



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.01.2003
COM(2002) 779 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**Investir eficazmente na educação e na formação:
um imperativo para a Europa**

1. Resumo

A presente Comunicação apresenta o ponto de vista da Comissão sobre o novo paradigma do investimento na educação e na formação da UE alargada, no contexto do ambicioso objectivo estratégico definido pelo Conselho Europeu de Lisboa em Março de 2000. Com este objectivo em vista, em Fevereiro de 2002, os Ministros responsáveis pela educação adoptaram o *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa*, incluindo o seu Objectivo 1.5: *Optimizar a utilização dos recursos*¹.

A Comunicação pretende analisar de um modo global a questão do investimento na educação e na formação, prestando uma atenção especial aos aspectos relativos à investigação, à aprendizagem ao longo da vida e à Estratégia Europeia de Emprego. Em primeiro lugar, examina a importância e a contribuição da educação para os elementos principais da estratégia de Lisboa, tais como o crescimento sustentável, a competitividade, a I&D e a inovação, a criação de mais e melhores empregos, a inclusão social e a cidadania activa e as políticas regionais. O novo paradigma do investimento na educação e na formação será determinado por factores como as novas exigências da sociedade do conhecimento, globalização, alargamento da UE e tendências demográficas desfavoráveis. Nestas circunstâncias, o desafio a enfrentar será ainda mais considerável do que o previsto em Lisboa. É fundamental que numerosas regiões e vários países da actual e futura UE superem desafios essenciais para que a Europa possa atingir os objectivos de Lisboa.

No que diz respeito ao nível total de financiamento, a UE sofre de um investimento insuficiente em recursos humanos. Não foi possível identificar nenhuma tendência clara de aumento do financiamento *público*. Em contrapartida, verifica-se um défice evidente a nível do financiamento *privado* em domínios essenciais para a economia do conhecimento como o ensino superior, a educação de adultos e a formação profissional contínua. O alargamento da UE corre o risco de agravar estas deficiências, em vez de as reduzir. Tendo em conta estes elementos, a presente Comunicação exprime as preocupações da Comissão quanto às possibilidades de realizar o "aumento anual substancial do investimento *per capita* em recursos humanos" pedido em Lisboa, concluindo que serão necessários novos investimentos na educação e na formação, incluindo (de acordo com a situação de cada país) investimentos públicos orientados e despesas privadas mais elevadas em complemento do financiamento público.

No que respeita à necessidade de utilizar os recursos existentes de um modo mais eficaz, o presente documento aborda em primeiro lugar a questão da eficácia da *atribuição* dos recursos. Expõe as prioridades em matéria de investimento na educação e na formação que decorrem do "Processo de realização dos objectivos", bem como da aprendizagem ao longo da vida e da Estratégia Europeia de Emprego. De seguida, identifica diversos pontos comuns de ineficácia das despesas (taxas elevadas de insucesso escolar, de abandono escolar e de desemprego de licenciados,

¹ Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa, doc. do Conselho 6365/02, 2002. O objectivo 1.5. também reflecte a necessidade da "mobilização de recursos adequados" identificada na Comunicação da Comissão "Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade", 2001.

duração excessiva dos estudos, baixos níveis de rendimento escolar), bem como as suas causas mais prováveis, com vista a incentivar os Estados-Membros a analisar estes factores e a quantificar os seus custos incrementais. A Comunicação insiste igualmente na necessidade de uma *gestão eficaz* dos recursos (através da descentralização da educação, de abordagens de parceria e de uma melhor coordenação das acções) e na necessidade do estabelecimento de critérios de referência a nível nacional e europeu.

Por fim, a presente Comunicação assinala que o investimento só pode ser totalmente eficaz se estiver integrado num contexto europeu. Um investimento eficaz exige como requisito básico reformas importantes (e, por vezes, há muito tempo adiadas) em domínios essenciais como a renovação dos programas curriculares, a garantia da qualidade e o reconhecimento das qualificações. Essas reformas não podem alcançar todo o seu potencial se forem concebidas unicamente num âmbito nacional, sem terem em conta o contexto mais amplo do novo espaço europeu. Os investidores (Estados, regiões, empresas ou indivíduos) que não tenham em conta esta dimensão europeia nas decisões de investimento na educação e na formação, colocar-se-ão em desvantagem e reduzirão a eficácia dos seus investimentos.

Em conclusão, a Comunicação sublinha que se justificam plenamente as fortes expectativas criadas pelos Chefes de Estado e de Governo em Lisboa, relativamente aos sistemas de educação e de formação. A consecução dos objectivos acordados em matéria de educação e de formação será decisiva para o êxito da estratégia de Lisboa em geral. A Comissão convida os Estados-Membros a cumprir o nível de investimento público exigido pelo modelo social europeu², a estabelecer parcerias e a criar incentivos para um aumento do investimento sustentável por parte das empresas e dos particulares, a concentrar os financiamentos nos domínios mais susceptíveis de obterem melhores resultados e a efectuar as reformas necessárias em termos de programas curriculares, qualidade do ensino e reconhecimento de qualificações, de modo a maximizar a sua eficácia no contexto europeu.

2. Introdução

A educação e a formação desempenham um papel decisivo na consecução do objectivo estratégico estabelecido para os Estados-Membros no Conselho Europeu de Lisboa: tornar a União Europeia a economia (e a sociedade) do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo. Os Chefes de Estado e de Governo, reunidos nos Conselhos Europeu da Primavera de Lisboa (2000), Estocolmo (2001) e Barcelona (2002), confirmaram o papel e a importância da educação e da formação e definiram prioridades para uma acção conjunta a nível europeu.

Para tal, os recursos a investir nos sistemas de educação e de formação dos Estados-Membros deverão ser simultaneamente suficientes e devidamente orientados e geridos da forma mais eficaz. O novo interesse, a nível europeu, nas políticas de educação e de formação implica uma mudança do contexto da análise da eficácia dos investimentos. A presente Comunicação baseia-se na investigação económica e educativa e em informações provenientes de contactos directos com partes interessadas na educação e na formação. Pretende apresentar o ponto de vista da

² Conselho Europeu de Lisboa, Conclusões da Presidência, parágrafo 24.

Comissão e promover um debate sobre as questões essenciais de investimento na educação e na formação da UE actual e alargada, no âmbito da aplicação do processo de realização dos objectivos e da Comunicação sobre a aprendizagem ao longo da vida, bem como no contexto da Estratégia Europeia de Emprego. Os seus principais objectivos são:

- Analisar as implicações para a educação e a formação do pedido efectuado pelo Conselho Europeu de Lisboa no sentido de um aumento anual substancial do investimento per capita em recursos humanos³.
- Clarificar as novas tarefas e as novas responsabilidades dos Estados-Membros e dos países candidatos, garantindo que a educação e a formação assumem a importância devida na realização do objectivo estratégico definido em Lisboa.
- Indicar as principais componentes e factores de sucesso de um novo paradigma do investimento na educação e na formação na União Europeia actual e alargada.
- Apoiar os Estados-Membros e os países candidatos nos seus esforços para desenvolver estratégias de aprendizagem ao longo da vida e reformas estruturais dos seus sistemas de educação e de formação, incentivando-os a reexaminar os níveis e as prioridades do respectivo investimento em recursos humanos.
- Preparar os trabalhos para o relatório conjunto sobre o ponto da situação relativo à consecução dos Objectivos comuns, designadamente o objectivo 1.5, a apresentar ao Conselho Europeu da Primavera de 2004 pela Comissão e pelo Conselho.

3. O papel da educação e da formação na realização do objectivo estratégico de Lisboa

3.1. O pedido de um aumento substancial do investimento em recursos humanos

Em Março de 2000, o Conselho Europeu atribuiu à UE o ambicioso objectivo estratégico de se tornar até 2010 "na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social". Reconhecendo que a União Europeia se confrontava com "uma enorme mudança resultante da globalização e dos desafios de uma nova economia baseada no conhecimento", o Conselho Europeu sublinhou que seria necessária "uma transformação radical da economia europeia", bem como "um programa estimulante para (...) modernizar os sistemas de protecção social e de ensino". O Conselho Europeu também solicitou "uma reflexão geral sobre os objectivos futuros concretos dos sistemas educativos" e "um aumento anual substancial do investimento per capita em recursos humanos". Realçou igualmente que o futuro da economia (e da sociedade) europeia dependerá das competências dos seus cidadãos e que estas deverão ser permanentemente actualizadas, de acordo com a própria noção das sociedades do conhecimento. No âmbito da Estratégia Europeia de Emprego, o

³ Conselho Europeu de Lisboa, Conclusões da Presidência, parágrafo 26.

Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de Junho de 2000 solicitou aos Estados-Membros a elaboração e a aplicação de estratégias de aprendizagem ao longo da vida globais e coerentes.

O Conselho Europeu de Estocolmo de 2001 concordou que a próxima etapa dos trabalhos deve consistir no desenvolvimento de um programa de trabalho centrado na qualidade e na eficácia, na acessibilidade e na abertura ao mundo dos sistemas de educação e de formação. Indicou que os trabalhos se devem efectuar "no quadro do método aberto da coordenação e numa perspectiva mundial", contando com a participação dos países candidatos.

O Conselho Europeu de Barcelona de Março de 2002 congratulou-se com o *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação*, incluindo a sua ambição reforçada de "assegurar que a Europa seja reconhecida, à escala mundial, como uma referência pela qualidade e relevância dos seus sistemas e instituições de educação e de formação (...) e assegurar que ela seja o destino preferido dos estudantes, académicos e investigadores de outras regiões do mundo"⁴. Tal como indicado supra, este Programa de trabalho inclui um objectivo específico sobre "optimizar a utilização dos recursos" que tem em conta o pedido efectuado no Conselho de Lisboa no sentido de um aumento do investimento em recursos humanos, e a necessidade da existência de recursos adequados para a aprendizagem ao longo da vida na sociedade do conhecimento⁵. Este objectivo visa "aumentar o investimento em recursos humanos, assegurando simultaneamente uma distribuição equitativa e eficaz dos meios disponíveis" e refere-se ao investimento total, ou seja, efectuado pelo sector público, pelas empresas privadas e pelos particulares. Devido à forte sinergia entre a educação e a investigação, é de salientar que o Conselho Europeu de Barcelona fixou igualmente um duplo objectivo para a investigação, que consiste designadamente em aumentar o nível global da despesa em I&D na UE a fim de se aproximar dos 3% do PIB até 2010, devendo dois terços deste novo investimento provir das empresas.⁶

3.2. Pertinência da educação e da formação para o objectivo de Lisboa

Na adopção do Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos, o Conselho (Educação) e a Comissão sublinharam que a União Europeia só se conseguiria tornar na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo se a educação e a formação funcionassem como factores de crescimento económico, de investigação e inovação, de competitividade, de emprego sustentável e de inclusão social e de cidadania activa. Os Ministros responsáveis pela educação e pela formação assumiram a sua responsabilidade neste processo e a sua determinação em superar o desafio. Esta posição foi retomada pelo Conselho Europeu de Barcelona de Março de 2002⁷.

A contribuição da educação e da formação para a realização do objectivo estratégico de Lisboa até 2010 será particularmente importante nos seguintes domínios:

⁴ Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação na Europa, op. cit.

⁵ Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade, Comunicação da Comissão Europeia, 2001.

⁶ Conselho Europeu de Barcelona, Conclusões da Presidência, parágrafo 47

⁷ Conselho Europeu de Barcelona, Conclusões da Presidência, parágrafos 33 a 43

– Crescimento

A contribuição da educação e da formação para o crescimento foi amplamente reconhecida e as estimativas sugerem que o investimento na educação e na formação proporciona taxas de retorno para os indivíduos (retorno privado) e para a sociedade (retorno social) comparáveis às do investimento em capital físico⁸. A crescente proporção dos serviços na economia, o ritmo das mudanças tecnológicas, a importância crescente da informação e do conhecimento no valor da produção e a amplitude das reestruturações económicas e sociais reforçam os argumentos em prol deste tipo de investimentos. De acordo com as conclusões de um relatório recente preparado para a Comissão⁹, o investimento no "capital humano" contribui de uma forma significativa para o crescimento da produtividade, representando uma opção de investimento atractiva em relação a outras alternativas, quer a nível microeconómico quer social. A nível social, é evidente que o investimento em capital humano explica em grande parte o crescimento da produtividade agregada. Segundo uma estimativa para os países da OCDE, um ano suplementar de rendimento médio escolar aumenta a taxa de crescimento económico em cerca de 5% de forma imediata e em mais 2,5% a longo prazo¹⁰. A OCDE constatou igualmente que a melhoria no capital humano provocou um crescimento anual de meio ponto percentual, ou mesmo mais, em vários Estados-Membros da UE durante os anos 90 em relação à década anterior¹¹.

– Competitividade e dinamismo

Actualmente, a competitividade e o dinamismo são dois domínios onde a UE evidencia um atraso relativamente aos Estados Unidos. A educação e a formação devem desempenhar um papel decisivo para atrair e manter na Europa as pessoas altamente qualificadas. A diferença entre a produtividade na UE e nos Estados Unidos continua a agravar-se. Para inverter esta tendência, são necessários investimentos na I&D e nas TIC, bem como no "desenvolvimento do capital humano". Sabe-se que as razões que explicam o desempenho insuficiente da Europa neste domínio são mais complexas do que as inaptações óbvias entre as competências adquiridas e as necessárias. As causas são mais profundas e estão relacionadas com o nível insuficiente de estudos da população activa. A UE precisou de vários anos para aumentar a duração média da escolaridade na Europa de 70% relativamente aos EUA em 1971, para 87% em 1999¹². Na UE, mantém-se o êxodo (principalmente para os Estados Unidos) de pessoas altamente qualificadas, designadamente no domínio científico e tecnológico. Para lutar contra esta tendência, a UE irá investir 1,6 mil milhões de euros, através do sexto Programa quadro de investigação e de desenvolvimento tecnológico. A educação também favorece o espírito empresarial, quer ao sensibilizar as pessoas para o facto de o trabalho independente ser uma opção de carreira, quer ao desenvolver as competências necessárias para esse efeito¹³.

⁸ Returns to investment in education: a further update, Psacharopoulos e Patrinos, Banco Mundial, 2002

⁹ De la Fuente e Ciccone, *"Human capital in a global and knowledge-based economy"*, relatório final para a DG Emprego e Assuntos Sociais, Comissão Europeia, 2002.

¹⁰ De la Fuente e Ciccone, op.cit.

¹¹ Education at a glance, OCDE, 2002

¹² *2002 European Competitiveness Report*, documento de trabalho da Comissão Europeia, 2002

¹³ Espírito empresarial na Europa, Livro Verde, Comissão Europeia, 2002

– Economia e sociedade do conhecimento

A quantidade e a qualidade dos recursos humanos são amplamente reconhecidas como determinantes essenciais da criação e da divulgação de novos conhecimentos. Os seus principais factores são a formação em número suficiente de novos cientistas e de novos engenheiros, o reforço da investigação universitária e a actualização constante do pessoal científico, bem como o nível geral de ensino da população activa e a intensidade das actividades de aprendizagem ao longo da vida¹⁴. A educação também desempenha um papel crucial no incentivo ao progresso e à divulgação da ciência e da tecnologia¹⁵ durante a transição para a sociedade do conhecimento. O sector do conhecimento depende da capacidade do sector da educação, designadamente as universidades, em oferecer programas curriculares de elevada qualidade nos domínios que exigem uma forte carga científica e tecnológica e em atrair um número suficiente de pessoas qualificadas para esse tipo de cursos¹⁶. Além disso, apesar de a inovação necessitar de actividades de investigação e de desenvolvimento, depende igualmente da capacidade de os parceiros sociais garantirem a existência, em geral, de uma mão-de-obra criativa e bem formada que fomenta, utiliza e apoia a própria inovação.

– Mais e melhores empregos

O Conselho Europeu de Lisboa pediu "mais e melhores empregos", fixou metas em matéria de emprego¹⁷ e sublinhou o papel dos parceiros sociais para a consecução dessas metas. A educação e a formação contribuem de várias formas para a realização destes objectivos. Está provado que o nível de estudos é uma determinante essencial do rendimento individual e do estatuto de cada indivíduo no mercado de trabalho. Recentes análises consideram que, em média, um ano de escolaridade suplementar aumenta o salário individual em cerca de 6,5% em toda a Europa, podendo atingir os 9% em países com uma estrutura de remunerações menos compacta. Na relação positiva existente entre os níveis de educação e de rendimento, o nível superior dos estudos secundários representa um limiar a partir do qual qualquer formação suplementar produz um acréscimo de rendimento particularmente elevado¹⁸. Também está provado que as taxas de desemprego diminuem à medida que os níveis de estudos são mais elevados, reduzindo assim os custos sociais correspondentes. É igualmente claro que a taxa de emprego aumenta com o nível de estudos atingido¹⁹, incluindo nos escalões etários superiores, o que é particularmente importante tendo em conta a reduzida taxa de emprego deste escalão etário na UE e o rápido envelhecimento da população europeia. O desvio entre homens e mulheres persiste quer no que diz respeito ao acesso ao emprego, quer no desenrolar das carreiras, aumentando com a idade. A integração dos géneros (redução deste desvio) na Europa permitiria mobilizar uma mão de obra considerável e cada vez mais qualificada. Uma melhoria da qualidade do trabalho contribui para aumentar o emprego, a produtividade e a coesão social. Duas dimensões importantes da qualidade do trabalho são a formação (que tem um impacto positivo em especial

¹⁴ 2001 Painel da Inovação, Comissão Europeia, 2002

¹⁵ De la Fuente e Ciccone, op.cit.

¹⁶ Plano de acção para as competências e a mobilidade, COM(2002) 72 final, ponto 2

¹⁷ Conselho Europeu de Lisboa, Conclusões da Presidência, parágrafos 28 e 29

¹⁸ Education at a glance, OCDE, 2002

¹⁹ Eurostat, Inquérito Europeu à Força de Trabalho, citado no Plano de acção para as competências e a mobilidade, Comunicação da Comissão, COM (2002) 72.

sobre a produtividade) e a mobilidade (que exige a eliminação das barreiras internas do mercado de trabalho europeu, ver ponto 6.2).

– **Inclusão social e cidadania activa**

Com um acréscimo de rendimento associado ao aumento de conhecimentos, a polarização entre pessoas *ricas em conhecimentos* e *pobres em conhecimentos* exerce uma forte pressão sobre a coesão económica e social. O acesso à formação financiada pelos empregadores é geralmente limitado às pessoas que já possuem boas qualificações, e certos grupos encontram-se bloqueados nos níveis inferiores do mercado de trabalho. O desenvolvimento da educação e da formação ao longo da vida de modo que as mudanças e as reestruturações na economia não tenham efeitos nefastos para a coesão social constitui um desafio considerável. De acordo com uma das principais conclusões de investigações recentes no domínio da educação, o investimento nos recursos humanos é *ao mesmo tempo* um factor essencial de crescimento, em especial no contexto actual de uma rápida evolução tecnológica, e um instrumento essencial para o reforço da inclusão social²⁰. Os resultados da análise PISA confirmam esta conclusão, ao mostrar que alguns dos países onde o nível de estudos médio é mais elevado registam as menores taxas de desigualdade entre indivíduos e entre estabelecimentos escolares²¹: por outras palavras, melhorar a qualidade não implica restringir as possibilidades, mas sim o contrário. Um outro estudo indica que um crescimento de 1% na proporção da mão-de-obra que possui pelo menos o nível superior dos estudos secundários provoca um aumento de 6% dos rendimentos de 40% da população mais pobre e um aumento até 15% dos rendimentos de 60% da população mais pobre, contribuindo assim para uma maior igualdade dos rendimentos²². Estes números reflectem igualmente o facto de a educação e a formação produzirem benefícios sociais e económicos, ao desenvolverem as competências pessoais e cívicas, bem como as aptidões profissionais. A educação para uma cidadania activa tem o potencial de aumentar o nível de responsabilidade social e política na sociedade civil e na vida profissional.

– **Políticas regionais**

Uma educação e uma formação de elevada qualidade também constituem uma componente importante das políticas regionais, como instrumento de redução das disparidades entre as regiões com maior e menor grau de desenvolvimento, ao proporcionarem os recursos humanos necessários para o desenvolvimento económico e social. A dimensão regional e local da educação foi identificada como um dos seis pilares chave das estratégias de aprendizagem ao longo da vida na Europa, e o movimento das "Cidades e regiões de aprendizagem" mostra como se tornaram fundamentais para o emprego e o desenvolvimento local e regional. Visto que as disparidades regionais deverão aumentar logo após o alargamento, este papel poder-se-á tornar ainda mais importante nos próximos anos. O Plano de acção para as competências e a mobilidade, apresentado pela Comissão Europeia, já solicitou uma atenção específica para a necessidade de maiores investimentos em recursos humanos nas regiões em atraso²³.

²⁰ De la Fuente e Ciccone, op.cit.

²¹ PISA, OCDE, 2002

²² *Inequality and Development*, Bourguignon e Morrison, Delta, Paris, 1997

²³ Plano de acção para as competências e a mobilidade, op.cit., ponto 11

3.3. Um novo paradigma do investimento na educação e na formação

Numerosas regiões e países da UE actual, bem como os países candidatos, confrontam-se com desafios substanciais que deverão superar para que a Europa possa alcançar os objectivos de Lisboa. O papel central da educação e da formação na realização dos aspectos essenciais do objectivo estratégico de Lisboa, como definido supra, implica uma mudança significativa no paradigma do investimento. Para além da alteração das variáveis do modelo de investimento, assiste-se a uma mudança muito mais notória dos parâmetros subjacentes. Esta mudança no paradigma pode ser observada nos seguintes quatro domínios:

– Novas exigências da sociedade do conhecimento

A criação com êxito de uma economia e de uma sociedade do conhecimento na Europa exige a aquisição de novas atitudes e competências básicas por parte de toda a população, um maior acesso às oportunidades de educação e de formação ao longo da vida e medidas de protecção social (incluindo a luta contra a discriminação e a integração dos géneros), para acompanhar um processo de mudança rápido e generalizado. As principais implicações destas novas exigências foram apresentadas no *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação*. Apesar de os principais desafios colocados ao objectivo estratégico de Lisboa estarem claramente relacionados com o mercado de trabalho, a contribuição da educação e da formação para a economia do conhecimento é dificilmente dissociável da sua contribuição para a sociedade em geral e para cada cidadão em particular: estas duas dimensões são complementares e interdependentes. Isto reflecte-se no elevado retorno social gerado pelos investimentos na educação, que reduzem as despesas a efectuar noutros domínios, por exemplo sob a forma de subsídios de desemprego, prestações sociais, pensões, seguros sociais, cuidados de saúde, etc..²⁴.

– Globalização e concorrência mundial

Em Barcelona, na primavera de 2002, os Chefes de Estado e de Governo definiram um novo desafio, anunciando que a UE deveria passar a ser *reconhecida, à escala mundial, como uma referência pela qualidade e relevância dos seus sistemas e instituições de educação e de formação (...) e assegurar que ela seja o destino preferido dos estudantes, académicos e investigadores de outras regiões do mundo*. A globalização afecta os sistemas e os estabelecimentos de ensino e de formação de diversas maneiras, quer de uma forma directa (por exemplo, o aumento do financiamento das actividades de investigação e de desenvolvimento e das universidades nos EUA e noutras economias do conhecimento no mundo aumenta a necessidade de maiores investimentos nestes domínios na Europa), quer de uma forma indirecta (através da necessidade de dotar os cidadãos de qualificações e competências que lhes permitam encontrar empregos, e sobretudo mantê-los, num ambiente tecnológico e económico em rápida evolução). Por conseguinte, a globalização implica não só investimentos mais elevados, mas também um processo paralelo de reformas para melhorar a qualidade e a pertinência dos programas curriculares (das escolas, das universidades, da educação de adultos e da formação profissional) e a coerência dos sistemas de educação e de formação na Europa, aumentando a sua visibilidade e o seu reconhecimento noutras regiões do mundo.

²⁴ Ver projecto financiado pela UE sobre financiamento público e retornos para a educação - PURE, 2002

Provavelmente, tendo em conta os efeitos da globalização e o ritmo acelerado da concorrência mundial nos domínios da educação e da formação, o alcance do desafio a nível europeu em termos de investimento e de reformas continua a ser largamente subavaliado. A título de exemplo, os processos de Bolonha (relativo ao ensino superior) e de Bruges (relativo à formação profissional) constituem passos no bom caminho. Não obstante, o ritmo da mudança ainda não corresponde ao da globalização e, caso a Europa não acelere, corre o risco de ser ultrapassada pelos seus concorrentes.

– **Alargamento da União Europeia**

O alargamento da UE também representa um novo desafio significativo. Até 2010, pelo menos doze países candidatos ter-se-ão tornado Estados-Membros de pleno direito (adesão de 10 países em 2004, seguida mais tarde por pelo menos outros 2 países). Os futuros Estados-Membros apresentam grandes discrepâncias em matéria económica e educativa, mas possuem um importante ponto comum: um défice relativo comparado com os actuais Estados-Membros da UE no que diz respeito ao desenvolvimento de uma economia e de uma sociedade baseada no conhecimento. O objectivo estratégico de Lisboa e as suas implicações em matéria de educação e de formação, definido para uma UE de 15 Estados-Membros, terá de ser alcançado até 2010 por uma UE de pelo menos 27 países. O principal desafio consistirá em criar uma economia e uma sociedade baseada no conhecimento em todos os novos Estados-Membros, apesar dos desequilíbrios regionais, e em prevenir fluxos migratórios na União que teriam consequências negativas para a educação e para a formação, bem como para a investigação e o desenvolvimento nos novos Estados-Membros.

– **Demografia**

Na UE, a estabilização das taxas de nascimentos num nível reduzido poderia fazer prever uma redução dos efectivos em todos os níveis dos sistemas de educação e de formação e, por conseguinte, uma redução das despesas correspondentes. Esta hipótese seria um erro. Apesar da redução do número de crianças, o número total de alunos na Europa não se reduziu, visto que cada vez mais pessoas permanecem mais tempo nos níveis superiores de ensino. Além disso, a UE tem de se adaptar à evolução rápida das tecnologias, apesar do envelhecimento da sua população e de o número de jovens que saem da educação inicial e da formação com competências actualizadas ser claramente menos elevado do que nos Estados Unidos e nos países da Ásia (Japão excluído). Outro aspecto do desafio demográfico está relacionado com a população activa, visto que o crescimento também resulta de uma maior participação da força de trabalho e que a educação e a formação são factores essenciais para a evolução dessa participação²⁵. Estas restrições demográficas implicam, para a Europa, maiores investimentos em oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para as pessoas que já saíram do sistema de educação formal, uma participação acrescida nos níveis superiores dos sistemas de educação e de formação (incluindo nos escalões etários superiores), esforços para permitir e incentivar o prolongamento da vida activa, bem como investimentos na integração dos imigrantes e dos seus filhos e família (prevê-se que cerca de 70% do crescimento demográfico

²⁵ Aumentar os níveis de participação dos trabalhadores e promover o envelhecimento em actividade, Relatório conjunto da Comissão e do Conselho ao Conselho Europeu de Barcelona, Março de 2002

da UE provenha da imigração). Além disso, na próxima década, a União Europeia deverá enfrentar o desafio de substituir uma percentagem elevada do seu corpo docente, visto que muitos dos seus actuais docentes irão passar à reforma nos próximos anos. É fundamental que esta profissão se mantenha atractiva, de modo a captar licenciados de elevada qualificação. O alargamento, longe de atenuar esta tendência, irá agravá-la: todos os países candidatos, com a excepção de Chipre, registam taxas de nascimento inferiores à média da UE e, com a excepção de três países, o crescimento natural da população é negativo²⁶.

3.4. Um desafio superior ao previsto em Lisboa

A análise apresentada supra permite concluir que o desafio a enfrentar no domínio da educação e da formação será provavelmente superior ao previsto em Lisboa. Esse desafio pode ser resumido da seguinte forma:

Servir de motor à nova economia e sociedade europeia baseada no conhecimento; ultrapassar os atrasos e as deficiências acumuladas ao longo do tempo em relação aos principais concorrentes; gerir uma evolução demográfica desfavorável; e superar acentuados desequilíbrios regionais que se verão agravados pelo alargamento durante o período crucial da transição.

A simples manutenção do *status quo*, ou um ritmo de mudanças lento, seria manifestamente insuficiente para superar com êxito um desafio tão importante. Este desafio assume proporções consideráveis para muitas regiões e para vários países da actual UE e alcançará uma dimensão superior com o alargamento. Até 2010, serão necessárias reformas radicais e decisões claras de investimento na educação e na formação.

Por conseguinte, é importante considerar o financiamento da educação e da formação como um autêntico investimento com um efeito benéfico de longa duração - gerando uma poupança líquida caso seja analisado no contexto mais amplo supramencionado - e não como uma despesa de consumo recorrente. Esta classificação justifica-se plenamente, tendo em conta o impacto desses investimentos como factores de crescimento económico e social²⁷. A mudança de paradigma deve ser efectuada do consumo público para o investimento em conhecimentos, tendo em conta as provas evidentes de que a educação contribui para o desenvolvimento pessoal, para a coesão social e para a produtividade, exerce uma influência mensurável e considerável sobre o crescimento económico e reduz os custos sociais prevenindo a exclusão social, os problemas de saúde e a criminalidade²⁸.

4. O desafio da obtenção de um aumento substancial do investimento total

Globalmente, a análise da situação actual e das evoluções recentes revela que a UE sofre de um défice de investimento no desenvolvimento dos recursos humanos. Esta situação aplica-se, em geral, à educação e à formação e, em particular, a determinados domínios especialmente importantes na era do conhecimento. As

²⁶ Eurostat, Population change 2001

²⁷ The new economy: beyond the hype, OCDE, 2001

²⁸ Reunião do grupo inter-DG, Copenhaga, Junho de 2002; documento de acompanhamento elaborado por Hans Borstlap, Ministério da Educação, Cultura e Ciência dos Países Baixos

autoridades públicas têm a responsabilidade de combater estes défices de financiamento para obter um aumento substancial do investimento total. Contudo, necessitam do apoio de uma grande variedade de parceiros. Um aumento real e sustentado do investimento em recursos humanos exige a intervenção de todas as partes interessadas: indivíduos, empresas, parceiros sociais e autoridades públicas.

4.1. Não se verifica uma tendência nítida de aumento das despesas públicas em educação e formação

Em média, os países da UE atribuem pouco mais de 5% do respectivo PIB às despesas públicas de educação e de formação, registando-se diferenças muito acentuadas entre os Estados-Membros. Este número é similar ao dos Estados Unidos e é superior ao do Japão (3,5 %). Contudo, não aumentou nestes últimos anos. Pelo contrário, até registou uma ligeira redução, de 5,2% do PIB em 1995 e 1996 para 5,1% em 2000, com um mínimo de 5,0% em 1998 e 1999. Porém, durante o mesmo período, a percentagem das despesas públicas totais afectas à educação e à formação aumentou ligeiramente (de 10% para 11%), em parte como consequência da diminuição do total das despesas públicas na UE, mas também como consequência de uma relativa mudança das prioridades para a educação em vários países. Pode ser efectuada uma constatação similar para as despesas públicas *per capita*: o número de estudantes que inicia o ensino primário estabilizou nestes últimos anos, após um período prolongado de declínio. Contudo, esta redução foi compensada pelo facto de os estudantes permanecerem mais tempo no sistema educativo, o que significa que a despesa *per capita* permaneceu mais ou menos estável a nível global, mas aumentou nos níveis do ensino primário e secundário. No outro extremo do conceito da aprendizagem ao longo da vida, a promoção do envelhecimento activo na UE, como contribuição para o aumento das taxas de emprego e o prolongamento da duração da vida activa, cria novas necessidades de investimentos. Na Europa, o escalão etário dos 55-64 anos apresenta défices educativos e elevadas carências em matéria de competências.

O retorno do investimento varia de acordo com os diferentes níveis do sistema de educação e de formação. As taxas de retorno para os indivíduos (retorno privado) e para a sociedade (retorno social) variam também de acordo com o país e o sexo. As diferenças das taxas de retorno podem reflectir deficiências no mercado de trabalho (desemprego entre os trabalhadores pouco qualificados e os migrantes, falta de flexibilidade nas negociações salariais, baixas taxas de emprego feminino, etc.), bem como níveis de investimento diferentes (um aumento do investimento implica a diminuição dos retornos marginais e, por conseguinte, dos retornos médios). Estimativas recentes para a UE mostram que estes retornos tendem a ser mais reduzidos nos países nórdicos e mais elevados no Reino Unido e na Irlanda. Também indicam que as taxas de retorno para as mulheres são claramente superiores às dos homens. Comparando as taxas de retorno estimadas em diversas etapas do sistema educativo, verifica-se que o ensino secundário superior se está a tornar no nível básico de educação para a sociedade do conhecimento. Está provado que a duração (e por conseguinte o custo) dos períodos de desemprego se reduz consideravelmente quando o nível de educação médio passa do ensino secundário inferior para o ensino secundário superior²⁹. Actualmente, na União Europeia, 25% dos jovens entre os 25 e os 29 anos e 52% das pessoas entre os 55 e os 64 anos não possuem o nível

²⁹ *Training and Learning for Competence*, CEDEFOP, 2001 (quadros páginas 334 e 246)

superior do ensino secundário. São necessários investimentos para garantir que no futuro todos possam alcançar pelo menos este nível.

4.2. Um nítido défice no financiamento privado em domínios essenciais para a economia do conhecimento

A UE e os Estados Unidos apresentam discrepâncias substanciais no que diz respeito ao nível do financiamento privado da educação e da formação. Na UE, desde 1995, as despesas privadas afectas aos estabelecimentos de ensino registaram um aumento muito ténue (de cerca de 0,55% para cerca de 0,66% do PIB). Este valor é superior em mais do dobro no Japão (cerca de 1,2% do PIB) e é três vezes superior nos Estados Unidos (1,6%). As despesas das empresas em formação profissional contínua aumentaram entre 1993 e 1999 (de cerca de 1,6% para 2,3% dos custos totais da mão-de-obra, ou seja de cerca de 0,8% para 1,1% do PIB), sendo possível que tenham aumentado ligeiramente desde essa data, mas continuam a ser insuficientes para garantir a "mobilização de recursos adequados" solicitada na Comunicação sobre a aprendizagem ao longo da vida.

No total, a UE investe muito menos no ensino superior do que os Estados Unidos. Apesar do aumento significativo de alunos e do conseqüente crescimento substancial das despesas públicas no ensino superior, o nível actual dos investimentos totais (públicos e privados) no ensino superior continua a ser na Europa claramente inferior ao dos EUA. Os Estados Unidos gastam mais do dobro por estudante do que a União Europeia³⁰. Em relação ao PIB, a média da UE é apenas de 1,1%, contra 2,3% nos EUA. Deste modo, a diferença de financiamento neste domínio ainda é maior para o ensino superior do que para a investigação e desenvolvimento, onde os valores são de 1,9% do PIB na UE e de 2,7% nos EUA, sendo a diferença explicada principalmente pelas menores despesas de I&D das empresas europeias. Tendo em conta a função dupla desempenhada pelas universidades - ensino e investigação - o défice de financiamento sente-se com mais força neste sector e dificulta os esforços das universidades europeias para atrair os estudantes e os investigadores do resto do mundo e para inverter o sentido da fuga de cérebros. É fundamental recordar que este défice de financiamento se deve em grande parte ao reduzido nível dos investimentos privados no ensino superior e na I&D na UE, em comparação com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, os retornos privados dos investimentos no ensino superior continuam a ser elevados na maioria dos países da UE, porque a procura de mão-de-obra muito qualificada registou um crescimento ainda mais rápido que o do número de alunos no ensino superior. No entanto, esta procura varia consideravelmente entre países, e tais discrepâncias poderão constituir um incentivo para a mobilidade dos licenciados na UE alargada, incluindo sob a forma de uma indesejável fuga de cérebros procedentes de certas regiões ou países menos favorecidos.

Tendo em conta os níveis relativamente baixos de investimento privado e os elevados retornos privados do ensino universitário, a principal responsabilidade das autoridades públicas consiste não só em continuar a proporcionar aos estabelecimentos de ensino superior e aos estudantes um nível suficiente de financiamento público, mas também em encontrar meios para o aumentar, através de

³⁰ 19 200 dólares nos EUA, 8 600 dólares na UE (média ponderada), em padrão de poder de compra (PPC). *Education at a glance*, OCDE, 2002

um maior e mais diversificado investimento privado no ensino superior. O novo objectivo da UE de aumentar para 3% do PIB o nível dos investimentos em I&D até 2010³¹ terá provavelmente um impacto positivo nas universidades, que serão um dos principais beneficiários destas despesas adicionais. Simultaneamente, é cada vez mais necessário garantir que estes recursos suplementares implicarão uma melhoria da qualidade e da pertinência do ensino, uma diminuição das taxas de insucesso e de abandono, bem como uma maior equidade social em matéria de acesso ao ensino superior e respectivos benefícios.

Um outro domínio onde se verifica uma clara necessidade de um aumento dos investimentos privados é a formação profissional contínua e a educação de adultos. A aprendizagem ao longo da vida ainda está muito longe de ser uma realidade para todos e há indícios de um agravamento do hiato na participação activa das oportunidades de aprendizagem entre as pessoas menos qualificadas e as mais qualificadas e entre os escalões etários mais jovens e os mais velhos. Por conseguinte, devem ser prosseguidas com determinação medidas que visem ampliar o acesso e aumentar os níveis de participação, prestando-se uma atenção específica aos adultos menos preparados ou menos motivados, ou aos que têm menos possibilidades de aprendizagem. É igualmente importante compensar o insucesso do mercado neste domínio e garantir a existência dos incentivos necessários para incentivar os grupos desfavorecidos a participar nas oportunidades de formação³². Apesar do aumento supramencionado das despesas de formação das empresas privadas (de 1,6% para 2,3% dos custos da mão-de-obra entre 1993 e 1999), o actual nível de investimento é insuficiente para a Europa dar resposta ao desafio que tem de enfrentar neste domínio. Continuam a verificar-se profundas diferenças entre os vários países (por exemplo, a percentagem supra varia na proporção de 3:1). Só 40% dos assalariados europeus participa em cursos de formação profissional contínua (23% nas PME) e apenas 62% de todas as empresas fornece algum tipo de formação ao seu pessoal (56% para as PME)³³. Esta situação coloca questões importantes relativamente ao diálogo entre as autoridades públicas e os parceiros sociais.

Um ponto particularmente importante refere-se ao tratamento fiscal da aprendizagem ao longo da vida e de outras medidas em prol do investimento na aprendizagem (incluindo o reconhecimento de aprendizagens anteriores). De acordo com a OCDE, no final dos anos 90 considerou-se que as autoridades públicas por si só não conseguiam proporcionar os recursos necessários à aprendizagem ao longo da vida, que os trabalhadores e os empregadores deviam financiar pelo menos uma parte dessa aprendizagem (tendo em conta os consideráveis retornos privados daí decorrentes) e que os incentivos financeiros eram insuficientes para superar as reduzidas taxas de participação das pessoas menos qualificadas³⁴.

4.3. O efeito provável do alargamento no desempenho do investimento da UE

Apesar de alguns países candidatos (os países Bálticos e a Eslovénia) gastarem mais do que a média da UE, a maior parte deles, nomeadamente todos os grandes países, situa-se abaixo da média da UE em termos de despesas públicas de educação e de

³¹ Mais investigação na Europa - Objectivo: 3% do PIB, Comunicação da Comissão Europeia, DG Investigação, 2002.

³² Emprego na Europa 2002, Comissão Europeia, DG Emprego e Assuntos Sociais, 2002.

³³ CVTS 1 e CVTS 2, Eurostat.

³⁴ New mechanisms to finance lifelong learning, OCDE, 2002.

formação em percentagem do PIB³⁵. Esta situação é ainda mais evidente em termos de despesas por aluno ou por assalariado³⁶. Porém, em vários países, esse valor representa uma proporção das despesas públicas totais semelhante ou superior à da UE (as taxas variam de menos de 10% a mais de 15%). Com a excepção de 2 países, o nível de financiamento privado é muito reduzido nos países candidatos, em especial no que se refere às despesas de formação nas empresas. As taxas de escolarização são em geral elevadas (normalmente superiores às da UE) até ao final do ensino secundário, mas declinam significativamente no ensino superior. A participação no ensino superior (em especial em domínios importantes para a economia do conhecimento), na formação profissional contínua (em termos de beneficiários, de quantidade de cursos e da proporção de empresas de formação) e nas medidas activas em prol do mercado de trabalho é, em geral, inferior à média da UE – apesar de em alguns países candidatos poder ser superior à de alguns Estados-Membros actuais. Na última década, a diminuição do investimento público na educação de adultos foi muito acentuada em vários países. O actual défice de investimento no ensino superior e na formação profissional contínua na UE ir-se-á agravar após o alargamento. Considerando todo o sistema de educação e de formação, vários países candidatos precisam de aumentar o investimento público, o que representa um desafio considerável para alguns desses países, devido às suas restrições orçamentais e à elevada proporção das despesas públicas já afecta à educação formal. Apesar de alguns resultados muito satisfatórios, estudos internacionais como o IALS e o PISA também revelam divergências qualitativas, mostrando que os países candidatos tendem a situar-se na parte inferior dos grupos³⁷. Daqui se conclui que, apesar dos esforços efectuados e da prioridade já atribuída ao desenvolvimento dos recursos humanos (quer pelos próprios países, quer pela UE através do MTE e do PHARE), os sistemas de educação e de formação na maior parte dos países candidatos irão necessitar de novos investimentos consideráveis, sob a forma de financiamentos e de reformas qualitativas e estruturais, de modo a dar resposta às exigências da economia e da sociedade do conhecimento³⁸.

4.4. Aumentos orientados das despesas públicas e contribuições privadas mais elevadas

A análise apresentada sobre a situação actual e as tendências recentes suscitam legítimas dúvidas quanto à realização do "aumento substancial" do investimento em recursos humanos solicitado em Lisboa. Principalmente quando se considera que o objectivo fixado em Lisboa pela UE de 15 países deverá ser atingido até 2010 por uma UE alargada com pelo menos 27 Estados-Membros.

Perante a pressão acrescida sobre os recursos públicos devido ao fraco crescimento económico desde 2001, às perspectivas económicas em baixa e às graves restrições orçamentais, os actuais níveis de investimento já representam um autêntico esforço. No entanto, os argumentos para cumprir o objectivo fixado em Lisboa de um "aumento substancial" do investimento na educação e na formação continuam a ser muito fortes, nomeadamente porque este investimento é, por si só, um determinante do crescimento futuro.

³⁵ Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy: achievements, gaps and challenges, Interim report (síntese de monografias), Fundação Europeia para a Formação, 2002.

³⁶ CVTS2, Eurostat 2002

³⁷ Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy, op.cit.

³⁸ Prof. Erich Gundlach (Kiel Institute of World Economics), citado por De la Fuente – Ciccone, op.cit.

Serão necessários investimentos significativamente mais elevados (especialmente em determinadas regiões e Estados-Membros) na educação e na formação - em coordenação com os investimentos necessários na I&D - de modo a tornar a UE na economia e na sociedade baseada no conhecimento mais avançada do mundo. No entanto, esta conclusão não é um apelo a todos os Estados-Membros para investirem mais fundos públicos de maneira indiferenciada: provavelmente, daí não resultaria nenhum resultado satisfatório e os recursos públicos, a produtividade e a competitividade sofreriam pressões suplementares.

O aumento deve resultar de uma combinação de investimentos públicos orientados e de contribuições privadas mais elevadas. O principal défice de financiamento na educação e na formação europeia deve-se à contribuição comparativamente reduzida das fontes privadas (empresas e particulares) em complemento (e não em substituição) do financiamento público que assegura a continuidade do modelo social europeu no domínio da educação e da formação.

As autoridades públicas dos Estados-Membros e dos países candidatos são responsáveis pela realização de um "aumento substancial" do investimento total. Em determinados países, são necessários aumentos orientados do investimento público, por exemplo, para garantir que todos têm acesso às possibilidades de aprendizagem ao longo da vida, que todos concluirão os estudos secundários e que as regiões em atraso receberão o devido apoio. Esses aumentos orientados do investimento público podem ser realizados no âmbito das restrições orçamentais globais, caso necessário através da reorientação de fundos afectos a domínios que apresentam retornos reduzidos para o investimento no desenvolvimento em recursos humanos³⁹. É indispensável a definição de critérios de referência para acompanhar a evolução⁴⁰.

Os fundos estruturais, como instrumento financeiro da Estratégia Europeia de Emprego, com 60 mil milhões de euros disponíveis nos programas actuais (2000-2006) unicamente no que diz respeito ao Fundo Social Europeu, têm um papel importante a desempenhar no apoio à melhoria das políticas e dos sistemas e no esforço especial necessário para enfrentar as dificuldades das regiões em atraso. A próxima revisão intercalar dos programas dos fundos estruturais representa uma oportunidade para reexaminar a natureza e as prioridades dos investimentos comunitários.

Os Governos também deverão mobilizar apoios de uma ampla gama de entidades e instaurar medidas positivas em prol de investimentos acrescidos e sustentados por parte das empresas (incluindo as PME) e dos indivíduos, bem como incentivar as parcerias entre os sectores público e privado neste domínio. A título de exemplo, as empresas poderiam ser convidadas a financiar ou co-financiar equipamentos, escolas, bolsas, actividades de renovação dos programas curriculares, disciplinas ou departamentos de universidades, unidades de investigação, cursos de formação para atrair estudantes e formandos para os domínios confrontados com escassez de trabalhadores qualificados, etc..

³⁹ *Public finances in EMU 2002*, European Economy n° 3/2002

⁴⁰ European benchmarks for education and training: follow-up to the Lisbon European Council, Comunicação da Comissão Europeia, COM (2002) 629 final

Este tipo de medidas poderia permitir evitar o cenário mais grave, onde a insuficiência do financiamento público não é compensada por um aumento do financiamento privado, provocando uma situação endémica de escassez de financiamento, redução da qualidade e restrição das possibilidades sociais de acesso à educação e à formação.

5. Optimizar a utilização dos recursos existentes

Esta secção debruça-se sobre o Objectivo 1.5, "Optimizar a utilização dos recursos" do Programa de trabalho sobre o seguimento dos objectivos, e sobre a "mobilização de recursos adequados" de acordo com a Comunicação sobre a aprendizagem ao longo da vida. Identifica alguns domínios prioritários para garantir a eficácia a longo prazo dos sistemas, tendo em conta a sua importância na realização do objectivo estratégico de Lisboa em toda a UE.

Este exercício também se revela extremamente importante para as políticas de aprendizagem ao longo da vida e para a Estratégia Europeia de Emprego. A Comunicação sobre a aprendizagem ao longo da vida sublinhou a necessidade de uma redistribuição global dos recursos entre a aprendizagem formal, não formal e informal em todas as fases da vida, e todas as decisões que visam maximizar a eficácia do investimento na educação e na formação devem ser analisadas neste contexto.

As prioridades assim identificadas também podem ser relevantes para garantir a eficácia máxima dos investimentos do Banco Europeu de Investimento (BEI) e dos fundos estruturais, nos actuais e futuros Estados-Membros.

5.1. As implicações do "Processo de realização dos objectivos" em termos de investimento

O Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação insta ao investimento em determinados domínios identificados como prioridades comuns dos Estados-Membros. Tem em conta prioridades da aprendizagem ao longo da vida e das Estratégias Europeias de Emprego. Inclui igualmente as prioridades identificadas pelo próprio Conselho Europeu de Lisboa, em especial a redução para metade do número de jovens que não atingem a última etapa dos estudos secundários, a transformação das escolas e dos centros de formação em centros de aprendizagem polivalentes, a renovação dos programas curriculares, o desenvolvimento das competências nos domínios das TI, o e-learning, as línguas estrangeiras e a mobilidade. Deste modo, o programa de trabalho fornece um quadro adequado para a atribuição eficaz dos recursos tendo em conta a situação, as necessidades e as opções de políticas de cada país. De acordo com o programa de objectivos, deverão ser efectuados investimentos nos seguintes domínios principais:

– Investimento na formação e retenção do pessoal educativo

Refere-se principalmente a: a) professores e formadores do ensino inicial e de adultos, quer em início de carreira quer com experiência profissional, em especial no que diz respeito aos métodos de ensino abertos e flexíveis e ao e-learning, à utilização das TIC, à renovação dos programas curriculares na educação inicial e nos cursos de formação contínua e a disponibilidade de instrumentos multimédia; b)

responsáveis pelos estabelecimentos de ensino e pessoal administrativo a todos os níveis, com vista a apoiar a descentralização curricular e administrativa; e c) pessoal dos serviços de orientação e de conselho personalizado. O envelhecimento dos professores, dos formadores e do pessoal de apoio em toda a UE cria necessidades específicas de investimentos, sob a forma de formação adequada e de medidas que visem atrair novos trabalhadores para as profissões da educação e da formação⁴¹. Do mesmo modo, o ensino superior deve poder continuar a atrair os investigadores (quer jovens, quer com experiência), designadamente através da multiplicação das ligações estreitas entre as universidades, os laboratórios de investigação e a indústria.

– **Investimento nas novas competências básicas**

As novas competências básicas incluem a cultura digital, a capacidade de aprender a aprender, as competências sociais, o espírito empresarial e a aprendizagem de línguas estrangeiras e deveriam ser acessíveis às pessoas de todos os escalões etários. A necessidade de um nível mais elevado de competências básicas adaptadas ao novo mercado de trabalho e à sociedade do conhecimento diz respeito aos jovens e aos adultos, activos ou desempregados, e é particularmente importante para determinadas categorias (por exemplo, os trabalhadores pouco qualificados ou idosos ou as mulheres inactivas que pretendem reingressar no mercado de trabalho) e em certas regiões ou países. O potencial das TIC e dos novos métodos de *e-learning* para reforçar o processo de aprendizagem, abranger mais pessoas e reduzir os custos deverá ser mais aprofundado e explorado.

– **Investimento que permita o acesso universal à aprendizagem ao longo da vida**

As despesas públicas afectas a este domínio aumentaram em geral e verifica-se uma crescente responsabilidade partilhada em matéria de financiamento, incluindo um aumento das despesas de formação contínua das empresas. Desde 1997, os Estados-Membros têm vindo a assumir o compromisso de desenvolver estratégias coerentes de aprendizagem ao longo da vida e de aumentar o investimento na qualidade e no acesso, no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego. A Comunicação sobre a aprendizagem ao longo da vida insta à disponibilização de recursos adequados e à sua redistribuição através de todo o espectro da aprendizagem. As condições essenciais para o êxito consistem no desenvolvimento de novos incentivos fiscais e de outras medidas em prol da aprendizagem, e na participação dos parceiros sociais nestas estratégias.

– **Investimento em TIC**

É necessário investimento em *hardware*, *software*, manutenção e formação, bem como no desenvolvimento de actividades de *e-learning* e de materiais pedagógicos, em conformidade com o novo programa de *e-learning*⁴². Nos últimos anos, foram realizados investimentos substanciais em todos os países, as escolas foram equipadas com TIC (de modo que quase todas passaram ter acesso à Internet), multiplicaram-se os meios de informação e os recursos pedagógicos que utilizam Internet, etc. Contudo, as TIC irão provavelmente permanecer como uma rubrica de despesas

⁴¹ Relatórios Eurydice sobre os professores, nomeadamente o relatório n° 1 sobre a formação inicial e o relatório n° 3 sobre as condições de trabalho.

⁴² "e-Learning - pensar o futuro da educação", Comissão Europeia, 2000.

significativas até ao momento em que o ritmo das mudanças tecnológicas abrande e que aquelas se tornem um produto comum, como os artigos de papelaria (o que se poderia verificar até 2010). O potencial das relações em rede entre estabelecimentos públicos de educação e instituições de formação e de parcerias entre os sectores público e privado como fonte de financiamento complementar neste domínio não parece ter sido completamente explorado até à data⁴³.

– **Investimento na inclusão social e cidadania activa**

As medidas que visam promover a inclusão social referem-se a domínios fundamentais como a educação pré primária, a educação para a cidadania activa, a integração dos géneros, a prevenção do insucesso e do abandono escolar, as escolas de segunda possibilidade para os adultos, etc. Ultrapassam em muito as medidas relacionadas com o emprego e são alvo de uma atenção reforçada quer na Comunicação sobre a aprendizagem ao longo da vida, quer no *Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação*. Estas medidas a mais longo prazo são, provavelmente, as mais importantes. Requerem profundas reformas dos programas curriculares e das estruturas para melhorar a qualidade e a pertinência das possibilidades de aprendizagem oferecidas a todas as pessoas, bem como aumentos orientados dos investimentos públicos com vista a apoiar estas reformas - incluindo a título de apoio prestado às organizações pertinentes da sociedade civil que desempenham, e continuarão a desempenhar, um papel crucial neste domínio na UE alargada. Estes investimentos são uma prioridade natural em todos os países que precisam de efectuar esforços suplementares para garantir que o desenvolvimento dos sistemas de educação e de formação é efectuado em benefício de toda a população.

– **Investimento na orientação e no conselho dos estudantes**

Os investimentos na orientação e no conselho deveriam ser considerados como medidas estratégicas de prevenção precoces, capazes de reduzir significativamente os desequilíbrios entre a educação e a formação e as necessidades do mercado de trabalho⁴⁴, de aumentar a taxa de conclusão de estudos no ensino secundário e superior, e facilitar a transição para a vida profissional, ou o regresso aos estudos⁴⁵. O reforço destes serviços é igualmente necessário tendo em conta a necessidade de aumentar o número de jovens, em especial jovens mulheres, em estudos e carreiras nos domínios da matemática, ciências e tecnologia⁴⁶.

5.2. Supressão de áreas de ineficácia

Para além dos domínios prioritários de investimento identificados no Programa de trabalho sobre os objectivos, as decisões efectivas relativas aos investimentos devem ser tomadas em função da situação de cada país. Um dos meios para aumentar o retorno do investimento nos Estados-Membros consiste em identificar e eliminar as actuais despesas ineficazes. Os recursos correspondentes podem ser economizados e reinvestidos noutra forma, de uma forma mais útil. Nos próximos parágrafos

⁴³ Plano de acção para as competências e a mobilidade, op.cit., ponto 8

⁴⁴ Plano de acção para as competências e a mobilidade, op.cit., ponto 1

⁴⁵ "Why Guidance matters", documento de trabalho da OCDE, 2002.

⁴⁶ Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação, op.cit., Objectivo 1.4

identifica-se uma lista dos pontos mais comuns e das possíveis causas de tais ineficácias.

- Taxas de insucesso e de abandono superiores à média

Na UE, cerca de 30% dos alunos ainda saem da escola sem terem atingido o nível superior do ensino secundário e, em vários países, as taxas de não conclusão dos estudos são igualmente elevadas no ensino superior. O facto de as taxas de insucesso e de abandono serem mais elevadas nalguns países pode ser a consequência de uma escolha demasiado precoce entre diferentes vias de ensino imposta aos estudantes (ou aos seus pais). Esta situação pode resultar quer da inflexibilidade dos sistemas, quer das condições socioeconómicas. Decisões de orientação de curso prematuras ou com base em informação inadequada podem conduzir a taxas mais elevadas de insucesso ou de abandono ou a outras situações de desmotivação. Neste âmbito, é conveniente sublinhar os custos indirectos que resultam de o ensino profissional e as opções de formação serem interpretados como um mal menor, tanto no ensino secundário como no superior. Esta situação tende a criar uma distorção das decisões de orientação, privilegiando estudos considerados mais prestigiosos ou mais conformes com os estereótipos masculinos e femininos, em detrimento de outros estudos que são mais adaptados a determinados estudantes. Uma melhor orientação, implicando taxas superiores de conclusão de estudos, permitiria evitar as despesas sociais ligadas ao insucesso e aos abandonos, liberando estes recursos para investimentos mais produtivos, em domínios como a educação especial ou a actualização regular dos programas curriculares⁴⁷.

– Taxa de desemprego dos licenciados comparativamente elevada

Apesar de os factores económicos globais desempenharem um papel importante na taxa de desemprego dos licenciados, este fenómeno também pode ser comparativamente elevado em determinados países devido a programas curriculares demasiado rígidos ou parcialmente inadaptados às necessidades dos empregadores. Para solucionar esta situação, pode-se efectuar uma reatribuição dos financiamentos para outros sectores do sistema de educação ou de formação, ou vincular mais investimentos à melhoria da pertinência e da flexibilidade dos programas curriculares. Também podem existir efeitos a mais longo prazo, menos visíveis, gerando custos significativos relacionados com a ineficácia, por exemplo se os sistemas de educação e de formação transmitem (aberta ou implicitamente) certos valores como a aversão ao risco, em vez do espírito empresarial⁴⁸.

– Menores níveis de conhecimentos

Apesar de geralmente se verificar uma correlação positiva entre os níveis de investimento e as taxas de conhecimento, esta situação não se verifica em todos os países. Em certos casos, o nível de conhecimentos adquirido pelos alunos (medido por instrumentos como PISA ou IALS) é menor do que noutros países que têm níveis de despesas de educação semelhantes, ou mesmo inferiores. Essa situação pode ser explicada por vários factores, nomeadamente: a fraca qualidade dos programas curriculares, uma pedagogia inadaptaada, a falta de capacidade em dar resposta aos

⁴⁷ Plano de acção para as competências e a mobilidade, op.cit., ponto 3

⁴⁸ Espírito empresarial na Europa, Livro Verde, Comissão Europeia, 2002.

problemas dos grupos ou das regiões desfavorecidas ou uma distribuição ineficaz dos recursos.

– **Estudos demasiado longos para as licenciaturas ou outros diplomas**

O tempo efectivamente gasto pelos estudantes para a conclusão de uma determinada licenciatura pode variar até 100% nos diferentes Estados-Membros. O custo total de um licenciado varia consideravelmente na UE e pode explicar uma grande parte das diferenças aparentes dos níveis de financiamento de determinados países ou instituições. Para aumentar a eficácia dos investimentos realizados, é importante supervisionar a duração real dos cursos, como o demonstra o interesse recente atribuído na Europa à validação da aprendizagem informal e não formal, que passou a ser reconhecida como um investimento eficaz. Este reconhecimento facilita a entrada no sistema de aprendizagem ao longo da vida e aumenta o retorno para o indivíduo, o empregador e a sociedade. Significa que é necessário menos tempo para se obter uma qualificação ou um certificado, que os organismos de formação devem propor módulos mais personalizados mas também mais curtos e melhor orientados, que a pessoa se deve financiar durante um período mais curto, estando menos tempo ausente do trabalho, e que existe uma motivação suplementar de se saber que os conhecimentos pré-adquiridos serão úteis para uma progressão mais rápida.

– **Cursos sem saída profissional**

Os cursos sem saída profissional explicam-se por uma falta de flexibilidade e de permeabilidade entre e no interior dos vários elementos que formam os sistemas de educação e de formação - e às vezes entre estes sistemas e o mundo de trabalho: as pessoas não têm a possibilidade de mudar de curso quando se apercebem que não estão no curso mais adequado, ou quando querem reiniciar estudos ou uma formação de um nível mais elevado ou numa fase mais avançada da vida. Esta situação resulta, em geral, do desinteresse dos estabelecimentos de ensino e de formação pela aprendizagem anterior e informal adquirida pelos alunos/formandos, designadamente quando estes mudam de curso, e no âmbito da formação profissional contínua ou da educação de adultos.

Como é óbvio, existem outros domínios onde surgem dúvidas quanto à eficácia das despesas. É o caso, por exemplo, das políticas activas do mercado de trabalho, com vista à reconversão dos desempregados e dos adultos que desejam trabalhar. Certas avaliações consideram que entre os factores de sucesso figuram nomeadamente a conjugação da formação com outras medidas, como a experiência profissional, tendo igualmente em consideração as características da pessoa e as condições do mercado de trabalho.

Geralmente, só vale a pena aumentar os investimentos quando daí resulte uma melhor qualidade, maior pertinência em relação às necessidades dos estudantes, maior eficácia social, económica e democrática e/ou melhores possibilidades de acesso. Investir mais em programas inadaptados ou demasiado longos sem primeiro efectuar uma reforma desses programas, implicaria o prolongamento das ineficácias, e não a sua eliminação. Investimentos eficazes devem servir para desenvolver e recompensar a qualidade e a inovação no ensino/aprendizagem. Para tal, é necessário acompanhar de perto os meios utilizados e os resultados obtidos a nível europeu, nacional e institucional, atendendo igualmente à igualdade das possibilidades de

acesso dos diversos grupos etários e socioeconómicos, tendo em conta as suas diferentes necessidades de aprendizagem.

5.3. **Gestão eficaz dos recursos**

Existe uma relação positiva entre a descentralização da educação (que implica, contrariamente à simples desconcentração da administração central, a possibilidade de alterar e adaptar os programas curriculares, os métodos e a gestão) e os níveis atingidos pelos estudantes. Esta relação tornou-se mais evidente com a divulgação dos resultados dos inquéritos TIMSS e PISA. Os próprios Estados-Membros sublinharam a importância da gestão local dos recursos na sua resposta ao Memorando da Comissão sobre a aprendizagem ao longo da vida.

Contudo, uma descentralização eficaz requer novos investimentos em: a) formação das autoridades locais e dos administradores e professores das escolas em gestão e utilização eficaz dos recursos; b) estabelecimento de um sistema de garantia da qualidade a todos os níveis, ou seja, a divulgação de uma cultura de sensibilização para a qualidade em todo o sistema de educação e de formação, baseada na confiança atribuída aos agentes locais (que trabalham de acordo com um núcleo comum de normas de qualidade) e na autonomia desses agentes (que devem, nomeadamente, garantir que uma maior responsabilidade a nível escolar/local não prejudicará a equidade, a integração dos géneros ou a participação dos estudantes); e c) um quadro de qualificações transparente, englobando as qualificações gerais e profissionais, adaptado às necessidades nacionais e compatível com quadros equivalentes a nível europeu (ver o ponto 6 infra).

Outro aspecto importante refere-se à participação de todos os agentes pertinentes no âmbito de uma abordagem de parceria. Em especial, os Governos e os parceiros sociais deveriam explorar a possibilidade de desenvolver diversos tipos de parcerias entre os sectores público e privado, a fim de mobilizar recursos humanos e financeiros suplementares⁴⁹. O trabalho em parceria foi reconhecido como um factor essencial de motivação, abertura, pertinência e qualidade da educação numa perspectiva de educação e de formação ao longo da vida⁵⁰. As parcerias que implicam contribuições financeiras privadas também podem ter o potencial de incentivar comportamentos mais responsáveis por parte dos alunos, das famílias e do pessoal educativo, melhorando assim a eficácia das despesas globais. Contudo, tal não deverá de modo algum implicar um acesso mais restrito à educação e à formação dos estudantes procedentes de meios desfavorecidos.

A maximização da eficácia exige igualmente uma acção coordenada entre os ministérios. A redução a nível nacional e europeu das barreiras burocráticas entre os ministérios responsáveis pela educação, emprego, economia, investigação, juventude, ambiente, saúde, etc. permitiria evitar a duplicação ou a dispersão dos esforços e dos financiamentos e poderia, deste modo, melhorar os resultados das reformas. Um exemplo ilustrativo deste ponto pode ser observado no domínio dos serviços de orientação/conselho personalizado destinados aos estudantes, aos jovens e aos adultos, a trabalhar ou no desemprego, incluindo aqueles que se encontram em situações difíceis. Apesar das semelhanças das tarefas, estas actividades essenciais

⁴⁹ Financing of Education, Eurydice, 2002.

⁵⁰ Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade - Comunicação da Comissão Europeia, op.cit.

são frequentemente alvo da atenção de diversos ministérios, de acordo com o grupo-alvo em questão e/ou a actividade prevista (estudos, primeiro emprego, formação para o mercado de trabalho, etc.). Esta fragmentação cria frequentemente muitas dificuldades aos utilizadores e reduz a eficácia e a eficiência global do serviço prestado. Investir eficazmente na sociedade do conhecimento também requer uma abordagem coordenada entre as autoridades responsáveis pela educação e pela formação e as autoridades responsáveis pela investigação e pela inovação, tendo em vista o ambicioso duplo objectivo fixado em Barcelona de aumentar as despesas em I&D e a sua proporção financiada pelas empresas. Actualmente, também se verificam esforços de coordenação neste sentido a nível europeu, em especial no âmbito da abordagem integrada utilizada para a aplicação do Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos e outras políticas europeias pertinentes.

A fixação de critérios de referência nacionais e europeus também constitui um meio indispensável para cada país avaliar os seus próprios resultados em relação aos dos restantes Estados. É igualmente indispensável para medir os progressos realizados na consecução do objectivo estratégico de Lisboa e dos Objectivos pormenorizados definidos para os sistemas europeus de educação e de formação⁵¹.

6. Investimentos eficazes precisam de estar integrados no contexto europeu

As reformas necessárias em matéria de educação e de formação em cada país dependem das respectivas estruturas, níveis de conclusão de estudos, pontos fortes e fracos e orientações políticas. Estas reformas são da responsabilidade dos Estados-Membros e dos países candidatos, em conformidade com o princípio de subsidiariedade. Por conseguinte, este ponto não pretende analisar possíveis reformas a nível nacional, mas sim sublinhar que estas reformas, embora definidas e aplicadas a nível nacional, devem ter plenamente em conta a sua dimensão europeia, cada vez mais importante e que se converteu num factor fundamental para garantir a sua eficácia.

A importância do investimento na dimensão europeia da educação e da formação foi sublinhada na Comunicação sobre a aprendizagem ao longo da vida e no Plano de acção para as competências e a mobilidade, e é igualmente reiterada no Programa de trabalho sobre os objectivos (em especial no Objectivo 3.5). A existência de um quadro de objectivos claro e estável a nível europeu também é uma condição necessária para o êxito das estratégias de investimento nos países candidatos. Permite evitar o perigo que representam os objectivos variáveis, que podem facilmente boicotar as políticas de investimentos, por muito generosas que sejam. O facto de todos os Estados-Membros (actuais e novos) introduzirem mudanças e reformas em prol de objectivos comuns pode, por si só, funcionar como um forte factor de motivação e de integração. Esta questão sublinha a importância da inclusão dos países candidatos na Estratégia Europeia de Emprego e na aplicação do Programa de trabalho sobre os objectivos, tal como decidido pelos Ministros da Educação em Bratislava, em Junho de 2002.

⁵¹ European benchmarks for education and training: follow-up to the Lisbon European Council, op. cit.

6.1. As reformas nacionais no âmbito do espaço europeu do conhecimento

Numa Europa mais integrada, os investimentos na educação e na formação adquiriram uma dimensão europeia muito mais acentuada. Os investimentos e as reformas nestes domínios que só tenham em consideração as necessidades nacionais e regionais e ignorem a sua dimensão europeia não serão tão eficazes como os que se integrem no âmbito do espaço europeu do conhecimento. Os critérios de avaliação da qualidade e da pertinência dos programas e dos estabelecimentos de ensino e de formação têm de ser compatíveis a nível europeu e têm de preparar o caminho para tornar a Europa numa referência mundial nestes domínios. Por outras palavras, os investimentos e as reformas devem ser realizados de modo a alcançar *a maior convergência necessária* (mantendo simultaneamente a *maior diversidade possível*), de acordo com a mensagem dos Ministros da Educação na sua declaração política no início do Programa de trabalho sobre os objectivos⁵². Uma acção coordenada neste sentido pode criar um valor acrescentado europeu considerável no ensino superior, na educação de adultos e na formação profissional contínua, bem como noutros domínios de acção política, por exemplo no emprego ou no desenvolvimento regional. Além disso, tais reformas são cruciais para o crescimento económico e para as políticas de emprego e para garantir a eficácia dos investimentos do BEI e dos fundos estruturais, ou seja, para permitir a realização global dos objectivos de Lisboa.

6.2. Investir na renovação dos programas curriculares, na garantia da qualidade e no reconhecimento das qualificações, no âmbito do espaço europeu do conhecimento

No âmbito da sociedade do conhecimento, a necessidade mais premente de reformas no domínio da educação e da formação verifica-se na renovação dos programas curriculares do ensino geral, da formação profissional, do ensino superior e da educação de adultos - ou seja, em todas as etapas da aprendizagem ao longo da vida. Essa renovação dos programas curriculares deveria reflectir a prioridade atribuída à aquisição das competências básicas, a diversidade das vias e dos métodos de aprendizagem adaptados aos diferentes tipos de pessoas, a utilização eficaz das TIC no ensino e na aprendizagem, a promoção da empregabilidade sustentável dos homens e das mulheres, a integração de uma dimensão europeia em todas as disciplinas - incluindo através da aprendizagem eficaz de línguas estrangeiras e da possibilidade de os alunos e formandos efectuarem uma parte substancial da sua formação num outro país - bem como uma articulação mais flexível dos cursos e uma maior permeabilidade entre as vias de ensino. Essa renovação pluridimensional dos programas curriculares é uma componente fundamental do Programa de trabalho sobre os objectivos (ver o ponto 5.1). É igualmente uma exigência básica do processo de Bolonha em matéria do ensino superior e da recente resolução sobre uma cooperação acrescida no domínio do ensino e da formação profissional (Declaração de Copenhaga)⁵³. Em ambos os casos, os contactos entre os mundos da educação e do trabalho (organizações profissionais, empregadores, unidades de investigação, etc..) podem contribuir para a definição de melhores programas curriculares e para

⁵² Programa de trabalho pormenorizado sobre o seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e de formação, op.cit. (Introdução)

⁵³ Resolução do Conselho sobre a promoção de uma cooperação acrescida em matéria de educação e de formação profissional (EFP), Documento 14343-2002, e "Declaração de Copenhaga" dos Ministros responsáveis pela EFP e a Comissão Europeia, de 30 de Novembro de 2002.

incentivar contribuições mais elevadas do sector privado para a educação e formação. Apesar de a renovação dos programas curriculares ser necessária em todos os países, assume uma importância e uma urgência especial em determinados países candidatos onde, caso as reformas dos programas curriculares continuem a ser adiadas, existe o risco de o financiamento ser orientado para sectores improditivos dos sistemas de educação e de formação.

A garantia da qualidade está relacionada com a reforma curricular. No entanto, nem todos os investimentos neste âmbito terão bons resultados. A sua eficácia só estará garantida se for dada prioridade a uma reforma curricular de acordo com as necessidades da economia e da sociedade, e se for reconhecida a necessidade de contar com mecanismos de garantia da qualidade credíveis a nível internacional. Numa perspectiva europeia, a "qualidade" não pode ser criada por decreto ou pelas autoridades. Só existe quando é vista como tal por terceiros (utilizadores, empregadores, outros estabelecimentos, outros países). Por conseguinte, o primeiro imperativo dos sistemas de garantia da qualidade desenvolvidos a nível nacional deveria consistir em reforçar a sua pertinência e a sua credibilidade (por exemplo, através da inclusão das partes interessadas e de cidadãos de outros países nos organismos de garantia da qualidade), e a sua compatibilidade com os outros sistemas em vigor na Europa. Estes aspectos são essenciais para o futuro desenvolvimento do ensino superior (como foi sublinhado no processo de Bolonha), e da educação e da formação profissionais (como foi realçado no acompanhamento do Fórum sobre a Qualidade e na Declaração de Copenhaga). Nestas duas áreas, é indispensável dispor de um núcleo comum de critérios de qualidade a nível europeu, de modo a garantir a sua transparência, comparabilidade e compatibilidade. Os trabalhos neste sentido já foram iniciados, mas devem ser estimulados e acelerados.

A necessidade de investimentos mais eficazes na educação e na formação no âmbito europeu e a consolidação de um mercado de trabalho europeu exigem que se acelere o ritmo das mudanças no domínio do reconhecimento das qualificações e das competências adquiridas noutras partes da UE. O Conselho Europeu de Barcelona de Março de 2002 congratulou-se com o plano de acção da Comissão para eliminar, até 2005, os obstáculos existentes nos mercados de trabalho europeus, incluindo os resultantes do não reconhecimento das qualificações formais e da aprendizagem não-formal. Apesar de importantes iniciativas políticas neste domínio (como as directivas sobre o reconhecimento das qualificações profissionais, o plano de acção para as competências e a mobilidade apresentado pela Comissão ou o plano de acção para a mobilidade adoptado pelo Conselho Europeu de Nice) e dos diversos instrumentos de apoio criados (curriculum vitae europeu, EuroPass, créditos ECTS, NARIC, Suplemento de diploma), os progressos são muito mais lentos do que o previsto. A lentidão e a complexidade dos procedimentos previstos para o reconhecimento das qualificações em vigor em vários países e estabelecimentos continuam a ser o principal obstáculo à criação de um mercado de trabalho europeu fluido e eficaz e às oportunidades de emprego a nível europeu para as pessoas qualificadas⁵⁴. A existência de um espaço europeu do conhecimento e de um mercado de trabalho europeu requer obrigatoriamente um sistema transparente, de fácil utilização e previsível de reconhecimento dos diplomas e das qualificações no exterior das fronteiras internas da actual e futura UE.

⁵⁴ Plano de acção para as competências e a mobilidade, op.cit., pontos 10,15,19 e 20

Para garantir a eficácia dos investimentos na educação e na formação - e para alcançar o objectivo estratégico de Lisboa - os domínios supramencionados necessitam de decisões firmes, com base em prioridades claras. No momento actual, em que se assiste a uma integração acelerada dos mercados de trabalho e das economias, a educação e a formação não podem - nem devem - ser negligenciadas. Além disso, os estudantes e os formandos europeus estão cada vez mais sensibilizados para a necessidade e o direito de estudarem para a aquisição de qualificações que possam ser efectivamente utilizadas em toda a UE. Os estabelecimentos e os organismos nacionais de acreditação deverão cada vez mais encontrar formas de emitir essas qualificações, e os que não o façam correrão o risco de prejudicar os seus próprios cidadãos, limitando as suas possibilidades na economia e na sociedade europeia do conhecimento.

6.3. Promover o valor do ensino europeu no mundo

Tornar a Europa numa referência mundial em termos de qualidade e pertinência dos seus programas e estabelecimentos de ensino exige acções e investimentos específicos. Trata-se de um objectivo muito ambicioso para a actual UE, e ainda mais para a União alargada. Iniciativas como "Erasmus World" e a introdução de políticas comuns em matéria de vistos para os estudantes e formandos oriundos de países terceiros, combinadas com acções equivalentes no domínio da investigação, permitirão melhorar a imagem da Europa no mundo, como destino para os estudantes, professores e investigadores. No entanto, um sucesso duradouro neste domínio dependerá da renovação dos programas curriculares, da criação de um quadro de qualificações compreensível e coerente e de um esforço de promoção dos estabelecimentos e dos diplomas europeus através do mundo⁵⁵. Obviamente, é pouco provável que os diplomas europeus sejam alvo de um maior reconhecimento no mundo ou que o mundo considere a Europa como uma referência, enquanto os próprios europeus não reconhecerem mutuamente os seus próprios diplomas.

7. Conclusão: é urgentemente necessária uma acção firme

Os objectivos políticos definidos pelos Chefes de Estado e de Governo reflectem expectativas extremamente ambiciosas em matéria de educação e de formação. Estes objectivos justificam-se plenamente, tendo em conta o papel fundamental da educação e da formação na consecução do objectivo estratégico de Lisboa, tal como reconheceu explicitamente o Conselho Europeu.

Os objectivos gerais de Lisboa e os objectivos específicos acordados em matéria de educação e de formação continuam a ser mais válidos do que nunca. Foram fixados para e pelos próprios Estados-Membros. A presente comunicação não pretende propor medidas específicas para um determinado país, e algumas das questões abordadas revestem-se de uma maior importância nuns países do que noutros. A responsabilidade principal (alcançar os objectivos fixados) cabe às autoridades responsáveis pela educação e pela formação nos Estados-Membros actuais e futuros. É evidente que as regiões e os países que não investirem mais e melhor nos seus cidadãos verão diminuir os seus resultados económicos e sociais – e os da Europa em

⁵⁵ The globalization of Education and Training: Recommendations for a Coherent Response of the EU, relatório apresentado pela Academic Cooperation Association (ACA) à Comissão Europeia, DG Educação e Cultura, Setembro de 2000

geral - face a outros Estados-Membros. Deste modo, a Comissão sublinha a importância de respeitar os objectivos fixados e de prosseguir uma política de investimentos que permita afectar fundos suficientes aos domínios que contribuam mais para a consecução dos objectivos estabelecidos a nível nacional e europeu.

Estes objectivos serão mais difíceis de atingir do que o inicialmente previsto, devido a metas europeias mais ambiciosas, a uma concorrência acrescida que resulta de um aumento do investimento nos sistemas de conhecimento noutras regiões do mundo e aos desafios relacionados com a demografia e o alargamento. Perante estes desafios e de acordo com os actuais indícios que revelam um início lento da acção, a Comissão está preocupada com a possibilidade de que não se possa alcançar, até 2010, o objectivo de realizar investimentos mais importantes e mais eficazes na educação e na formação; tendo em conta a contribuição essencial da educação e da formação para outros domínios políticos, tal poderia pôr em causa a consecução do objectivo estratégico fixado em Lisboa pela UE.

Com vista a evitar essa situação, a Comissão convida os Estados-Membros e os países candidatos, em função da sua situação específica:

- A rever os seus investimentos públicos - gerais e a nível dos principais sectores do sistema de educação e de formação - aumentando-os especificamente onde forem necessários, incluindo através da reorientação de actuais investimentos para o desenvolvimento dos recursos humanos em todos os escalões etários. Trata-se de um ponto essencial na UE alargada para garantir a qualidade, a equidade, a coesão social e o equilíbrio regional (em termos de crescimento e de emprego) mencionados nas conclusões de Lisboa, no programa de trabalho sobre os objectivos (e na aprendizagem ao longo da vida), nas estratégias europeias de emprego e de inclusão social e no "modelo social europeu".
- A definir políticas e incentivos para fomentar um aumento do investimento privado na educação e na formação em complemento (e não em substituição) de um nível adequado de financiamento público. Estas acções devem ser coordenadas com medidas semelhantes no domínio de I&D, tendo em conta o duplo objectivo fixado em Barcelona de um aumento das despesas de I&D e de dois terços desse aumento ser financiado pelas empresas. Para tal, será necessário que todas as partes interessadas (particulares, empresas, parceiros sociais e autoridades públicas) adoptem uma abordagem de parceria e desenvolvam uma acção conjunta. O Estado tem a responsabilidade de evitar situações de subfinanciamento que poderiam pôr em perigo não só a qualidade e a pertinência dos seus próprios sistemas de educação e de formação, mas também a consecução dos objectivos internos da UE e da sua competitividade a nível internacional.
- A orientar os investimentos para a eficácia a longo prazo dos sistemas, ou seja concentrar o financiamento nos domínios mais susceptíveis de uma maior qualidade, pertinência, eficácia e possibilidades de acesso. Para tal será necessária uma revisão da distribuição e da gestão das despesas actuais. Devem ser identificadas as áreas de investimento actualmente ineficazes e o seu custo deve ser avaliado. A fixação de critérios de referência nacionais e europeus constitui para cada país um meio indispensável para avaliar os seus próprios resultados em relação a outros Estados, e é igualmente essencial para medir os progressos efectuados para a consecução do objectivo estratégico de Lisboa e

para os objectivos pormenorizados acordados para os sistemas europeus de educação e de formação.

- A criar as condições para maximizar a eficácia dos investimentos, empreendendo a renovação dos programas curriculares, a garantia da qualidade e o reconhecimento das qualificações exigidos pelo novo contexto europeu nos domínios da educação, da formação e do emprego. As reformas e os investimentos concebidos e aplicados num contexto exclusivamente nacional, ignorando os aspectos europeus mais amplos, não alcançarão todo o seu potencial. Os estabelecimentos e os organismos nacionais de acreditação que ignorem a necessidade e a exigência de os estudantes possuírem qualificações que possam ser utilizadas em toda a Europa, prejudicam os seus próprios cidadãos e diminuem a eficácia dos seus próprios investimentos.

Como o demonstra o presente documento, é essencial "optimizar a utilização dos recursos" (Objectivo 1.5) para permitir que a educação e a formação possam alcançar os seus próprios objectivos e desempenhar plenamente o seu papel nas estratégias europeias de emprego e de inclusão social e na realização do objectivo global fixado em Lisboa. A Comissão espera poder abordar estas questões com os Estados-Membros e os países candidatos e convida-os a analisar as respectivas políticas de investimento e de mudança na educação e na formação como determinantes fundamentais do seu próprio futuro na UE alargada e do futuro da Europa no mundo.

ANEXO

Quadro 1: Despesa pública com a educação e a formação
Despesa pública com a educação e a formação em percentagem do PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU	5.2i	5.2i	5.1i	5.0i	5.0i	5.1i	(:)
B	5.0i	5.0i	4.9i	5.2	5.5I	(:)	(:)
DK	7.7	8.1	7.9	8.2	8.0I	(:)	(:)
D	4.7	4.8	4.7	4.7	4.7	(:)	(:)
EL	2.9	3.1	3.4	3.5	3.7	3.5e	3.5e
E	4.7	4.7	4.5	4.5	4.5	4.5e	4.4e
F	6.0i	5.9i	6.0i	5.9i	5.9i	5.8e	5.7e
IRL	5.5	5.3	5.2	4.9	4.6	4.5e	(:)
I	4.9	4.9	4.6	4.6	4.5	4.6e	4.5e
L	4.3	4.0	4.1	(:)	(:)	(:)	(:)
NL	5.0	5.0	4.8	4.9	4.8	4.9e	4.9e
A	6.5	6.4	6.3	6.3	6.3	(:)	(:)
P	5.4	5.5	5.6	5.6	5.7	(:)	(:)
FIN	6.9	7.0	6.5	6.2	6.2	6.0e	(:)
S	7.5	7.6	7.9	8.0	7.7	8.4e	8.3e
UK	5.0i	4.8i	4.7i	4.6i	4.6i	4.9e	(:)
USA	4.9	:	5.2	5.0	4.9	:	:
JAP	3.5	:	3.5	3.5	3.5	:	:

Dados para 1999 referentes aos países candidatos seleccionados

BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SK
3.8	4.4	7.4	5.7	6.3	6.5	4.7	4.7	5.2	3.4	4.3

Fonte: Eurostat, dados relativos aos USA e ao Japão: OCDE

e = os dados relativos a 2000 e 2001 são estimativas

i = vd. notas de rodapé

(:) = dados não disponíveis; Países Candidatos: são referidos exclusivamente os países relativamente aos quais existem dados disponíveis

B: inclui somente a Comunidade Flamenga, no período de 1995-1997

B, DK: alteração em 1999

FR: os dados relativos às despesas de educação não incluem os DOM. (Departamentos Ultramarinos).

UK: estimativas baseadas em dados relativos aos exercícios orçamentais do Reino Unido, que vão de 1 de Abril a 31 de Março.

Quadro 2: Despesa privada com a educação e formação

Despesa privada com estabelecimentos de ensino em % do PIB			Despesa das empresas com a formação profissional contínua em % de custos salariais		
	1995	1999		1993	1999
EU	0.6	0.7	EU	1.6	2.3
B	:	0.3i	B	1.4	1.6
DK	0.3i	0.3i	DK	1.3	3.0
D	1.3	1.2	D	1.2	1.5
EL	:	0.3i	EL	1.1	0.9
E	1.0	0.9	E	1.0	1.5
F	0.4	0.4	F	2.0	2.4
IRL	0.5	0.4	IRL	1.5	2.4
I	0.1	0.4	I	0.8	1.7
L	:	:	L	1.3	1.9
NL	:	0.4	NL	1.8	2.8
A	0.3i	0.3i	A	:	1.3
P	0.0i	0.1i	P	0.7	1.2
FIN	:	0.1	FIN	:	2.4
S	0.1	0.2	S	:	2.8
UK	0.2	0.7	UK	2.7	3.6
USA	1.7	1.6	USA	:	:
JAP	1.2	1.1	JAP	:	:

Dados relativos à despesa das empresas com a formação profissional contínua para os países candidatos seleccionados (i), % de custos salariais, 1999

BG	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	RO	SI
1.0	1.9	1.8	1.1	0.8	1.2	0.8	0.5	1.3

Fonte: Despesa privada com os estabelecimentos de ensino: OCDE (*Education at a Glance* 2002)

Despesa das empresas com a formação profissional contínua: Eurostat

i = vd. nota de rodapé

A, B, EL, P: subsídios públicos para as famílias incluídos na despesa privada

Países Candidatos: são referidos exclusivamente os países relativamente aos quais existem dados disponíveis

Quadro 3: Despesa total por aluno/estudante por nível de ensino, 1999
em 1000 dólares americanos convertidos segundo o Padrão de Poder de Compra
(PPC)

	Ensino Primário (ISCED 1)	Ensino Secundário (ISCED 2-4)	Ensino Superior (ISCED 5-6)
EU	4.1	6.2	8.5
B	4.0	6.4	9.7
DK	6.7	7.6	10.7
D	3.8	6.6	10.4
EL	2.2	2.9	4.3
E	3.6	4.9	5.7
F	4.1	7.2	7.9
IRL	3.0	4.4	9.7
I	5.4	6.5	7.6
L	:	:	:
NL	4.2	5.7	12.3
A	6.6	8.5	12.1
P	3.5	5.2	4.8
FIN	4.1	5.9	8.1
S	5.7	5.9	14.2
UK	3.6	5.6	9.6
USA	6.6	8.2	19.2
JAP	5.2	6.0	10.3

Fonte: OCDE

Países Baixos: apenas os estabelecimentos privados dependentes de financiamento público e governamental
Grécia, Itália: apenas os estabelecimentos públicos
USA: apenas os estabelecimentos públicos e os estabelecimentos privados independentes
Áustria: dados relativos à admissão, para o período de 1998/99

Dados relativos aos Países Candidatos seleccionados

República Checa 1.8/3.4/5.7

Hungria 2.2/2.4/5.9

Polónia 1.9/1.6/3.9

República da Eslováquia nd/2.2/5.3

**Quadro 4: Despesas com o ensino superior de fontes públicas e privadas
em % de PIB**

	1995	1999		
	total	total	pública	privada
EU	1.1	1.1	1.0	0.2
B	:	1.3	:	:
DK	1.6	1.6	1.5	< 0.1
D	1.1	1.1	1.0	0.1
EL	0.7	1.0	1.0	< 0.1
E	1.0	1.1	0.9	0.3
F	1.1	1.1	.0	0.1
IRL	1.3	1.4	1.1	0.3
I	0.8	0.8	0.7	0.1
L	:	:	:	:
NL	1.2	1.3	1.0	0.3
A	1.5	1.5	1.4	< 0.1
P	0.9	1.1	1.0	0.1
FIN	1.9	1.8	1.8	< 0.1
S	1.6	1.7	1.5	0.2
UK	1.2	1.1	0.8	0.3
USA	:	2.3i	1.1i	1.2i
JAP	1.0i	1.0i	0.5i	0.6i

Fonte: OCDE

i = vd. notas de rodapé

Devido ao arredondamento o somatório das rubricas pública e privada nem sempre corresponde ao total
EUA, Japão: pós-secundário não superior incluído no ensino superior

Dados relativos aos Países Candidatos seleccionados, Total, 1999:

República Checa 0,9

Hungria 1,1

Polónia 1,0

República da Eslováquia 1,1

Quadro 5: Aprendizagem ao longo da vida - Participação dos adultos na educação e na formação

População com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos

	Percentagem que recebeu educação ou formação nas 4 semanas que precederam o inquérito				Índice de participação na educação e formação contínua no espaço de um ano (%)		
	1996	1999	2000	2001	Ano do inquérito	Educação e formação contínua relacionadas com uma profissão	Todos os tipos de educação e formação contínua
EU	5.7e	8.2	8.5e	8.4e		:	:
B	2.9	6.9	6.8	7.3	95/96	14	22
DK	18.0	19.8	20.8	17.8	98/99	49	56
D	5.7	5.5	5.2	5.2	2000	29	42
EL	0.9	1.2	1.1	1.4		:	:
E	4.4	5.1	5.1	4.9		:	:
F	2.7	2.6	2.8	2.7		:	:
IRL	4.8	:	:	:	95/96	16	22
I	4.4	5.5	5.5	5.1	98/99	16	22
L	2.9	5.3	4.8	5.3		:	:
NL	12.5	13.6	15.6	16.3	94/95	24	36
A	7.9	9.1	8.3	8.2		:	:
P	3.4	3.2	3.3	3.3	98/99	:	13
FIN	16.3	17.6	19.6	19.3	2000	43	55
S	26.5	25.8	21.6	17.5	94/95	:	54
UK	:	19.2	21.1	21.7	95/96	40	45
USA	:	:	:	:	2001	40	51

Fonte da percentagem que recebeu educação ou formação nas 4 semanas que precederam o inquérito: Eurostat; índice de participação na educação e na formação contínua no espaço de um ano: OCDE

(:) = dados não disponíveis

b = repartição em séries

e = estimativa

Quadro 6: Evolução do número de jovens na União Europeia, 1975-2000

(Mio)	faixa etária 0-9	faixa etária 10-19	faixa etária 20-29	faixa etária 0-29
1975	54.2	55.6	50.5	160.4
1980	48.5	58.0	52.2	158.8
1985	44.7	54.9	55.8	155.4
1990	43.6	49.1	58.4	151.1
1995	42.9	46.0	56.6	145.4
2000	41.4	44.9	51.0	137.2
projecção				
2005	40.1	43.9	46.7	130.7
2010	39.2	42.4	45.3	126.9

Fonte: Eurostat, projecção UE com base nos dados Eurostat relativos a 14 países da UE

Quadro 7: evolução do número de alunos e estudantes na União Europeia, 1996-2000

(Mio)	Número total de alunos e estudantes	Ensino primário e secundário	Ensino superior
1996	83.5	71.6	11.9
1997	83.4	71.1	12.3
1998	83.7	71.4	12.3
1999	85.1	72.6	12.5
2000	85.1	72.5	12.6

Fonte: Eurostat
Repartição por séries cronológicas em 1999