3], se consideradas numa perspectiva mais lata, se reforçam mutuamente. A presente comunicação concentra-se em políticas onde este princípio se aplica. Visa informar os responsáveis políticos sobre as tendências registadas em outros Estados-Membros e os trabalhos de investigação disponíveis a nível da UE, de modo a facilitar a tomada de decisões no processo actual de reforma dos sistemas. O documento de trabalho

---

[1] Conselho Europeu de 23-24 de Março de 2006, Conclusões da Presidência, página 23.

[2] A equidade representa o grau em que os indivíduos podem beneficiar da educação e da formação, em termos de oportunidades, acesso, tratamento e resultados. Um sistema é equitativo quando os resultados da educação e da formação são independentes do meio socioeconómico e de outros factores geradores de desvantagens educativas e quando o tratamento reflecte as necessidades específicas dos indivíduos em matéria de aprendizagem. As desigualdades decorrentes da pertença a um determinado sexo ou minoria étnica, deficiência, disparidades regionais, etc., não constituem o tema principal do presente documento, mas são relevantes na medida em que contribuem para as desvantagens socioeconómicas globais.

[3] A eficiência diz respeito à relação entre os meios investidos num processo e os resultados obtidos. Os sistemas são eficientes quando os meios investidos produzem resultados máximos. A eficiência relativa dos sistemas de educação é normalmente medida pelos resultados de testes e exames, enquanto que a sua eficiência em relação a toda a sociedade e economia se avalia pelas taxas de retorno aos níveis privado e social.

dos serviços da Comissão[4] expõe, em pormenor, os elementos disponíveis nesta matéria.

1.1 Dar resposta aos desafios económicos e sociais

4. A UE enfrenta quatro desafios socioeconómicos interrelacionados: a globalização e a emergência de países recém-industrializados e altamente competitivos; a demografia, na forma de uma população europeia em envelhecimento e fluxos migratórios; a rápida mudança na natureza do mercado de trabalho; e a revolução das TIC decorrente do progresso tecnológico. Cada um destes aspectos tem incidência na difícil tarefa de assegurar uma boa educação para todos. As pessoas com baixas qualificações estão mais expostas ao risco de desemprego e exclusão social. Em 2004, 75 milhões de cidadãos da UE eram pouco especializados (correspondendo a 32% da mão-de-obra), mas até 2010 só 15% dos novos postos de trabalho serão ocupados por pessoas que apenas têm a escolaridade mínima[5].

5. As políticas de educação e formação podem ter efeitos positivos nos resultados económicos e sociais, designadamente o desenvolvimento sustentável e a coesão social. Contudo, as desigualdades em termos de educação e formação acarretam também enormes custos ocultos, raramente visíveis nos sistemas de contabilidade pública. Nos EUA, o abandono do ensino secundário por parte de um jovem de 18 anos implica, ao longo da sua vida, custos médios globais estimados em 450 000 US dólares (350 000 euros) Aqui se incluem perdas de imposto sobre o rendimento, maior procura de cuidados de saúde e assistência pública, bem como os custos decorrentes de taxas mais elevadas de criminalidade e delinquência[6]. No Reino Unido, se mais 1% da população activa tivesse completado o ensino secundário, em vez de não possuir quaisquer qualificações, os benefícios para o país traduzir-se-iam, anualmente, em cerca de 665 milhões de libras esterlinas, resultantes de uma diminuição da criminalidade e de um crescimento dos rendimentos potenciais[7].

6. As políticas destinadas a reduzir este tipo de custos podem gerar benefícios em termos de equidade e eficiência. Os Estados-Membros podem maximizar os rendimentos reais e a longo prazo dos seus sistemas de educação e formação se, aquando da tomada de decisões sobre o processo de reforma, tiverem em consideração a equidade e a eficiência.

2. INTEGRAR A EFICIÊNCIA E A EQUIDADE NA PLANIFICAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA

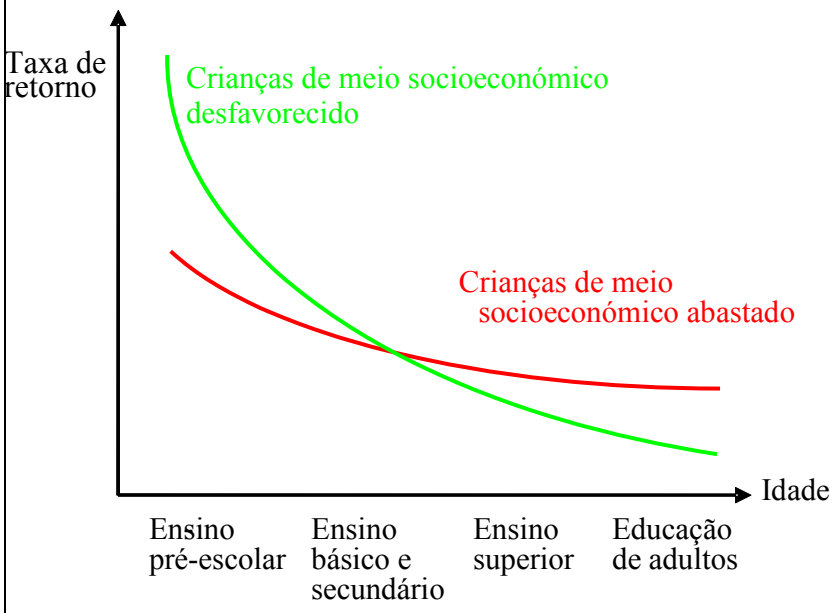
7. Os investimentos em educação e formação não produzem resultados imediatos. Por conseguinte, ao decidirem as prioridades em matéria de despesas, os governos devem prever uma planificação de longo prazo aos níveis local e nacional. Tal como se demonstra no capítulo seguinte, o ensino pré-escolar apresenta as taxas de retorno mais elevadas de todo o contínuo de aprendizagem ao longo da vida, em especial no

---

4 Documento de trabalho dos serviços da Comissão (SEC (2006) 1096)
5 Documento de trabalho, página 5.
6 Documento de trabalho, páginas 13-14.
7 Documento de trabalho, páginas 12-13.

que respeita às pessoas mais desfavorecidas, e os resultados deste investimento aumentam com o passar do tempo.

Figura 1: Retorno do investimento em diferentes níveis de aprendizagem ao longo da vida



Fonte: Cunha et al (2006) adaptado pela EENEE[8]

8. Esta necessidade de planificar os investimentos a longo prazo evidencia a importância das estratégias de aprendizagem ao longo da vida que os Estados-Membros se comprometeram a adoptar até finais de 2006. Os quadros nacionais e europeus de qualificações facilitarão o reconhecimento da aprendizagem em todos os contextos. Este reconhecimento é importante para promover a equidade, na medida em que os indivíduos menos favorecidos adquirem competências e aptidões essenciais[9] no quadro da educação não formal e informal. Garantir que toda a aprendizagem é reconhecida e transferível, a fim de eliminar os "impasses" nos percursos de aprendizagem, constitui, simultaneamente, um ganho de eficiência e equidade[10].

9. É necessária uma cultura de avaliação nos sistemas de educação e formação. Para serem eficazes a longo prazo, as políticas têm de ter por base dados sólidos. Os Estados-Membros, para poderem compreender e acompanhar o que se passa nos respectivos sistemas, têm de dispor de meios que lhes permitam produzir e consultar os trabalhos de investigação pertinentes, de uma infra-estrutura estatística capaz de recolher os dados necessários e de mecanismos de avaliação dos progressos, à medida que as políticas são aplicadas.

---

8 Rede Europeia de Peritos em Economia e Educação (*EENEE*): www.education-economics.org

9 COM(2005)548, 2005/0221 (COD), "Proposta de Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as competências chave para a aprendizagem ao longo da vida".

10 Documento de trabalho, páginas 15-16.

10. Por si só, as políticas educativas não podem corrigir as desigualdades em termos de educação. São vários os factores de ordem pessoal, social, cultural e económica que se conjugam para restringir as oportunidades educativas. É importante que existam abordagens intersectoriais capazes de associar as políticas de educação e formação às relacionadas com emprego, economia, inclusão social, juventude, saúde, justiça, habitação e serviços sociais. Estas políticas devem também ser concebidas para corrigir os desequilíbrios regionais em matéria de educação e formação.

Os Estados-Membros devem desenvolver uma cultura de avaliação. Devem conceber políticas para todo o contínuo de aprendizagem ao longo da vida, que tenham plenamente em conta, de forma combinada e a longo prazo, os requisitos de eficiência e equidade e complementem as políticas aplicadas em áreas conexas.

3. ASSEGURAR EFICIÊNCIA E EQUIDADE NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

3.1. Ensino pré-escolar: concentrar atenções na aprendizagem numa idade precoce

11. Muitos são os dados que revelam que a participação num ensino pré-escolar de qualidade acarreta benefícios duradouros em termos de resultados obtidos e de socialização durante a escolaridade e a carreira dos indivíduos, na medida em que facilita a aprendizagem posterior[11].

12. A experiência na Europa e nos EUA demonstra que os programas de intervenção precoce, em especial os dirigidos a crianças desfavorecidas, podem gerar importantes benefícios socioeconómicos, que perduram na idade adulta[12]. Entre os efeitos positivos figura a melhoria em termos de resultados escolares, taxas de retenção, níveis de emprego, remunerações, prevenção da criminalidade, relações familiares e saúde. Contudo, a fim de compensar situações de desvantagem ao longo do sistema educativo, os programas pré-escolares têm de ser acompanhados de intervenções subsequentes, nomeadamente, apoios à aprendizagem de línguas e à adaptação social; caso contrário, as suas vantagens tendem a desaparecer. A ausência de investimento em aprendizagem precoce induz a necessidade de adoptar medidas correctoras substancialmente mais onerosas em etapas posteriores da vida, o que se revela menos eficaz do ponto de vista de custos e pode ser associado a um aumento das despesas com a criminalidade, a saúde, o desemprego e outras políticas sociais.

13. Vários países europeus optaram por políticas de despesas destinadas a reforçar a educação pré-escolar e a corrigir as desvantagens o mais precocemente possível (e.g. BE, ES, FR, IT, HU). Estas políticas revelam-se altamente eficazes em termos de eficiência e equidade e justificam um elevado grau de prioridade na afectação das despesas públicas e privadas.

14. Há que considerar atentamente o tipo de ensino a ministrar na pequena infância e a pedagogia a utilizar. Os programas centrados na aprendizagem e nas competências pessoais e sociais tendem a produzir melhores resultados e, por conseguinte, repercussões mais positivas ao longo da vida[13]. Em vários países, deverá ser

---

[11] Documento de trabalho, páginas 15-16, 18.
[12] Documento de trabalho, páginas 18-19.
[13] Documento de trabalho, páginas 18-19.

melhorada a oferta de professores do ensino pré-escolar com formação específica. O envolvimento dos pais é essencial para o êxito do ensino pré-escolar e, no caso das crianças desfavorecidas, pode ser incentivado através de programas especiais de educação parental e sensibilização.

O ensino pré-escolar apresenta o rendimento mais elevado em termos de resultados obtidos e de adaptação social das crianças. Os Estados-Membros devem investir mais no ensino pré-escolar enquanto meio eficaz de lançar as bases da aprendizagem futura, prevenir o abandono escolar precoce e melhorar os resultados em termos de equidade e os níveis globais de competências.

3.2. Ensino básico e secundário: melhorar a qualidade do ensino básico para todos

15. Os sistemas de ensino e formação obrigatórios devem proporcionar a todos uma educação de base e competências fundamentais para que possam progredir numa sociedade assente no conhecimento. Este aspecto é particularmente importante para alguns grupos desfavorecidos e nos casos em que os Estados-Membros asseguram a educação de um grande número de migrantes e pessoas oriundas de minorias étnicas. Os sistemas de educação que comportam um *tracking*[14] precoce de alunos exacerbam as diferenças em termos do nível de instrução associadas ao meio social, conduzindo, assim, a resultados ainda mais díspares obtidos por alunos e escolas[15]. O *tracking* é considerado eficaz em alguns Estados-Membros, onde escolas inteiras são adaptadas a grupos de alunos com necessidades e níveis de instrução idênticos. Contudo, esta eficácia é posta em causa pelos resultados obtidos na prática. Os países europeus (e.g. DE, LI, LU, NL, AT) que agrupam os alunos em função das suas aptidões numa idade precoce apresentam disparidades mais acentuadas em termos de instrução do que outros com sistemas de ensino mais integrados.

16. O *tracking* precoce produz efeitos particularmente negativos nos níveis de instrução das crianças desfavorecidas, em parte porque tende a canalizá-las para formas de educação e formação menos prestigiosas. Retardar o *tracking* até ao ensino secundário superior, em conjugação com a possibilidade de mudar de tipo de escola, pode reduzir a segregação e promover a equidade, sem diminuir a eficiência[16].

17. Muitos Estados-Membros (e.g. BE-NL, CZ, IE, IT, LV, HU, PT, SK, UK)[17] envidaram esforços para melhorar a eficiência através da descentralização, dando aos diferentes estabelecimentos de ensino maior margem de manobra na determinação dos conteúdos dos cursos, na afectação dos orçamentos e na tomada de decisões em matéria de pessoal. Esta descentralização é normalmente motivada pelo facto de o conhecimento das circunstâncias locais e das necessidades específicas tornar mais eficaz a tomada de decisões. Na maioria dos países europeus (e.g. DK, EE, EL, FR,

---

14 Este termo designa a repartição de crianças em escolas distintas, em função das aptidões que revelam antes dos 13 anos de idade. Ainda que o *tracking* não implique necessariamente uma divisão entre as vertente académica/geral e profissional, na prática este tende a ser o caso. Esta definição não inclui o *streaming* (agrupamento em classes homogéneas), que consiste em adaptar os programas de estudos a diferentes grupos de crianças segundo as respectivas aptidões, mas no seio do mesmo estabelecimento de ensino.

15 Documento de trabalho, páginas 19-20.

16 Documento de trabalho, página 22.

17 Documento de trabalho, páginas 22-23.

IE, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, FI, UK, LI, NO, RO)[18] existem sistemas de responsabilização sob a forma de exames de saída realizados a nível central e sistemas de avaliação interna. Segundo certas informações disponíveis a nível internacional, a conjugação de uma autonomia local para os estabelecimentos de ensino e sistemas de responsabilização centrais podem melhorar os resultados dos alunos. No entanto, estes sistemas devem ser concebidos de forma a garantir o pleno respeito pelo princípio da equidade e a evitar consequências potencialmente variáveis, a nível local, de decisões descentralizadas, isto é, na definição de zonas pedagógicas (*catchment areas*). Alguns países integraram nos respectivos sistemas de responsabilização objectivos e incentivos em matéria de equidade, combinados com acções de acompanhamento destinadas a estabelecimentos que não atinjam os níveis de equidade exigidos.

18. Os factores mais importantes para a eficiência e a equidade são a qualidade, a experiência e a motivação dos professores, bem como os tipos de pedagogia que utilizam. Trabalhando em colaboração com os pais e os serviços de ajuda social aos alunos, os professores podem contribuir de forma essencial para garantir a participação dos mais desfavorecidos. Esta colaboração é particularmente eficaz nos casos em que as escolas dispõem de estratégias de inclusão, continuamente actualizadas e assentes em investigação pedagógica. Os Estados-Membros envidaram esforços consideráveis para encontrar a correcta dosagem de medidas para incentivar os professores experientes e motivados a trabalharem nas escolas mais difíceis[19]. Neste sentido, convém dar prioridade ao desenvolvimento de políticas de recrutamento que garantam o acesso de alunos desfavorecidos a um ensino de qualidade.

A maioria dos estudos nesta matéria sugere que os sistemas de educação e formação que procedem ao tracking dos alunos na primeira infância exacerbam o efeito da origem socioeconómica no nível de instrução, não contribuindo para aumentar a eficiência a longo prazo. A eficiência e a equidade podem ser melhoradas se as atenções forem concentradas no aperfeiçoamento da qualidade dos professores e dos processos de recrutamento em zonas desfavorecidas, bem como na concepção de sistemas de autonomia e responsabilização que previnam as desigualdades.

3.3. Ensino superior: melhorar o investimento e alargar a participação

19. O ensino superior é um sector fundamental das economias e das sociedades assentes no conhecimento, estando no centro do "triângulo de conhecimento" formado pela educação, inovação e investigação. Tal como ressalta da comunicação da Comissão sobre a modernização das universidades[20], o sector do ensino superior na UE está confrontado com inúmeros desafios e precisa de ser modernizado para que possa tornar-se competitivo e promover a excelência. Entre estes desafios conta-se a criação de sistemas diversificados que permitam a participação equitativa de todos, ao mesmo tempo que se mantêm viáveis financeiramente e desempenham a sua missão com maior eficácia. A Comissão propôs já que a UE visasse, no espaço de

---

18 Documento de trabalho, páginas 23-24.
19 Documento de trabalho, página 25.
20 COM (2006) 208 final.

uma década, dedicar pelo menos 2% do seu PIB a todas as actividades inerentes a um ensino superior modernizado[21], a fim de contribuir para a construção de uma sociedade baseada no conhecimento.

20. O número de estudantes tem vindo a crescer progressivamente, com o correspondente aumento das expectativas colocadas nas universidades europeias, mas os níveis de financiamento não acompanham esse crescimento. Ao mesmo tempo, o aumento do número de estudantes não se deu de forma equitativa, na medida em que favorece, na sua maioria, indivíduos de grupos socioeconómicos mais elevados ou cujos progenitores tenham frequentado o ensino superior[22].

21. Geralmente, parte-se do pressuposto de que um ensino superior "gratuito" (ou inteiramente financiado pelo Estado) é, por si só, equitativo. De facto, este princípio não corresponde à realidade, na medida em que o principal factor determinante na participação é a origem socioeconómica. São muitos os elementos que apontam para a existência de benefícios pessoais significativos para os indivíduos que frequentam o ensino superior, que não são inteiramente compensados por sistemas fiscais progressivos, o que pode ter efeitos redistributivos inversos. O efeito regressivo é particularmente acentuado nos casos em que os sistemas escolares exacerbam os efeitos dos antecedentes socioeconómicos nos níveis de instrução. A fim de gerar um equilíbrio mais justo entre os custos financiados pelos indivíduos e pela sociedade e os benefícios que cada um colhe,[23] e contribuir para dotar as universidades dos financiamentos adicionais de que necessitam, muitos países voltam-se agora para os principais beneficiários directos do ensino superior, isto é, os estudantes, para que invistam no seu próprio futuro, pagando eles mesmos as suas propinas (e.g. BE, ES, IE, NL, AT, PT, UK, LI)[24] Os dados disponíveis sugerem também que os efeitos das propinas no mercado podem melhorar a qualidade do ensino e da gestão nas universidades, reforçando a motivação dos alunos[25].

22. É evidente que a instituição de propinas sem um acompanhamento financeiro dos estudantes com menores recursos poderá agravar as desigualdades no acesso ao ensino superior. As pessoas mais desfavorecidas são muitas vezes as mais avessas ao risco e ao endividamento, e mais propensas a hesitar em dedicar tempo aos estudos, em vez de ganhar dinheiro, quando os benefícios pessoais após a obtenção do diploma não estão garantidos. Este facto é particularmente relevante nos casos em que o nível das propinas tem por base a previsão de taxas de retorno futuras, partindo do pressuposto implícito que a economia continuará a compensar os licenciados na mesma medida que faz actualmente. Ao garantir empréstimos bancários e oferecendo empréstimos reembolsáveis em função dos rendimentos futuros, bem como bolsas de estudos atribuídas ou não sob condição de recursos, os governos podem incentivar o acesso de alunos menos favorecidos financeiramente. Em vários países europeus (e.g. BE, ES, FR, IE, IT, LV, LT, NL, AT, PT, UK, LI) foram já introduzidos sistemas deste tipo. Estes exemplos são demasiado recentes para serem estudados em profundidade, mas os casos da Austrália e dos EUA mostram que a instituição de

---

21 COM (2006) 208 final. Ver também COM (2006) 30 e COM (2005) 152.
22 Documento de trabalho, páginas 25-26.
23 A taxa média de retorno do ensino superior está próximo dos 9% em dez países da OCDE.
24 Documento de trabalho, páginas 27-29.
25 Documento de trabalho, página 28.

propinas, complementada por apoios financeiros específicos, contribui para o aumento do número de estudantes, sem produzir efeitos negativos na equidade[26].

23. Em resultado de desigualdades numa fase precoce do ciclo educativo, os alunos de meios desfavorecidos não conseguem, muitas vezes, atingir o nível de qualificações exigido para acederem ao ensino superior. Mesmo aqueles que se mostram relutantes em entrar na universidade[27]. É fundamental que existam políticas para reforçar a eficácia e a equidade dos sistemas educativos, em conjugação com acções destinadas a alterar as percepções culturais relativamente ao ensino superior. Para tal, a informação sobre as oportunidades e vantagens proporcionadas pelo ensino superior deve ser dirigida aos alunos, através de visitas a escolas, programas de mentoria e orientação contínua e, sobretudo, às famílias quando as crianças são mais pequenas[28]. As universidades devem ser encorajadas a desenvolver políticas globais de sensibilização das pessoas marginalizadas e de acesso ao ensino, que poderão incluir a introdução de programas de acesso e de lugares reservados para esses indivíduos.

O acesso gratuito ao ensino superior não garante, necessariamente, a equidade. Para reforçar a eficácia e a equidade, os Estados-Membros devem criar as condições e os incentivos adequados para gerar maiores investimentos de fontes públicas e privadas, designadamente através da instituição de propinas combinadas com medidas de acompanhamento financeiro para os mais desfavorecidos, sempre que tal for pertinente. São também necessárias acções específicas a nível da escola. As instituições de ensino superior devem proporcionar um leque mais diferenciado de cursos e incentivos, de forma a dar resposta a necessidades sociais e económicas cada vez mais distintas.

3.4. Ensino e formação profissionais: melhorar a qualidade e a relevância

24. À medida que a população envelhece, o nível de desemprego juvenil persistentemente elevado na UE constitui um problema cada vez mais grave. Em 2050, a percentagem de europeus com mais de 65 anos será de 65%, com uma diminuição de 20% de pessoas em idade activa (15-64 anos)[29]. Também a procura de trabalhadores mais qualificados será acrescida. Os indivíduos com baixos níveis de instrução que acedem pela primeira vez ao mercado de trabalho estão mais expostos ao risco de desemprego. Ainda que uma intervenção atempada para aumentar os níveis de participação e instrução seja o método mais eficaz de melhorar as perspectivas de emprego, a transição do mundo do ensino para a esfera laboral é crucial. Os dados disponíveis sugerem que em países com sistemas de ensino e formação profissionais bem desenvolvidos, é legítimo que os participantes esperem razoáveis retornos sob a forma de rendimentos[30]. A supressão de "impasses" nos sistemas de formação, de forma a que os alunos possam aceder ao ensino superior, é fundamental para reforçar o seu carácter aliciante. Os Estados-Membros devem desenvolver percursos flexíveis e bem definidos, desde o ensino profissional até a uma aprendizagem avançada e ao mundo do emprego. Isto deverá contribuir para um

---

26 Documento de trabalho, página 29.
27 Documento de trabalho, página 28.
28 Documento de trabalho, página 29.
29 Documento de trabalho, página 30.
30 Documento de trabalho, página 30.

equilíbrio em termos do número de indivíduos com ensino superior e qualificações profissionais que traduzam com maior exactidão as necessidades do mercado de trabalho.

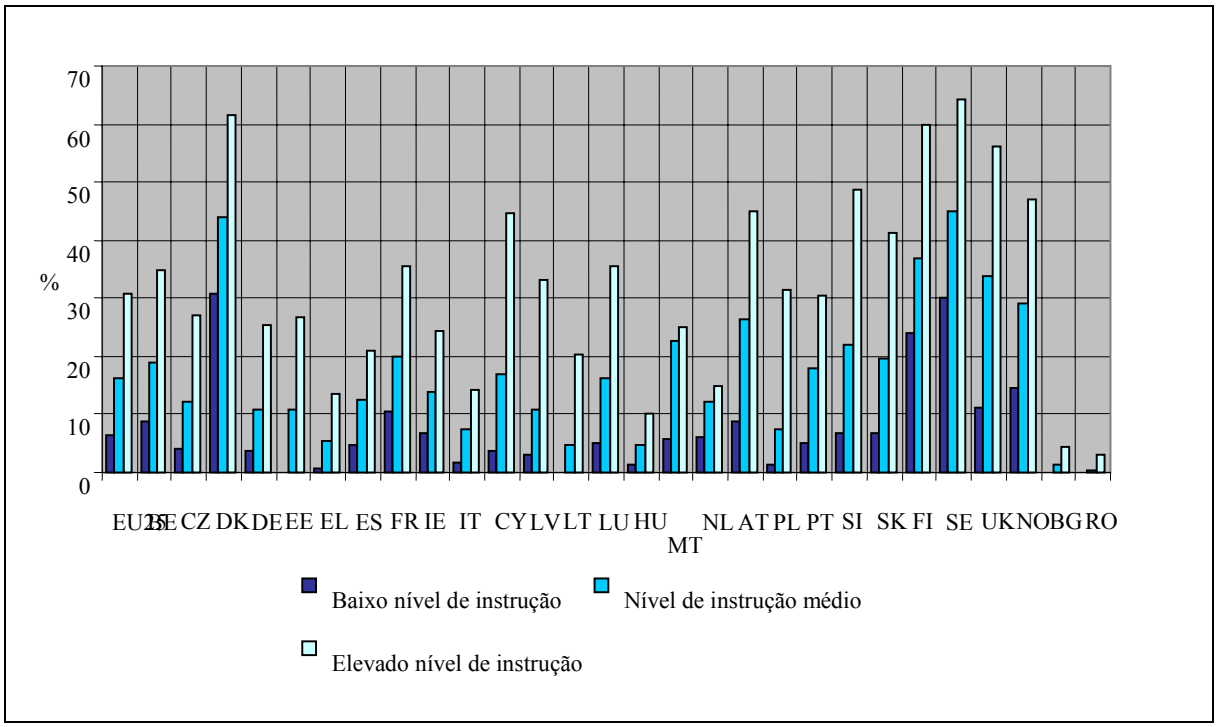
25. Em virtude dos desafios colocados pelo envelhecimento da população, é importante, em termos de eficiência e equidade, que sejam proporcionadas aos adultos melhores oportunidades de aprendizagem, quanto mais não seja para nelas envolver os trabalhadores poucos especializados e contribuir para que se adaptem melhor às mutações do mercado de trabalho. Os empregadores tendem a ministrar formação em situação de trabalho aos indivíduos mais especializados, o que gera retornos substanciais em termos de rendimento, que ao indivíduo, quer ao empregador[31]. No entanto, as empresas têm-se mostrado relutantes em ministrar formação aos desfavorecidos, aos menos instruídos e a todos quantos carecem das competências básicas.

26. Apenas 10,8% dos adultos europeus participam em acções de aprendizagem ao longo da vida em contextos formais, não formais ou informais, percentagem que está longe da meta de 12,5% fixada pela EU para 2010. Dados sobre os anteriores níveis de instrução dos indivíduos em aprendizagem não formal (figura 2) mostram que as pessoas na base da escala de qualificações são menos propensas a participar em acções de aprendizagem avançada e a melhorar as suas perspectivas de emprego.

---

[31] Documento de trabalho, página 31.

Figura 2: Participação de pessoas na faixa etária 25-64 em aprendizagem não formal, por nível de instrução (%), 2003



■ **UE 25: 6,5 %** ■ **UE 25: 16,4 %** ■ **UE 25: 30.9 %**
Fonte: EUROSTAT: LFS, AHM, 2003
População abrangida: 25-64 anos Período de referência: 12 meses

27. As vantagens sociais e culturais da formação são importantes, na medida em que proporcionam um sentido de compromisso social e podem contribuir para o reingresso dos adultos no ciclo de aprendizagem. Em termos de equidade, os desempregados e as pessoas que não tiveram sucesso no sistema de ensino obrigatório precisam que lhes seja proporcionado acesso a regimes públicos de formação de adultos; no entanto, as repercussões desses regimes na melhoria das perspectivas de emprego dos adultos desfavorecidos têm-se revelado, de um modo geral, muito reduzidas[32]. Para melhorar esta situação, podem ser consideradas duas abordagens.

28. Em primeiro lugar, os regimes de educação e formação de adultos com êxito comprovado têm, muitas vezes, por base parcerias entre empresas, o sector público, os parceiros sociais e organizações locais do terceiro sector[33]. E centram-se em grupos-alvo específicos e respectivas necessidades. As parcerias a nível do ensino secundário superior podem também envolver os jovens em risco de abandono, proporcionando-lhes uma envolvente de aprendizagem alternativa[34]. É evidente que estas iniciativas implicam um esforço financeiro, mas os custos da inacção e o

---

32 Documento de trabalho, páginas 33-34.

33 O Conselho e a Comissão reconheceram a importância do diálogo social: http://ec.europa.eu/comm/employment_social/social_dialogue/

34 Documento de trabalho, páginas 34-37.

consequente elevado abandono escolar precoce são consideravelmente mais onerosos[35].

29. Em segundo lugar, a formação deve estar intimamente ligada às necessidades de competências dos empregadores. Para a tornar relevante, é necessário envolver as empresas, não apenas através da constituição de parcerias, mas também do aumento da componente "formação em actividade". Para mais eficazmente fazer corresponder a oferta e a procura e facilitar as opções educativas e de carreira, os governos devem difundir mais informações sobre as necessidades de competências do mercado laboral. O apoio do Estado a regimes de formação organizados à escala da indústria ou de um sector é susceptível de fomentar o investimento privado, na medida em que a partilha dos custos globais faz baixar os encargos para as empresas e os trabalhadores[36]. Do mesmo modo, a "caça aos cérebros" – desincentivo comum ao investimento em formação por parte dos empregadores – não é tão importante. As empresas devem investir no ensino e na formação para se manterem competitivas e poderem cumprir as respectivas responsabilidades sociais, ao mesmo tempo que se tornam "organizações aprendentes"[37]. Os regimes de formação associados ao mercado de trabalho deram já provas de sucesso, em especial quando se concentram nas necessidades de competências da economia regional e local, multiplicando assim as oportunidades de emprego das pessoas desfavorecidas[38].

Os Estados-Membros devem desenvolver percursos diversos e bem definidos, desde o ensino profissional até a uma aprendizagem avançada e ao mundo do emprego. Devem igualmente melhorar os programas públicos de formação destinados aos desempregados e aos indivíduos em desvantagem. A qualidade e a relevância desses programas podem ser reforçadas, incentivando a criação de parcerias entre os agentes relevantes a nível local e regional e facilitando a participação do sector privado.

4. A ACÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

30. É claramente aos Estados-Membros que cabe o papel de dar resposta aos desafios apontados na presente comunicação. Para além das recomendações que aqui lhes são dirigidas, é também necessária uma acção à escala da UE. Todos os países sofrem os mesmos efeitos da concorrência económica e das tendências sociais globais, que podem variar, no entanto, em função da situação de cada um. O valor acrescentado de uma abordagem europeia reside no facto de sistemas diversos de educação e formação poderem tirar partido da aprendizagem mútua e do intercâmbio de boas práticas.

31. O novo programa de aprendizagem ao longo da vida contribuirá para a mobilidade de milhões de indivíduos, dotando-os de novas competências e ajudando-os a adaptar-se ao mercado de trabalho europeu; através da cooperação internacional, reforçará também a qualidade e a interconectividade das instituições europeias de ensino e

---

35 Documento de trabalho, páginas 12-14.

36 Documento de trabalho, páginas 34-35, 37-38.

37 COM(2006) 136, "Concretizar a Parceria Renovada para o Crescimento e o Emprego - Tornar a Europa um Pólo de Excelência em termos de Responsabilidade Social das Empresas"

38 Documento de trabalho, página 38.

formação. Este programa funcionará em sinergia com os novos mecanismos dos Fundos Estruturais, que apoiarão as reformas dos sistemas e projectos destinados a multiplicar a oferta de educação e formação.

32. No quadro da estratégia de Lisboa renovada e do programa de trabalho "Educação e Formação 2010", a UE ajuda os Estados-Membros a conceber e a aplicar as respectivas políticas de educação e formação, facilitando o intercâmbio de informações, dados e melhores práticas, através da aprendizagem mútua e do processo de revisão interpares. A eficiência e a equidade serão tema prioritário no âmbito deste trabalho e a UE investirá particularmente no desenvolvimento de uma cultura de avaliação e no intercâmbio de melhores práticas na área do ensino pré-escolar. A Comissão pretende também avançar com trabalhos no domínio da aprendizagem de adultos, do desenvolvimento de um quadro europeu de qualificações e de um quadro europeu de estatísticas e indicadores. Estas acções serão apoiadas por investigação em matéria de eficiência e equidade, financiados no âmbito do 7.º programa-quadro comunitário de I&D.