Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a criação do Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET)

COM(2008) 180 final — 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

Em 23 de Abril de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

Criação do Sistema Europeu de Créditos de Ensino e Formação Profissionais (ECVET)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 11 de Setembro de 2008, sendo relatora A. LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Na 448.ª reunião plenária de 22 e 23 de Outubro de 2008 (sessão de 22 de Outubro de 2008), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 109 votos a favor, sem votos contra com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1. A proposta de recomendação em apreço tem por objecto a criação de um sistema europeu comum de certificação destinado a facilitar a transferência e o reconhecimento das qualificações para a mobilidade dos trabalhadores.

1.2. A educação e a formação são partes integrantes da Estratégia de Lisboa, um programa europeu de reforma para vencer os desafios da sociedade baseada no conhecimento e da economia. Mais especificamente, o desenvolvimento dos conhecimentos, das competências e das capacidades dos cidadãos, por via da formação e da educação, é condição necessária e indispensável para a concretização dos objectivos de Lisboa em matéria de competitividade, desenvolvimento, emprego e coesão social.

1.3. Não obstante os progressos realizados, os desafios estabelecidos persistem, nomeadamente no que diz respeito à formação ao longo da vida e à mobilidade dos trabalhadores, dois domínios em que subsistem numerosos obstáculos. Estas dificuldades revelam a necessidade de desenvolver instrumentos e mecanismos de cooperação susceptíveis de facilitar a participação na formação ao longo da vida e a transferência das qualificações entre os diferentes Estados, as instituições e os sistemas. Melhorar a transparência ao nível das qualificações é uma etapa indispensável para a realização de uma estratégia deste tipo e para o desenvolvimento dos conhecimentos, das capacidades e das competências de que necessitam os trabalhadores e os cidadãos da Europa, bem como todos os intervenientes (nomeadamente os organismos formadores).

1.4. O sistema ECVET ([1]), em que os cidadãos são os destinatários, deveria favorecer o reconhecimento dos resultados da aprendizagem ao longo da vida num contexto transnacional. Este sistema, que se baseia nas práticas e nos sistemas existentes na Europa, assenta nos seguintes elementos:

— Descrição das qualificações em unidades de aprendizagem (conhecimentos, capacidades e competências) transferíveis e acumuláveis;

— Exigência de transparência nos mecanismos de transferência e de capitalização dos resultados da aprendizagem e na respectiva validação;

— Estabelecimento de parcerias entre as instituições tendo em vista a criação de um ambiente propício à transferência e de um espaço de aprendizagem transnacional.

2. Observações na generalidade

2.1. A avaliação de impacto demonstra que o sistema ECVET é um instrumento susceptível de promover a transparência, a comparabilidade, a transferência e a acumulação dos resultados da aprendizagem entre os diferentes sistemas. Este sistema não requer uma grande atomização das qualificações e não propõe a harmonização das mesmas nem dos sistemas de formação. Ele apoia e reforça os instrumentos existentes para a promoção da mobilidade [ECTS ([2]) e QEQ ([3])], podendo contribuir para as reformas necessárias dos sistemas de formação nacionais na perspectiva de uma formação ao longo da vida. Como tal, o sistema ECVET gera uma mais-valia no domínio da mobilidade e da formação ao longo da vida.

2.2. No entanto, não se devem minimizar as dificuldades existentes ao nível destes instrumentos. Mesmo que o QEQ tenha por objectivo assegurar a comparabilidade entre os diferentes países, os sistemas nacionais devem ser concebidos e organizados de modo a permitir a compreensão e a confiança dos parceiros dos outros Estados. Cabe à Comissão fixar os critérios de garantia da pertinência, da transparência, da comparabilidade e promover um clima de confiança mútua entre os parceiros. Embora o QEQ tenha sido criado para permitir a comparabilidade e a transposição voluntária das qualificações ao nível europeu, nacional e sectorial, importa não subestimar a complexidade dos sistemas existentes. Há, portanto, que

([1]) ECVET é o acrónimo de Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais.

([2]) Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos do Ensino Superior.

([3]) Quadro Europeu de Qualificações para a Aprendizagem ao Longo da Vida.

reforçar os instrumentos que permitem aumentar a transparência e levar a bom termo as etapas necessárias para que, em 2012, possam ser emitidos diplomas ou outros certificados.

2.3. Assinale-se, também, que o sistema ECVET não pretende substituir as outras políticas em vigor na União Europeia, nomeadamente a Directiva 2005/36/CE relativa aos trabalhadores migrantes. Mas, por outro lado, ele não vem reforçar as ligações necessárias com os programas europeus existentes, que prevêem, nomeadamente no que respeita às regiões menos desenvolvidas da UE, o financiamento através do FSE das actividades de reforma dos sistemas de educação e de formação, de modo a que as pessoas tomem maior consciência da importância das necessidades da sociedade baseada no conhecimento e, nomeadamente, da necessidade de educação e de formação ao longo da vida, ao mesmo tempo que se visa melhorar o acesso a uma educação de qualidade.

2.4. O sistema ECVET, sendo um processo contínuo, requer um compromisso sustentado por parte de todos os intervenientes, e exige uma sinergia entre as iniciativas realizadas aos níveis europeu, nacional ou sectorial. Infelizmente, ele não prevê expressamente uma valorização dos progressos ou das inovações (boas práticas) que seja igualmente geradora de uma dinâmica junto dos actores e dos parceiros potenciais na perspectiva da avaliação prevista em 2012.

2.5. Mesmo que o Comité constate que as consultas efectuadas a todos os níveis e a um elevado número de actores públicos e privados permitiram estabelecer uma linguagem comum, a utilização sistemática de uma série de acrónimos, nomeadamente nas propostas, nas comunicações, nas recomendações, nos estudos de impacto e nos relatórios encomendados pela Comissão, resultou numa mistura de acrónimos e numa confusão que não augura nada de bom para o objectivo perseguido. Uma abreviatura, uma sigla, um acrónimo ou um lema que faça sentido numa determinada língua pode nada significar numa outra ou, inclusivamente, veicular uma imagem negativa. Por outro lado, essa utilização pode limitar a entrada de novos organismos formadores e dissuadir o público-alvo de se interessar pelo que foi concebido com o intuito de facilitar a transferência entre os sistemas de formação profissional nacionais, e não de os tornar mais opacos. Da mesma maneira, o Comité preconiza que, no esforço para harmonizar e tornar os vários sistemas de formação profissional compatíveis com a formação ao longo da vida, sejam tidos em conta os aspectos linguísticos e demais esforços empreendidos pela Comissão.

2.6. A Comissão deve velar por que o objectivo de permitir a qualquer cidadão receber formação em diferentes estabelecimentos de formação e em diferentes países, facilitando-se a mobilidade dos aprendentes em toda a Europa — o que é tanto mais notável na medida em que há mais de 30 000 estabelecimentos de formação profissional na União Europeia [1] —, não seja atingido em detrimento da diversidade linguística, por um lado, e da qualidade do ensino linguístico promovido pela Comissão, por outro.

3. **Observações na especialidade**

3.1. A Comissão ao decidir propor a criação do sistema ECVET, sob a forma legislativa de uma recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, fundamentada no artigo 150.º do Tratado, proporciona um quadro que permite executar os princípios do sistema ECVET numa base voluntária. Deste modo reforça-se o processo de consulta lançado com o objectivo de permitir uma confrontação dos pontos de vista dos diversos actores, nomeadamente dos parceiros sociais.

3.2. A aplicação voluntária, embora apresente lacunas, permite melhorar a coordenação entre a Comissão, os parceiros sociais e os Estados-Membros com vista a identificar as dificuldades futuras e, sobretudo, a promover as inovações e as soluções mais adequadas. Isso permite uma aplicação mais flexível e eficaz do sistema ECVET, trazendo uma verdadeira mais-valia europeia para os cidadãos e trabalhadores europeus em termos de reconhecimento das competências e favorecendo assim a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade.

3.3. O objectivo declarado da Comissão de proceder a uma avaliação e à divulgação dos progressos com vista a assegurar a evolução e a revisão permanente do sistema ECVET e permitir a sua adaptação parece augurar uma boa cooperação. Importa que todos os intervenientes, com destaque para os utentes ou seus representantes, sejam envolvidos na avaliação e na elaboração do relatório previsto na proposta.

3.4. O empenho da Comissão em apoiar e promover a mobilidade transnacional e o acesso à aprendizagem ao longo da vida no domínio do ensino e da formação profissional deve traduzir-se igualmente por uma afirmação mais explícita dos princípios subjacentes à Recomendação no que toca ao lugar e ao papel dos vários intervenientes:

[1] IP/08/558 Comunicado da Comissão.

— Os utilizadores finais são os aprendentes voluntários, para obterem o reconhecimento das qualificações que adquiriram;

— O sistema de qualificações, baseado no reconhecimento dos créditos de ensino adquiridos, deve ser imparcial e fomentar a igualdade de acesso, sem introduzir entraves adicionais ou critérios de selecção específicos;

— A cooperação europeia em matéria de educação e formação inicial e de aprendizagem ao longo da vida é fundamental para assegurar a transparência e o reconhecimento das qualificações;

— Devem ser criadas redes e parcerias especificamente adaptadas ao sistema ECVET a fim de desenvolver novos instrumentos e práticas para os contratos de aprendizagem e as transferências de créditos;

— A Comissão deveria assegurar-se de que as normas a adoptar permitem um tratamento equitativo não só dos aprendentes mas também dos organismos formadores. Estudos recentes ([1]) revelam ainda que os indivíduos que mais beneficiam da aprendizagem ao longo da vida *são os que já possuem diplomas* e que as pessoas com as qualificações menos elevadas ou sem qualificações são as que menos beneficiam dessa aprendizagem. Há diversas razões para este fenómeno, mas convém evitar cair no mesmo erro no que diz respeito às qualificações e a Comissão deve velar por que o sistema de qualificações inclua igualmente as camadas da população *menos qualificadas*.

— A este respeito, refira-se que vários organismos formadores (associações e organizações) especializados nessas camadas da população, e que tinham acumulado uma experiência concreta de longa data, foram recentemente afastados do mercado, em certos Estados-Membros, porque muitas vezes as economias a efectuar a curto prazo tenderam a negligenciar o público «menos rentável». Essa experiência merece que lhe sejam afectados mais recursos humanos e financeiros, sobretudo nos domínios da cultura, da economia social e da educação popular, que para muitos cidadãos constituem uma porta de acesso à formação profissional.

([1]) *Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks*, 2007: SEC(2007) 1284. Inquérito do NIACE sobre a participação dos adultos na aprendizagem, «Avaliação dos custos», Janeiro de 2008. O NIACE é o Instituto Nacional para a Formação Contínua de Adultos no Reino Unido.

3.5. Para implantar um sistema europeu de qualificações através de uma cooperação reforçada são necessárias normas comuns, o que se revela particularmente difícil no caso das formas de aprendizagem ditas informais. As normas a impor deveriam ser elaboradas e examinadas segundo os critérios propostos, nomeadamente, pelo CEDEFOP no seu relatório (ver nota *infra*) e após consulta dos organismos que tenham a experiência mais longa e inclusiva (ou seja, cujo êxito não se baseie na eliminação e na selecção prévia para as formações que dão direito a uma qualificação).

3.6. A Comissão deve ter em conta a sua Comunicação sobre o Plano de Acção para a Educação de Adultos ([2]), o qual permitiria incluir mais rapidamente o maior número possível de pessoas, com destaque para os mais necessitados, as pessoas não só mais vulneráveis ou mais desfavorecidas mas que deveriam ser prioritárias por razões de inclusão social e humana e de coesão económica e territorial ([3]).

3.7. Os anexos 1 e 2 à presente Recomendação, inspirados pelas recomendações do CEDEFOP ([4]), são elementos importantes para o êxito do sistema ECVET, dado que contribuem para a transparência e para a coerência e definem princípios para um desenvolvimento a todos os níveis. Os anexos deveriam ser mais amplamente divulgados e explicitados, a fim de garantir a perenidade e a sustentabilidade do sistema.

3.8. A elaboração de um repertório comum e de uma nomenclatura comum para os objectos pedagógicos no âmbito da pré-consulta e da consulta da Comissão, que representa um avanço, não deve fazer esquecer que a educação não é um serviço comercial e sim um serviço de base que deve ser acessível a todos, sustentado por investimentos públicos e por políticas coesas, quer a nível nacional quer nas negociações no quadro da OMC, se se pretende preservar a competitividade da Europa no seu sentido mais lato (interesse geral).

([2]) Parecer do CESE sobre a *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e o ao Comité das Regiões: Plano de Acção para a Educção de Adultos. Nunca é Tarde para Aprender*, relatora: R. HEINISCH, (JO C 204, de 9.8.2008, p. 89).

([3]) Parecer do CR, de 19 de Junho de 2008, sobre o Plano de acção para a educação de adultos — Nunca é tarde para aprender, relatora: M. SHIELDS, adoptado na plenária de 18 e 19 de Junho de 2008.

([4]) Criado em 1975 pelo Regulamento (CEE) n.º 337/75 do Conselho, o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional é o centro de referência da União Europeia para a formação profissional. Relatório de *Erwin SEYFRIED — Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege — Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitmarkt und Evaluation* (Escola Superior de Administração Pública e Administração da Justiça — Centro de Investigação sobre a formação profissional, o Mercado de Trabalho e a Avaliação), Berlim, para o CEDEFOP: *Panorama: Indicadores de qualidade no ensino e na formação profissional*.

3.9. No interesse da coerência, o trabalho condigno e uma educação de qualidade, ambos garantes da competitividade, devem ser objectivos indissociáveis, e o sistema europeu de qualificações deve continuar a basear-se na cooperação entre os Estados-Membros, os parceiros sociais a todos os níveis e os aprendentes, os quais devem, enquanto destinatários, continuar a ser a prioridade principal. Os objectivos devem ser claros e acessíveis a todos os beneficiários: reconhecimento e transferência das qualificações adquiridas, mobilidade geográfica e profissional, e, no que diz respeito aos operadores, reconhecimento e acesso ao financiamento de interesse geral. Um sistema europeu de qualificações pode promover a empregabilidade e a mobilidade quando preserva os operadores com os melhores desempenhos (em termos de experiência, do número de validações e da qualidade das validações), reconhece a experiência acumulada pelos operadores (organizações e associações) que aplicaram na prática os métodos seguidos, dá prioridade e restabelece a confiança dos operadores que foram afastados (apoio aos migrantes e aos Rom, alfabetização de adultos, apoio linguístico, etc.).

3.10. O Comité recorda que os trabalhadores mais afectados pela mobilidade são os trabalhadores masculinos destacados nos sectores da construção civil, seguidos pelos dos serviços informáticos e das novas tecnologias, do turismo, dos transportes, etc.

3.11. Uma vez que o sistema ECVET está especificamente orientado para a formação profissional inicial e contínua e para o reconhecimento e validação das qualificações formais (ensino) e informais (experiência profissional), o Comité recomenda que o sistema de qualificações preste uma atenção particular à aprendizagem ao longo da vida e ao reconhecimento das qualificações adquiridas pelos trabalhadores destacados ([1]).

3.12. O balanço previsto para daqui a quatro anos deve abranger igualmente a disseminação do sistema nos Estados-Membros, liderada pela Comissão, com vista a incorporá-lo na evolução dos sistemas actualmente existentes e na sociedade civil.

Bruxelas, 22 de Outubro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

([1]) Parecer do CESE sobre a *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços — Maximizar os benefícios e potencialidades e simultaneamente garantir a protecção dos trabalhadores*, relatora: LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C 224 de 30.8.2008, p. 95).