

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RECOMENDAÇÕES

CONSELHO

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 19 de dezembro de 2016

sobre percursos de melhoria de competências: novas oportunidades para adultos

(2016/C 484/01)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 165.º e 166.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Na sociedade de hoje, é imperativo que todas as pessoas disponham de um vasto conjunto de aptidões, conhecimentos e competências, incluindo níveis suficientes de literacia, numeracia e competências digitais que lhes permitam realizar todas as suas potencialidades, desempenhar um papel ativo na sociedade e assumir as suas responsabilidades sociais e cívicas. Tais aptidões, conhecimentos e competências são também essenciais para aceder ao mercado de trabalho e nele progredir, bem como para prosseguir ações de educação e formação.
- (2) As ofertas de emprego exigem um nível cada vez mais elevado e um leque cada vez maior de competências. No futuro, será menor a oferta de empregos pouco especializados. Mas mesmo empregos que tradicionalmente requeriam qualificações de nível inferior ou que nem sequer requeriam qualificações estão a tornar-se cada vez mais exigentes. A grande maioria dos empregos exigirá um certo grau de competências digitais e serão cada vez mais os empregos pouco especializados para os quais são necessárias algumas competências essenciais ou genéricas (tais como a comunicação, resolução de problemas, trabalho em equipa e inteligência emocional).
- (3) Em 2015, 64 milhões de pessoas, isto é, mais de um quarto da população da União entre os 25 e os 64 anos, deixaram a educação e a formação iniciais com, no máximo, uma qualificação de ensino secundário inferior. Embora não exista qualquer meio de medir os níveis de competências de base dessas pessoas, o inquérito sobre as competências dos adultos (PIAAC) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), que testa níveis de literacia, numeracia e resolução de problemas em ambientes de forte componente tecnológica, indica que os adultos na faixa etária dos 16 aos 65 apresentavam proporções idênticas de desempenhos correspondentes ao nível mais baixo de proficiência em 20 Estados-Membros.
- (4) Além disso, os dados de 2013 do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da OCDE salientam a proporção importante de jovens com 15 anos de idade que obtêm resultados negativos em leitura (17,8 %), matemática (22,1 %) e ciências (16,6 %). Esses resultados continuam a superar o valor de referência de 15 % fixado no programa Educação e Formação para 2020 (EF 2020).
- (5) O PIAAC indica que os adultos com altos níveis de proficiência em literacia, numeracia e resolução de problemas em ambientes digitais tendem a ter mais êxito no mercado de trabalho. Simultaneamente, 20 % a 25 % dos adultos europeus na faixa etária dos 16 aos 65 com níveis baixos de proficiência nestas competências são menos suscetíveis de frequentar ações de aprendizagem ou de participar plenamente numa economia e sociedade de forte componente digital. Correm um maior risco de desemprego, registam maior incidência de pobreza e de exclusão social e riscos mais importantes para a saúde e têm uma esperança de vida mais baixa, enquanto os seus filhos têm maiores probabilidades de insucesso escolar.

- (6) As pessoas pouco qualificadas com graves insuficiências nas competências básicas podem representar uma proporção elevada dos desempregados (em especial os desempregados de longa duração) e de outros grupos vulneráveis, como por exemplo os trabalhadores mais velhos, as pessoas economicamente inativas e os nacionais de países terceiros. Essas insuficiências dificultam o seu acesso ou regresso ao mercado de trabalho.
- (7) As políticas dos Estados-Membros para reduzir o abandono precoce da educação e da formação, em conformidade com a Recomendação do Conselho de 28 de junho de 2011⁽¹⁾ e as Conclusões do Conselho de 23 de novembro de 2015 sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce, baseadas em medidas de prevenção, intervenção e compensação, estão a produzir efeitos positivos. Em 2015, a taxa média de abandono escolar precoce na União no grupo etário dos 18 aos 24 ficou cerca de um ponto percentual aquém da meta de referência de 10 % da estratégia Europa 2020, mas com acentuadas variações entre os Estados-Membros. Mesmo que a meta de referência tivesse sido alcançada, esses 10 % de pessoas entrariam na idade adulta com sérias dificuldades em aceder a um emprego sustentável. Além disso, há ainda muitas pessoas na faixa etária a partir dos 25 anos que abandonaram precocemente a educação, muitas delas nacionais de países terceiros e outras pessoas oriundas da imigração ou de meios desfavorecidos.
- (8) A participação de adultos pouco qualificados na aprendizagem ao longo da vida continua a ser quatro vezes inferior à das pessoas com qualificações de nível superior. O acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida continua a ser desigual entre grupos socioeconómicos, sendo menor em alguns grupos da população em idade ativa, especialmente os nacionais de países terceiros. É, pois, fundamental para o sucesso das medidas de melhoria de competências encorajar uma participação alargada e inclusiva. É essencial envidar esforços para chegar às pessoas que necessitem especialmente de motivação, apoio e orientação ao longo da vida, especialmente as que estão mais afastadas do mercado de trabalho ou da educação e formação.
- (9) Os percursos de melhoria de competências seriam destinados a adultos com baixo nível de qualificações, conhecimentos e competências, que não sejam elegíveis para apoio ao abrigo da Garantia para a Juventude⁽²⁾, e oferecer-lhes-iam oportunidades flexíveis para melhorar a literacia, a numeracia e as competências digitais e para progredir em direção a níveis do Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) mais elevados, relevantes para o mercado de trabalho e para a participação ativa na sociedade. Tal poderá ser alcançado através de ações de ensino e formação ministradas em contextos de aprendizagem adequados em que professores e formadores qualificados apliquem metodologias de ensino específicas para adultos e explorem o potencial da aprendizagem digital.
- (10) Tendo em conta a legislação, as circunstâncias e os recursos disponíveis a nível nacional, os Estados-Membros podem centrar os percursos de melhoria de competências nos respetivos grupos-alvo prioritários identificados. Podem ser disponibilizados em conformidade com as disposições de aplicação decididas pelos Estados-Membros e com base no compromisso e no interesse do indivíduo em enveredar por esse percurso.
- (11) A melhoria das aptidões e competências dos adultos contribui de forma importante para a realização dos objetivos da estratégia Europa 2020, como se reflete no ciclo político do Semestre Europeu.
- (12) A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reconhece o direito de todas as pessoas à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua.
- (13) Os objetivos de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas de 2015 apelam à tomada de medidas para garantir que todos os jovens e uma parte substancial dos adultos, tanto homens como mulheres, adquiram o domínio da leitura e da escrita até 2030.
- (14) A Recomendação 2006/962/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida⁽³⁾, constitui um quadro de referência que ajuda os Estados-Membros a garantir que, até ao termo do ciclo de educação e formação iniciais, os jovens adquirem as competências essenciais que os preparam para a vida adulta, para a prossecução da aprendizagem e para a vida profissional. Esse quadro ajuda os Estados-Membros a assegurar que os adultos são capazes de desenvolver e atualizar as suas competências essenciais ao longo da vida.
- (15) O Quadro Europeu de Competências Digitais para os Cidadãos proporciona uma referência comum europeia para o que significa, na sociedade de hoje, ser um cidadão conhecedor do mundo digital, ao mesmo tempo que define competências e níveis de competências em cinco áreas fundamentais.
- (16) A Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2008, relativa à instituição do quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida⁽⁴⁾, criou um quadro de referência comum de qualificações de oito níveis expressos em termos de resultados da aprendizagem, que podem ser alcançados por vários percursos de aprendizagem formal, não formal e informal.

⁽¹⁾ JO C 191 de 1.7.2011, p. 1.

⁽²⁾ Recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013 relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (JO C 120 de 26.4.2013, p. 1).

⁽³⁾ JO L 394 de 30.12.2006, p. 10.

⁽⁴⁾ JO C 111 de 6.5.2008, p. 1.

- (17) O Relatório Conjunto de 2015 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020) enunciou, como prioridades de ação na área da aprendizagem de adultos, nomeadamente, o fornecimento de competências em literacia, numeracia e literacia digital e a abertura de segundas oportunidades suficientes que conduzam a uma qualificação reconhecida no âmbito do QEQ para as pessoas sem qualificações de nível 4 do QEQ. Esse Relatório Conjunto inclui também resultados a atingir a médio prazo no ensino e formação profissionais (EFP), incluindo a melhoria do acesso universal a qualificações graças a sistemas de EFP mais flexíveis e permeáveis, nomeadamente através da prestação de serviços de orientação eficazes e integrados e da disponibilização de mecanismos de validação das aprendizagens não formais e informais.
- (18) A Recomendação do Conselho de 20 de dezembro de 2012, sobre a validação da aprendizagem não formal e informal ⁽¹⁾, convida os Estados-Membros a estabelecer, até 2018, disposições nacionais para a validação (identificação, documentação, avaliação e certificação) da aprendizagem não formal e informal. Aqui se incluem possibilidades de os desempregados ou as pessoas em risco de desemprego se submeterem a uma «auditoria de competências» destinada a identificar os seus conhecimentos, aptidões e competências.
- (19) A Recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude, preconiza que os jovens com menos de 25 anos beneficiem de uma boa oferta de emprego, educação contínua, oportunidade de aprendizagem ou estágio nos quatro meses seguintes à perda do emprego ou à saída da educação formal. Convida os Estados-Membros a propor aos jovens que abandonaram a escola precocemente e aos jovens com poucas qualificações percursos de reintegração na educação ou na formação ou ainda programas de educação de segunda oportunidade, com modelos de aprendizagem que respondam às suas necessidades específicas e lhes permitam adquirir as qualificações de que carecem.
- (20) A Recomendação do Conselho de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho ⁽²⁾, recomenda que seja garantido aos desempregados de longa duração o acesso a avaliações aprofundadas e a orientações personalizadas, bem como um acordo de integração profissional, que inclua uma proposta de emprego individualizada e a identificação de um ponto de contacto único, o mais tardar quando completados 18 meses de desemprego.
- (21) A Recomendação 2008/867/CE da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho ⁽³⁾, convida os Estados-Membros a expandir e melhorar o investimento em capital humano, através de políticas inclusivas de educação e formação, incluindo estratégias eficazes de aprendizagem ao longo da vida e a adaptação dos sistemas de educação e formação em resposta a novas exigências de competências e à necessidade de competências digitais.
- (22) As Conclusões do Conselho de 5 e 6 de junho de 2014, sobre a integração dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na União, reafirmaram os Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes na UE, adotados em 2004, designadamente que os esforços no domínio da educação são fundamentais para preparar os imigrantes, e em especial os seus descendentes, para serem participantes mais ativos e com mais êxito na sociedade.
- (23) A Resolução do Conselho de 21 de novembro de 2008, intitulada «Integrar melhor a orientação ao longo da vida nas estratégias de aprendizagem ao longo da vida» ⁽⁴⁾, convida os Estados-Membros a aplicarem quatro princípios diretores para acompanhar as transições profissionais ao longo da vida dos cidadãos: favorecer a aquisição da capacidade de orientação ao longo da vida; facilitar o acesso de todos os cidadãos aos serviços de orientação; desenvolver a garantia de qualidade nos serviços de orientação; e incentivar a coordenação e cooperação dos diversos intervenientes a nível nacional, regional e local.
- (24) Apesar destes esforços, o acesso e a participação de adultos pouco qualificados em oportunidades de educação e formação continuam a ser um desafio. As políticas ativas de emprego visam integrar os desempregados no mercado de trabalho tão rapidamente quanto possível, mas nem sempre oferecem oportunidades flexíveis e personalizadas de melhoria de competências. Poucas são as políticas públicas que abordam a necessidade de dar às pessoas que já trabalham a possibilidade de melhorar as suas competências, o que as deixa em risco de obsolescência dessas competências e de perda de emprego, ao passo que as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho são as que mais precisam de melhorar as suas competências, mas são as mais difíceis de alcançar.
- (25) O Conselho e os representantes dos Governos dos Estados-Membros convidaram a Comissão a apresentar uma proposta de nova agenda de competências para a Europa que incidisse, nomeadamente, sobre as formas de impulsionar o desenvolvimento de competências e a aquisição de conhecimentos e reconhecesse que a conclusão do último ciclo do ensino secundário ou equivalente tende a ser considerado o requisito mínimo para garantir uma transição bem sucedida do ensino para o mercado de trabalho e obter acesso à formação contínua.

⁽¹⁾ JO C 398 de 22.12.2012, p. 1.

⁽²⁾ JO C 67 de 20.2.2016, p. 1.

⁽³⁾ JO L 307 de 18.11.2008, p. 11.

⁽⁴⁾ JO C 319 de 13.12.2008, p. 4.

- (26) A base de conhecimentos à disposição dos decisores políticos e dos profissionais nesta área está em expansão, mas ainda está incompleta. Os órgãos da União, em especial o Eurostat, a Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) e o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop), poderiam aprofundar a investigação, a especialização e a análise relevantes. Os resultados dos trabalhos realizados no âmbito da cooperação europeia nos domínios do emprego, da educação e da formação, poderiam contribuir mais para desenvolver a base de conhecimentos e a aprendizagem mútua.
- (27) As organizações patronais, os empregadores, os sindicatos, as câmaras da indústria, do comércio e dos ofícios, as entidades nacionais envolvidas no planeamento, na organização ou na promoção da educação e formação e nas políticas de integração dos migrantes, os serviços de emprego, os prestadores de educação e formação, as organizações intermédias e setoriais, as organizações da sociedade civil, os operadores económicos locais e regionais, as bibliotecas, os serviços comunitários e os próprios aprendentes adultos contam-se entre as principais partes interessadas no esforço concertado para atingir, envolver, orientar e apoiar as pessoas à medida que avançam nos seus percursos de melhoria de competências.
- (28) A heterogeneidade do grupo-alvo e a fragmentação e complexidade das medidas neste domínio resultam, muitas vezes, numa ausência de abordagens sistemáticas da melhoria das competências da mão de obra e numa falta de sensibilização para os benefícios socioeconómicos que essa melhoria acarreta. Por conseguinte, seriam bem-vindos esforços políticos coerentes, assentes numa coordenação eficaz e em parcerias entre os vários domínios de ação.
- (29) Dado que os sistemas de educação e formação e a situação no mercado de trabalho variam substancialmente entre Estados-Membros e regiões, não há uma abordagem universal única para a empregabilidade. Neste contexto, o avanço no sentido de um determinado nível de qualificação constitui um meio de reforçar a empregabilidade e a participação ativa na sociedade, e não um fim em si mesmo,

RECOMENDA AOS ESTADOS-MEMBROS QUE,

em conformidade com a legislação, as circunstâncias e os recursos disponíveis a nível nacional, e em estreita cooperação com os parceiros sociais e os prestadores de educação e formação:

- 1) Disponibilizem aos adultos com baixo nível de qualificações, conhecimentos e competências, como, por exemplo, os que abandonaram a educação ou a formação iniciais sem concluir o ensino secundário superior ou equivalente e que não são elegíveis para apoio ao abrigo da Garantia para a Juventude, o acesso a percursos de melhoria de competências que lhes proporcionem a oportunidade de, em função das suas necessidades individuais:
 - a) Adquirir um nível mínimo de literacia, numeracia e competência digital; e/ou
 - b) Adquirir um conjunto mais vasto de qualificações, conhecimentos e competências pertinentes para o mercado de trabalho e a participação ativa na sociedade, com base na Recomendação 2006/962/CE sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, progredindo no sentido de obterem uma qualificação de nível 3 ou de nível 4 do QEQ, em função das circunstâncias nacionais.
- 2) Tendo em conta as circunstâncias nacionais, os recursos disponíveis e as estratégias nacionais existentes, identifiquem os grupos-alvo prioritários para a realização de percursos de melhoria de competências a nível nacional. Nesse processo, tenham também em conta o género, a diversidade e os vários subgrupos que compõem a população visada.
- 3) Sempre que adequado, assentem a conceção dos percursos de melhoria de competências em três fases: avaliação de competências, oferta de aprendizagem adaptada, flexível e de qualidade e validação e reconhecimento de competências adquiridas. Essas fases poderão ser facilitadas pelas medidas de orientação e de apoio previstas nos pontos 12 a 14 e o recurso ao melhor uso do potencial das tecnologias digitais, se for caso disso.

Avaliação de competências

- 4) Ofereçam aos adultos nos grupos-alvo prioritários definidos em conformidade com o ponto 2 a oportunidade de serem sujeitos a uma avaliação, ou seja, uma auditoria de competências, para identificar as competências existentes e as necessidades de melhoria de competências.
- 5) Apliquem, sempre que adequado, aos adultos pouco qualificados os métodos de validação estabelecidos em conformidade com a Recomendação do Conselho de 20 de dezembro de 2012, sobre a validação da aprendizagem não formal e informal, a fim de identificar, documentar, avaliar e certificar as competências existentes.

Oferta de aprendizagem adaptada e flexível

- 6) Disponibilizem uma oferta de educação e formação, em conformidade com o ponto 1, que satisfaça as necessidades identificadas na avaliação de competências. Para os migrantes de países terceiros, incluam, sempre que adequado, oportunidades de aprendizagem linguística e preparação para a formação.

- 7) Caso tal seja conforme com os sistemas e circunstâncias nacionais, permitam uma maior utilização de unidades de resultados de aprendizagem que possam ser documentadas, avaliadas e validadas, a fim de registar os progressos dos aprendentes em diferentes fases.
- 8) Tenham em conta, na medida do possível, as necessidades dos mercados de trabalho locais, regionais e nacionais ao formular uma oferta nos termos do ponto 1, e concretizem essa oferta em estreita cooperação com as partes interessadas pertinentes, em especial os parceiros sociais e os atores económicos locais, regionais e nacionais.

Validação e reconhecimento

- 9) Desenvolvam os métodos de validação existentes, estabelecidos em conformidade com a Recomendação do Conselho de 20 de dezembro de 2012, sobre a validação da aprendizagem não formal e informal, a fim de avaliar e certificar os conhecimentos, as qualificações e as competências adquiridas, incluindo a aprendizagem no local de trabalho, e promovam o seu reconhecimento no sentido da obtenção de uma qualificação, em conformidade com os quadros e sistemas nacionais de qualificações.
- 10) Em conformidade com a legislação, as circunstâncias e os recursos disponíveis a nível nacional, assentem a aplicação dos percursos de melhoria de competências nos princípios indicados nos pontos 11 a 18.

Coordenação e parcerias

- 11) Garantam uma coordenação eficaz para aplicar a presente recomendação, e apoiem, sempre que adequado, a participação de atores públicos e privados pertinentes nos domínios da educação e formação e do emprego, nas áreas social e cultural e noutros domínios de política relevantes, bem como a promoção de parcerias entre eles, incluindo a cooperação transfronteiriça e regional.

Medidas de sensibilização, orientação e apoio

- 12) Apliquem medidas de motivação e divulgação que incluam a sensibilização para os benefícios da melhoria das competências, disponibilizando informações sobre os serviços de orientação existentes, medidas de apoio, oportunidades de melhoria de competências e organismos responsáveis, e incentivando as pessoas menos motivadas a aproveitarem estas oportunidades.
- 13) Disponibilizem serviços de orientação e ou aconselhamento para acompanhar a progressão dos aprendentes em todas as fases do processo de melhoria de competências.
- 14) Ponderem a conceção e a execução de medidas de apoio para enfrentar, de forma equitativa, os obstáculos à participação nos percursos de melhoria de competências. Essas medidas poderiam incluir, designadamente, o apoio direto aos aprendentes ou o apoio indireto aos empregadores para que fomentem a melhoria das competências dos seus empregados.
- 15) Apoiem a formação inicial e o desenvolvimento profissional contínuo do pessoal envolvido na aplicação dos percursos de melhoria de competências, em especial o pessoal docente.

Seguimento e avaliação

- 16) Sempre que possível, no prazo de um ano a contar da data de adoção da presente recomendação, e o mais tardar em meados de 2018, e com base nas disposições nacionais pertinentes em vigor e nos quadros financeiros já existentes, definam as medidas adequadas a tomar para a aplicação da presente recomendação a nível nacional.
- 17) Avaliem dentro dos quadros nacionais existentes todas as medidas referidas no ponto 16 e o seu impacto sobre os progressos do grupo-alvo no sentido da aquisição de competências de literacia, de numeracia e de literacia digital e/ou de uma qualificação de nível 3 ou de nível 4 do QEQ dependendo das circunstâncias nacionais.
- 18) Utilizem os resultados da avaliação para adaptar, se for caso disso, a conceção e a aplicação dos percursos de melhoria de competências a nível nacional, e conceber novas políticas e reformas com base em dados factuais,

RECOMENDA À COMISSÃO QUE:

- 19) Com o apoio do Comité Consultivo da Formação Profissional, acompanhe a aplicação da presente recomendação, especialmente por meio de intercâmbios como a aprendizagem mútua, em conjunto com os organismos e processos de coordenação europeus relevantes em matéria de políticas de emprego e de educação e formação.
- 20) Promova a utilização de quadros de competências pertinentes existentes, como o Quadro Europeu de Competências Digitais para os Cidadãos, e ferramentas de avaliação.
- 21) Facilite a aprendizagem mútua entre os Estados-Membros e disponibilize recursos e informações através da plataforma eletrónica para a educação de adultos na Europa (EPALE).

- 22) Apoie e desenvolva, em cooperação com organismos da União e organizações internacionais, como a OCDE ou a UNESCO, investigação e análises relevantes sobre aprendizagem dos adultos e avaliação de competências (por exemplo, o PIAAC).
- 23) Sempre que adequado, sem prejuízo das negociações sobre o próximo quadro financeiro plurianual, e em sintonia com as prioridades definidas para o período 2014-2020, apoie a utilização dos programas de financiamento europeu atuais e futuros na área do desenvolvimento de competências, em especial os fundos europeus estruturais e de investimento e o programa Erasmus+, para efeitos de aplicação da presente recomendação, em conformidade com a sua base jurídica.
- 24) Faça o balanço até 31 de dezembro de 2018, no âmbito dos procedimentos de notificação existentes, das medidas de execução definidas pelos Estados-Membros.
- 25) Analise e avalie, em cooperação com os Estados-Membros e após consulta das partes interessadas, as medidas tomadas em resposta à presente recomendação e, no prazo de cinco anos a contar da data da sua adoção, informe o Conselho sobre os progressos alcançados no sentido de elevar os níveis de literacia, numeracia e competência digital dos adultos pouco qualificados, a experiência adquirida e as implicações para o futuro.

Feito em Bruxelas, em 19 de dezembro de 2016.

Pelo Conselho

O Presidente

L. SÓLYMOS
