



**Euro-Latin American Parliamentary Assembly
Assemblée Parlementaire Euro-Latino Américaine
Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana
Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana**



ASSEMBLEIA PARLAMENTAR EURO-LATINO-AMERICANA

Comissão dos Assuntos Sociais, dos Intercâmbios Humanos, do Ambiente, da Educação e da Cultura

30.9.2011

PROVISÓRIO

DOCUMENTO DE TRABALHO

A educação formal, a educação informal e a formação contínua na Europa e na América Latina

Co-relator PE: Santiago Fisas Ayxela (PPE)

A educação formal, a educação informal e a formação contínua na Europa e na América Latina

A educação tem figurado na agenda europeia, em particular a partir do início do século com a aplicação do processo de Bolonha. É um tema que se reveste de importância a nível económico, porque abre uma possibilidade à obtenção de emprego, tendo ainda um grande significado a nível social. A educação formal, informal ou contínua é o instrumento que permite aos indivíduos desenvolver o seu potencial e participar activamente na sociedade, possibilitando-lhes alcançar uma melhor qualidade de vida.

É por esta razão que, há pouco mais de uma década, os Estados-Membros da União Europeia conceberam uma série de projectos para cumprir os objectivos almejados neste domínio.

Em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa, verificando que a União Europeia se encontrava perante *"uma enorme mudança resultante da globalização e dos desafios de uma nova economia baseada no conhecimento"*, definiu um objectivo estratégico importante: até 2010, a União deve *"tornar-se 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 mais coesão social"*. Salientou que tais alterações requeriam não só *"uma transformação radical da economia europeia"*, mas também *"um programa estimulante para [...] modernizar os sistemas de segurança social e de ensino"*. Nunca até então o Conselho Europeu tinha reconhecido desta forma o papel desempenhado pelos sistemas de educação e de formação na estratégia económica e social e no futuro da União¹.

Em 2001, o Conselho Europeu consignou três metas estratégicas a atingir até 2010: os sistemas de educação e de formação deverão aliar qualidade, acesso generalizado e abertura ao mundo exterior. Um ano mais tarde, aprovou um programa de trabalho pormenorizado, intitulado "Educação e Formação para 2010", a fim de atingir essas metas e apoiou a intenção dos Ministros da Educação de fazerem dos sistemas de educação e de formação na Europa *"uma referência mundial de qualidade, até 2010"*².

Para alcançar os objectivos pretendidos, adoptou-se um nível de referência (benchmark) qualitativo em matéria de educação e de formação. O Conselho definiu o objectivo de aumentar até 2010, em pelo menos 12,5%, a taxa de participação de adultos na formação contínua, que se explicará pormenorizadamente mais adiante³.

Em 2007, a Comissão Europeia elaborou um Plano de Acção para a educação de adultos intitulado *"Nunca é tarde para aprender"*. Chamou a atenção para a necessidade urgente de aprofundar a aprendizagem ao longo da vida, o desenvolvimento da Comunidade enquanto sociedade do conhecimento avançada, tendo em conta que a aprendizagem favorece o crescimento económico sustentável, que, por seu turno, gera mais e melhores postos de trabalho e uma maior coesão social, garantindo concomitantemente uma boa protecção ambiental a favor das gerações futuras.

¹ Comunicação da Comissão: Educação e Formação para 2010: A urgência das reformas necessárias para o sucesso da Estratégia de Lisboa, SEC(2003) 1250.

² Ibidem

³ Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe. Eurydice. Comissão Europeia. 2011

Dois anos mais tarde, em 2009, foi adoptado o documento "Quadro estratégico actualizado para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação", no qual se faz uma avaliação do programa de trabalho de 2010 no domínio da educação e da formação. Este quadro estratégico identifica quatro novos objectivos estratégicos, áreas prioritárias, actividades concretas de avaliação, bem como indicadores e metas que devem ser alcançados até 2020. Os novos objectivos estratégicos são:

1. Fazer da aprendizagem ao longo da vida e da mobilidade uma realidade;
2. Melhorar a qualidade e a eficácia da educação e da formação;
3. Promover a igualdade, a coesão social e a cidadania activa;
4. Encorajar a inovação e a criatividade, incluindo o empreendedorismo, em todos os níveis de educação e formação¹.

Os Estados-Membros reformularam, como novo nível de referência (benchmark) qualitativo, o nível de referência proposto em 2002 de atingir 15% de participação de adultos na aprendizagem ao longo da vida. Este objectivo deverá ser alcançado até 2020 como parte integrante do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação, "ET 2020". Neste contexto, a Comissão e os Estados-Membros estão a desenvolver um trabalho conjunto para alcançar os objectivos acordados².

O ano de 2010 foi um ano importante na Europa no que respeita ao tema de educação, na medida em que é um dos pontos de referência utilizado na avaliação do Projecto de Bolonha e dos objectivos que foram especificamente enunciados em relação ao tema da educação.

Resultados em termos de educação na Europa

Um dos temas mais relevantes no domínio da educação na Europa é o tema da educação contínua ou ao longo da vida, devido ao impacto social e económico que tem na sociedade. Por educação contínua deve entender-se a educação ao longo da vida de um indivíduo para a aquisição permanente de aptidões e conhecimentos. Estas experiências de conhecimento podem ter carácter formal (formação, aconselhamento, acompanhamento, orientação, aprendizagem, educação superior, etc.) ou informal (experiências, situações, etc.)³.

O que se visa com este tipo de educação é inserir cidadãos adultos, ou jovens que tenham abandonado o ensino, no sistema educativo, quer formal quer informalmente. Subjaz a esta política a mensagem de que a aprendizagem é fundamental para garantir os direitos económicos e a ascensão social, bem como a realização pessoal dos indivíduos.

A este respeito, e como foi já referido, em 2002 os Estados-Membros comprometeram-se a elaborar estratégias nacionais para a educação contínua⁴, com a finalidade de aumentar a taxa

¹ Ibidem

² Ibidem

³ Comissão Europeia. Direcção-Geral da Educação e da Cultura. Interim evaluation of the Lifelong Learning Programme (2007-2013), Relatório final

⁴ Os dados incluídos no presente documento foram obtidos com base no Labour Force Survey, cujos resultados especificam que a aprendizagem ao longo da vida ou educação contínua refere-se às pessoas entre os 25 e os 64 anos que indicaram ter recebido educação ou formação nas quatro semanas anteriores à realização do inquérito. O denominador consiste na população total do mesmo grupo etário, excluindo os que não responderam. A informação obtida refere-se a todos os tipos de educação ou formação.

de participação dos adultos neste tipo de educação. Como nível de referência para a avaliação da consecução deste objectivo, acordou-se que 12,5% da população entre os 25 e os 64 anos deveriam participar na aprendizagem ao longo da vida em 2010.

Os dados obtidos são os seguintes: em 2000, 7,1% da população adulta da União Europeia participou em acções de aprendizagem. Este número aumentou para 9,7% em 2007 (10,6% mulheres, 8,8% homens). No respeitante aos diferentes países, são evidentes as seguintes tendências (com base nos dados de 2007):

- Em quatro países da UE, a taxa de participação de adultos na educação contínua excedeu os 20%. Estes países são a Suécia, a Dinamarca, o Reino Unido e a Finlândia.
- Três países da UE (Áustria, Eslovénia e os Países Baixos), bem como a Noruega e a Islândia, ultrapassaram em 2007 a meta acordada.
- A taxa de participação de adultos em programas de aprendizagem foi inferior a 5% na Roménia, na Bulgária, na Grécia, na Hungria, na Eslováquia e em Portugal¹.

Em relação aos jovens que abandonaram o sistema de ensino², importa referir que este constituiu também em eixo central de preocupação da política de educação. O objectivo neste âmbito consiste em reduzir a média da UE de abandono escolar precoce para 10% até 2010. Quando o objectivo foi fixado, considerou-se que praticamente um em seis jovens entre os 18 e os 24 anos abandonou o sistema de ensino. Assim, em 2000, a taxa de abandono escolar era de 17,6%, tendo registado uma descida significativa de 3 pontos em 2007, fixando-se nos 14,8%. A evolução regista tendências diferentes entre os países da UE. Em 2007 apenas seis países tinham alcançado o objectivo de "ET 2010" e cinco deles estavam já abaixo do objectivo em 2000. Cinco destes seis países aderiram à UE em 2004: a República Checa, a Lituânia, a Eslováquia, a Eslovénia e a Polónia. A Finlândia é o único Estado-Membro da UE a registar uma taxa de abandono escolar precoce inferior ao objectivo de Lisboa durante todo o período de referência, enquanto a Itália, Malta, Portugal e Espanha, seguidos da Roménia e da Bulgária, continuam longe dos objectivos propostos pela UE³.

Os resultados alcançados são inquestionáveis. Reduzir os índices do abandono escolar e aumentar os índices da educação contínua constituirá sempre uma mais-valia para um país ou região. Todavia, é também evidente que a União Europeia, no seu conjunto, não conseguiu cumprir os objectivos propostos para 2010. É, por essa razão, imperativo mencionar as dificuldades da iniciativa, o que servirá de referência para o cumprimento dos objectivos estabelecidos para 2020 e para se contar com um tema de debate com os nossos homólogos latino-americanos. Uma troca de experiências sobre este domínio representa um valor acrescentado na procura de soluções para o futuro.

A este respeito, é pertinente referir que este debate se reveste de enorme importância, tendo em conta que, presentemente, a cooperação entre os nossos povos em relação a temas da educação beneficia estudantes de programas como o Erasmus Mundus, o Alban ou o Alfa, que são programas de cooperação entre instituições de ensino superior da União Europeia e da América Latina, que visam incentivar a melhoria da qualidade do ensino superior europeu,

¹ Unesco, Institute for Lifelong Learning. Global report on adult learning and education. 2010

² De acordo com a definição do Eurostat, o abandono escolar precoce refere-se à população entre os 18 e os 24 anos de idade que abandonou o ensino, tendo concluído apenas o ensino básico ou outro nível de ensino inferior.

³ Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe. Eurydice. Comissão Europeia. 2011

atrair estudantes de países terceiros para centros académicos europeus e, através da cooperação com instituições extra-comunitárias, incentivar jovens europeus a fazer uma parte dos seus estudos superiores em países terceiros. Com estes intercâmbios culturais e linguísticos, os nossos centros de ensino enriquecem-se, e, por outro lado, dispomos assim de diferentes pontos de vista que podem contribuir para melhorar os sistemas de ensino.

Dificuldades no cumprimento dos objectivos "ET 2020"

Foram numerosos os factores que impediram a consecução dos objectivos propostos. Mencionaremos de seguida, no entanto, cinco deles que se destacaram pelo seu significado.

Uma das maiores dificuldades com que a Europa se deparou consiste na concessão de estímulos financeiros destinados à criação de uma educação formal e informal, mas, fundamentalmente, destinados à criação de um projecto estável de educação contínua¹. Neste contexto, as restrições financeiras convertem-se em obstáculos significativos para a participação dos adultos na educação formal. É o que ocorre, em particular, no caso das pessoas com baixos rendimentos, das pessoas excluídas do mercado de trabalho e das pessoas vulneráveis à exclusão².

Outro problema detectado no actual sistema é o facto de o sistema de educação, tal como está concebido, se centrar num "modelo do défice"³, o que leva a que se vejam as pessoas que participam no sistema como tendo lacunas e deficiências intelectuais e académicas. Deve passar-se para um modelo que valorize a diversidade e adoptar-se uma abordagem que seja inclusiva.

Por outro lado, as disparidades geográficas e o acesso físico às infra-estruturas de aprendizagem causam grandes problemas a nível da consecução das metas pretendidas. Assegurar a educação nas zonas rurais / zonas remotas constitui um desafio para a aprendizagem ao longo da vida, especialmente tendo em conta que estas regiões são, tendencialmente, as mais pobres e desfavorecidas. De igual modo, o tempo despendido para se assistir a uma aula é um motivo de desinteresse para muitas pessoas⁴. E isto está intimamente associado à questão da rigidez dos programas que são ministrados no que respeita a determinados aspectos, como o horário ou a organização dos módulos.

A não titularidade dos diplomas que permitem aos adultos o acesso à educação formal constitui mais um dos obstáculos que se depara a quem tomou a decisão de integrar o sistema educativo. Por exemplo, para entrar num centro de educação formal, regra geral o candidato tem de ser titular do certificado de estudos do nível inferior. O problema reside precisamente no facto de que muitos dos candidatos a esta opção não possuem esse comprovativo.

Por último, um dos principais problemas identificados é o facto de as pessoas ainda não terem entendido o conceito e a visão da educação ao longo da vida enquanto tal, o que denota a

¹ Comissão Europeia. Direcção-Geral da Educação e da Cultura. Summary Report on the Peer Learning Activity on Adult Learning Monitoring. Bratislava, 22 a 25 de Março de 2009

² Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe. Eurydice. Comissão Europeia. 2011

³ Comissão Europeia. Direcção-Geral da Educação e da Cultura. Peer learning seminar: critical factors for the implementation of lifelong learning strategies and policies. 19-21 de Maio de 2010, Viena, Áustria

⁴ Ibidem

existência de uma lacuna na comunicação com o público e na promoção desta possibilidade de vida.¹

Para concluir, e tendo presente as dificuldades atrás mencionadas, é importante salientar algumas ideias sobre estratégias a ter em conta para o futuro.

Estratégias de solução para os obstáculos à educação

- Criar um quadro jurídico claro para os Estados e incentivos para as empresas privadas, com a finalidade de contar com orçamentos adequados susceptíveis de propiciar às populações uma educação contínua de qualidade.
- Criar incentivos financeiros para as pessoas que se encontram fora do sistema de ensino. Deve ter-se em conta que, em certos países, existem ajudas por parte do governo destinadas às pessoas que se encontram em situação de desemprego. Torna-se, assim, necessário criar medidas que sirvam de estímulo à educação. Estes esquemas podem ter a forma de um apoio financeiro directo ou indirecto, ou podem facultar aos adultos a oportunidade de dispor de um período para os seus estudos. O que está em causa é, de uma forma genérica, a criação de um apoio financeiro directo, de incentivos fiscais ou de licenças de educação, entre outras medidas.
- Promover a criação de associações que funcionem como multiagentes, que recebam estímulos por parte do Estado para trabalhar conjuntamente, a fim de alcançar objectivos concretos em matéria de aprendizagem ao longo da vida.
- Valorizar o tema dos quadros nacionais de qualificações, que estão intimamente relacionados com o programa de educação de adultos.
- Instituir um quadro jurídico para a temática do acesso ao ensino superior, tendo em consideração temas relativos ao reconhecimento e/ou à validação de estudos anteriores, e que tenha em consideração a aquisição de conhecimentos empíricos por parte dos indivíduos ou através da educação informal.
- Gerar canais de educação diferentes do ensino presencial, nomeadamente a educação em linha (*e-learning*), bem como programas fraccionados de modo a atenuar a carga horária dos participantes.
- Formar as pessoas que ministram este tipo de educação, tendo em conta que o grupo tem certas características específicas, mas que pode ser, simultaneamente, muito heterogéneo.
- Reforçar as campanhas de promoção, desenvolvendo estratégias de comunicação inteligente, visando aumentar a participação dos adultos na educação e na formação. Estas estratégias de comunicação podem ser difundidas através da televisão, da rádio, nas escolas, nas empresas, a nível local, etc.
- Criar uma abordagem de prevenção para combater o abandono escolar precoce, não se

¹ Ibidem

centrando exclusivamente naqueles que já abandonaram a escola. Introduzir melhorias no sistema educativo, nomeadamente a nível da qualidade dos docentes.

- Criar um plano definido de acompanhamento ou monitorização que recorra à utilização de instrumentos, designadamente inquéritos, indicadores, etc.

- No que respeita às medidas correctivas, deve continuar a conferir-se um papel importante ao conceito de educação de segunda oportunidade, que foi desenvolvido com o objectivo de combater a exclusão social das pessoas que abandonaram a escola sem conhecimentos suficientes para lhes permitir uma integração plena no mercado de trabalho¹.

Os pontos atrás referidos constituem apenas um exemplo das numerosas ideias existentes para fazer da educação uma realidade na Europa e na América Latina. Por conseguinte, como corolário deste trabalho, é prudente referir a importância e a urgência de os Estados das duas regiões, bem como as organizações regionais e internacionais, definirem como prioridade na sua agenda a promoção e do desenvolvimento da educação, tendo presente que o reforço da educação constituirá uma vantagem não unicamente para os Estados promotores, como também para os seus vizinhos no resto do mundo.

O que atrás foi dito é igualmente aplicável aos nossos homólogos latino-americanos. Para uma grande parte da população, a pobreza e a desigualdade representam menos possibilidades de alterar as suas condições de vida e de influenciar as condições de vida dos seus filhos. A este respeito, é interessante salientar que, na América Latina, cerca de 96% das crianças entre os 6 e os 12 anos de idade estão matriculadas num estabelecimento de ensino, percentagem que desce para 82% no caso do grupo etário entre os 13 e os 17 anos, e que apenas chega aos 36% na faixa etária dos 18 aos 23 anos.

Em síntese, o reforço do sistema educativo converte-se no instrumento susceptível de inverter situações de desigualdade social, como a que foi referida. É o motor a partir do qual é possível criar emprego, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e construir uma sociedade melhor tanto para os adultos como para as crianças que nela vivem.

¹ Comissão Europeia. Direcção-Geral da Educação e da Cultura. *Summary Report on the Peer Learning Activity on Adult Learning Monitoring*. Bratislava, 22 a 25 de Março de 2009