

ESTUDO COMPARADO DE QUALIFICAÇÕES (*Skills Audit*)

Colecção **Cogitum** n.º 28

PUBLICAÇÃO CO-FINANCIADA PELO FUNDO SOCIAL EUROPEU



ESTUDO COMPARADO DE QUALIFICAÇÕES **(*SKILLS AUDIT*)**

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP/MTSS)

Colecção Cogitum

Coordenação de GEP

1. Portugal 1995-2000: Perspectivas da Evolução Social
2. Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Políticas Activas para a Empregabilidade
3. Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Criação de Emprego e Reconversão do Tecido Empresarial
4. Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Organização do Mercado de Trabalho
5. Avaliação da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Estudo Económico com Aferição Qualitativa
6. Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Síntese dos Estudos de Avaliação
7. Poder e Risco no Trabalho da Indústria Petrolífera – a refinaria de Sines – 1978/1997
8. Acesso aos Direitos Sociais na Europa – Relatório do Conselho da Europa
9. Estudo sobre a Demografia de Estabelecimentos
10. Indicadores de Empreendedorismo e Inovação – Relatório Final
11. Qualificações dos Trabalhadores Portugueses – Relatório Final
12. Mobilidade dos Trabalhadores na Economia Portuguesa – Relatório Final
13. O Clima Social nas Empresas de Média e Grande Dimensão – Emprego e Condições de Trabalho no Balanço Social (1993-2002)
14. A Relação Salários-Produtividade em Portugal
15. Demografia de Empresas e Estabelecimentos em Portugal 2001-2002
16. Uma Avaliação da Criação e Destruição de Emprego em Portugal na Década 2000-2010
17. Estudo de Avaliação das Políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida
18. Os Jovens e o Mercado de Trabalho: Caracterização, Estrangulamentos à Integração Efectiva na Vida Activa e a Eficácia das Políticas
19. O Trabalho não Declarado em Portugal – Metodologia de Abordagem e Tentativa de Medição
20. A Mobilidade Ocupacional do Trabalhador Imigrante em Portugal
21. Estudo de Avaliação da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais na Área da Reabilitação e Integração das Pescas com Deficiência
22. Percursos de Inserção no Mercado de Trabalho dos Diplomados do Ensino Superior
23. Evolução do Rejuvenescimento/Envelhecimento do Mercado de Trabalho
24. Impacto da Negociação Colectiva na Regulamentação do Mercado de Trabalho
25. Flexibilidade e Segurança no Mercado de Trabalho Português
26. Estudo Regional – NUTS III – sobre a Redução do Emprego em Empresas /Estabelecimentos
27. Causas e Circunstâncias dos Acidentes de Trabalho em Portugal – Alguns Factores Determinantes dos Acidentes de Trabalho nos Sectores Económicos com Maior Densidade de Emprego e Maior Incidência
28. Estudo Comparado de Qualificações (*Skills Audit*)

COLECÇÃO *COGITUM* N.º 28

**ESTUDO COMPARADO DE QUALIFICAÇÕES
(*SKILLS AUDIT*)**

GEP/MTSS
Lisboa, 2007

© Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), 2007

Colecção *Cogitum*

Coordenação de GEP

28. Estudo Comparado de Qualificações (*Skills Audit*)

Primeira edição: Dezembro de 2007

Tiragem: 1000 exemplares

ISBN: 978-972-704-295-1

Depósito legal: 269 545/08

Coordenação Editorial, de Redacção e de Distribuição:

Centro de Informação e Documentação (CID / GEP)

Praça de Londres, 2, 2.º, 1049-056 Lisboa

Tel.: (+351) 218 441 100

Fax: (+351) 218 406 171

E-mail: gep.cid@gep.mtss.gov.pt

Página: www.gep.mtss.gov.pt

Impressão e acabamento: Editorial do Ministério da Educação

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,

de acordo com a legislação em vigor, por GEP

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)

Rua Castilho, 24, 7.º, 1250-069 Lisboa

Tel.: (+351) 213 114 900

Fax: (+351) 213 114 949

O presente Estudo foi elaborado pela seguinte Equipa:

Roberto Carneiro (*Coordenador*)

Ana Cláudia Valente (*Investigadora Principal*)

Pedro Carneiro (*Investigador*)

Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa

Palma de Cima, 1649-023 Lisboa

Tel.: (+351) 217 214 133; Fax: (+351) 217 266 160

O texto é da exclusiva responsabilidade dos autores.

Lisboa, Dezembro de 2007.

ESTUDO COMPARADO DE QUALIFICAÇÕES (*SKILLS AUDIT*)

A avaliação do conteúdo em capital humano de uma sociedade é crescentemente aferida pela sua riqueza em matéria de qualificações e de competências.

Esta preocupação adquiriu maior relevância com a generalização do conceito de sociedade do conhecimento e de economia dos saberes.

Assim, cada vez mais as economias procuram comparar as qualificações das respectivas populações activas e «medir» as distâncias que as separam no que respeita a recursos humanos e a activos intangíveis que incorporam.

É notória – e reconhecida – a «excepção» portuguesa em matéria de baixas qualificações, condição que tristemente distingue o nosso país dos demais países europeus.

Todavia, não se conhecem elementos rigorosos de aferição do estado de Portugal em comparação com um painel de países relevantes, incluindo a análise dinâmica de tendências «pesadas», seja verificada no passado, seja projectada no futuro.

No presente estudo procede-se a essa análise de *benchmarking* avaliando o ritmo a que vem tendo lugar o *upskilling* português e aferindo a velocidade do *catching-up* de qualificações, utilizando um painel de bordo constituído por oito países europeus e dois países não europeus todos integrados no conjunto da OCDE.

A «auditoria» à estrutura de qualificações do país permite traçar cenários de evolução tendencial até 2025, por grupos etários e por níveis ISCED de qualificações.

O estudo termina com a formulação de dezoito conclusões agregadas e cinco recomendações estratégicas de política pública.

A society's human capital is measured, more and more, by its richness in terms of qualifications and competences.

This fact is now more relevant as a result of the knowledge society and knowledge economy concepts generalization.

Thus, economies are trying, more and more, to compare the qualifications of the respective working populations and to measure their differences in what refers to human resources and the incorporated intangible assets

It is notorious – and recognized – that Portugal is an «exception» for its low qualifications. Unfortunately, such situation marks the difference between our country and the other countries. However, there are no precise data to allow an evaluation of the situation of Portugal when compared with a panel of relevant countries, including the dynamic analysis of «heavy» trends, either occurred in the past or projected for the future. The present study makes a benchmarking analysis, evaluating the pace of the Portuguese upskilling and the catching-up of qualifications by using a panel of eight European countries and two non-European countries integrated in the OECD group. The audit to the national qualifi-

cations structure allows some scenarios of the trends up to 2025, by age groups and qualification levels (ISCED).

At the end, the study presents eighteen aggregated conclusions and five strategic recommendations on public policy.

ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	ix
ÍNDICE DE GRÁFICOS	x
1. INTRODUÇÃO	1
2. QUALIFICAÇÕES E COMPETÊNCIAS: BREVE REVISÃO DA LITERATURA	5
3. QUADROS NACIONAIS DE QUALIFICAÇÕES (QNQ): MUDANÇAS E REFORMAS EM CURSO	9
3.1. EUA, RU e França: Três Abordagens Diferenciadas	9
3.2. Qualificações e Competências na UE: Harmonização em torno de uma Abordagem Holística	11
3.3. Recentes Reformas dos Quadros Nacionais de Qualificações	12
4. METODOLOGIAS DE <i>SKILLS AUDIT</i> E AS OPÇÕES DO ESTUDO ...	21
5. EVOLUÇÃO DAS QUALIFICAÇÕES EM PORTUGAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA INTERNACIONAL 1998-2025	27
5.1. Portugal e os Outros Países: a Evolução das Qualificações entre 1998 e 2003	27
5.2. Cenários de <i>Catching up</i> para Portugal, 2025	44
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	61
6.1. Dezoito Conclusões Agregadas	61
6.2. Cinco Recomendações Estratégicas	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
SIGLAS	81

ANEXOS	85
ANEXO 1	87
ANEXO 2	111

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Métodos para medição de competências utilizados em ciência económica	22
Quadro 2	Equivalência entre níveis ISCED disponíveis nas estatísticas OCDE e agrupamentos ISCED utilizados no estudo	25
Quadro 3	Tipo de Estrutura de Qualificações (2003)	28
Quadro 4	<i>Upskilling</i> (1998-2003)	34
Quadro 5	Estratégia de <i>Upskilling</i> (1998-2003)	38
Quadro 6	Portugal: Estreitando o <i>gap</i> ? (1998-2003)	39
Quadro 7	Projecções da estrutura de qualificações por grupos etários para Portugal, Espanha, Holanda, Coreia e RU: 2010, 2013, 2020 e 2025. Grupos etários 25-29 e 30-34	49
Quadro 8	Projecções da estrutura de qualificações por grupos etários para Portugal, Espanha, Holanda, Coreia e RU: 2010, 2013, 2020 e 2025. Grupos etários 35-39 e 40-60	50
Quadro 9	Cenários de <i>catching up</i> para Portugal («jovens adultos»)	53
Quadro 10	Cenários de <i>catching up</i> para Portugal («adultos séniores»)	56
Quadro 11	Cenários de <i>catching up</i> para Portugal, 2025. Grupos etários 25-29 e 30-34	59
Quadro 12	Cenários de <i>catching up</i> para Portugal, 2025. Grupos etários 35-39 e 40-60	60

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	França: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	29
Gráfico 2	Holanda: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	29
Gráfico 3	Coreia: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	30
Gráfico 4	RU: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	30
Gráfico 5	Suécia: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	31
Gráfico 6	Hungria: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	31
Gráfico 7	Alemanha: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	31
Gráfico 8	Portugal: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	32
Gráfico 9	Espanha: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	32
Gráfico 10	México: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)	32
Gráfico 11	Portugal dentro do grupo de países «Low-skill»: estreitando o <i>gap</i> nas baixas qualificações? (1998-2003)	39
Gráfico 12	Portugal dentro do grupo de países «Low-skill»: Estreitando o <i>gap</i> nas médias qualificações? (1998-2003)	40
Gráfico 13	Portugal dentro do grupo de países «Low-skill»: Estreitando o <i>gap</i> nas altas qualificações? (1998-2003)	40
Gráfico 14	Portugal dentro do grupo de países «Medium-skill»: Estreitando o <i>gap</i> nas baixas qualificações? (1998-2003)	40
Gráfico 15	Portugal dentro do grupo de países «Medium-skill»: Estreitando o <i>gap</i> nas médias qualificações? (1998-2003)	41
Gráfico 16	Portugal dentro do grupo de países «Medium-skill»: Estreitando o <i>gap</i> nas altas qualificações? (1998-2003)	41
Gráfico 17	Portugal dentro do grupo de países «High-skill»: Estreitando o <i>gap</i> nas baixas qualificações? (1998-2003)	42
Gráfico 18	Portugal dentro do grupo de países «High-skill»: Estreitando o <i>gap</i> nas médias qualificações? (1998-2003)	42
Gráfico 19	Portugal dentro do grupo de países «High-skill»: Estreitando o <i>gap</i> nas altas qualificações? (1998-2003)	42
Gráfico 20	Projeções do peso da população activa com baixas qualificações (ISCED 0-2) no grupo etário 35-39 anos (2025)	46
Gráfico 21	Projeções do peso da população activa com baixas qualificações (ISCED 0-2) no grupo etário 40-60 anos (2025)	46
Gráfico 22	Projeções do peso da população activa com altas qualificações (ISCED 5-6) no grupo etário 25-29 anos (2025)	47
Gráfico 23	Projeções do peso da população activa com altas qualificações (ISCED 5-6) no grupo etário 30-34 anos (2025)	47
Gráfico 24	<i>Cenário Ibérico</i> . Portugal em convergência com Espanha no grupo 30-34 anos, ISCED 0-2	54
Gráfico 25	<i>Cenário Holandês</i> . Portugal em convergência com Holanda no grupo 30-34 anos, ISCED 0-2	55

Gráfico 26	<i>Cenário Ibérico</i> . Portugal em convergência com Espanha no grupo 25-29 anos, ISCED 5-6	55
Gráfico 27	<i>Cenário Ibérico</i> . Portugal em convergência com Espanha no grupo 30-34 anos, ISCED 5-6	56
Gráfico 28	<i>Cenário Ibérico</i> . Portugal em convergência ideal com Espanha no grupo 35-39 anos, ISCED 0-2	57
Gráfico 29	<i>Cenário Ibérico</i> . Portugal em convergência ideal com Espanha no grupo 40-60 anos, ISCED 0-2	58
Gráfico 30	<i>Cenário Holandês</i> . Portugal em convergência ideal com Holanda no grupo 35-39 anos, ISCED 0-2	58

I. INTRODUÇÃO

É hoje amplamente reconhecido que o conhecimento é um factor chave na economia e que tem sido determinante no crescimento económico registado pelos países mais avançados. A natureza pública do conhecimento e a existência de um *stock* codificado, passível de se armazenar e de se medir, tem estado assim na base de um vasto conjunto de estudos económicos sobre o capital humano.

No entanto, a percepção crescente da heterogeneidade do conhecimento e de que o seu valor não é intrínseco mas depende da relação com o utilizador e do contexto em que é mediado (é relacional e contextual) tem conduzido a um certo questionamento dos limites deste *mainstream*. Por outro lado, a existência de conhecimento tácito, prático e subjectivo, apontado como cada vez mais importante, mas de difícil quantificação e difusão vem reforçar os limites dos métodos que efectivamente procuram medir o conhecimento disponível numa dada economia ou nas suas organizações (Carneiro *et al.*, 2001).

Este debate remete para as diferenças entre os conceitos de «competência», «educação» e «qualificação». A educação e a qualificação de um indivíduo revelam os «certificados» obtidos. A sua capacidade de realização de actividades ou de resolução de problemas em determinadas situações revelará a sua competência. Se os indivíduos possuem competências que vão para além dos anos de escolaridade e dos diplomas obtidos, estes constituem sinais, na maioria das vezes coincidentes, acerca das competências efectivamente adquiridas. É justamente com este pressuposto (empiricamente provado) que tem sido possível e interessante medir, comparar entre países e quantificar a evolução passada ou projectar a evolução futura do capital humano disponível.

Particularmente, o estudo das qualificações disponíveis numa dada economia, se incorporar os recentes desenvolvimentos que se têm registado no próprio conceito de qualificação e na reorganização dos sistemas de educação e de formação em marcha em vários países, pode efectivamente constituir um «preditor» das competências detidas cada vez mais fiável.

Assim, o interesse deste estudo, para além de nos parecer constituir um contributo importante para o debate sobre as metodologias aplica-

das na área, passará por disponibilizar informação estratégica necessária à definição de políticas públicas orientadas para os sérios problemas que Portugal enfrenta: as baixas qualificações que afectam, quer os mais velhos quer uma significativa franja de jovens e o risco de exclusão deste segmento da população activa afectado por uma crescente taxa de desemprego e por dificuldades de (re)inserção no mercado de trabalho. Decorrente desta situação, tornam-se prioritárias todas as medidas que visem a certificação de competências adquiridas pela experiência e o acesso à formação ao longo-da-vida.

Este estudo comparativo das qualificações disponíveis na economia portuguesa (e da sua evolução) com as de outras países tem assim como principais objectivos:

- Contribuir para uma melhor «avaliação» dos défices de qualificação que registamos face a outros países europeus e do conjunto da OCDE (França, Alemanha, Holanda, Suécia e RU – os países que juntamente com Portugal foram analisados no projecto NEW SKILLS¹ – e ainda Espanha, Hungria, México e Coreia) e do ritmo de *catching up* que temos evidenciado, comparando os dados disponíveis entre os períodos 1993-2003. A partir desta trajectória, será possível identificar cenários possíveis para o *catching up* português neste domínio: quanto tempo mais será necessário para Portugal alterar estruturalmente o padrão de qualificações que o caracteriza, sobretudo se o fizer apenas a partir da normal via de ensino e formação de jovens e da expectativa de renovação de gerações no mercado de trabalho (que, pelas características demográficas do nosso país, se faz a um ritmo cada vez mais lento)?
- Servir de quadro de referência para a identificação de respostas à questão fundamental: «Como resolver o problema das baixas qualificações em Portugal da forma mais rápida possível?».
- Dar subsídios para a formulação de um Sistema Nacional de Qualificações que dê expressão à Agenda de Lisboa, que consolide os compromissos criados no contexto dos acordos de Bolonha e de Copenhaga, e que contribua para os objectivos de estruturação de uma estratégia de aprendizagem ao longo-da-vida.

¹ O projecto NEWSKILLS foi levado a cabo entre 1996-99 e financiado pela CE no âmbito da rede TSER e os seus objectivos foram: compreender melhor a evolução do peso dos pouco qualificados no mercado de trabalho no período 1985-1995; investigar a extensão e as razões da decrescente procura de trabalhadores de baixa qualificação; e investigar os factores que afectavam a oferta de qualificações, em particular no caso dos adultos de baixa qualificação.

Neste estudo não estará em consideração o factor preço (salário) das qualificações nem os equilíbrios de mercado que determinam as suas flutuações. Esta análise pode ser encontrada num outro estudo anteriormente publicado (Carneiro *et al.*, 2001a) em que as condições de mercado das qualificações são avaliadas por via de modelos econométricos do tipo das funções de Mincer.

2. QUALIFICAÇÕES E COMPETÊNCIAS: BREVE REVISÃO DA LITERATURA

O conceito de competência tem vindo a ser amplamente debatido desde a década de 70 e nas mais variadas disciplinas. Mas, é sobretudo a partir da década de 80, com a crescente afirmação de um novo paradigma técnico-económico e num contexto de mais complexidade e imprevisibilidade que o conceito e a sua utilização ganham maior significado. Emergem perspectivas diferenciadas sobre o que é a competência e as suas relações com o indivíduo, com a aprendizagem, com o trabalho, e ainda com a economia, através dos contributos específicos da sociologia, da psicologia, da economia e das ciências da educação. Mas, não deixa de ser verdade também que existem importantes pontos de convergência.

A sociologia tende a focalizar-se na construção social das competências e nos processos de *upskilling* (Kerr *et al.*, 1960) ou de *deskilling* (Braverman, 1974) que estarão associados à mudança dos sistemas de produção e dos respectivos conteúdos de trabalho envolvendo estes diferentes níveis de complexidade e de amplitude e requerendo, portanto, maior ou menor autonomia aos indivíduos e mais ou menos competências. Trata-se não apenas de debater a mudança tecnológica, em particular a importância das tecnologias de informação e a emergência das formas de produção pós-fordista, como também, mais recentemente, a importância da globalização e do desenvolvimento de novos modelos de empresa e de organização e dos seus impactes na composição e na distribuição das competências.

A sociologia do trabalho, nomeadamente, interessa-se hoje mais pela dinâmica introduzida pelas competências do que pela estabilidade associada ao conceito de qualificação, em particular nas relações laborais e na gestão do mercado de trabalho. Segundo Pain e Boru (1996), a competência aparece como um dado novo, mais próximo da acção, na medida em que se refere não aos conhecimentos e capacidades que se estima que o indivíduo possua através da sua qualificação mas à sua utilização numa situação precisa e única. Na sociologia, tem vindo a sobressair a corrente funcionalista, desde os anos 80, que se centra na análise das funções enquanto relação entre um problema e uma acção e na competência como uma combinação de atributos subjacentes a um desempenho com êxito na resolução de problemas. Este tipo de aborda-

gem, tipicamente anglo-saxónica, centra-se nos produtos (ou resultados) muito mais do que nos processos.

Na psicologia, a análise do conceito de competência tem dado espaço ao desenvolvimento das mais detalhadas técnicas de medição das competências dos indivíduos e das que são particularmente requeridas pelos diferentes tipos de trabalho (Gael, 1988). Por outro lado, têm sido também importantes, neste esforço, os contributos em especial da psicologia do trabalho para a clarificação dos conceitos associados ao de competência, como sejam os de aptidões e traços de personalidade. As competências dizem respeito à utilização integrada das aptidões, dos traços de personalidade e também dos conhecimentos adquiridos na realização de uma dada finalidade num dado contexto.

Mas como refere Pires (2004), a psicologia tem vindo a construir-se a partir de correntes distintas de pensamento que em muito influenciam as concepções de competência. Na verdade, a vertente da corrente comportamentalista traduz-se numa perspectiva da competência fortemente articulada com o desempenho. A competência expressa-se em comportamentos manifestos, em situações específicas que podem ser observáveis e mensuráveis. Por outro lado, a corrente cognitiva e construtivista faz uma leitura da competência como a mobilização de instrumentos cognitivos, de estratégias de resolução de problemas e processos de análise e compreensão. Nesta linha, destaca-se a marca do contributo de Piaget centrando o seu trabalho sobre o indivíduo e o seu papel central na aprendizagem (construtivismo cognitivo) e de Vigotsky sobre a dimensão social e colectiva do processo de aprendizagem (construtivismo social). Ainda a corrente humanista, que também tem exercido uma influência significativa na psicologia, sobretudo a partir dos anos 70, valoriza as dimensões afectivas e relacionais da aprendizagem e defende a centralidade da pessoa e da sua subjectividade. A concepção de competência que melhor traduz esta vertente é aquela que explora os aspectos da motivação, da autonomia e da intencionalidade do indivíduo.

A corrente comportamentalista vem, a partir dos anos 70, influenciar as ciências da educação, sobretudo no domínio da formação, remetendo para a importância das competências visadas ou dos comportamentos observáveis. Como refere Pires (2004), vários autores procuraram, no entanto, ir mais longe acerca das capacidades subjacentes e que estarão na base dos comportamentos observáveis (Bloom, 1956; Gagné, 1976; Hainaut, 1980) contribuindo em muito para o aprofundamento da problemática das competências. Um autor de referência nesta linha das ciências cognitivas é Perrenoud (1997: 7 *in* Pires, 2004) que define competência como «uma capacidade de agir eficazmente num determinado tipo de situação, apoiado em conhecimentos, mas não limitado a eles.». Desta forma, competência e desempenho

encontram-se interligados mas «a *performance* é uma acção situada, datada e observável. A competência é o que sustenta a *performance*, uma qualidade mais durável do sujeito e inobservável como tal».

Na economia, por seu turno, o conceito de competência esteve sempre muito mais próximo do de qualificação. Na verdade, a sua utilização na abordagem do capital humano (Becker, 1964) que procura compreender os incentivos pelos quais indivíduos, organizações e sociedades adquirem competências, só é possível se for mensurável quer do ponto de vista dos investimentos feitos quer do ponto de vista dos retornos alcançados. Nesta perspectiva, as competências adquiridas são investimentos que gerarão retornos (maiores ou menores) ao nível do acesso ao emprego, da mobilidade profissional, dos salários para um indivíduo e da produtividade ou do crescimento económico para um país. As competências são aqui entendidas de uma forma mais restrita e, sobretudo, mensurável: as qualificações académicas e/ou profissionais que os indivíduos detêm ou a experiência profissional acumulada.

Por outro lado, com uma forte preocupação na medição das competências disponíveis e na sua evolução temos também os contributos da sociologia no âmbito da corrente mais funcionalista. Os estudos sobre *up(de)skilling* num dada economia ou comparando países para um dado período têm vindo a recorrer, nesta linha, à profissão como *proxy* da competência. Utilizando as classificações internacionais de profissões é possível traçar a evolução das competências requeridas e detidas através da recomposição sectorial e profissional do emprego. Contudo, a recomposição das competências no seio de cada um dos grupos de profissões é apenas aproximada, já que os dados apenas permitem avaliar a evolução das qualificações formais.

Da síntese feita sobre a vasta literatura que existe sobre competências é, no entanto, possível destacar também pontos de convergência sobre o conceito e a sua operacionalização, nomeadamente:

- A competência manifesta-se em acções. A sua mobilização, estruturação e desenvolvimento é indissociável de uma actividade ou finalidade.
- A competência é apresentada como uma constatação de desempenho, de cumprimento de resultados ou de resolução de problemas. Pressupõe uma finalidade, o que implica uma estratégia para a acção ou uma acção orientada. Não significa apenas saber fazer mas também saber o que fazer e como fazer para um determinado fim ou para fins variados.
- O seu resultado pode ser demonstrado, reconhecido, validado e certificado e deve permitir demonstrar os recursos mobilizados.

- A competência é contextual, o que significa que se estrutura e desenvolve em função das situações específicas ou de um conjunto de situações similares pressupondo a sua transferibilidade. Também resulta, não apenas das características da situação, mas da representação que o indivíduo faz ou constrói da situação.

3. QUADROS NACIONAIS DE QUALIFICAÇÕES (QNQ): MUDANÇAS E REFORMAS EM CURSO

3.1. EUA, RU e França: Três abordagens diferenciadas

As correntes que aqui procurámos sistematizar – comportamentalista, funcionalista e construtivista – são ainda hoje fortemente inspiradoras das opções que encontramos na construção ou na evolução dos quadros nacionais de qualificações de países como o RU ou a França, dois países de referência neste trabalho.

Apesar de não estarmos a analisar, neste caso, os EUA, valerá a pena fazer referência ao desenvolvimento pioneiro que a corrente comportamentalista teve neste país a partir dos anos 70 e dos trabalhos de McClelland e de Boyatzis. Boyatzis (1982) propôs um modelo genérico de competências de gestão, em que a competência se equipara às «características de fundo de um indivíduo e que têm uma relação causal com um desempenho eficaz ou superior num emprego». Nesta abordagem, o desempenho eficaz é um elemento central na competência e define-se como «alcançar resultados específicos com acções específicas num dado contexto» (Mertens, 1996). As competências podem ser motivações, características de personalidade, capacidades, auto-imagem, conhecimentos. A análise comportamentalista parte da pessoa que executa o seu trabalho de acordo com os resultados esperados e define as funções de acordo com essas características e resultados.

O sistema SCANS, lançado em 1990 pelo governo americano, identificou as competências que os jovens necessitariam para terem sucesso no mundo do trabalho. O objectivo era encorajar o desenvolvimento de uma economia de altas qualificações e elevados salários. Foram identificados três tipos de competências: as básicas, as cognitivas («*thinking skills*») e as qualidades pessoais. Ainda hoje, o sistema SCANS é uma referência incontornável nas questões da educação e da formação sobretudo porque enuncia competências para o trabalho formuladas em torno de 5 «clusters» de capacidades de gestão:

- GESTÃO DE RECURSOS: tempo, dinheiro, pessoas, materiais, espaço.

- GESTÃO DE RELAÇÕES INTERPESSOAIS: liderança, trabalho em grupo, relação com clientes, negociação, interculturalidade.
- GESTÃO DA INFORMAÇÃO: avaliar e processar dados, organizar e manter ficheiros, interpretar, comunicar, computar.
- GESTÃO DE SISTEMAS: uso de sistemas sociais, organizacionais e tecnológicos, monitoria e correcção de desempenho, desenho e melhoria de sistemas.
- GESTÃO DE TECNOLOGIAS: seleccionar equipamentos e ferramentas, aplicar tecnologias, resolver problemas simples de uso das TIC.

A abordagem funcionalista, que se desenvolveu a partir dos anos 80 no RU, parte da identificação dos objectivos principais de um dada organização, área ou sector e das funções orientadas para esses objectivos. A função centra-se na relação entre um problema e uma solução. Esta abordagem está na base do desenvolvimento pioneiro do sistema *National Vocational Qualifications* (NVQ) inglês no final dos anos 80. A competência define-se como a combinação de conhecimentos, capacidades e atitudes aplicada na resolução de problemas e demonstrável através de um desempenho com êxito ou, dito de outra forma, como a «capacidade para desempenhar as actividades de acordo com os *standards* requeridos para o emprego». A partir da análise funcional, os NVQ estruturam-se da seguinte forma: actividades chave; unidades de competência; elementos de competência; critérios de desempenho.

A abordagem construtivista que se desenvolveu particularmente em França a partir desta altura, sobretudo com os contributos de Schwartz, salienta mais os processos de construção de competências, em boa parte subjectivos e contextuais, do que os processos de demonstração e de avaliação de competências essencialmente propostos pelas correntes comportamentalista e funcionalista. A par desta abordagem mais individual, desenvolveu-se em França, desde os anos 90, uma abordagem mais colectiva centrada na necessidade de construir e gerir as competências quer em contextos organizacionais (Le Boterf, 1994; Levy-Leboyer, 1996; Zarifian, 1999) quer em contextos de mobilidade e de gestão do mercado de trabalho (onde se destaca a intervenção da ANPE e a produção de referenciais como *Repertoire de Formation et des Emplois* (RFE) ou o *Repertoire Operationnel des Métiers et des Emplois* (ROME) ou os estudos prospectivos sectoriais como os *Contrats d' Études Prospectives* (CTE)).

3.2. Qualificações e Competências na UE: Harmonização em torno de uma abordagem holística

O *European Qualifications Framework (EQF) for Lifelong Learning*, cuja recomendação foi aprovada em Outubro de 2007, visa a harmonização das qualificações a nível europeu fomentando uma maior legibilidade e comparabilidade entre os sistemas de educação e de formação de cada um dos países e potenciando a mobilidade e a aprendizagem ao longo da vida de alunos, formandos ou trabalhadores na UE. O Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) propõe 8 níveis de referência baseados em resultados de aprendizagem e faz menção, para cada um deles, às exigências do ponto de vista do nível formal de educação e formação requerido ou das aprendizagens não-formais e informais. Cada nível de referência descreve o conhecimento, as aptidões (*skills*) e as competências pessoais e profissionais exigidos, podendo estes serem adquiridos e demonstrados por diversas formas.

O QEQ traduz uma certa consensualização em torno de uma abordagem mais holística do conceito de competência e da necessidade de operacionalizar um conceito de «qualificação» mais rico e *competence-based*, cada vez mais afastado da exclusividade da «qualificação académica» e da «qualificação formalmente adquirida». A qualificação, nesta perspectiva, para além de se focalizar nas competências demonstradas, integra competências de outra ordem – mais sociais e relacionais – e outras formas de aquisição, demonstração e certificação que são particularmente críticas para a concretização da aprendizagem ao longo-da-vida.

Nesta perspectiva, o QEQ revela a viragem que está em curso e a sua importância na implementação da aprendizagem ao longo-da-vida, quer a nível europeu quer ao nível dos quadros nacionais de qualificações de cada um dos Estados-Membros, nomeadamente através de:

- Uma focalização nos resultados (da aprendizagem): «o conjunto do conhecimento (*knowledge*), das capacidades (*skills*) e/ou das competências (*competencies*) que um indivíduo adquiriu e/ou demonstra depois de completado o processo de aprendizagem. Os resultados da aprendizagem são demonstrações do que se espera que um indivíduo saiba, compreenda e/ou seja capaz de fazer no final de um período de aprendizagem» (CEC, 2005: 11).
- Uma noção de competência mais ampla: o «conhecimento» é descrito como teórico e/ou factual; as «*skills*» são descritas como cognitivas (envolvendo o uso de pensamento lógico, intuitivo e criativo) e práticas (envolvendo a destreza manual e o uso de

métodos, materiais e instrumentos); a «competência» é descrita em termos de responsabilidade e autonomia.

- Um enfoque na importância dos meios de evidênciação e de avaliação das competências adquiridas e não tanto nos meios utilizados para a sua aquisição e desenvolvimento (meios formais, informais e não formais).
- A importância da especificação de referenciais ou de *standards* no sentido em que melhoram a qualidade dos processos formativos e dos processos avaliativos e permitem, em circunstâncias específicas, contribuir para uma uniformização das competências exigidas estabelecendo um mínimo aceitável, para um aumento das competências exigidas (quantitativo ou qualitativo) ou ainda para induzir a mudança e a evolução das qualificações num dado contexto.

3.3. Recentes reformas dos Quadros Nacionais de Qualificações

A medição da evolução das competências na economia através do estudo das qualificações (*stocks* e fluxos) deve, hoje me dia, ter em conta o vasto debate que, neste domínio, está a ser levado a cabo pela UE e pela OCDE no âmbito das reformas dos sistemas de educação e de formação que estão a ocorrer em vários países e que encerra novas concepções sobre os conceitos envolvidos.

O primeiro é o próprio conceito de qualificação. Em análise nos recentes trabalhos da UE e da OCDE, a qualificação foi sintética e consensualmente definida como: «(...) um resultado de uma acreditação ou de um processo de validação que confere um reconhecimento oficial com valor para o mercado de trabalho e para a educação e formação futura» (OCDE, 2005: 16).

Hoje, como podemos ver de seguida (Vd. também anexo 1), a maioria das reformas em curso nos sistemas de educação e de formação tende a operacionalizar um conceito de «qualificação» mais rico, cada vez mais afastado da exclusividade da «qualificação académica» e da «qualificação formalmente adquirida», sendo mais *competence-based*. Para além desta focalização nas competências demonstradas, integra competências de outra ordem – profissionais e sociais – e outras formas de aquisição, demonstração e certificação de competências. Esta viragem é também altamente promovida pelo próprio QEQ.

Quanto aos níveis de qualificação podemos encontrar situações particularmente diversas entre países (Westerhuis, 2001; Coles e Oates, 2005) pelo que a sua comparabilidade, que é intenção do QEQ, é abso-

lutamente imprescindível para a mobilidade entre os sistemas de educação e formação e os mercados de trabalho no espaço europeu. Os níveis e as respectivas qualificações são definidos e atribuídos como um todo *versus* a definição de unidades/ módulos que pertencem a uma ou a mais do que uma qualificação dentro do mesmo nível; a atribuição das qualificações em cada nível é baseada em resultados (competência explícita em actividades profissionais e/ou resultados de aprendizagem) *versus* uma avaliação baseada nos *inputs* (requisitos de entrada em programas de formação ou de acesso à certificação como sejam a duração e o tipo de experiência profissional ou de formação anterior; características dos programas de formação que conferem uma qualificação como sejam os processos ou os conteúdos dos programas).

Se tivermos em conta a descrição dos quadros nacionais de qualificações feita no Anexo 1, verificamos que estas distinções estão ainda bem presentes e são historicamente associadas aos diferentes modelos de educação e formação que coabitam na Europa. Enquanto que países como o RU, desde muito cedo, viabilizaram o acesso a determinadas qualificações através da demonstração das competências adquiridas e avançaram na modularização das respostas, outros países como a Alemanha e a França, ainda hoje debatem as vantagens desta abordagem. Nestes países, a preocupação tem sido sobretudo a de assegurar a mobilidade vertical entre as qualificações obtidas a diversos níveis mais do que a sua transferibilidade horizontal. A especificidade das trajectórias e dos diplomas é altamente reconhecida e mantida.

Contudo, é indubitável que a modularização da qualificação e a qualificação baseada em resultados (*outcome-based*) revelam importantes avanços que estão hoje a ser debatidos e, nalguns países, estão a ser aplicados no desenvolvimento dos seus sistemas de qualificações, sobretudo como resposta à necessidade de promover a aprendizagem ao longo da vida do maior número possível de indivíduos, em particular daqueles que não acederam à qualificação formal numa «primeira oportunidade».

De qualquer das formas, nesta tendência há diferenças consideráveis nas opções tomadas em cada país. Nalguns casos (dos quais o RU, no que concerne aos NVQ, é um bom exemplo), a modularização é elevada e cada «unidade de competência» é certificável constituindo um crédito para uma ou mais do que uma qualificação. Noutros países, a qualificação só é atribuível como um todo. Mas, de uma maneira geral, há um crescente interesse pelo desenho das qualificações em unidades dada a flexibilidade de combinações que são possíveis.

Quanto à segunda tendência, a da focalização da qualificação em resultados, são também diversas as soluções encontradas em diferentes países. A primeira distinção é a de que o resultado pode ser *competence-*

based ou *learning outcomes-based*. Um resultado baseado na competência tem estado associado à avaliação do desempenho do indivíduo numa dada situação profissional (real ou simulada), tradicionalmente visível no sistema do RU onde está intimamente ligado ao trabalho (*work-related*) e bastante próximo da sistemática norte-americana do SCANS atrás descrita. O conceito de «resultado de aprendizagem», agora amplamente introduzido pelo QEQ, afasta-se mais do trabalho e enquadra, de uma forma integradora, diversos tipos de competências e de contextos de aprendizagem e de demonstração.

Outra questão importante é o que nos dizem os níveis de qualificação acerca dos níveis de competência adquiridos. Em particular, nas estruturas nacionais de qualificação com descritores, como as que podemos ver no anexo 1, é visível, na maioria dos países, que cada nível de qualificação especifica um determinado nível de competência que é normalmente descrito recorrendo a critérios como: nível de responsabilidade da intervenção; nível de complexidade das situações; grau de imprevisibilidade e/ou de mudança que pode ocorrer; nível de profundidade e de transferibilidade das competências requeridas. Na verdade, uma tendência evidente em cada um destes países, e recentemente confirmada também pelo QEQ, é que estes descritores tendem a referir cada vez menos as características e a duração dos processos de aprendizagem formais, como elemento diferenciador, e a referir cada vez mais as exigências das situações e a profundidade e transferibilidade das competências requeridas.

Se tivermos agora em conta os desenvolvimentos que se têm registado nalguns dos países seleccionados para o estudo (OCDE, 2005; OCDE, 2007) – para além de Portugal, consideramos aqui o RU, a Holanda, a França, a Alemanha (vide também Anexo 1) e ainda a Suécia, o México e a Coreia –, chegaremos essencialmente a duas conclusões: primeiro, estão em curso intensas mudanças nos seus sistemas de qualificações, quer de natureza institucional quer de natureza técnica, que visam sobretudo aproximar a oferta àquelas que são hoje as novas necessidades da procura individual e empresarial de qualificação; segundo, que há uma certa convergência nas soluções avançadas, independentemente de alguma especificidade da dimensão e da urgência dos problemas a resolver.

Reino Unido

Um dos países que mais cedo desenvolveu um sistema de qualificações (inicialmente focalizado nas qualificações vocacionais). Em 1986, o *National Council for Vocational Qualifications* (NCVQ) foi fundado e foi responsável pela implementação da revisão das qualificações vocacionais

(RVQ). Em 1986, esta RVQ focalizou-se nas estratégias para resolver os problemas fundamentais do baixo nível de formação dos trabalhadores e da incoerência da estrutura de qualificações entre Inglaterra e o País de Gales. O sistema *National Vocational Qualifications* (NVQ) foi introduzido envolvendo, de uma forma pioneira, a modularização e a existência de *standards* baseados em resultados desenhados a partir do desempenho profissional (*competence-based* e *work-related*) que permitiam acumular créditos e reconhecer a aprendizagem pela via da experiência. O Reino Unido é uma referência incontornável quer pelos avanços que tem feito no seu sistema de qualificações (um dos mais recentes foi a incorporação de «key skills» nos cursos e qualificações cuja intenção foi providenciar uma plataforma quer para a empregabilidade quer para a aprendizagem futura) e pela reflexão que tem originado, quer ainda pelo *upgrading* de qualificações visível nas últimas décadas em parte devido às bases lançadas pelos NVQ.

Duas outras medidas emblemáticas no RU – mas que perderam o seu fôlego – foram a Ufi (*University for Industry*) e as *Learning Accounts* visando nomeadamente aproximar a educação ao mundo empresarial e estimular o acesso dos indivíduos à formação ao longo da vida através do financiamento directo à procura com incentivos fiscais associados ao esforço complementar de auto-financiamento.

Recentemente, as três autoridades reguladoras [*Qualifications and Curriculum Authority* (QCA) em Inglaterra, *Awdurdof Cwrriculwm ac Asesu Cymru* (ACAC) no País de Gales e *Council for the Curriculum, Examinations and Assessment* (CCEA) na Irlanda do Norte] reviram o *National Qualification Framework* (com efeitos a 1 de Setembro de 2004): a maior alteração é que o número de níveis aumentou para 9 (do nível de entrada até ao nível 8) o que permitiu uma clara ligação com o *Framework for Higher Education Qualifications* (FHEQ) e um ajustamento, por antecipação, aos níveis de qualificação propostos pelo QEQ. O nível de entrada e os subsequentes até ao nível 3 mantiveram-se.

Os desenvolvimentos recentes ao nível do quadro nacional de qualificações (anexo 1) visaram essencialmente a sua clarificação, a racionalização do número de qualificações existente e ainda o reforço do acesso à aprendizagem ao longo-da-vida.

Holanda

Desenvolveu, desde 1997, uma estrutura de qualificações com 4 níveis focalizada na educação secundária vocacional mas que servia também a validação dos adquiridos pela experiência. As inovações do sistema de qualificações têm sido particularmente interessantes na forma como têm explorado os perfis de banda larga e as competências

interprofissionais e intersectoriais («*broad competence based*»), base para a promoção da mobilidade. Nesta preocupação, destacam-se também as trajectórias flexíveis e duais combinando educação-formação e trabalho.

Tem feito uma grande aposta no desenvolvimento da certificação da aprendizagem adquirida em contextos não formais e informais.

França

Desde 2000 o país dispõe de legislação que especifica o direito à aprendizagem ao longo-da-vida e à validação dos adquiridos pela experiência. Está em curso o reforço da regulação do mercado (controlo da criação de qualificações) através do registo obrigatório no RNCP (*Répertoire National de Certifications Professionnels*). Com estas recentes inovações procura-se melhorar a legibilidade do quadro nacional de qualificações e, pela primeira vez, o acento é posto mais na certificação (nos resultados) do que nas vias de formação.

Alemanha

Num mercado de trabalho tradicionalmente assente nas qualificações profissionais e fortemente regulado como é o alemão, têm vindo a verificar-se várias iniciativas no sentido da aproximação dos subsistemas de educação vocacional e de formação profissional com o ensino superior e ainda com a formação contínua. Registam-se várias iniciativas no sentido de permitir a combinação da aprendizagem com o trabalho, a modularização dos *curricula*, a introdução de um sistema de transferência de créditos e ainda a certificação de competências adquiridas informalmente (estas iniciativas estão ancoradas na nova *Vocational Training Act* de 23 de Março de 2005). Para além do sistema formal, surgem iniciativas *bottom-up* como as «*Learning Regions-Support for Networks*» que juntam os agentes locais e regionais com relevância na produção e na valorização das qualificações para a criação de novas infra-estruturas para a ALV e para o desenvolvimento de soluções de aprendizagem mais próximas das necessidades das empresas.

Suécia

A «Iniciativa Educação de Adultos» apresentada em 2001 tem vindo a juntar o Estado e os municípios quer no financiamento quer na organização e implementação, a nível local, dos recursos que permitam aos adultos o acesso à orientação, à validação dos adquiridos e à formação. A iniciativa está formatada segundo as necessidades e as capacidades dos indivíduos. Até ao momento (dados de 2004), cerca de 800 000 adul-

tos, quase 20% da população empregada terá tido oportunidade de complementar a sua formação prévia durante um período de 5 anos.

México

A *Lei Geral da Educação* (artigos 45.º e 64.º) e o *Acordo 286 do Ministério de Educação* estabeleceram a base para o reconhecimento da experiência. Este quadro legal estabeleceu os princípios para a construção e para a integração (vertical e horizontal) do Sistema Nacional de Qualificações no sentido de promover a formação ao longo da vida da população mexicana.

O foco na educação baseada nas competências foi adoptado por várias instituições nomeadamente do ensino secundário (*Subsecretaría de Educación Media*) e da formação profissional (*Colégio Nacional de Educación Profesional Técnica*, CONALEP).

O *Programa Nacional de Educação* (2001-2006) sublinha a importância das competências requeridas pelo emprego. Estas orientações tiveram impacto no Programa de Modernização da Educação e Formação Técnica (*Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*, PMETyC) e particularmente no Sistema de Certificação mexicano (que envolve mais de 600 *Normas Técnicas de Competência Laboral* em 12 áreas de trabalho e 5 níveis de complexidade, organizados numa matriz de qualificações).

Está em crescente implementação o reconhecimento da aprendizagem não formal e informal (cerca de 1400 centros foram acreditados para desenvolver avaliações, segundo dados de 2004, centros que podem ser empresas, associações de empresas, câmaras municipais, instituições educativas, sindicatos). Através desta via, 32 637 indivíduos receberam o certificado de educação ao nível do secundário e 656 do grau de bacharel em uma das 24 profissões (dados de 2004/2005). Os métodos de avaliação usados são baseados em resultados: as evidências da aprendizagem são avaliadas tendo como referência critérios de desempenho em determinadas áreas profissionais. O sistema prevê também a transferência de créditos.

Coreia

Baseado em *Workers' Vocational Training Promotion Act* está em curso um programa para estimular o desenvolvimento das capacidades profissionais dos trabalhadores ao longo da sua carreira e encorajar a participação do sector privado na formação contínua e no desenvolvimento de carreiras e ainda melhorar a qualidade da oferta de formação profissional pública a nível nacional.

Também apostou no reconhecimento dos adquiridos através da aprendizagem em contextos informais e não formais concedendo créditos para a obtenção de diplomas ou certificações. A Coreia desenvolveu um «*credit bank system*» que permite aos indivíduos acumularem créditos de todo o tipo de instituições. Um indivíduo pode receber um nível de educação superior, dependendo do número de créditos acumulados. Para que a educação e a formação não formal possa atribuir créditos certificados, estas têm que ser formalmente acreditadas pelo Ministério da Educação, o que implica cumprirem um *curriculum* estandardizado e programas desenvolvidos pelo Instituto de Desenvolvimento Educacional da Coreia. O mercado de trabalho dá um elevado valor aos graus formais.

Por fim, analisando também as recentes reformas em curso a nível nacional podemos desde já identificar uma clara tendência de convergência com o que tem vindo a acontecer na generalidade dos países em estudo.

Portugal

A iniciativa «Novas Oportunidades» cujos objectivos são: fazer do 12.º ano o referencial mínimo de formação para todos os jovens, colocar metade dos jovens do ensino secundário em cursos tecnológicos e profissionais (650 mil jovens) e qualificar um milhão de activos até 2010 – é a resposta institucional recente para o combate às baixas qualificações e para geração de alternativas cativantes para jovens em risco de abandonarem precocemente o sistema educativo. As principais apostas encerram o reforço e a diversificação da oferta de cursos profissionais disponíveis em todo o secundário, na rede de escolas (públicas e privadas), e o reforço da oferta de cursos de educação e formação de jovens, como resposta adequada aos que abandonaram precocemente o ensino não completando o 9.º ou o 12.º anos de escolaridade. A qualificação dos adultos, mais exigente em soluções à medida, é potenciada pela aplicação dos mecanismos já disponíveis para RVCC escolar (básico e secundário) e profissional e pela possibilidade de dar resposta aos défices de formação identificados através de módulos de curta duração e certificáveis autonomamente (disponíveis no CNQ), pela oferta de cursos de educação e formação de adultos (várias tipologias) ou ainda pela possibilidade de estar inserido em programas de formação contínua.

O imperativo da «dupla certificação» está bem patente nestas reformas. Desta forma, assegura-se uma maior coerência do quadro nacional de qualificações e promovem-se as ligações verticais entre as diversas qualificações, aspecto que é hoje reconhecido como fundamental para

conferir mais atractividade aos investimentos em educação e formação e mais mobilidade no seio do sistema.

Neste quadro, a negociação com os parceiros sociais para a viabilização da participação dos activos empregados em percursos de formação e ainda a mobilização do sector público, das grandes empresas e associações empresariais para a formação dos seus activos, são elementos cruciais.

Importa ainda salientar a relevância do gradual reforço da oferta de ensino pós-secundário não superior ao nível dos cursos de especialização tecnológica (nível 4) e bem assim a reforma do Ensino Superior encetada a nível global (ensino superior universitário e politécnico, público e privado) a partir das orientações do processo de Bolonha.

Da breve análise feita às recentes medidas de política neste domínio, detectamos uma convergência acentuada no que são os problemas e as soluções encontradas: é notória uma generalizada aposta na aprendizagem ao longo-da-vida através do recurso a um conjunto de mecanismos que favorecem a orientação para as competências, o acesso generalizado à qualificação formal e a mobilidade entre os subsistemas de educação-formação e entre o trabalho e a educação. Para Portugal, com um histórico de subinvestimento em educação e em formação ao longo de séculos, o esforço de qualificação parece ser bastante mais urgente e mais exigente, sobretudo se for feito em ritmo de real *catching up* com o de outros países.

4. METODOLOGIAS DE *SKILLS AUDIT* E AS OPÇÕES DO ESTUDO

Medir competências continua a ser uma questão não resolvida. A ciência económica tem vindo a socorrer-se de *proxies* para a sua medição como sejam, os níveis de educação alcançados, as qualificações obtidas, o emprego por grupos de profissões.

Recentemente, têm sido desenvolvidas formas mais directas de medição de competências: os testes [como o *Programme for International Students Assessment* (PISA) ou o *International Adult Literacy Survey* (IALS) ou ainda o *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS)] que aumentam francamente a objectividade da análise e permitem a comparabilidade internacional (foram aplicados em vários países, os mesmos testes sob as mesmas condições) mas constituem operações extremamente onerosas, demoradas e ainda limitadas a determinados tipos de competências. Está actualmente em curso a aplicação de um novo teste [*Programme for International Adult Assessment of Competencies* (PIAAC)] pela OCDE para a medição das competências dos adultos em domínios diversos, nomeadamente no das competências profissionais.

A análise comparativa das abordagens normalmente utilizadas (Quadro 1) revela a dupla opção com que os investigadores normalmente se confrontam: por um lado, a maior disponibilidade de informação e a possibilidade de comparação internacional (abordagens baseadas nas qualificações, nos níveis educacionais, nas profissões); por outro lado, a maior fiabilidade na medição das competências (as detidas, medidas directamente através de testes ou avaliadas indirectamente através de inquéritos; as requeridas, através da abordagem dos requisitos dos empregos) se bem que a custo dos recursos envolvidos.

Quadro 1 Métodos para medição de competências utilizados em ciência económica

Abordagem	Exemplo(s)	Vantagens	Desvantagens
1a. Qualificações As proporções de cada nível	Steedman e Murray (2001)	Objectividade. Disponibilidade de tendências a longo prazo.	Não contempla a relação entre qualificações académicas e as competências profissionais.
1b. Educação Média de anos de escolaridade ou proporções com pelo menos X anos	Barro e Lee (1996; 2001)	Objectividade. Disponibilidade de tendências a longo prazo. Comparabilidade internacional.	Qualidade variável da educação. Não contempla a relação entre qualificações académicas e as competências profissionais.
2. Profissão As proporções nas profissões mais qualificadas/ /menos qualificadas	Machin e Van Reenen (1998); Gregory <i>et al.</i> (2001)	Disponibilidade dos dados a partir dos inquéritos à população activa ou dos censos. Comparabilidade internacional (por vezes).	Mudança de competências no seio da profissão. Hierarquização das competências entre as profissões é contestável e está em mudança.
3. Testes ² Scores dos testes de literacia e de numeracia	OCDE (1997); Freeman e Schettkatt (2001)	Objectividade. Comparabilidade internacional.	Conjunto limitado de competências. Custos elevados da aplicação.
4. Auto-diagnóstico (Self-Assessment) Inquéritos aos indivíduos solicitando auto-diagnóstico	Bynner (1994)	Vasto conjunto de competências.	Subjectividade. Auto-diagnóstico das competências associado com auto-estima.
5. Requisitos do Emprego (Job Requirements) A partir de análises de funções para fins comerciais, avaliações de peritos ou inquéritos a indivíduos ou a empregadores	Capelli (1993); Holzer (1998); Howell e Wolff (1991); Ashton <i>et al.</i> (1999); Felstead <i>et al.</i> (2001); Autor <i>et al.</i> (2003a); Handel (2000)	Vasto conjunto de competências. Estreita relação com os empregos.	Os requisitos dos empregos em termos de competências podem diferir das competências detidas pelos indivíduos. Subjectividade. Não mede competências dos desempregados e dos inactivos.

Fonte: Green (2004).

A possibilidade de fazer comparação internacional neste domínio parece-nos ser, no entanto, um requisito fundamental quer para uma melhor avaliação dos défices de qualificação e do ritmo de *catching up* que registamos, quer para uma melhor aprendizagem das soluções encontradas noutros contextos para o *upgrading* das qualificações, em

² De que são exemplo os seguintes: *International Adult Literacy Survey* (IALS); *Information et Vie Quotidienne* (IVQ) em França; *UK Skills for Life Survey*; *Adult Literacy and Life Skills Survey* (ALLS); *Programme for International Students Assessment* (PISA).

particular as dos adultos. Para além da participação de Portugal no PISA e em projectos internacionais deste tipo, como foi o NEWSKILLS, existem apenas mais alguns estudos que pontualmente, desde o anos 80, têm versado sobre a avaliação do ritmo e da trajectória de evolução das qualificações em Portugal comparativamente a outros países (Carneiro, 1988; Carneiro *et al.*, 2000; Carneiro *et al.*, 2000a).

Quanto às metodologias utilizadas, temos vindo a recorrer a modelos de projecção da procura e da oferta de mão-de-obra (que assentam fundamentalmente na abordagem clássica do capital humano a partir de informação estatística sobre educação e qualificações) e a estudos qualitativos sobre empresas e sectores em diferentes estádios de modernização em que se procura descrever as qualificações e competências exigidas e os principais *drivers* da sua evolução. Os estudos levados a cabo pelo IQF (ex-INOFOR) desde 1998 centraram-se exclusivamente nesta última abordagem (análise dos requisitos dos empregos) para a construção de referenciais profissionais e para a identificação de necessidades de qualificações e de competências. Neste caso, foram essencialmente exploradas metodologias prospectivas qualitativas.

Para o *benchmarking* internacional de qualificações que se propõe neste estudo importará então seleccionar uma metodologia que permita comparar países e detectar a evolução das qualificações, de forma retrospectiva e possibilitando projecções para os próximos anos. Para o efeito, será utilizada uma metodologia semelhante à que serviu de base ao projecto NEWSKILLS em que Portugal participou juntamente com outros cinco países europeus: França, Alemanha, Holanda, Suécia e Reino Unido.

Para que a análise permitisse a comparação entre países, a quantificação do peso dos poucos qualificados e a sua projecção para 2010, foi escolhido o ISCED enquanto estrutura supra-nacional dos níveis de educação e considerou-se o grupo do ISCED 0-2 (os que abandonaram a educação formal a tempo inteiro antes de terem completado o ensino secundário) como pouco qualificados.

O ISCED 97 tem sido frequentemente utilizado pelos estudos económicos para a medição do capital humano disponível na economia permitindo quer a disponibilidade de séries estatísticas quer as comparações internacionais. Contudo, é um método cada vez mais posto em causa pela sua focalização na educação (quer anos de escolaridade quer níveis de educação obtidos) como forma de aproximação às competências.

Apesar das críticas, foi já testada, por Steedman e McIntosh (2001), a robustez desta medida a partir da sua relação com os dados do IALS e do *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS). Confirmou-se uma significativa correlação entre os níveis do ISCED e

os resultados do IALS entre os países. A maioria dos que se encontram no nível 1 do IALS estão na categoria do ISCED 0-2 e dois terços dos que se encontram no ISCED 0-2 estão nos níveis 1 e 2 do IALS (considerados mais básicos). Outro teste foi feito a partir dos resultados do TIMSS e confirmou que uma proporção substancial dos que deixam a escola antes do fim do ISCED 2 detêm competências básicas em matemática que muito provavelmente são inadequadas para a empregabilidade e para uma futura melhoria das qualificações.

Importa também salientar os recentes trabalhos de Steedman (2000) e Steedman *et al.* (1997 e 2004) no âmbito dos *Skills Audits* comparando Reino Unido, França, Alemanha, Singapura e EUA nos quais se recorre à mais recente abordagem das estruturas de qualificação desses países e se aprofunda a análise através de itens como «duração dos cursos», «métodos de avaliação» e «temas avaliados» para cada nível de qualificação/certificação em cada país. Como os próprios autores reconhecem, para se estabelecer informação robusta para *benchmarkings* internacionais nesta área é necessário recorrer a dados mais detalhados sobre algum do «conteúdo» da qualificação atribuída.

Para o estudo que aqui se propõe esta seria, contudo, uma metodologia demasiado ambiciosa que envolveria demasiados recursos, especialmente tempo, e que excederia em muito o objectivo mais directo deste trabalho: o de actualizar os dados do NEWSKILLS fornecendo indicadores e cenários fiáveis sobre a evolução das qualificações dos portugueses podendo servir de base à identificação de políticas e medidas públicas que acelerem a resolução do problema das baixas qualificações em Portugal. Desta feita, foram tomadas as seguintes opções metodológicas:

- Década de 1993-2003 (ano a ano e comparação 1993, 1998 e 2003). Nesta série de 10 anos deparámo-nos com uma significativa falta de dados (ano a ano) para a generalidade dos países entre 1993 e 1997. Para Portugal e para a Holanda foi necessário recorrer à base estatística do EUROSTAT para compor as séries mas, mesmo assim, a falta de dados anteriores a 1998 era significativa. Desta forma, a análise da evolução retrospectiva das qualificações assentou essencialmente no período de 1998 a 2003.
- Dez países ao todo. Mais quatro – Espanha, México, Coreia, Hungria – do que os que inicialmente participaram no NEWSKILLS: França, Alemanha, Holanda, Suécia, RU, Portugal. A análise destes novos quatro países vem essencialmente reforçar o interesse da comparação já que alguns deles, revelando uma grande proximidade de partida com a situação das qualifi-

- cações em Portugal – como sejam, Espanha e México –, têm demonstrado uma dinâmica de evolução muito interessante nos últimos anos, como é o caso de Espanha. Outros porque, apesar de pontos de partida bem mais favoráveis, têm vindo a desenhar e a pôr no terreno estratégias de *upskilling* arrojadas e com visíveis efeitos na evolução recente das suas estruturas de qualificações, dos quais o caso mais excepcional é o da Coreia. A inclusão da Hungria deveu-se ao facto de ser um recém Estado-Membro da UE e com uma dimensão semelhante à de Portugal.
- População activa, se bem que a comparação com o peso das qualificações consideradas na população total fosse feita, para alguns casos.
 - Total de homens e mulheres, se bem que para algumas análises pudesse ser interessante distinguir a evolução das qualificações por género. De qualquer das formas, não foi possível obter da OCDE, em tempo útil, os dados relativos à série população activa por género mas apenas os relativos à população total por género.
 - ISCED agregado em três níveis 0-2, 3-4, 5-6 sendo o primeiro nível (ISCED 0-2) o grupo dos «Low-skills». Nalguns casos, recorreremos apenas à dicotomia 0-2 «baixas qualificações» e «mais do que ISCED 2», ou seja, «médias e altas qualificações» (ISCED 3-6). A equivalência entre os níveis habilitacionais (ISCED) disponíveis nas estatísticas da OCDE e os agrupamentos feitos para este estudo é a seguinte (Quadro 2):

Quadro 2 Equivalência entre níveis ISCED disponíveis nas estatísticas OCDE e agrupamentos ISCED utilizados no estudo

Níveis ISCED disponíveis na OCDE (estatísticas)	Níveis ISCED utilizados no estudo
Pre-primary and Primary – ISCED 0-1	ISCED 0-2
Lower Secondary – ISCED 2	
Upper secondary general; vocational B; vocational long and vocational short – ISCED 3	ISCED 3-4
Post secondary non-tertiary – ISCED 4	
First stage of tertiary; tertiary non university level – ISCED 5	ISCED 5-6
Levels 5A e 6; second stage of tertiary – ISCED 5-6	

- Quatro grupos etários: 25-29, 30-34; 35-39; 40-64. Estes grupos etários permitiram avaliar distintos comportamentos da

evolução das qualificações, passada e futura, entre os «mais novos» e os «mais velhos» e, sobretudo, de entre os «mais novos» detectar grupos etários em que será possível e também fundamental induzir alterações significativas no ritmo e na trajectória de evolução das suas qualificações num futuro próximo.

Como já explicitámos, toda a análise estatística levada a cabo teve por base os dados disponibilizados pela OCDE a partir dos *Labour Force Surveys* (LFS) de cada um dos países. Para Portugal e para a Holanda foi necessário recorrer a dados do EUROSTAT para completar ou preencher, para alguns anos, as séries consideradas. A opção pela base de dados da OCDE foi aquela que nos permitiu ter acesso a dados comparáveis e a séries longas para os países não europeus que viemos a incluir na análise, nomeadamente para o México e para a Coreia viabilizando, desta forma, a extensa comparação internacional que se pretendia fazer.

A análise efectuada visou comparar a evolução das qualificações em Portugal com cada um dos países seleccionados através das proporções da população activa por grupos etários e níveis ISCED. Primeiro, foi feita para o período de 1998 a 2003 e procurou identificar as características e o comportamento da estrutura de qualificações portuguesa, nomeadamente a sua capacidade de *upskilling* e de *catching up* relativamente aos outros países. A partir deste ano, foram realizadas projecções até 2025 para Portugal e para quatro dos países estudados – Espanha, Holanda, Coreia e RU – com os quais seria possível e desejável que Portugal encetasse esforços de convergência, dada a capacidade que estes têm vindo a demonstrar na melhoria progressiva das suas qualificações ou mesmo na sua reconversão profunda em períodos de tempo surpreendentemente curtos.

5. EVOLUÇÃO DAS QUALIFICAÇÕES EM PORTUGAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA INTERNACIONAL 1998-2025

5.1. Portugal e os outros países: a evolução das qualificações entre 1998 e 2003

A comparação internacional que fazemos neste estudo conta com 10 países. Perante a diversidade de países em causa, importa em primeiro lugar conhecer as suas estruturas de qualificação e a forma como têm vindo a evoluir nestes últimos anos (Vd. quadro-síntese em anexo 2). Para isso, considerámos três dimensões de análise:

- Tipo de estrutura de qualificações, classificada entre uma estrutura predominantemente «*low-skill*» («Baixas Qualificações» – BQ), «*medium-skill*» («Médias Qualificações» – MQ) ou «*high-skill*» («Altas Qualificações» – AQ), conforme o peso que as qualificações ao nível do ISCED 0-2, 3-4 ou 5-6 têm no total da população activa segundo dados de 2003.
- Ritmo de *upskilling*, medido pela taxa de crescimento do rácio de qualificação entre 1998 e 2003.
- Factor que mais contribuiu para esse *upskilling*, distinguindo entre a redução do peso das baixas qualificações (ISCED 0-2), o aumento do peso das médias qualificações (ISCED 3-4) ou o aumento do peso das elevadas qualificações (ISCED 5-6), evidenciado nesse mesmo período.

Por fim, no que diz respeito à questão central deste estudo, importa avaliar o ritmo de *catching-up* que Portugal evidenciou no período de 1998 a 2003 sobretudo face a alguns destes países.

Da comparação dos países, é possível formar os seguintes grupos no que respeita ao tipo de estrutura de qualificações (Quadro 3): países «*low-skill*» – Portugal, Espanha e México; países «*medium-skill*» – Holanda, França e Coreia; países «*high-skill*» – Hungria, Suécia, RU, Alemanha.

Quadro 3 Tipo de Estrutura de Qualificações (2003)

	«Low-skill»	«Medium-skill»	«High-skill»
	México Portugal Espanha	Coreia França Holanda	Hungria Suécia RU Alemanha
Peso da população activa com ISCED 0-2, 3-4 ou 5-6 na população activa total (2003) (média dos países) (intervalo de variação)	ISCED 0-2 67,9% 51% (ES); 78% (ME)	ISCED 3-4 45,4% 44% (HO); 46,6% (CO)	ISCED 5-6 28,2% 23,4% (AL); 31,6% (SU)
Rácio de qualificação (2003) (ISCED 3-6/ISCED 0-2) (média dos países) (intervalo de variação)	0,5 0,2 (ME); 1 (ES)	2,6 2,2 (FR); 3,2 (CO)	6,0 4,7 (SU); 8,2 (RU)
Upskilling (1998-2003) (taxa de crescimento do rácio de qualificação) (média dos países) (intervalo de variação)	24% 1,9% (ME); 37,4% (ES)	23,9% 15,8% (HO); 37,9% (CO)	28,1% 1,4% (AL); 45,2% (HU)

No entanto, a afinidade entre os países «*medium-skill*» no que toca ao peso das qualificações médias no total da população activa esconde uma significativa diferença entre países como França, Holanda e Coreia. Se analisarmos os gráficos de evolução das qualificações entre 1998 e 2003 da França e da Holanda (Gráficos 1 e 2) notamos que existe uma considerável semelhança entre as suas estruturas de qualificação caracterizadas por um peso na ordem dos 45% da população activa com qualificações de nível médio, cerca de 35% com baixas qualificações e os restante 20% de altas qualificações. No entanto, estes países revelam diferenças no ritmo de evolução destes 5 anos demonstrando a Holanda maior dinamismo: consegue aumentar o peso das suas altas qualificações de 23% para cerca de 28% ao mesmo tempo que consegue fazer descer o peso das baixas qualificações de cerca de 32% para 29% da sua população activa. Esta trajectória está também presente na evolução da estrutura de qualificações da França mas com menor intensidade.

Gráfico 1 França: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)

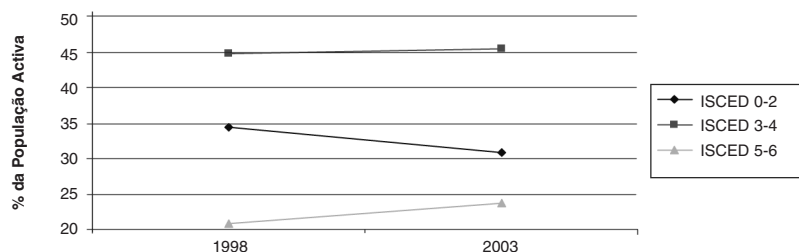
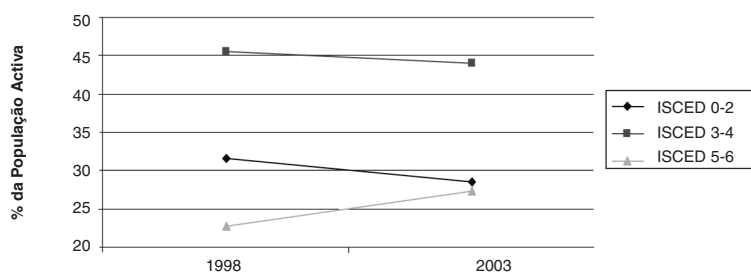
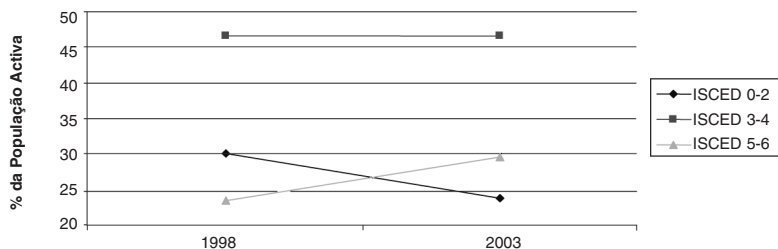


Gráfico 2 Holanda: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)



É precisamente deste ponto de vista que a Coreia é um caso excepcional. De entre os países estudados, é o único que revela, no período de 1998 a 2003, uma alteração profunda da sua estrutura de qualificações, actuando nos pólos: uma completa inversão do peso dos mais qualificados relativamente ao dos menos qualificados (Gráfico 3). Tendo, em 1998, ainda 30% de baixas qualificações entre a sua população activa, chega a 2003 com cerca de 24%. Em simultâneo, neste período, passa de 23% para cerca de 30% de altas qualificações (ISCED 5-6) na população activa. Goza, à semelhança da França e da Holanda, de um peso significativo de médias qualificações (ISCED 3-4) (na ordem dos 46% da população activa), que mantém neste período.

Assim, a Coreia é o país que revela o maior dinamismo na alteração da sua estrutura de qualificações fazendo reduzir o peso das baixas qualificações em 21% e aumentar o peso das altas qualificações em 27%. É apenas acompanhada pela Suécia e pelo RU que evidenciam taxas de crescimento de baixas e altas qualificações nesta ordem mas com base numa situação de partida mais favorável: o peso das baixas qualificações no total da população activa era de 22,5% na Suécia e de 13,6% no RU em 1998.

Gráfico 3 Coreia: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)

A par destes países ainda marcadamente «*medium-skill*» (à excepção da Coreia que se estará a posicionar rapidamente no grupo dos «mais qualificados») é possível distinguir um grupo de países «*high-skill*». Estão, neste grupo, países como o RU, a Suécia, a Hungria e a Alemanha e que se distinguem dos outros pelo peso muito significativo das qualificações ao nível do ISCED 5-6 no total da população activa (em média 28%) o que, a somar aos cerca de 50 a 60% da população activa com qualificações médias (Gráficos 4, 5, 6 e 7), lhes permite chegar a um rácio de qualificação elevadíssimo (6 em 2003): em média, nestes países, para cada 1 indivíduo pouco qualificado existem 6 indivíduos com médias ou altas qualificações. Comparativamente ao grupo de países «*medium-skill*», este rácio é mais do que o dobro já que nesse grupo para cada indivíduo com baixas qualificações não chegam a existir três indivíduos medianamente ou muito qualificados (rácio de qualificação em 2003: 2,6).

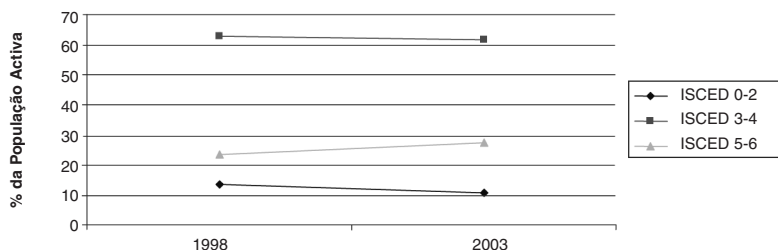
Gráfico 4 RU: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)

Gráfico 5 Suécia: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)

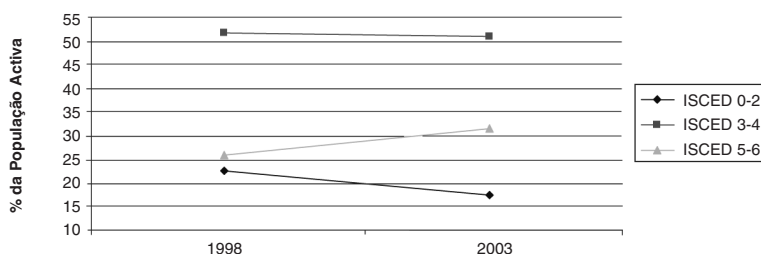


Gráfico 6 Hungria: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)

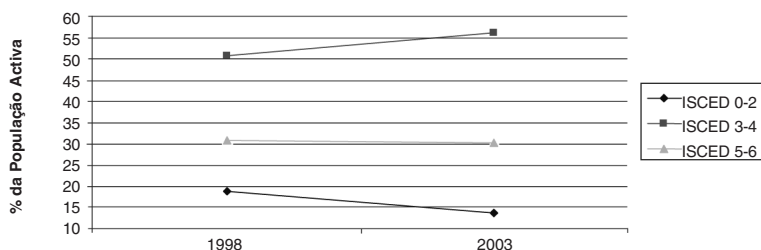
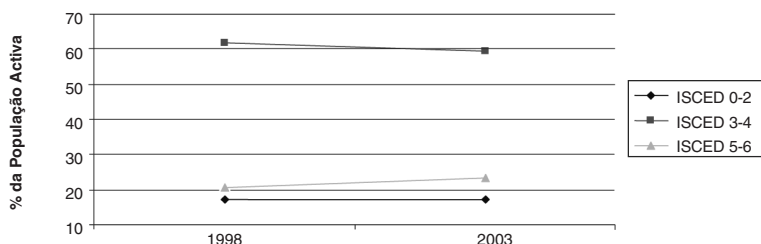


Gráfico 7 Alemanha: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)



Por fim, o grupo dos países «low-skill», composto por Portugal, México e Espanha, demarca-se claramente dos restantes pelo elevadíssimo peso que as baixas qualificações têm na população activa, ainda em 2003 (em média 68%) (Gráficos 8, 9 e 10). Por outro lado, o rácio de qualificação médio deste grupo de países era, em 2003, muito baixo – 0,5 – o que significa que apenas um terço da população activa tem médias e altas qualificações.

No entanto, é possível distinguirmos a Espanha neste grupo. Enquanto que Portugal tem ainda 75% de baixas qualificações em 2003 e o México cerca de 78%, a Espanha evidenciava um peso de 59% de

baixas qualificações em 1998 e uma capacidade de redução desse peso em 5 anos bastante mais significativa (na ordem dos -13%), do que a conseguida pelos restantes países do seu grupo. Portugal, para o mesmo período, regista apenas -6% de redução do peso das baixas qualificações no total da população activa e no México este mantém-se praticamente inalterável. Espanha destaca-se igualmente pelo peso das médias e altas qualificações (ambas na ordem dos 20-25%) com tendência de crescimento significativo neste período (18% e 20%, respectivamente). Espanha apresenta ainda um rácio de qualificação, em 2003, de 1 o que significa que já igualou os pesos destes dois lados da estrutura de qualificações.

Gráfico 8 Portugal: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)

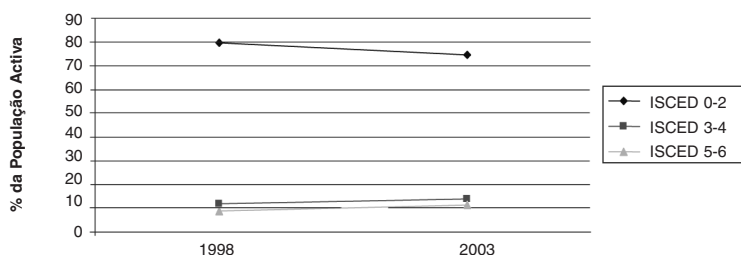


Gráfico 9 Espanha: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)

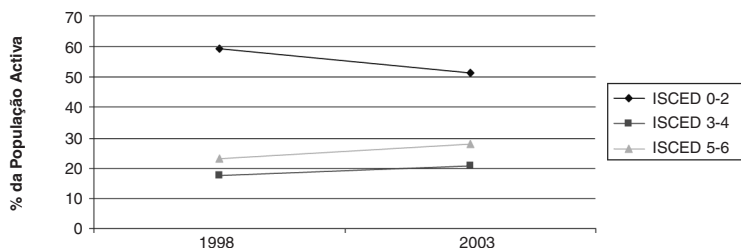
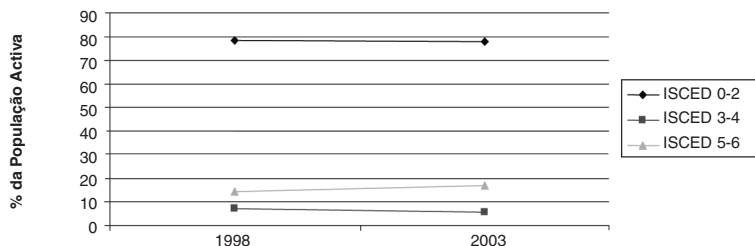


Gráfico 10 México: Evolução da Estrutura de Qualificações (1998-2003)



Na realidade, esta tipologia de países reflecte bem a especificidade dos sistemas de educação e de formação que historicamente se vem consolidando em vários países e regiões da Europa. Desta diferenciação resulta parte da explicação dos desempenhos que cada um destes países europeus tem revelado, ao longo dos anos, nomeadamente na capacidade de qualificar massivamente a sua população, e na forma como o tem feito. Os países europeus hoje «mais qualificados» são aqueles que, desde os séculos XVIII e XIX, assumiram grandes e continuados investimentos em educação, sobretudo a níveis básico e secundário, para a generalidade da sua população. Por outro lado, são também aqueles que, desde esse período, estruturaram respostas alternativas ao ensino geral que têm vindo a ser capazes de combater a exclusão escolar e, por conseguinte, a ter sucesso em «estancar» na base a alimentação de baixas qualificações na população. Desígnios que em Portugal só muito mais tardiamente vieram a ser assumidos e implementados no terreno.

Como foi já demonstrado em trabalhos anteriores (Carneiro *et al.*, 2000a), a tendência divergente que Portugal revela face a outros países europeus remonta já ao início do século XX. Se «em 1800, Portugal tinha acima de 90% de analfabetos, um indicador não muito diferente do dos outros países do Sul da Europa, em 1900, Portugal apresentava 78% de analfabetos, situação que diferia já sensivelmente da dos países industrializados da Europa, onde aquele indicador tinha baixado para valores na ordem de 10-30% (países escandinavos, Alemanha, Inglaterra)», e, mesmo em relação a Espanha e a Itália, a desvantagem era já notória evidenciando-se também ritmos de escolarização dos jovens completamente divergentes, como salienta Carneiro *et al.*, (2000a: 35). Portugal chega a 1910 ainda com 75% de analfabetos ao passo que Espanha baixa o indicador de 60% para 53% e Itália de 56% para 46% em apenas 10 anos (Carneiro *et al.*, 2000a: 35).

Relativamente ao ensino secundário, a rota de divergência era também acentuada e evidente mesmo antes da década de 70: «... quando muitos países do centro e norte da Europa atingiam já 90% de taxa de escolarização secundária, Portugal ainda se debatia com o cumprimento de uma escolaridade básica mínima de 6 anos e com taxas de analfabetismo próximas dos 30%» (Carneiro *et al.*, 2000a: 36). Nesta década, Portugal apresentava um número médio de anos de escolaridade que não chegava aos 5 enquanto que a Alemanha atingia os 11 anos, a França os 9 anos e a Suécia os 8,6 anos (De La Fuente e Dommench, 2001).

Por outro lado, é importante referir que foi também nestes países que se estruturaram, desde os séculos XVIII e XIX, «novas formas de ensino e formação profissional, bem diferentes das até então existentes, ainda que durante a Idade Média essas fossem muito semelhantes

na maior parte dos países europeus» (CEDEFOP, 2004:6). Segundo Greinert (2004), podemos distinguir três modelos de educação e formação profissional na Europa: o modelo liberal, orientado para a economia de mercado (Reino Unido), o modelo burocrático, estatizado (França) e o modelo dual, empresarial (Alemanha).

Todos os sistemas nacionais de educação e formação profissional que encontramos hoje na Europa podem, segundo o autor, ser analisados à luz destes modelos enquanto ramificação de um deles ou combinação de vários. A diversidade de modelos que encontramos deve-se a vários factores: a abolição do sistema de guildas na sequência de convulsões políticas; os diferentes ritmos a que, nos vários países, se processou a industrialização; a influência de movimentos políticos, filosóficos, culturais e religiosos (CEDEFOP, 2004: 9). Mas, independentemente das respostas encontradas em cada um dos países, é notória a importância que a oferta de uma educação e formação profissional teve como alternativa estabilizada e credível, ao longo dos anos, na qualificação das crescentes massas de trabalhadores necessárias para alimentar os processos de industrialização mais ou menos profundos mas generalizados que chegaram à maioria das nações europeias a partir de meados do século XVIII. Mais uma vez, um histórico que em Portugal nunca chegou a assumir semelhante proporção.

Já no que toca ao *upskilling* registado entre 1998 e 2003, é possível fazer três grupos de países (Quadro 4): países com elevado *upskilling*: – Hungria, Coreia, Espanha, Suécia (é ainda possível considerar neste grupo Portugal e RU); países com médio *upskilling* – França e Holanda; países com baixo *upskilling* – México e a Alemanha.

Quadro 4 *Upskilling* (1998-2003)

	<i>Upskilling</i> baixo	<i>Upskilling</i> médio	<i>Upskilling</i> elevado
	México Alemanha	França Holanda	Hungria Coreia Espanha Suécia
			Portugal RU
<i>Upskilling</i> (1998-2003) (taxa de crescimento do rácio de qualificação) (média dos países) (intervalo de variação)	1,7% 14% (AL), 1,9% (ME)	16,9% 15,8% (HO), 17,9% (FR)	36,5% 28,8% (RU), 45,2% (HU)

Em primeiro lugar, é muito interessante notar que todos os países registaram *upskilling* num período de tempo relativamente curto – de 5 anos – se bem com taxas de crescimento dos seus rácios de qualificação distintas: por um lado, temos a Alemanha e o México com os valores mais baixos, que não chegam a 2% de crescimento; por outro lado, temos todos os outros países que registaram valores significativos que vão desde os 15,8% a 45,2% de crescimento.

A situação da Alemanha neste estudo merece alguns comentários específicos e em contraposição às conclusões do Projecto NEWSKILLS, como veremos mais adiante. Neste caso, é o país que, de entre os analisados, apresenta o mais baixo *upskilling* entre 1998 e 2003. Sendo um país marcadamente de «médias e altas qualificações», parece não ter conseguido, neste período, melhorar significativamente o seu rácio de qualificação (que se situava, em 2003, perto do 5, ou seja, para cada 1 trabalhador pouco qualificado, existiam 5 trabalhadores com médias e altas qualificações). Um dos factores explicativos pode estar na «importação» crescente de mão-de-obra imigrante pouco qualificada para determinados sectores da sua economia, mas esta tese carece obviamente de demonstração científica.

Na generalidade dos países, no entanto, é evidente a fortíssima tendência de crescente qualificação da população activa, uma expressão da mudança estrutural que está em curso desde o final da década de 70 e que se traduz numa contínua quebra da procura de baixas qualificações e no aumento considerável da procura de altas qualificações – que na maior parte dos países se conjuga também com uma redução progressiva da oferta de baixas qualificações e um aumento significativo da oferta de altas qualificações, justificada na extensa literatura da área por vários motivos.

As conclusões do Projecto NEWSKILLS confirmaram esta quebra da procura de baixas qualificações (ISCED 0-2) relativamente à média de todos os outros níveis de qualificação em França, Alemanha, Holanda, Suécia e RU (Murray e Steedman, 1998). Esta quebra da procura foi também acompanhada por uma contínua redução da oferta de qualificações neste nível. Todos os países reduziram a proporção do grupo dos pouco qualificados no período de 1985-1996. Contudo, os países que já tinham o mais baixo peso de baixas qualificações (Suécia e a Alemanha) fizeram um progresso mais rápido.

Esta tendência está a ser acompanhada por uma procura mais elevada de trabalhadores altamente qualificados registada nas últimas décadas, o que se reflecte num *upskilling* generalizado das economias mais avançadas. Este fenómeno, reflectindo uma mudança estrutural da procura, tem sido explicado por várias hipóteses: a globalização, a mudança tecnológica, a evolução das formas organizativas das empresas.

A globalização e a intensificação da competição internacional conduzirão, segundo alguns autores, a uma menor procura relativa dos trabalhadores menos qualificados nos países avançados da OCDE devido à crescente deslocalização das actividades intensivas em mão-de-obra indiferenciada para os países de baixos salários.

No entanto, outra hipótese tem ganho mais adeptos no mundo académico porque parece ser mais explicativa da extensa dimensão do fenómeno – a de que a mudança tecnológica é complementar do capital humano – pelo que o a intensificação tecnológica de praticamente todas as actividades económicas se traduz num enviesamento na procura de trabalho ao preferirem-se as elevadas qualificações em detrimento dos trabalhadores pouco qualificados.

A vasta literatura que existe sobre o tema, tem vindo confirmar a natureza *skill-biased* da tecnologia em vários países e a vários níveis (Berman, Bound e Griliches, 1994; Machin, 1996; Greenan *et al*, 1998; Caroli e van Reenen, 1998, Machin e van Reenen, 1998). Caselli (1999) refere mesmo que o desenvolvimento das TIC constituiu uma «*skill-biased revolution*» que aumentou a procura de indivíduos com baixos custos de aprendizagem, ou seja, que requerem um tempo relativo de aprendizagem menor do que outros para tornar produtiva a utilização das novas tecnologias baseadas na microelectrónica. Esta capacidade de aprendizagem é tipicamente associada a elevados níveis de competências cognitivas, as quais, nos países industrializados, são adquiridas principalmente através da educação geral, o que reforça a vantagem comparativa dos academicamente mais qualificados (Green *et al*, 1999; Autor, Katz e Kruger, 1998). Numa linha inversa, e bastante controvertida, Pink (2005) advoga a emergência de um novo tipo de competências, fazendo apelo por igual aos dois hemisférios cerebrais, a qual vem tornando «obsoleta» a dominância de competências cognitivas no uso e aproveitamento das novas tecnologias da informação e da comunicação.

Acresce que a relação entre tecnologia e emprego foi já objecto de análise genérica e também contextualizada nas suas implicações sobre os segmentos de mais baixas qualificações em Portugal (Carneiro *et al.*, 2000).

Mais recentemente, estudos ao nível da empresa e baseados sobretudo em metodologias qualitativas encaram a mudança organizacional, em complemento ou não com a mudança tecnológica, como um factor explicativo determinante para o aumento da procura de elevadas qualificações e de novas competências na nova economia. Senker (1992) refere mesmo que o impacto que a nova tecnologia tem nos níveis de competência requeridos será determinado pelo modo como a tecnologia for introduzida e, em particular, pela organização do trabalho prevalente na empresa. Empiricamente a combinação de tecnologias de infor-

mação (TI) e de organizações de trabalho descentralizadas é um factor preditivo mais fiel para a procura de capital humano do que apenas as TI (Bresnahan *et al.*, 1998).

Este efeito generalizado de *upskilling* reflecte ainda o sentido da recomposição sectorial – maior crescimento dos sectores industriais de alta tecnologia³ e dos sectores de serviços intensivos em conhecimento⁴ – mas reflecte também uma recomposição profissional no seio dos vários sectores, mesmo dos mais tradicionais, onde o emprego nas profissões *white-collar*, *high-skilled* demonstra um crescimento mais elevado.

Por outro lado, os empregos menos qualificados estão largamente concentrados em sectores em declínio ou em profunda reestruturação, como são exemplo os sectores industriais tradicionais. Apesar dos sectores que ainda absorvem grande parte dos trabalhadores de baixa qualificação como o comércio a retalho, a hotelaria e a restauração demonstrarem capacidade de crescimento em quase todos os países europeus, este grupo só muito raramente manterá o seu peso no emprego destes sectores (Murray e Steedman, 1998) e será progressivamente remetido para a crescente mão-de-obra imigrante que ocupa os postos de trabalho menos qualificados.

Ainda como reforço desta situação, temos o «mecanismo de substituição» que ocorre num contexto de maior oferta de diplomas: postos de trabalho normalmente desempenhados pelos menos qualificados tendem a ser ocupados pelos mais qualificados. Menos oportunidades de emprego para os menos qualificados coincidem então com fenómenos de sobrequalificação.

Na realidade, do grupo de países que foi analisado no projecto NEWSKILLS apenas a Suécia, Portugal e o RU foram classificados, neste estudo, como tendo registado um *upskilling* elevado neste período de 1998 a 2003. Países como a Alemanha, apontada como tendo registado a maior quebra do peso das baixas qualificações entre 1985 a 1996, aparece aqui com o mais reduzido *upskilling* da sua estrutura de qualificações neste conjunto de países, acompanhada pelo México. Por outro lado, também a França e a Holanda registaram um *upskilling* médio (cerca de 17% de crescimento do seu rácio de qualificação entre 1998 e 2003) classificando-as a meio do *ranking* aqui elaborado.

³ Micro e optoelectrónica; material informático e de burótica; comunicações e audiovisual; instrumentação científica; equipamento para as microengenharias; equipamento de diagnóstico médico... que envolvem *inputs* com crescente componente de serviços intensivos em tecnologia (Rodrigues e Félix in Carneiro *et al.*, 2000a).

⁴ Serviços de *software*; entretenimento; audiovisual; produção cultural e artística; turismo; serviços de telecomunicações e transmissão audiovisual; serviços financeiros; serviços às empresas,... (Rodrigues e Félix in Carneiro *et al.*, 2000a).

Portugal, por sua vez, apresenta um *upskilling* significativo neste período (está em 5.º lugar no *ranking* dos países segundo este indicador). No entanto, este estará a acontecer devido essencialmente ao aumento do peso das altas qualificações (ISCED 5-6) e das médias qualificações (ISCED 3-4) já que continuamos a ser um país marcadamente «*low-skill*» em 2003, na medida em que:

- O seu rácio de qualificação é o penúltimo deste conjunto de países (para cada 100 não qualificados, há apenas 34 medianamente qualificados e muito qualificados), só estando à frente do México.
- Mantém um elevadíssimo e persistente peso das baixas qualificações (ISCED 0-2) (75% da população activa em 2003).
- Apesar do peso das baixas qualificações estar a reduzir, esta redução é muito pouco significativa (-6%).

Portanto, para além da intensidade do *upskilling* registado importa ver também os factores que mais contribuíram para o efeito e, neste sentido, podemos distinguir três grupos de países que apostaram (Quadro 5):

- Na redução do peso das baixas qualificações (ISCED 0-2): Hungria, Suécia, Coreia e RU. Aqueles que já tendo qualificações, em média, elevadas e muito elevadas, têm conseguido baixar o peso das baixas qualificações beneficiando de um efeito conjugado com o reforço significativo do peso das altas qualificações (nos casos da Suécia, Coreia e RU).
- No aumento do peso das médias qualificações (ISCED 3-4): Portugal e Espanha, seguidos da Hungria.
- No aumento do peso das altas qualificações (ISCED 5-6): Portugal, Coreia, Suécia, Holanda, Espanha.

Quadro 5 Estratégia de *Upskilling* (1998-2003)

	Redução do peso das baixas qualificações	Aumento do peso das médias qualificações	Aumento do peso das altas qualificações
	Hungria Suécia Coreia RU	Portugal Espanha Hungria	Portugal Coreia Suécia Holanda Espanha
Taxa de crescimento do peso da população activa com ISCED 0-2, 3-4 ou 5-6 no total da população activa (1998-2003) (média dos países) (intervalo de variação)	ISCED 0-2 – 22,5% – 27% (HU); – 20% (RU)	ISCED 3-4 16,6% 21% (PT); 11% (HU)	ISCED 5-6 23,8% 29% (PT); 20% (ES)

Para dar resposta à questão central deste estudo, se Portugal estreitou o *gap* que o separava dos outros países no que toca à evolução da estrutura de qualificações no período de 1998 a 2003, importa analisar o quadro seguinte (Quadro 6). Os valores deste quadro representam a diferença, em pontos percentuais, entre o *gap* que Portugal tinha relativamente a cada um dos outros países em 1998 e o que apresentava em 2003. Esta diferença é negativa quando o *gap* se reduziu de 1998 para 2003, e é positiva quando o *gap* aumentou.

Quadro 6 Portugal: Estreitando o *gap*? (1998-2003)

		ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6
Portugal no grupo dos países «Low-skill»	México	- 4,6	4,4	- 0,2
	Espanha	2,8	0,9	2
Portugal com o grupo dos países «Medium-skill»	Coreia	1,3	- 2,4	3,7
	França	- 1,4	0,8	0,2
	Holanda	- 1,9	- 1,7	2,1
Portugal com o grupo dos países «High-skill»	Hungria	0,1	3,2	- 3,2
	Suécia	0,1	- 3,1	3,2
	RU	- 2,3	- 3,8	1,5
	Alemanha	- 4,8	- 4,9	- 2,8

Comparado com os países do seu grupo («Low-skill»), Portugal está genericamente a «perder terreno»: está, de facto, a aumentar o *gap* em todos os níveis de qualificação relativamente a Espanha e mesmo relativamente ao México só reduzimos o *gap* no que respeita às baixas e altas qualificações mas de uma forma pouco significativa (Gráficos 11, 12 e 13).

Gráfico 11 Portugal dentro do grupo de países «Low-skill»: Estreitando o *gap* nas baixas qualificações? (1998-2003)

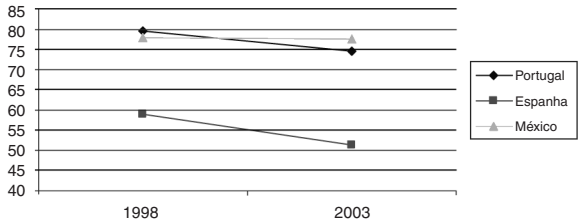
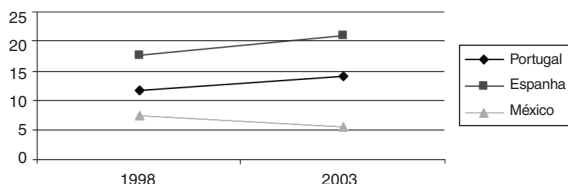
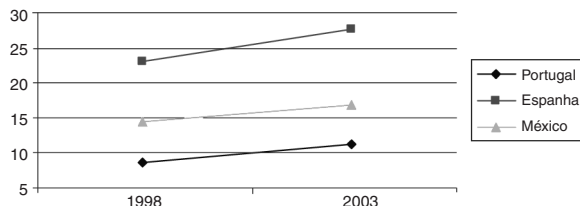


Gráfico 12 Portugal dentro do grupo de países «Low-skill»: Estreitando o *gap* nas médias qualificações? (1998-2003)**Gráfico 13** Portugal dentro do grupo de países «Low-skill»: Estreitando o *gap* nas altas qualificações? (1998-2003)

No que respeita ao grupo dos países «*Medium-skill*», Portugal aumenta o *gap* nas altas qualificações relativamente a todos os países desse grupo (Coreia, Holanda e França). Relativamente às baixas qualificações, conseguiu apenas reduzir o *gap* relativamente à Holanda e França. Revelou também alguma capacidade de redução do *gap* que o separava da Coreia e da Holanda, no período considerado, no que toca ao peso das médias qualificações (Gráficos 14, 15 e 16).

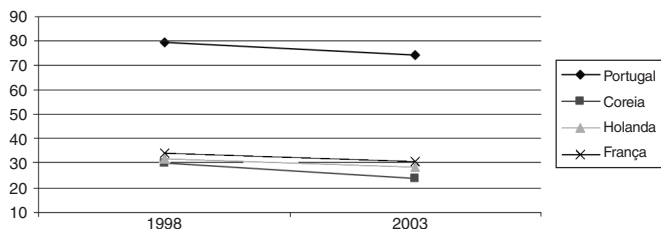
Gráfico 14 Portugal dentro do grupo de países «Medium-skill»: Estreitando o *gap* nas baixas qualificações? (1998-2003)

Gráfico 15 Portugal dentro do grupo de países «Medium-skill»: Estreitando o *gap* nas médias qualificações? (1998-2003)

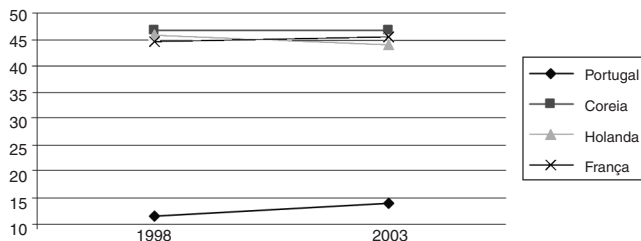
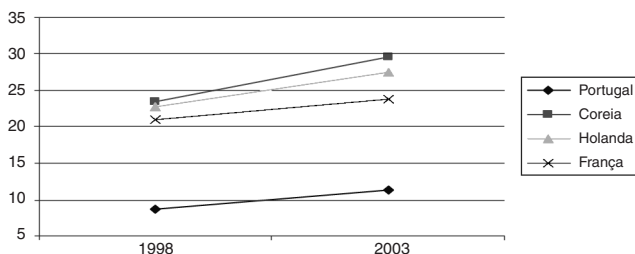
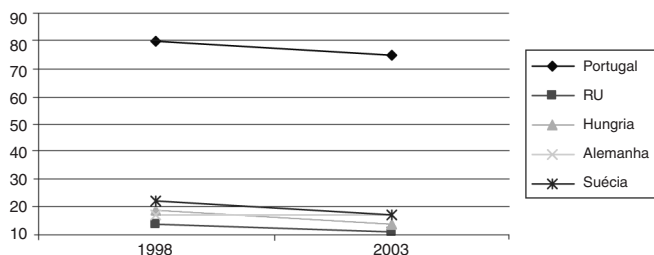
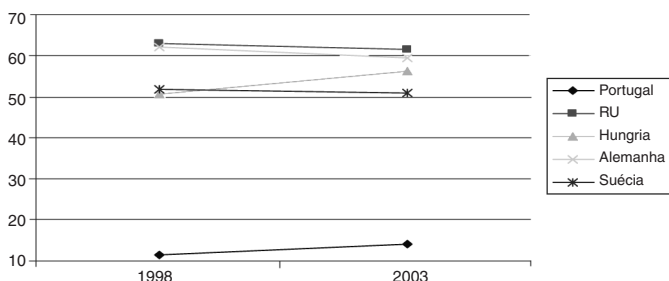
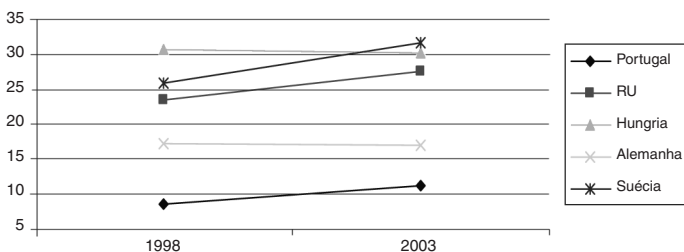


Gráfico 16 Portugal dentro do grupo de países «Medium-skill»: Estreitando o *gap* nas altas qualificações? (1998-2003)



Comparativamente ao grupo dos países «*High-skill*», Portugal conseguiu reduzir o *gap* relativamente ao RU e à Alemanha no respeito ao peso das baixas qualificações e, de uma forma mais significativa, também no peso das médias. A capacidade de aproximação que Portugal revelou relativamente à Alemanha, aqui bem evidente, deve ser enquadrada, no entanto, não apenas no *upskilling* que conseguimos evidenciar mas, acima de tudo, naquele que foi o comportamento decepcionante da Alemanha neste período, ao revelar uma baixíssima capacidade de melhorar significativamente a sua estrutura de qualificações. Globalmente, podemos concluir que Portugal consegue demonstrar alguma capacidade de estreitar a distância que o separa destes países essencialmente ao nível das médias e das altas qualificações, mas ainda de uma forma manifestamente insuficiente para os ritmos de *catching* que seriam necessários (Gráficos 17, 18 e 19).

Gráfico 17 Portugal dentro do grupo de países «High-skill»: Estreitando o *gap* nas baixas qualificações? (1998-2003)**Gráfico 18** Portugal dentro do grupo de países «High-skill»: Estreitando o *gap* nas médias qualificações? (1998-2003)**Gráfico 19** Portugal dentro do grupo de países «High-skill»: Estreitando o *gap* nas altas qualificações? (1998-2003)

Do exercício feito, parece claro que os comportamentos mais dinâmicos estão nas médias (ISCED 3-4) e nas altas (ISCED 5-6) qualificações, segmentos em que Portugal conseguiu demonstrar assinaláveis taxas de crescimento (21% e 29%, respectivamente), entre 1998 e 2003, relativamente ao seu peso no total da população activa. Mesmo assim, Portu-

gal ou não está a reduzir significativamente o *gap* ou está mesmo a ver aumentar a distância que já tinha dos outros países, o que alerta para o facto de que, a este ritmo, o *catching up* com esses países estará seriamente comprometido, mesmo num horizonte a médio ou a longo prazo.

No que respeita às baixas qualificações (0-2), apesar do seu peso estar a reduzir, esta redução é ainda muito pouco significativa e das mais baixas do conjunto dos países (só ficamos à frente do México). A este nível, estamos apenas a reduzir o *gap*, de forma mais notória, em relação ao México e à Alemanha. Todavia, isto nada diz sobre a capacidade de *catching up* português mas revela sobretudo a incapacidade de *upskilling* desses países nesse período. Por outro lado, estreitámos o *gap* relativamente ao RU, à Holanda e à França no que toca ao peso das baixas qualificações mas de forma muito residual. Se tivermos ainda em conta as diferenças de comportamento por grupos etários, serão apenas os segmentos dos 25-29 anos e dos 30-34 anos que irão revelar uma redução mais significativa das baixas qualificações. No entanto, mesmo aqui, será pouco expressiva a redução do *gap* relativamente à maioria dos países considerados, também pelo efeito conjugado da debilidade relativa das dinâmicas demográficas de Portugal.

Dito de outro modo, a política pública de educação-formação de recursos humanos em Portugal tem tido um relativo sucesso em responder à procura acrescida de médias e altas qualificações das classes médias em busca de ascensão social. Mas as medidas de política pública têm manifestado notória dificuldade em estimular uma procura que se revela persistentemente baixa por parte dos segmentos mais desfavorecidos da população. Em especial, o perfil de ofertas formativas afigura-se desadequado às necessidades reais da população de baixas qualificações e à reversão da condenação intergeracional que famílias de baixas qualificações vão reproduzindo de pais para filhos.

Estas conclusões reforçam a evidência que vários estudos, desde o final dos anos 80, vêm demonstrando: a melhoria lenta das qualificações dos portugueses. Este facto deriva da resistência de uma estrutura produtiva e empresarial assente fundamentalmente nas baixas qualificações, da lenta renovação de gerações no mercado de trabalho, da dificuldade estrutural em motivar a procura de qualificações por parte dos segmentos populacionais mais desmunidos de habilitações, das saídas precoces do sistema de ensino e do baixíssimo investimento em educação e formação de adultos.

5.2. Cenários de *catching up* para Portugal, 2025

Do conjunto dos dez países analisados, foram seleccionados quatro – Espanha, Holanda, Coreia e RU – com particular interesse para o exercício de projecção das estruturas de qualificações a 2025 e para os cenários de *catching up* que ensaiaremos para Portugal. Temos assim, nestes quatro países, exemplos bem distintos do que pode ser a evolução das qualificações, em ritmo e em estratégia, num horizonte temporal de quase 20 anos.

Espanha, considerada país de BQ, e revelando ainda durante a década de 90 uma grande proximidade com Portugal, estava já em rota de intenso *upskilling*. É precisamente este intenso *upskilling* que, conjugado com uma clara estratégia de «actuação nos pólos», ou seja, apostando numa significativa redução do peso das baixas qualificações e simultaneamente num decisivo aumento do peso das altas qualificações, tornará possível a Espanha, em 2025, posicionar-se como país de AQ ou muito próximo disso.

Como podemos ver nos Quadros 7 e 8, com as projecções da estrutura de qualificações para 2010, 2013, 2020 e 2025, por grupos etários, Espanha confirma-se como país de referência para Portugal. Espanha chegará já a 2010 com um quarto dos mais novos (25-29) com baixas qualificações, com um terço da população activa entre os 30-39 com baixas qualificações e com a maior proporção de pouco qualificados a afectar o grupo dos 40 aos 60 anos, mas também aí não ultrapassando os 50%. Situação que será já muito diferente da de Portugal no mesmo ano.

Em 2025, a Espanha reduzirá fortemente as baixas qualificações em todos os grupos etários e conseguirá atingir uma das maiores proporções de altas qualificações (ISCED 5-6) em todos os grupos etários, nalguns casos comparáveis às alcançadas pelo RU e pela Coreia. Reduzirá praticamente a zero as suas baixas qualificações de entre os mais novos (25-29), chegará apenas aos 4% de baixas qualificações de entre os que terão 35-39 anos em 2025 e a 18% de entre os que terão 40 a 60 anos, precisamente o segmento mais resistente. Esta será a tendência natural de um país que já na década de 90 registava o terceiro maior *upskilling* (na ordem dos 37%) de entre o grupo de dez países que foram analisados. Pode ser, no entanto, ainda mais surpreendente a realidade espanhola em 2025 no que toca à sua estrutura de qualificações tendo em conta as medidas voluntaristas que Espanha está também a pôr em marcha neste domínio.

Também a Holanda é um país de referência para Portugal. Com uma situação de partida bem mais favorável – a Holanda é afirmadamente um país de MQ – em que cerca de metade da sua população

activa tem médias qualificações (se bem que a par de um ainda considerável peso de baixas qualificações na ordem dos 30%), revela uma capacidade de *upskilling* menor (a taxa de crescimento do rácio de qualificação, entre 1998-2003, foi perto dos 16%) e a estratégia com que o faz é também diferente da seguida por Portugal ou por Espanha.

A Holanda aposta no combate às baixas qualificações com o reforço em simultâneo das médias e das altas qualificações. Assim, como podemos ver nos Quadros 7 e 8, chegará a 2025, com valores de zero (ou próximos) de baixas qualificações em todos os grupos etários, excepto no que terá entre 40 a 60 anos onde ainda subsistirão cerca de 20% de pouco qualificados. Por outro lado, chegará também com uma estrutura de qualificações notoriamente equilibrada entre os níveis médios e altos de qualificação na população activa com mais de 35 anos. Na população mais jovem (25-34 anos), pelo contrário, este equilíbrio não se manterá demonstrando claramente a opção pelas qualificações intermédias numa fase da vida activa ainda inicial (25-29 anos) seguida do acesso a qualificações do ensino superior já numa fase posterior, aqui mais evidente entre os 30 e 34 anos.

Por fim, temos a comparação com o RU e a Coreia que, de forma distinta, são dois casos verdadeiramente excepcionais quer na redução das baixas qualificações quer na capacidade global de *upskilling* que demonstram ter ao longo destes anos em análise. O RU é o único país que chega a 2003 com apenas 10% de baixas qualificações na população activa enquanto que a Coreia tinha ainda nesta altura cerca de 24% de pouco qualificados. No entanto, se compararmos com 1998, são os países que conseguiram a maior redução do peso deste segmento na sua população activa (na ordem dos 20%) em apenas 5 anos. As projecções feitas até 2025 (Quadros 7 e 8) revelam que, logo em 2010, conseguirão eliminar as baixas qualificações de entre os grupos dos mais jovens (dos 25 aos 34) e que chegarão a 2025 também sem praticamente pouco qualificados mesmo no grande grupo dos mais velhos (40-60), o que é um desempenho verdadeiramente excepcional.

A forma como fazem o *upskilling* da sua estrutura de qualificações é, no entanto, distinta. A Coreia aposta claramente nas altas qualificações dos mais jovens (25-29) e do grupo dos 35-40 anos vindo a atingir proporções acima dos 80% desta população activa com níveis de ISCED 5-6, em 2025. O RU aposta sobretudo no equilíbrio entre as médias e as altas qualificações em todos os grupos etários, à excepção dos mais novos, estratégia que está, aliás, próxima da da Holanda.

Por fim, Portugal. Se tivermos em conta as projecções das qualificações feitas para o mesmo período (Quadros 7 e 8), chegamos rapidamente à conclusão de que em 2025 não reduziremos significativamente

as baixas qualificações para o grande segmento da população activa a partir dos 35 anos e que, mesmo com a sua significativa redução de entre os mais novos (de 43% para 14% no grupo dos 25 aos 29 anos e de 61% para 39% no grupo dos 30 aos 34 anos), estas assumirão ainda valores inaceitáveis para aquilo que são as necessidades de reconversão da economia e da sociedade portuguesa num contexto global de competição pelos saberes e pela inovação. Vejam-se os Gráficos 20 e 21 que projectam para 2025 o peso das baixas qualificações (ISCED 0-2) nos grupos etários 35-39 anos e 40-60 anos para todos os dez países analisados e rapidamente se confirmam as conclusões expressas.

Gráfico 20 Projectões do peso da população activa com baixas qualificações (ISCED 0-2) no grupo etário 35-39 anos (2025)

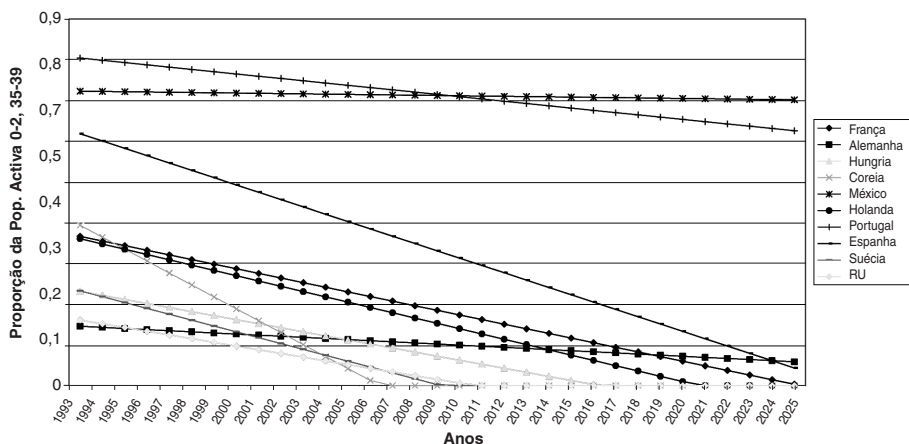
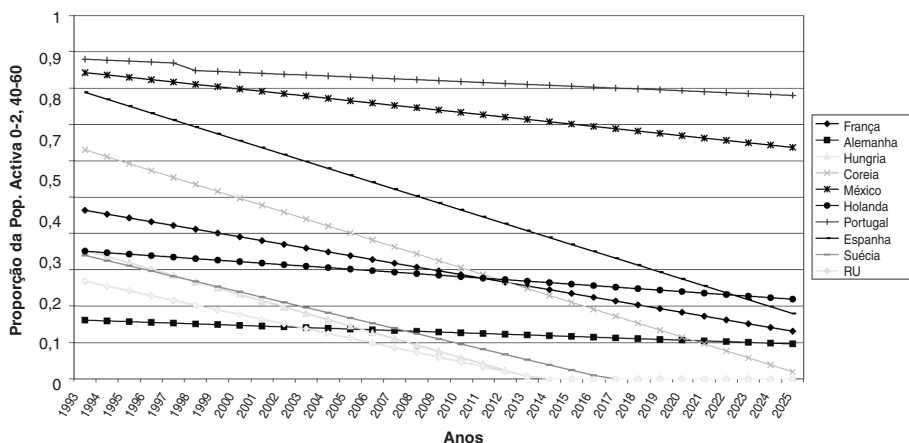


Gráfico 21 Projectões do peso da população activa com baixas qualificações (ISCED 0-2) no grupo etário 40-60 anos (2025)



No entanto, importa também destacar o crescimento das altas qualificações de entre os grupos etários mais jovens (25-29 anos e 30-34 anos) e que, projectado a 2025, será progressivo mas claramente insuficiente para que o país possa reconverter profundamente a sua estrutura de qualificações ou reduzir significativamente o *gap* que já tem com a maior parte dos outros países (Gráficos 22 e 23).

Gráfico 22 Projecções do peso da população activa com altas qualificações (ISCED 5-6) no grupo etário 25-29 anos (2025)

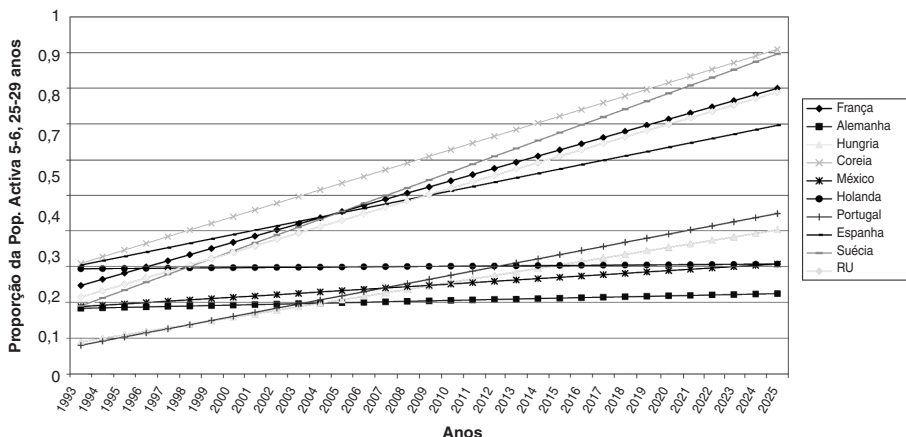
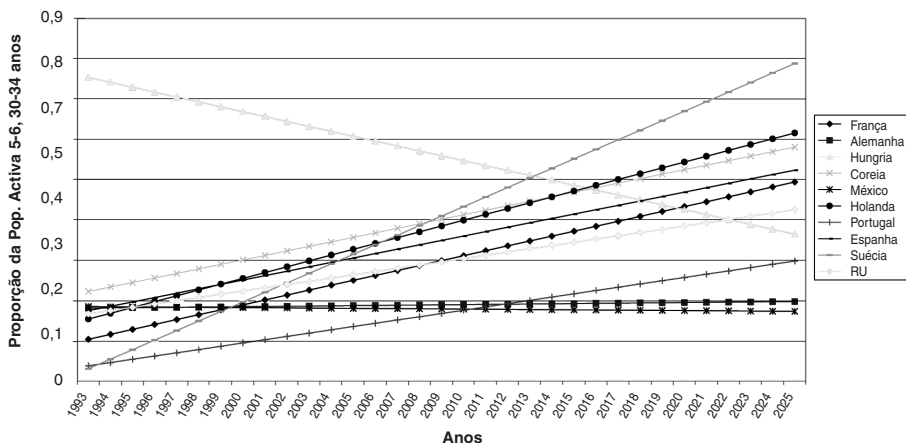


Gráfico 23 Projecções do peso da população activa com altas qualificações (ISCED 5-6) no grupo etário 30-34 anos (2025)



Na verdade, a estrutura de qualificações que teremos em 2025, no pressuposto de que não se empreenderiam esforços voluntaristas no sentido

de acelerar o ritmo ou de reforçar os focos da trajectória de qualificação, não será significativamente diferente da que temos hoje agravando-se mesmo a distância que já registamos relativamente a todos os outros países (seríamos apenas comparáveis a Espanha no que toca às médias qualificações de entre os grupo dos mais jovens – 25-34 anos – e isto, não por deliberado ou focalizado esforço de *catching up* português, mas porque as características da estrutura de qualificações espanhola e da sua tendência de *upskilling* assim o permitiriam). Daqui se confirma, mais uma vez, a importância e a urgência das todas as opções estratégicas que permitam inverter a estrutura de qualificações do país em tempo útil.

Quadro 7 Projeções da estrutura de qualificações por grupos etários para Portugal, Espanha, Holanda, Coreia e RU: 2010, 2013, 2020 e 2025. Grupos etários 25-29 e 30-34

(% da população activa por grupo etário segundo o nível de qualificação)

País	Grupos etários	2010			2013			2020			2025		
		ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6
Portugal	25-29 30-34	43 61	29 22	28 18	37 56	32 24	31 20	24 46	37 28	39 26	14 39	42 31	45 30
Espanha	25-29 30-34	24 36	25 28	51 36	19 32	26 29	55 39	9 21	28 32	64 47	1 14	30 34	70 52
Holanda	25-29 30-34	11 16	59 44	30 40	8 13	62 42	30 44	0,5 8	69 38	31 54	0 3	69 35	31 62
Coreia	25-29 30-34	0 0	37 59	63 41	0 0	32 55	68 45	0 0	18 48	82 52	0 0	9 42	91 58
RU	25-29 30-34	0 2	48 68	52 30	0 0	43 67	57 33	0 0	30 61	70 39	0 0	21 57	79 43

Quadro 8 Projeções da estrutura de qualificações por grupos etários para Portugal, Espanha, Holanda, Coreia e RU: 2010, 2013, 2020 e 2025.
Grupos etários 35-39 e 40-60
(% da população activa por grupo etário segundo o nível de qualificação)

País	Grupos etários	2010			2013			2020			2025		
		ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6
Portugal	35-39 40-60	71 81	13 9	16 9	69 81	13 10	17 9	65 79	14 11	21 9	63 78	14 12	23 10
Espanha	35-39 40-60	31 47	28 24	40 29	26 42	30 27	44 31	13 28	35 35	51 37	4 18	39 40	57 42
Holanda	35-39 40-60	14 28	53 41	34 30	10 27	54 41	36 32	1 24	58 41	41 35	0 22	55 41	45 37
Coreia	35-39 40-60	0 31	50 47	50 22	0 25	44 50	56 25	0 12	30 58	70 30	0 2	20 64	80 34
RU	35-39 40-60	1 5	65 62	35 33	0 1	63 64	37 35	0 0	59 60	41 40	0 0	56 57	44 43

Do conjunto das projecções a 2025 é também possível confirmar as principais tendências que têm vindo a ser progressivamente expostas e debatidas em trabalhos desta natureza, nomeadamente:

- A profunda resistência do segmento das baixas qualificações a efeitos de requalificação, sobretudo entre os mais velhos (neste caso, o grupo dos 40 aos 60 anos).
- Mesmo assim, o notável desempenho da generalidade dos países analisados no *upskilling* das suas estruturas de qualificação, para além daquilo que seriam as suas condições de partida, mais ou menos favoráveis, ou a intensidade da mudança estrutural profunda que está em curso. Aqui temos alguns exemplos excepcionais. Destes exemplos, podemos concluir que é, de facto, possível alterar a trajectória de qualificação de um país quer encurtando os ciclos geracionais, naturalmente longos, da educação quer limitando os efeitos de reprodução dos sub-investimentos em educação e formação, sobretudo quando há um histórico de gerações com défices de qualificação de base.
- A configuração acentuadamente AQ que assume a generalidade dos países em 2025: no grupo dos jovens traduz-se num claro predomínio das altas qualificações e em todos os outros grupos traduz-se num predomínio das médias qualificações. Nesta configuração, haverá cada vez menos lugar para os menos qualificados.
- O crescimento significativo do peso das altas qualificações em contraste com um crescimento bastante menos significativo das médias qualificações sobretudo na população activa mais jovem. Esta tendência vem confirmar que qualificações ao nível do ISCED 3-4 serão cada vez mais «plataformas mínimas de aprendizagem» para futuros e naturais investimentos em educação de nível superior.

A partir desta análise foram ensaiados cenários de *catching up* para Portugal a 2025. Por um lado, foi possível desenhar cenários mais realistas tendo como referência a Espanha e a Holanda, se bem que, como vimos, ainda muito exigentes para Portugal. Por outro lado, foram também equacionados saltos qualitativos possíveis, a empreender nos últimos 5 a 10 anos desse horizonte temporal, tendo como referência as trajectórias da Coreia e do RU. As opções de fundo neste exercício de cenarização foram as seguintes:

- A importância da segmentação etária quando se equacionam comportamentos de procura de educação e formação ao longo do tempo e se pretendem desenhar políticas públicas que

influenciem essa procura. Neste caso, considerámos dois grandes grupos de idades: os mais jovens, onde se incluem o grupo dos 25-29 anos e o dos 30 aos 34 anos; os mais velhos, onde vale a pena distinguir o grupo dos 35 aos 39 anos e o grande grupo dos 40 aos 60 anos. Estes grupos de idade têm igualmente reflexo naquilo que são os resultados da Iniciativa Novas Oportunidades, apresentados em Maio de 2007.

- A possibilidade de fazer a rota de *upskilling* por diferentes caminhos, como é exemplo aquele que países como a Holanda ou o RU têm feito ou poderão fazer até 2025 apostando fortemente na redução das baixas qualificações e no crescimento, equilibrado, das médias e das altas qualificações. Ou, como é exemplo o caminho que Espanha evidencia, em que a par de uma redução das baixas qualificações, impulsiona predominantemente o crescimento das altas qualificações.
- A necessidade de estratégias de combinação, a vários níveis, no *catching up* que Portugal terá que empreender. Já que somos, de facto, uma excepção face a qualquer dos outros países e à média europeia configurando uma situação de partida muito desfavorável e muito resistente ao esforço de requalificação que é necessário fazer, teremos certamente que ser mais criativos nos caminhos a seguir. Por outro lado, para além de sermos um país de BQ, não é possível classificar Portugal, de uma forma óbvia, nos modelos de educação e formação identificados e consolidados na Europa, para os quais existem trajectórias de evolução relativamente estabilizadas. Desta feita, pela configuração específica e pela urgência e dimensão do esforço que temos pela frente, será certamente mais adequado experimentar combinações na estratégia de *catching up* no que toca a países de referência (ou a caminhos a seguir), a grupos etários-alvo e a níveis de qualificação específicos.

Assim, ensaiámos os seguintes cenários de *catching up* para Portugal a 2025 para os grupos etários 25-29 e 30-34 anos (Quadro 9; vd. também Quadro 11):

Quadro 9 Cenários de *catching up* para Portugal («jovens adultos»)

Cenário Ibérico	
«25-34: Portugal em convergência com Espanha»	
Metas 2025	Levar a zero as baixas qualificações (BQ) entre o grupo dos 25 aos 29 anos. Levar a cerca de 14% as BQ entre o grupo dos 30-34 anos. Convergir com Espanha nas altas qualificações (AQ) (ISCED 5-6): chegar a 70% de AQ no grupo dos 25-29 em 2025 e a cerca de 50% no grupo dos 30-34 anos.
Estratégia de <i>catching up</i>	«Actuação nos pólos» da estrutura de qualificações: combater as baixas qualificações e promover fortemente a procura pelas altas qualificações.
Implicações de política pública	Ponto de aplicação na excelência do sistema educativo, que é capaz de «estancar» a oferta de BQ por saídas precoces da escola e de expandir, por diversificação, o mercado do ensino superior tornando-o atractivo e «remunerador» para a maioria das populações jovens e adultos de idade média.
Cenário Holandês	
«25-34: Portugal em convergência com Holanda»	
Metas 2025	Levar a zero as baixas qualificações (BQ) entre o grupo dos 25 aos 29 anos e a próximo de zero as BQ no grupo dos 30-34 anos. Garantir que 50% a 70% dos que terão 25 a 29 anos tenham médias qualificações (MQ). Chegar a cerca de 60% de AQ entre o grupo dos 30-34 anos.
Estratégia de <i>catching up</i>	Eliminar as baixas qualificações de entre os mais jovens e promover fortemente a procura pelas médias qualificações como «patamar mínimo de aprendizagem» garantido numa fase inicial da vida activa e seguido de investimentos em educação superior numa fase posterior.
Implicações de política pública	Grande prioridade à qualidade e relevância da escola básica e secundária. Rápida expansão e diversificação das formações qualificantes de níveis 3 e 4, com estimulação de uma oferta muito relevante por parte do ensino superior não universitário. Criação de uma variante das NO que invista no acompanhamento e acreditação da primeira etapa de vida profissional do jovem de forma a permitir uma efectiva alternância estudo-trabalho em contexto pós-secundário.
Cenário Coreano	
«25-34: Salto de convergência com a Coreia, 2020-2025»	
Metas 2025	Levar a zero as baixas qualificações no grande grupo dos 25 aos 34 anos. Garantir que cerca de 90% dos 25 aos 29 anos tenham AQ. Chegar a cerca de 60% de AQ entre os 30 e os 34 anos.
Estratégia de <i>catching up</i>	Empreender um «salto de convergência» com a Coreia na recta final da rota de convergência com Espanha (2020-25) eliminando as BQ e elevando a 90% as AQ no grupo mais jovem.
Implicações de política pública	Vd. <i>Cenário Ibérico</i> acrescido de uma massificação dos dois primeiros ciclos de ensino superior para os jovens em idade de o frequentar.

Cenário Inglês	
«25-34: Salto de convergência com o RU, 2020-25»	
Metas 2025	Levar a zero as baixas qualificações entre o grande grupo dos 25 aos 34 anos. Garantir que cerca de 80% dos 25 aos 29 anos tenham AQ. Chegar a cerca de 60% de MQ entre os 30 e os 34 anos.
Estratégia de catching up	Empreender um «salto de convergência» com o RU na recta final da rota de convergência com Holanda (2020-25) eliminando as BQ, elevando a 80% as AQ no grupo mais jovem e apostando essencialmente nas médias qualificações do grupo dos 30 aos 34 anos.
Implicações de política pública	Combinação das medidas de política sobre as quais assentam os Cenários Holandês e Coreano.

Nestes cenários, para além de Portugal dever chegar a zero nas baixas qualificações no grupo etário mais jovem, dos 25 aos 29 anos, também terá de alcançar níveis muito reduzidos de baixas qualificações entre a população activa que terá 30 a 34 anos em 2025. Como podemos verificar nos Gráficos 24 e 25, quer a convergência com Espanha quer a convergência com a Holanda em 2025 será profundamente exigente no esforço que o país terá que fazer e na capacidade de pôr em marcha medidas várias, até porque os países de referência não estão estagnados nos respectivos esforços continuados de qualificação da população activa. Esse esforço nacional é especialmente exigente na prevenção das baixas qualificações ou na remediação transitória das «fugas» à escolaridade secundária completa naquele que é hoje o grupo entre os 15 e os 19 anos de idade.

Gráfico 24 Cenário Ibérico. Portugal em convergência com Espanha no grupo 30-34 anos, ISCED 0-2

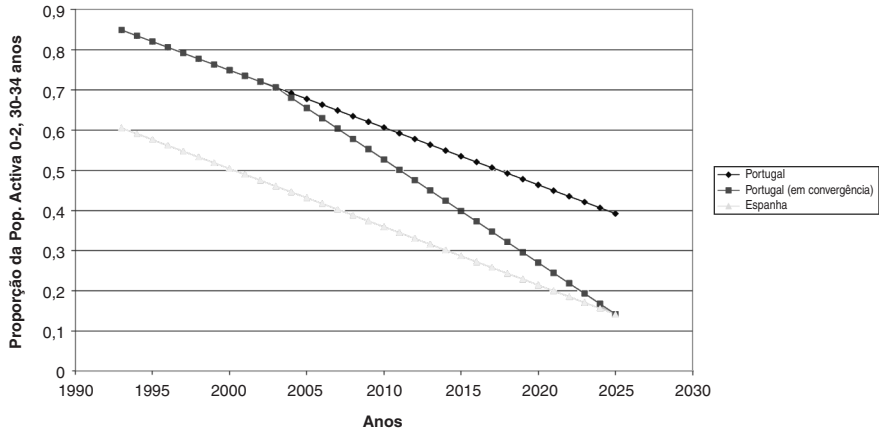
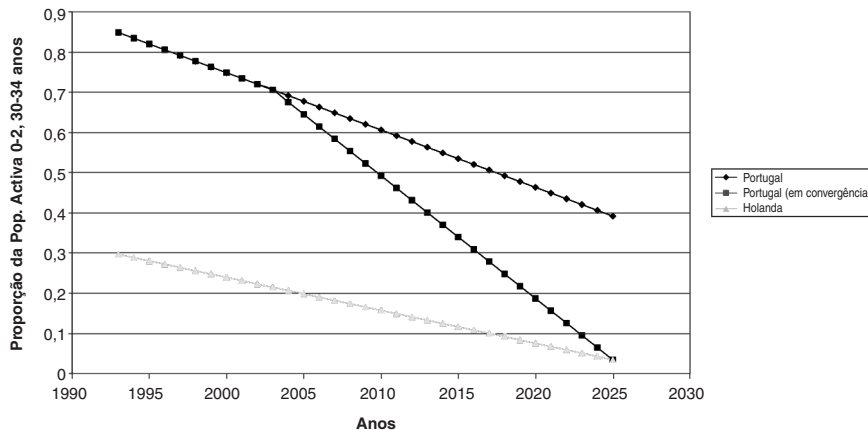


Gráfico 25 *Cenário Holandês.* Portugal em convergência com Holanda no grupo 30-34 anos, ISCED 0-2



Por outro lado, o *cenário Ibérico* é também altamente exigente no esforço de convergência que Portugal terá de fazer nas altas qualificações, mesmo beneficiando já de um dinamismo acentuado no crescimento do peso das AQ no seio população activa mais jovem (Gráfico 26). Esse esforço será relativamente generalizado a todos os grupos etários, onde a Espanha demonstra atingir um desempenho muito significativo no crescimento generalizado das AQ, mas ainda mais notório no grupo dos 30-34 anos (Gráfico 27).

Gráfico 26 *Cenário Ibérico.* Portugal em convergência com Espanha no grupo 25-29 anos, ISCED 5-6

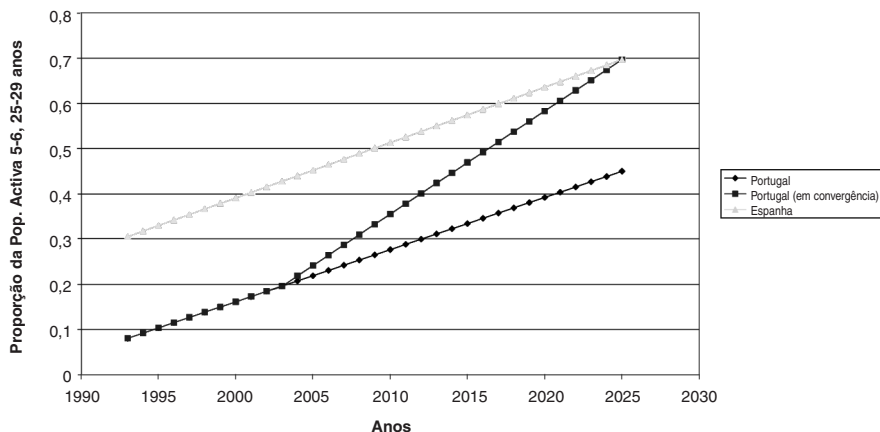
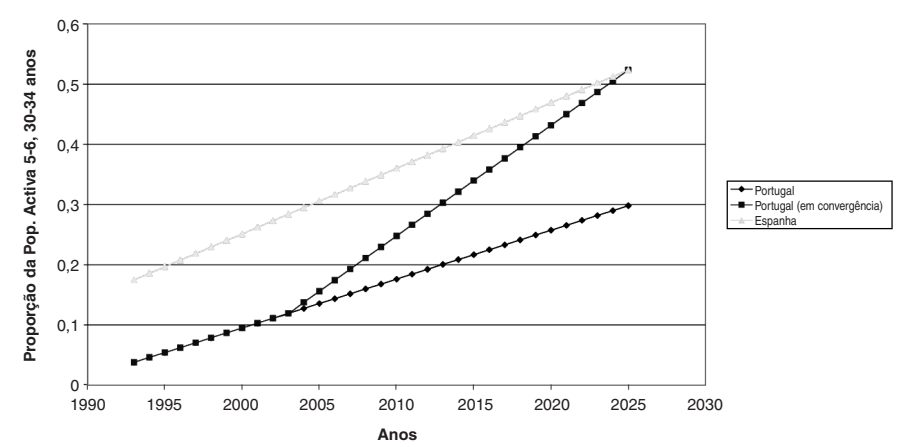


Gráfico 27 *Cenário Ibérico. Portugal em convergência com Espanha no grupo 30-34 anos, ISCED 5-6*



Do exercício de cenarização resultaram ainda os seguintes cenários de *catching up* para Portugal a 2025 no que respeita agora aos grupos etários 35-39 e 40-60 anos (Quadro 10; vd. também Quadro 12):

Quadro 10 Cenários de *catching up* para Portugal («adultos séniores»)

Cenário Ibérico	
«Mais de 35: Portugal em convergência realista com Espanha»	
Metas 2025	Aproximar-se a Espanha nas AQ e nas MQ: garantir que metade do grupo dos 35-39 anos terá AQ e que um terço terá MQ; chegar também a 25% de AQ e a 45% de MQ no grande grupo dos 40-60. Reduzir fortemente as baixas qualificações (para cerca de um terço) chegando a 20% de BQ entre os 35-39 anos e a 30% entre os 40-60 anos mas assumir ainda um grande afastamento relativamente aos valores que Espanha terá em 2025.
Estratégia de catching up	Actuar nos três níveis da estrutura de qualificações garantindo proporções mais significativas das AQ e das MQ face à das BQ.
Implicações de política pública	Desencadear um grande movimento qualificante de sociedade civil visando o <i>upskilling</i> maciço da população adulta. Criação de incentivos à utilização cabal da capacidade formativa instalada (escolas, centros de formação, ensino superior, instituições privadas, etc.). Fomento do efeito de demonstração de casos exemplares (Administração Pública, Associações Empresariais, etc.).

Cenário Holandês «Mais de 35: Portugal em convergência possível com Holanda»	
Metas 2025	Empreender um maior esforço de redução das BQ: chegar aos 15% entre os 35-39 anos e aos 18% entre os 40-60 anos. Reforçar o peso das AQ chegando aos 45% de AQ entre o grupo dos 35-39 anos e a perto de 40% no grupo dos 40 aos 60 anos. Reforçar o peso das MQ relativamente ao patamar de convergência com Espanha, sobretudo de entre o grupo dos 35-39 anos.
Estratégia de <i>catching up</i>	Actuar nos três níveis da estrutura de qualificações com um esforço adicional de redução do peso das baixas qualificações.
Implicações de política pública	Vd. <i>Cenário Ibérico</i> com canalização de esforços nacionais para o combate às BQ na população activa, com a activa cumplicidade dos empregadores e associações sindicais.

Estes cenários são efectivamente os mais exigentes para Portugal – vejam-se os esforços de convergência (ideais) que Portugal teria que fazer para se aproximar da Espanha e da Holanda em 2025 (Gráficos 28, 29 e 30). Serão aqueles que requerem medidas de prevenção e de «atracção para a aprendizagem» mais criativas já que lidam com os grupos que actualmente têm 20 a 24 anos e mais de 25 anos, onde o peso das baixas qualificações é ainda significativo e é crescente à medida que caminhamos para grupos etários mais avançados. O peso ainda significativo das baixas qualificações, mesmo num horizonte a 10 ou a 20 anos, compromete fortemente os investimentos futuros em educação e formação e os esforços de requalificação tendo nomeadamente em conta a natureza autopoiética da educação inicial.

Gráfico 28 *Cenário Ibérico. Portugal em convergência ideal com Espanha no grupo 35-39 anos, ISCED 0-2*

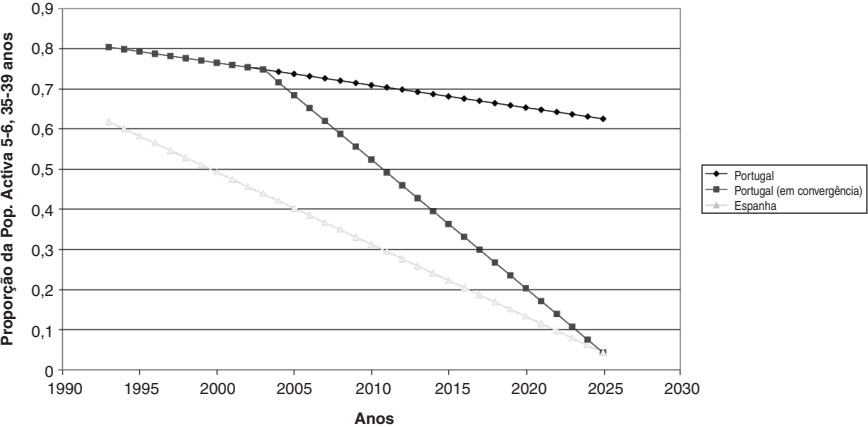
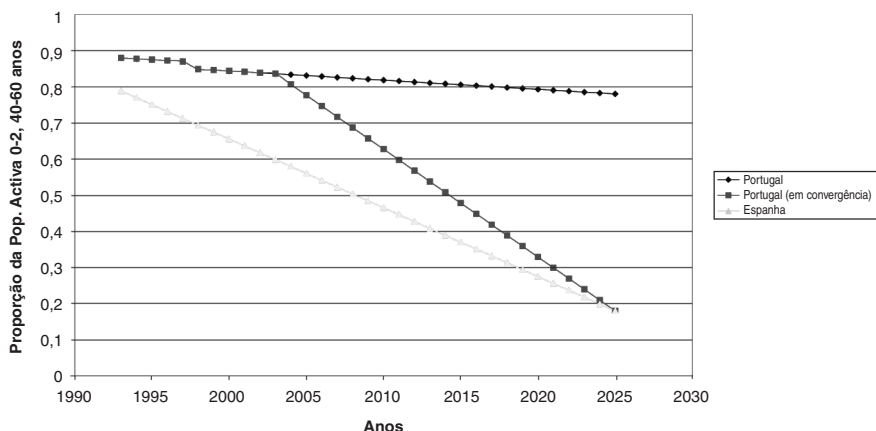
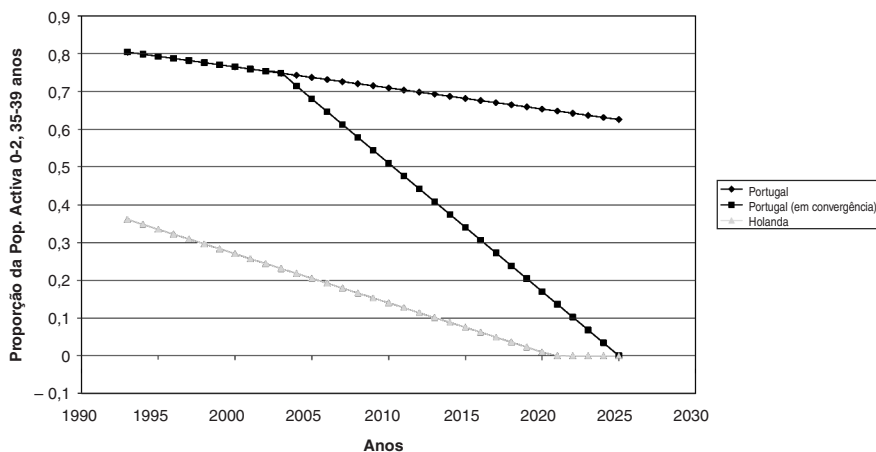


Gráfico 29 *Cenário Ibérico.* Portugal em convergência ideal com Espanha no grupo 40-60 anos, ISCED 0-2**Gráfico 30** *Cenário Holandês.* Portugal em convergência ideal com Holanda no grupo 35-39 anos, ISCED 0-2

Desta feita, os cenários trabalhados assumem um *catching-up* mais realista e viável relativamente à Espanha e à Holanda do que aquele que seria o ideal (Quadro 12).

Quadro 11 Cenários de *catching up* para Portugal, 2025. Grupos etários 25-29 e 30-34
(% da população activa por grupo etário segundo o nível de qualificação)

País	Grupos etários	2010			2013			2020			2025		
		ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6
Portugal	25-29	43	29	28	37	32	31	24	37	39	14	42	45
	30-34	61	22	18	56	24	20	46	28	26	39	31	30
Cenário Ibérico													
«25-34: Portugal em convergência com Espanha»													
PT em convergência com Espanha	25-29	39		35	31		42	13		58	1	30	70
	30-34	52		25	45		30	27		43	14	34	52
Cenário Holandês													
«25-34: Portugal em convergência com Holanda»													
PT em convergência com Holanda	25-29	39	37	23	31	44	25	13	59	29	0	69	31
	30-34	49	23	27	40	25	35	19	31	50	3	35	62
Cenário Coreano													
«25-34: Salto de convergência com a Coreia»													
PT em convergência com Coreia	25-29	39	18	42	31	16	52	13	12	75	0	9	91
	30-34	48	25	27	38	28	33	16	36	48	0	42	58
Cenário Inglês													
«25-34: Salto de convergência com o RU»													
RU	25-29	39	23	38	31	23	46	13	21	66	0	21	79
	30-34	48	30	22	38	36	26	16	48	36	0	57	43

Quadro 12 Cenários de *catching up* para Portugal, 2025. Grupos etários 35-39 e 40-60

(% da população activa por grupo etário segundo o nível de qualificação)

País	Grupos etários	2010			2013			2020			2025		
		ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6
Portugal	35-39	71	13	16	69	13	17	65	14	21	63	14	23
	40-60	81	9	9	81	10	9	79	11	9	78	12	10

Cenário Ibérico

«Mais de 35: Portugal em convergência realista com Espanha»

PT em convergência com Espanha	35-39	57	20	23	50	23	27	32	30	37	20	35	45
	40-60	65	21	14	59	25	16	42	36	21	30	45	25

Cenário Holandês

«Mais de 35: Portugal em convergência possível com Holanda»

PT em convergência com Holanda	35-39	56	21	23	48	25	27	29	34	37	15	40	45
	40-60	62	20	18	53	25	22	33	36	31	18	45	37

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. Dezoito conclusões agregadas

1. O país vive um momento especial em matéria de política de educação-formação que é oportuno caracterizar nas seguintes prioridades de política pública:
 - a. A Iniciativa Novas Oportunidades, anunciada em Dezembro de 2005, que visa qualificar 1 milhão de portugueses até 2010 ao nível do 12.º ano.
 - b. O QREN e o POPH que enunciam como prioridade a qualificação dos portugueses para investimento de fundos estruturais 2007-2013 e afectam cerca de $\frac{1}{3}$ do total das verbas disponíveis à melhoria do potencial humano (mais de 6 mil milhões de euros – ou seja, aproximadamente 2,5 milhões de euros por dia, nos 7 anos de vigência do QREN).
 - c. O lançamento de novos dispositivos de ensino secundário profissional virados para a atracção de, pelo menos, metade dos cerca de 270 a 300 mil alunos que o frequentam anualmente, e a discussão lançada pelo governo em torno de um novo modelo de formação profissional.
 - d. A concretização do Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário, e do Catálogo Nacional de Qualificações, dois instrumentos nucleares de gestão estratégica do investimento selectivo em capital humano.
 - e. A aprovação do Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) que teve lugar durante a presidência portuguesa da União Europeia, e a publicação para breve da regulamentação relativa ao Quadro Nacional de Qualificações (QNQ).
 - f. A Estratégia de Lisboa renovada que coloca um grande ênfase na valorização do potencial humano, traduzida em 10 grandes medidas do PNACE na área da educação-formação.

2. Como pontos fortes destas opções destacam-se alguns princípios estruturantes das medidas de política enunciadas:
 - a. A opção estratégica de fazer do nível secundário completo o limiar mínimo sobre que repousará a sociedade portuguesa no futuro acarreta um enorme potencial de transformação para o desenvolvimento sustentável da sociedade. Trata-se, é justo reconhecê-lo, de um desígnio que não é novo no plano das ideias mas que não encontrou até agora os instrumentos adequados à sua firme concretização no plano das políticas públicas. Lawrence F. Katz e Claudia Goldin (U. Harvard) publicaram em 2003 um estudo científico longitudinal relativo aos efeitos da educação sobre a população activa americana entre 1915 e 1999. Eles estimaram uma contribuição anual da ordem de 22% para os ganhos de produtividade do factor trabalho e um incremento líquido de 0,35 pontos percentuais por ano para o crescimento do PIB, ambos como consequência directa do enriquecimento da economia americana em capital humano. Mas a conclusão mais relevante dos investigadores é a de que se deve à generalização do ensino secundário, operada no período 1910-1940, a extraordinária expansão económica americana da segunda metade do século XX e os fundamentos da sua vantagem estratégica sobre as demais economias do mundo verificada até aos dias de hoje.
 - b. A efectivação – gradual – de um patamar mínimo de nível secundário contém ainda um enorme potencial de equidade e de mobilidade social. Ela pode catapultar, a um tempo, a sociedade para padrões de maior riqueza (produtiva) e para limiares de mais justiça (tornar o mundo português «mais plano» adaptando a metáfora de T. Friedman (2005), superando atavismos estruturais seculares que estão na origem de discriminação e de exclusão).
 - c. O final do secundário representa ainda a habilitação mínima para alavancar uma aprendizagem ao longo-da-vida (ALV) numa sociedade rica em conhecimento. Essa ALV deverá ser capaz de combinar metas de desenvolvimento pessoal, profissional, cívico e social. Associada está a ideia conexa, cada vez mais difundida, de que só a ALV constitui o fundamento de uma empregabilidade ao longo-da-vida, a qual constitui-se no atributo mais decisivo para manter a característica duradoura de «activo» num mercado de trabalho mutante.
3. Levantam-se, por contraste, grandes interrogações entre as quais importa ter em conta as seguintes questões cruciais:
 - a. Mais qualificação pode não ser sinónimo automático – e imediato – de mais emprego, maior produtividade e acrescida coesão

social. Aliás, a elevação sensível dos valores do NAIRU para Portugal (Carneiro *et al*, 2005) e as previsões mais recentes do FMI que mantêm a taxa de desemprego nacional acima dos 7% apesar de antecipar uma recuperação dos índices de crescimento do PIB nos próximos três anos, lançam sérias reservas sobre a capacidade económica de gerar novos empregos líquidos ao mesmo tempo que se leva a cabo uma intensa reconversão estrutural. Essa incerteza – económica e social – deve ser abordada nas suas consequências mais amplas, tendo em conta o contexto de transição, e contemplar a previsão de redes de segurança para minorar os efeitos mais graves nos planos humano, comunitário e social.

- b. As novas teorias do crescimento (*«new growth theories»*) demonstram que a capacidade para gerar continuamente novas competências e ideias (ou seja, para adquirir conhecimento através da aprendizagem) constitui o factor mais importante para o sucesso de uma economia a longo prazo, mas existem sérias condicionantes culturais e organizacionais para que o conhecimento – e a inovação – viabilizem ciclos longos de prosperidade, alterando o paradigma «ricardiano» dos retornos marginalmente decrescentes nos factores de produção (Warsh, 2006).
- c. Por outro lado, a dotação de outros capitais – nomeadamente capital social – é decisiva para a criação de riqueza assim como para o empreendedorismo de valor social, aquele que sustenta níveis comunitários elevados de desempenho, que compensa a excessiva polarização social resultante de processos de crescimento económico acelerado, assentes designadamente no investimento em capital humano e na disseminação de novos saberes no tecido produtivo, os quais são frequentemente geradores de novas desigualdades assentes na assimétrica repartição de recursos intangíveis.
- d. No que toca a estratégias para a qualificação inicial de jovens com o nível secundário, num momento em que se assiste a uma estagnação da procura do nível secundário, existem algumas preocupações quanto: à forma como se vai mobilizar uma procura crescente do nível secundário entre os jovens, sustentada em cursos de tipo profissional, quando 72% continua a procurar as vias «liceais» e muitos abandonam a escola; ao modo como se vão estruturar as diversas redes de estabelecimentos de ensino e de formação, em cada quadro territorial concreto; à forma como se mobilizará uma maior procura, com o necessário envolvimento das empresas em práticas de recrutamento que valorizem jovens mais qualificados.
- e. O objectivo da dupla certificação de adultos e a expansão da rede de Centros Novas Oportunidades – uns como novos estabeleci-

mentos, outros por reconversão de antigos CRVCC – terá de assentar igualmente numa adequada procura social por parte dos cidadãos. Ora, esta procura, partindo dos menos escolarizados, terá sempre de ser adequadamente incentivada, o que requer: apostas formativas muito acessíveis; respeito pela situação de partida de cada adulto; propostas flexíveis de vias personalizadas para a obtenção de novas qualificações; adequadas respostas territorializadas; não colocar a ênfase da qualificação apenas na melhoria da produtividade, mas também e sobretudo no desenvolvimento pessoal. Será a pesada máquina estatal capaz de responder em tempo e maleabilidade a este complexo desígnio?

- f. Com efeito, a adequada articulação deste ambicioso elenco de objectivos com a reforma da Administração Pública, com o relançamento das medidas de apoio à Sociedade da Informação e do Conhecimento, e com os objectivos de política de Inovação, levanta inúmeras questões de actuação transversa e horizontal com que os responsáveis se defrontarão a curto prazo, e que merecem aturada reflexão no plano da modernização dos meios e dos instrumentos de actuação concreta no «terreno».
4. Importa, ainda, notar que o momento colectivo é também perpassado por uma renovação das atitudes dos portugueses face à sociedade do conhecimento e aos objectivos de uma sociedade assente na aprendizagem ao longo-da-vida. Recentemente, no âmbito de um exercício de avaliação de políticas públicas (Carneiro *et al.*, 2007), foram levados a cabo vários «focus groups» cujos resultados forneceram três importantes elementos de reflexão, a saber:
- a. A descoberta do Valor Económico do Conhecimento – a vantagem da dupla certificação é facilmente apreendida pelo cidadão vulgar e o 12.º ano assume a valia de uma nova «marca» com valia social. Os portugueses inquiridos sobre os «ingredientes da felicidade» elegem em primeiro lugar «ter uma família feliz» (57%) e logo de seguida «estar continuamente a aprender» (39%) (APEME, 2004). Os nossos compatriotas foram sendo levados, pela passagem do tempo e no confronto com as dificuldades, a reconhecer a importância da educação para as suas vidas e para a efectivação das suas legítimas ambições de felicidade e de realização plena. Por isso, carece de demonstração científica a tese de que os portugueses desprezam o valor da educação ou subalternizam a importância de uma qualificação profissional.
 - b. A percepção de que se está no início de uma Nova Vaga de Abertura e Expansão Económica – um período comparável, porven-

tura, aos anos 60 com a EFTA ou aos anos 80 com a adesão à Europa democrática e desenvolvida, e com as políticas de reprivatizações (Carneiro *et al.*, 2007). Essa nova sociedade, aberta, plural, baseada no conhecimento e nas competências, mais competitiva e meritocrática, leva à consciência apurada da dimensão do desafio formativo e à consequente oportunidade do seu investimento em todas as idades.

- c. A predisposição, em consequência das percepções anteriores, para tomar uma atitude mais activa face ao QREN – os portugueses estão a mudar a sua atitude face ao Estado, apercebendo-se de uma nova relevância dos seus comportamentos cívicos. Os mais recentes acontecimentos na área fiscal criam um outro quadro de responsabilidade; a distância entre Administração Pública e cidadãos diminui e há uma nova bidireccionalidade em construção. Estão criadas as condições para refazer um Contrato Social de Confiança. Os estudos revelam a emergência de uma percepção pública do valor da estratégia e concentração/selectividade do QREN sobre uma lógica difusa de atribuição de subsídios (Carneiro *et al.*, 2007).
5. As aprendizagens informais – agenda prioritária da Europa – constituem o fulcro sobre o qual Portugal poderá fazer repousar uma grande mobilização nacional em torno da procura de qualificação. O apelo deve basear-se numa avaliação positiva acerca das aprendizagens e não nos défices que as pessoas transportam. Portugal tem sido «campeão» europeu em baixas qualificações e no emprego de baixo valor acrescentado, «encostado» a um modelo económico de baixos salários e trabalho intensivo que se encontra esgotado. Ora bem, o que pode fazer Portugal de inovador no futuro e que deixe uma «marca» indelével do seu papel na Europa? Afirmar-se agora como «campeão» da aprendizagem informal e não formal, investindo na teoria e prática da conversão de experiência de vida (e profissional) em saberes e competências reconhecidos. A União Europeia precisará seguramente de melhor compreender e dominar este complexo processo de geração e partilha de «saberes sociais», com multiplicidade de percursos alternativos, que atinge «em cheio» o centro da agenda da ALV que ela procura promover (veja-se a orientação do novo programa *Lifelong Learning*, 2007-2013, da Comissão Europeia dotado com 6,97 mil milhões de Euros). Nenhum outro país, como Portugal, o poderá fazer com o sentido de urgência que a peculiar situação nacional demanda. Questões completamente «novas» que evidenciam um notório défice de densificação são, exemplificativamente, temas nucleares dessa agenda, tais como a

investigação sobre as respostas mais apropriadas a dar a cada uma das seguintes perguntas:

- Que condições têm de ser asseguradas para catalisar a transformação de experiência em saberes consolidados e úteis?
 - Como construir uma legitimação socialmente credível de saberes tácitos e adquiridos por vias não formais e informais?
 - Pode esse processo de legitimação – e reconhecimento – superar as instâncias clássicas e «monopolistas» de certificação de saberes codificados (escolas, universidades, centros de formação profissional)?
 - Será possível construir um «catálogo» credível de competências tácitas, privilegiadamente adquiridas e desenvolvidas por via experiencial (por contraponto a saberes adquiridos em contexto formal)?
 - Pode a tendência contemporânea de mercantilização dos saberes – e consequente «deriva» para premiar «objectos do conhecimento» – acomodar um discurso antagónico de valorização de «sujeitos de saberes informais e fautores de competências tácitas»?
 - Como promover a desconstrução de um sistema de mérito e de oportunidades – capital cultural – predominantemente assente em diplomas e certificados formais?
 - Qual o lugar da educação (como sistema centralizado e de organização estatal) numa sociedade do conhecimento e dos saberes polissémicos propulsão por agentes da sociedade civil?
 - Pode a inovação portuguesa repousar essencialmente sobre um *corpus* de saberes tácitos e experienciais ao invés de reclamar conhecimentos diplomados e investimentos sempre crescentes em I&D em contextos laboratoriais de difícil replicação no mundo real?
 - Será viável conceber um novo sistema de sinalização social capaz de transmitir o efectivo valor dos saberes experienciais e de potenciar o valor real (não simbólico) do capital humano?
6. Na história recente da educação é importante citar o caso da Coreia do Sul que duplicou a percentagem de diplomados de nível secundário num espaço temporal reduzido (20 anos), elevando de 50% para praticamente 100% a taxa de conclusão de estudos secundários. Hoje todos os jovens chegam ao final de estudos secundários enquanto há 50 anos atrás (dados de 1954) apenas 25% de cada coorte de coreanos lograva alcançar o final do ensino secundário. A expansão firme das taxas de escolarização em Portugal conseguida nas últimas três décadas permite acalantar a fundada esperança de que, com luci-

dez e muita determinação, seja possível em 20 anos reverter 20 décadas de atraso, investindo simultaneamente nos planos quantitativo e qualitativo dos resultados educativos, segundo estratégias «agressivas» como mais adiante se concretizará. Com a humildade que a dimensão histórica do desafio impõe, espera-se que seja alcançado um pacto de geração – não um simples acordo de legislatura – suficientemente escorado para, sem prejuízo das conjunturas políticas, propiciar a sua efectivação e catapultar Portugal para o pelotão da frente dos países desenvolvidos.

7. Abre-se, pois, uma agenda aliciante para cujo desenvolvimento Portugal pode contribuir com uma nova liderança a nível europeu e com proveito para todas as partes. Tem esta agenda potencial de mobilização dos mais de 70% de portugueses adultos, activos, detentores de óbvios saberes e competências tácitos, mas destituídos de habilitações/qualificações reconhecidas formalmente? Será a agenda Novas Oportunidades capaz de imaginar incentivos e estímulos adequados à «conquista» dos portadores de mais baixas qualificações para a aventura dos saberes e da aprendizagem ao longo-da-vida? Mais, serão as políticas públicas capazes de motivar a procura a um nível proporcional à dinamização das ofertas, processo já desencadeado e em curso de efectivação de Novas Oportunidades, vencendo abordagens centralistas que não compreendem as complexidades do exercício da procura? É este o elemento de mobilização que pode ser «jogado» para fazer da sociedade portuguesa uma «sociedade aprendente» como um todo?
8. Neste sentido, o ideal da Sociedade Educativa não se esgota num mero projecto técnico de melhoria das qualificações dos portugueses. Nem se confina a uma proposta sectorial de intervenção pública. Ele corporiza um verdadeiro projecto de comunidade, apela a um programa mobilizador da nação, significa a vontade contagiante de desinstalar um estado de coisas, corporiza uma ambição corajosa de mudar, onde os sinais dos tempos são interpretados inteligentemente para estar à altura dos desafios da história.
9. A análise comparada das qualificações dos portugueses, tendo por pano de fundo um conjunto significativo de dez países de referência, permite-nos consolidar a conclusão de que, ainda que ocorra algum *upskilling* ao longo dos anos, designadamente nos níveis superiores de qualificações, o *catching-up* português não se verifica em termos notórios no decurso da última década. A estrutura de qualificações dos activos portugueses continua sendo dominada pelas BQ, numa proporção verdadeiramente excepcional seja no quadro dos países da União Europeia, seja no dos países que integram a OCDE.

10. A «recuperação» mais sensível dos BQ é aquela que se opera na população activa mais jovem (25-30 anos) ainda que a projecção da tendência para os próximos 20 anos se mostre manifestamente insuficiente para uma convergência real com as economias de comparação. Já no que toca aos restantes grupos etários, nomeadamente dos que se situam acima dos 35 anos, a divergência dos BQ é preocupante. Com a excepção do México – único país da OCDE que parte de patamares de qualificação semelhantes aos de Portugal e evidencia sinais contemporâneos de estagnação – a tendência tem sido a de nos afastarmos dos restantes, com particular realce para as realidades que nos estão mais próximos como é o caso da Espanha.
11. Verifica-se ainda que os países com menores abandonos precoces da escolaridade – e, por conseguinte, com menor incidência do fenómeno das BQ – são aqueles que diversificam adequadamente as ofertas no ensino secundário e que têm atingido uma grande maturidade na oferta de vias profissionais de ensino como alternativa às vias de ensino geral que estão tradicionalmente orientadas para o prosseguimento de estudos superiores. Um ensino secundário de modelo plural e diversificado é um passaporte para a vida que se configura inequivocamente como caminho universal para uma sociedade do conhecimento.
12. O esforço subentendido para alcançar a convergência efectiva, em prazo razoável, com os parceiros europeus é colossal. O presente estudo mostra que a mera extrapolação dos meios e trajectórias históricas é insuficiente, posto que a inércia do sistema se mede pelo comprimento de onda de três ou quatro gerações, no mínimo. Quer isto dizer que o encurtamento excepcional do período de tempo para levar a cabo a «modernização tardia» de Portugal em matéria de qualificações – recuperando mais de 20 décadas de atraso educacional – demanda soluções igualmente excepcionais.
13. Retiveram-se quatro países de referência para Portugal os quais se posicionam por razões variadas como *benchmarks* relevantes para inspirar as nossas estratégias futuras de *upskilling* e de *catching-up*: Espanha, Holanda, Reino Unido e Coreia do Sul. As diferentes abordagens podem resumir-se do seguinte modo. Enquanto a Espanha aposta num *upskilling* conjugado das BQ e AQ deixando que as MQ recuperem «naturalmente», a Holanda orienta a sua prioridade para o enriquecimento da população activa em MQ, cuja evolução procura harmonizar com a dos dois extremos; o RU e a Coreia são duas «lebres» com desempenhos verdadeiramente

extraordinários, quer na redução das baixas qualificações, quer na capacidade de *upskilling*, sendo visível que a Coreia aposta decisivamente nas AQ e nos grupos mais jovens, enquanto o RU prefere construir um equilíbrio entre as médias e as altas qualificações em todos os grupos etários, à excepção dos mais novos.

14. Os cenários prospectivos da estrutura de qualificações para Portugal em 2010, 2013, 2020, e 2025, deverão ter em conta as quatro tendências «pesadas» que o estudo comparado dos países de referência permitem descortinar:
 - A profunda resistência do segmento das baixas qualificações a efeitos de requalificação, sobretudo entre os mais idosos (neste caso, o grupo dos 40 aos 60 anos).
 - Mesmo assim, o notável desempenho da generalidade dos países analisados no *upskilling* das suas estruturas de qualificação, para além daquilo que seriam as suas condições de partida, mais ou menos favoráveis, ou a intensidade da mudança estrutural profunda que está em curso. Foram analisados alguns exemplos excepcionais. Destes exemplos conclui-se que é, de facto, possível alterar a trajectória de qualificação de um país quer encurtando os ciclos geracionais, naturalmente longos, da educação quer limitando os efeitos da reprodução de sub-investimentos em educação e formação, sobretudo quando há um histórico de gerações com défices de qualificação de base.
 - A configuração acentuadamente AQ que assume a generalidade dos países em 2025: no grupo dos jovens traduz-se num claro predomínio das altas qualificações e em todos os outros grupos traduz-se num predomínio das médias qualificações. Nesta configuração, haverá cada vez menos lugar para os menos qualificados.
 - O crescimento significativo do peso das altas qualificações em contraste com um crescimento bastante menos significativo das médias qualificações sobretudo na população activa mais jovem. Esta tendência vem confirmar que qualificações ao nível ISCED 3-4 serão cada vez mais «plataformas mínimas de aprendizagem» para futuros e naturais investimentos em educação de nível superior.
15. Assim sendo, sublinha-se que não são recomendáveis cenários uni-referenciados para Portugal. Dito de outro modo, a estratégia que nos próximos 20 anos poderá alterar estruturalmente a crónica desqualificação dos portugueses face aos seus parceiros mais próximos

passa por uma combinação inteligente de estratégias e por um cabaz equilibrado de medidas de política pública. Nos dois quadros seguintes resumem-se os cenários de *catching-up* para Portugal em 2025 para o grupo etário 25-34 anos («jovens adultos»), por um lado, e para os grupos etários superiores a 35 anos («adultos séniores»), por outro.

Cenários dos grupos «jovens adultos»

Cenário Ibérico «25-34: Portugal em convergência com Espanha»	
Metas 2025	Levar a zero as baixas qualificações (BQ) entre o grupo dos 25 aos 29 anos. Levar a cerca de 14% as BQ entre o grupo dos 30-34 anos. Convergir com Espanha nas altas qualificações (AQ) (ISCED 5-6): chegar a 70% de AQ no grupo dos 25-29 em 2025 e a cerca de 50% no grupo dos 30-34 anos.
Estratégia de <i>catching up</i>	«Actuação nos pólos» da estrutura de qualificações: combater as baixas qualificações e promover fortemente a procura pelas altas qualificações.
Implicações de política pública	Ponto de aplicação na excelência do sistema educativo, que é capaz de «estancar» a oferta de BQ por saídas precoces da escola e de expandir, por diversificação, o mercado do ensino superior tornando-o atractivo e «remunerador» para a maioria das populações jovens e adultos de idade média.
Cenário Holandês «25-34: Portugal em convergência com Holanda»	
Metas 2025	Levar a zero as baixas qualificações (BQ) entre o grupo dos 25 aos 29 anos e a próximo de zero as BQ no grupo dos 30-34 anos. Garantir que 50 a 70% dos que terão 25 a 29 anos tenham médias qualificações (MQ). Chegar a cerca de 60% de AQ entre o grupo dos 30-34 anos.
Estratégia de <i>catching up</i>	Eliminar as baixas qualificações de entre os mais jovens e promover fortemente a procura pelas médias qualificações como «patamar mínimo de aprendizagem» garantido numa fase inicial da vida activa e seguido de investimentos em educação superior numa fase posterior.
Implicações de política pública	Grande prioridade à qualidade e relevância da escola básica e secundária. Rápida expansão e diversificação das formações qualificantes de níveis 3 e 4, com estimulação de uma oferta muito relevante por parte do ensino superior não universitário. Criação de uma variante das NO que invista no acompanhamento e acreditação da primeira etapa de vida profissional do jovem de forma a permitir uma efectiva alternância estudo-trabalho em contexto pós-secundário de forte pendor qualificante.

Cenário Coreano «25-34: Salto de convergência com a Coreia, 2020-2025»	
Metas 2025	Levar a zero as baixas qualificações no grande grupo dos 25 aos 34 anos. Garantir que cerca de 90% dos 25 aos 29 anos tenham AQ. Chegar a cerca de 60% de AQ entre os 30 e os 34 anos.
Estratégia de <i>catching up</i>	Empreender um «salto de convergência» com a Coreia na recta final da rota de convergência com Espanha (2020-25) eliminando as BQ e elevando a 90% as AQ no grupo mais jovem.
Implicações de política pública	Vd. <i>Cenário Ibérico</i> acrescido de uma massificação dos dois primeiros ciclos de ensino superior para os jovens em idade de o frequentar.
Cenário Inglês «25-34: Salto de convergência com o RU, 2020-2025»	
Metas 2025	Levar a zero as baixas qualificações entre o grande grupo dos 25 aos 34 anos. Garantir que cerca de 80% dos 25 aos 29 anos tenham AQ. Chegar a cerca de 60% de MQ entre os 30 e os 34 anos.
Estratégia de <i>catching up</i>	Empreender um «salto de convergência» com o RU na recta final da rota de convergência com a Holanda (2020-25) eliminando as BQ, elevando a 80% as AQ no grupo mais jovem e apostando essencialmente nas médias qualificações do grupo dos 30 aos 34 anos.
Implicações de política pública	Combinação das medidas de política sobre que assentam os Cenários Holandês e Coreano.

Cenários dos grupos «adultos séniores»

Cenário Ibérico «Mais de 35: Portugal em convergência realista com Espanha»	
Metas 2025	Aproximar-se da Espanha nas AQ e nas MQ: garantir que metade do grupo dos 35-39 anos terá AQ e que um terço terá MQ; chegar também a 25% de AQ e a 45% de MQ no grande grupo dos 40-60. Reduzir fortemente as baixas qualificações (para cerca de um terço) chegando a 20% de BQ entre os 35-39 anos e a 30% entre os 40-60 anos mas assumir ainda um grande afastamento relativamente aos valores que a Espanha terá em 2025.
Estratégia de <i>catching up</i>	Actuar nos três níveis da estrutura de qualificações garantindo proporções mais significativas das AQ e das MQ face à das BQ.
Implicações de política pública	Desencadear um grande movimento qualificante de sociedade civil visando o <i>upskilling</i> maciço da população adulta. Criação de incentivos à utilização cabal da capacidade formativa instalada (escolas, centros de formação, ensino superior, instituições privadas, etc.). Fomento do efeito de demonstração de casos exemplares (Administração Pública, Associações Empresariais, etc.).

Cenário Holandês «Mais de 35: Portugal em convergência possível com Holanda»	
Metas 2025	Empreender um maior esforço de redução das BQ: chegar aos 15% entre os 35-39 anos e aos 18% entre os 40-60 anos. Reforçar o peso das AQ chegando aos 45% entre o grupo dos 35-39 anos e a perto de 40% no grupo dos 40 aos 60 anos. Reforçar o peso das MQ relativamente ao patamar de convergência com Espanha, sobretudo no grupo-alvo dos 35-39 anos.
Estratégia de <i>catching up</i>	Actuar em concomitância nos três níveis da estrutura de qualificações com um esforço adicional – e voluntarista – de redução do peso das baixas qualificações.
Implicações de política pública	Idem ao <i>Cenário Ibérico</i> com canalização de esforços nacionais para o combate às BQ na população activa, com a cumplicidade próxima dos empregadores, associações sindicais e forças vivas da sociedade civil.

16. O Programa Novas Oportunidades e a reorientação dos fundos comunitários 2007-2013 através do QREN (POPH) para a prioridade absoluta de qualificação dos recursos humanos vão no caminho certo. Todavia, não basta enunciar princípios e proclamar metas para que o país desperte, em uníssono, para o desafio colectivo. Haverá que caminhar depressa na reorganização dos serviços públicos de educação-formação para os reconverter para uma nova filosofia de actuação. E importará, sobretudo, que o Estado reinvente os modos de articulação público-privado por forma a restaurar um clima de recíproca confiança susceptível de mobilizar para a vanguarda do movimento de qualificação dos portugueses os sectores privado e empresarial que melhores provas têm dado de saberem fazer desse desígnio nacional a sua própria bandeira.
17. O Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) vem introduzir a nível europeu a oportunidade de se estabilizarem alguns dos conceitos fundamentais, como o de «qualificação» e «competência», entre os Estados-Membros. Essa normativa permite focalizar a atenção mais nos «resultados de aprendizagem» do que nos meios, elevando ao nível das aprendizagens formais, as informais e não-formais. Ele representa ainda a oportunidade de melhorar a comparabilidade entre os vários sistemas de qualificações nacionais a partir dos níveis de qualificação propostos e dos seus descritores, favorecendo naturalmente a mobilidade dos indivíduos no espaço europeu (quer entre sistemas de educação e formação quer entre mercados de trabalho). Deste ponto de vista, o QEQ constitui para Portugal uma efectiva oportunidade de reflexão sobre as características do seu próprio «sistema nacional de qualificações», a forma como estas incentivam (ou não) a aprendizagem ao longo-

-da-vida e as mudanças necessárias para catalisar a profunda e rápida evolução das qualificações que Portugal terá que empreender nos próximos anos.

18. O Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) e o Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) podem constituir instrumentos decisivos nesse contexto. Por um lado, a construção (clarificação) de um QNQ que, assumindo os pressupostos do QEQ, possa contribuir para reduzir ou ultrapassar aqueles que são os obstáculos actuais do nosso sistema de qualificações, prevendo (ou melhorando):
 - A coerência e a transparência do quadro como um todo caminhando-se progressivamente para a lógica de «referenciais de qualificações únicos» focalizados nos resultados, independentemente das vias de aquisição.
 - A transferibilidade das competências adquiridas (e certificadas) entre os sub-sistemas de educação e formação, e entre estes e o mercado de trabalho e, neste sentido, facilitando também a mobilidade.
 - A capacidade de valorizar as ofertas ao nível do ensino secundário profissional, e de atrair mais formandos para estas vias de «dupla certificação», através de um *up-grading* dos níveis de qualificação obtidos (partindo do actual nível 3 de qualificação profissional, a atribuição do nível 4 proposto pelo QEQ).

6.2. Cinco recomendações estratégicas

1. A auditoria realizada à composição de qualificações da população activa portuguesa evidencia a necessidade de adopção de estratégias multidimensionais de *upskilling*, combinando o desempenho positivo que o país vem registando aos níveis 5-6 e, em parte, 3-4, com plataformas inovadoras de requalificação dos trabalhadores nos níveis 0-2 os quais constituem ainda o segmento mais numeroso e resistente à aprendizagem. É imperativo, e urgente, actuar decisivamente sobre as «patologias» institucionais que vêm alimentando, na base, as BQ ao longo dos anos. Para isso, haverá que «estancar» a oferta de BQ através de uma efectiva retenção no sistema escolar dos jovens portugueses até, pelo menos, a conclusão do 12.º ano de escolaridade. O estudo comparado de estruturas educacionais mostra que, para o alcançar, o 3.º ciclo do ensino básico, o ensino secundário e o ensino pós-secundário (níveis de qualificação 2-4 e até 5) deverão articular-se numa oferta sequencial, e atractiva, de vias profissionais e profis-

sionalizantes. Os países com sistemas diversificados de ensino são os que, desde há muito, conseguem levar maiores proporções de cada geração à conclusão da qualificação de nível 3.

2. A debilidade demográfica do país (índice sintético de fecundidade de 1,36, segundo os últimos dados oficiais) deve ser tida em conta nas políticas públicas de requalificação do *stock* de activos. No cenário normativo (tendencial), os novos ingressos no 1.º ano de escolaridade passam de 114 000 (em 1995) para 83 000 (em 2025), ou seja, uma redução absoluta de quase 30% em 30 anos. Com esta fraca dinâmica demográfica Portugal demoraria cerca de 65 anos a promover a requalificação da população activa com base no fluxo de novos ingressos na actividade. Ao contrário, um aumento de natalidade teria um efeito líquido considerável de redução do tempo de requalificação do escalão mais jovem da população activa. Entretanto, o recurso à «importação» de capital humano imigrante em áreas de MQ e AQ em que o país é manifestamente deficitário afigura-se como via a manter nos anos mais próximos. O estímulo à modernização da base empresarial do país, na linha de um tecido económico mais aberto à mobilidade, à reconversão sectorial e à incorporação de intangíveis sob a forma de saberes, de inovação, de empreendedorismo, e de capital intelectual, é necessário para melhorar a sinalização social e o contexto motivacional propícios ao esforço pessoal de requalificação e de aprendizagem ao longo-da-vida em qualquer dos cenários.
3. As opções estratégicas que se abrem a Portugal para uma maciça requalificação dos seus activos não podem deixar de assentar nuclearmente nas instituições educativo-formativas e nas estruturas empresariais, que são os insubstituíveis actores de proximidade e potenciais indutores de racionalidade nos mercados da educação, da aprendizagem e da qualificação. Como ficou anteriormente patenteado o cenário ibérico é a alternativa minimalista para os grupos mais jovens (25-34 anos) enquanto os cenários holandês ou inglês se apresentam como opções mais desejáveis, afastado que está o caminho coreano por manifesta dissemelhança do enquadramento cultural. Já no que concerne o grupo menos jovem de activos (maiores de 35 anos) o cenário ibérico apresenta-se novamente com os objectivos mínimos de convergência a alcançar no horizonte de 2025, enquanto o cenário holandês surge como a evolução maximalista mais desejável. Quaisquer que sejam as trajectórias eleitas, o objectivo para 2025 não poderá deixar de ser o de reduzir praticamente a zero o grupo do BQ nos escalões etários «jovens», o de não admitir proporções superiores a 30% nos demais grupos etários, o de atingir uma meta agre-

gada de BQ igual ou inferior a 10%, e ainda o de garantir um patamar mínimo de 40-45 % em cada um dos grupos de AQ e de MQ.

4. As políticas públicas deverão destinar meios adequados à investigação pedagógica e ao desenvolvimento de soluções originais para colocar Portugal na dianteira dos sistemas avançados de validação e certificação de competências acumuladas por via experiencial, valorizando as aprendizagens não formais e informais. A dimensão quantitativa e a expressão qualitativa do défice de qualificações português aconselha, naturalmente, a utilização criteriosa, mas criativa, das novas tecnologias da informação e da comunicação para atingir o maior número de pessoas e diversificar as ofertas formativas de maneira flexível e ajustada às diversas procura, onde e quando quer que se manifestem. Também nesta vertente, Portugal defronta o desafio único de encontrar respostas originais ao nível das TIC capazes de as transformar em alavanca privilegiada de mobilização de populações de BQ para a aprendizagem ao longo-da-vida, grupos esses que na ausência dos estímulos e da acessibilidade tecnologicamente mediados não se veriam motivados a aprender.
5. A existência de um CNQ que tenha capacidade para se manter dinâmico, relevante e estratégico, constituindo-se em outro elemento fundamental para a reforma de fundo do sistema nacional de qualificações, poderá actuar a três níveis:
 - Num 1.º nível, melhorando o acesso à educação e formação ao longo da vida e promovendo a flexibilidade dos percursos de aprendizagem. A unitização das qualificações (cada qualificação é composta por um conjunto de unidades de competências certificáveis autonomamente) e a modularização da formação (dando a hipótese de se realizarem unidades de formação de curta duração com certificação autónoma) possibilitarão a cada indivíduo fazer pequenas unidades de formação em falta no seu percurso de aprendizagem e ainda contabilizar competências adquiridas, em contextos não formais e informais, para efeitos de certificação (qualificação) final. Os ganhos em termos de flexibilidade das combinações possíveis face às necessidades da procura são também evidentes. Estes aspectos contribuem para um grande objectivo global, particularmente crítico no contexto português: elevar as qualificações escolares e profissionais das pessoas, tornando a oferta mais atractiva e mais acessível quer às pessoas, em qualquer fase da sua vida, quer às empresas, mesmo as que evidenciam padrões de baixo investimento em formação.

- Num 2.º nível, ganhando em transferibilidade e mobilidade. Por um lado, a construção de «referenciais de qualificações únicos» independentemente das vias de aquisição favorecerá a transferibilidade dos adquiridos e a mobilidade no quadro do sistema de educação e formação; por outro lado, a construção de referenciais de qualificações que procurem evidenciar (deliberadamente) as «unidades de competências comuns» a várias qualificações favorecerá a mobilidade dos indivíduos entre áreas e sectores de actividade, uma vantagem significativa no actual mercado de trabalho.
- Num 3.º nível, melhorando a capacidade de gerir estrategicamente as qualificações que se pretendam para o futuro fazendo-as evoluir, quer do ponto de vista de nível, quer de conteúdo. A simples existência de um CNQ por si só não garantirá esta possibilidade. Esta será conseguida com uma efectiva capacidade de gestão do CNQ a nível central mas em estreitíssima articulação/mobilização de actores institucionais e empresariais de referência a nível sectorial e regional. Só assim será possível identificar e antecipar necessidades, actualizar referenciais e fazer evoluir as qualificações do país. Desta forma, o CNQ poder-se-á afirmar como instrumento estratégico na gestão da oferta e da procura de qualificações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APEME (2004), *Consumidores Portugueses: Um Roteiro da Felicidade*, Lisboa. Mimeo.
- Autor, D., L. Katz e A. Krueger (1998), «Computing inequality: have computers changed the labor market?», *Quarterly Journal of Economics* 113, pp. 1169-1214.
- Becker, G. S. (1964), *Human Capital*, Chicago: the University of Chicago Press.
- Berman, E, J. Bound e Z. Griliches (1994), «Changes in the demand for skilled labor within U.S. Manufacturing industries: evidence from Annual Survey of Manufacturing», *Quarterly Journal of Economics* 109, pp. 367-397.
- Bloom, B. S. e D. R. Krathwohl (1956), *Taxonomy of Educational Objectives: The classifications of educational goals*, Handbook 1, Cognitive Domain, NY: Longmans.
- Boyatzis, R. E. (1982), *The Competent Manager: A model of effective performance*, NY: John Wiley and Sons.
- Bradford DeLong, J., C. Goldin e L. F. Katz, in H. Aaron, J. Lindsay e P. Nivola (eds.) (2003), «Sustaining U.S. Economic Growth», *Agenda for the Nation*. Brookings Institution, pp. 17-60.
- Brandão Moniz, A. e I. Kóvac (1997) *Evolução das Qualificações e das Estruturas de Formação em Portugal*, Lisboa: IEFP.
- Braverman, H. (1974) *Labour and Monopoly Capital*, New York: Monthly Review Press.
- Bresnahan, T. F., E. Brynjolfsson e L. Hitt (1998), «How do Information technology and Work-Place Organisation Affect Labor Demand? Firm Level Evidence», MIT, Mimeo.
- Carneiro, R. (1988), *Portugal: Os próximos 20 anos – Educação e Emprego em Portugal: Uma leitura de Modernização*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carneiro, R. (coord.) (2000), *Aprender e Trabalhar no Século XXI: Tendências e desafios*, Lisboa: DGEFP/MTS.
- Carneiro, R., J. Caraça e M.E. São Pedro (coords) (2000a), *O Futuro da Educação em Portugal: Tendências e Oportunidades*, Lisboa: ME/DAPP.

- Carneiro, R. (coord.) (2001), *Padrões de Aprendizagem Empresarial na Economia Portuguesa*, Cadernos de Emprego n.º 36, Lisboa: DGEFP-CEPCEP.
- Carneiro, R. (coord.) (2001a), *Desajustamentos entre Ganhos e Habilitações na Economia Portuguesa*, Cadernos de Emprego n.º 27, Lisboa: DGEFP-CEPCEP.
- Carneiro, R. (coord.) (2005), *Uma Avaliação da Criação e Destruição de Emprego em Portugal na Década 2000-2010*. Coleção Cogitum N.º 16, Lisboa: DGEFP/MTSS – CEPCEP/UCP.
- Carneiro, R. (coord.) (2007), *Avaliação ex-ante do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano*, Lisboa: DGEFP/MTSS – CEPCEP/UCP.
- Caroli, E. e J. van Reenen (1998), *Human Capital and Organisational Change: Evidence from British and French Establishments in the 1980s and 1990s*, University College London. Mimeo.
- Caselli, F. (1999), «Technological Revolutions», *American Economic Review*, Vol. 89, pp. 78-102.
- CEC (2005), *Towards a European Qualification Framework for Lifelong Learning*, Commission Staff Working Document, Brussels, SEC (2005) 957.
- CEC (2006), *Proposta de Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição do quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida*, Bruxelas, SEC (2006) 1093 e SEC (2006) 1094.
- CEDEFOP (2004), «Da divergência à convergência: Uma história do ensino e formação profissional», *Revista Europeia Formação Profissional*, N.º 32, Maio-Agosto.
- Coles, M. e T. Oates (2005), *European reference levels for education and training: promoting credit transfer and mutual trust*, Luxembourg; CEDEFOP Panorama series; 109.
- De La Fuente, A. e R. Domenech (2001), «Educational attainment in the OECD, 1960-1995», Working Paper, D.2001-0, Dirección General de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Friedman, T. L. (2005), *O Mundo é Plano*, Lisboa: Actual Editora.
- Gael, S. (1988), *The Job Analysis Handbook for Business, Industry and Government*, NY: John Wiley and Sons.
- Gagné, R. M., L. J. Briggs e W. W. Wager (1976), *Principles of Instructional Design*, Forworth: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Goldin, C. e L. F. Katz (2003), «Mass Secondary Schooling and the State: The Role of State Compulsion in the High School Movement», *NBER Working Paper No. 10075*. November 2003.
- Green, A. e H. Steedman (1997), *Into the Twenty First Century: an Assessment of British Skill Profiles and Prospects*, Centre for Economic Performance, Special Report, March.

- Green, F. (2004), *First thoughts on methodological issues in an international assessment of adult skills*, Expert Paper for the first PIAAC IEG Meeting, OCDE, COM/DELSA/EDU (2004) 6.
- Green, F., A. Felstead e D. Gallie (1999), «Computers are even more important than you thought: An analysis of the changing skill-intensity of jobs», London School of Economics, Mimeo.
- Greenan, N., J. Mairesse e A. Topiol-Bensaid (1998), «Information Technology and R&D Impacts on Productivity and Skills: A Comparison of French Firm Level Data», INSEE Mimeo.
- Greiner, W.-D. (2004), «Sistemas de formação profissional europeus – algumas reflexões sobre o contexto teórico da sua evolução histórica», *Revista Europeia Formação Profissional*, N.º 32, Maio-Agosto.
- Hainault, L. D' (1980), *La Régulation dans les Systèmes Éducatifs*, Paris: UNESCO.
- Kerr, C., J. Dunlop, F. Harbison e C. Myers (1960), *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Kovács, I. (coord) (1994), *Qualificações e Mercado de Trabalho*, Lisboa: IIEP.
- Le Boterf, G. (1994), *De la Compétence – essai sur un attracteur étrange*, Les Éditions de l'Organisation, Paris.
- Levy-Leboyer, C. (1996), *La Gestion des Compétences*, Les Éditions de l'Organisation, Paris.
- Machin, S. (1996), *Changes in the relative demand for skills in the UK labor market in A. Booth e D. Snower (orgs.) Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 129-146.
- Machin, S. e J. Van Reenen (1998), «Technology and Changes in Skill Structure: Evidence From Seven OECD Countries», *Quarterly Journal of Economics* 113 (4): 1215-1244.
- Mertens, W. (1996), «What are the indicators of a quality learning environment for adolescents in an alternative learning», Hamline University.
- Murray, A. e H. Steedman (1998), *Growing Skills in Europe: The Changing Skill Profiles of France, Germany, the Netherlands, Portugal, Sweden and the UK*, NEWSKILLS Project.
- OCDE (2005), *Moving Mountains: How can Qualifications Systems promote Lifelong Learning*, Preliminary edition.
- OCDE (2007), *Qualifications Systems – Bridges to Lifelong Learning*, Paris: OCDE.
- Pain, A. e J.-J. Boru (1996), «Développer la fonction formative des situations de travail» in Barbier *et al* (coord) *Situations de Travail et Formation*, Paris: Ed. L'Harmattan.

- Pereirinha, J. A. (coord.) (2003), *Qualificações dos Trabalhadores Portugueses*, Lisboa: DEEP/ MSST.
- Perrenoud, P. (1997), *Construir as Competências desde a Escola*, Editora Artmed, São Paulo, Brasil.
- Pink, D. (2005), *A Whole New Mind – how to thrive in the new conceptual age*, TJ International Padstow, Cornwall.
- Pires, A. L. (2004), *Educação e Formação ao Longo da Vida: Análise crítica dos sistemas e dispositivos de reconhecimento e validação de aprendizagens e de competências*, Tese de Doutorado, FCT/ UNL.
- Senker, P. J. (1992), «Automation and Work in Britain» in P. S. Adler (ed.) *Technology and the Future of Work*, Oxford University Press: New York.
- Steedman, H. (2000), *Report to the Department of Education and Employment: Updating of Skills Audit Data 1998*, Centre for Economic Performance. Mimeo.
- Steedman, H. e S. McIntosh (2001), «Measuring low skills in Europe: How useful is the ISCED framework?» *Oxford Economic Papers*, Oxford: Jul. Vol. 53.
- Steedman, H., Green, A., Bertrand, O., Richter, A., Rubin, M. e K. Weber (1997), *Assessment, Qualifications and Standards: the UK compared to France, Germany, Singapore and the US: A Technical Report*, Centre for Economic Performance, March.
- Steedman, H., McIntosh, S. e A. Green (2004), *International Comparisons of Qualifications: Skills Audit Update*, DTI Research Report, N.º 548.
- Warsh, D. (2006), *Knowledge and the Wealth of Nations*, New York: W. W. Norton & Company.
- Westerhuis, A. (2001), European structures of qualification levels: A synthesis based on reports on recent developments in Germany, Spain, France, the Netherlands and in the United Kingdom (England and Wales), Vol. 1, CEDEFOP Reference series, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Zarifian, P. (1999), *Objectif Competence – Pour une Nouvelle Logique*, Edition Liaisons, Paris.

SIGLAS

ACAC – Awdurdof Cwricwlwm ac Asesu Cymru
AEA – Advanced Extension Award
AFPA – Agence de Formation Professionnel des Adultes
ALLS – Adult Literacy and Life Skills Survey
ALV – Aprendizagem ao Longo da Vida
APEME – Área de Planeamento e Estudos de Mercado
AS level – Advanced Subsidiary Level General Certificates of Education
AVCE – Advanced Vocational Certificate of Education
BEP – Brevet d'Éducation Professionnelle
CAP – Certificat d'Aptitude Professionnelle
CCEA – Council for the Curriculum, Examinations and Assessment
CCP – Certificado de Competências Profissionais
CEC – Comissão Europeia
CEDEFOP – Centre de Développement pour la Formation Professionnelle
CEF – Cursos de Educação e Formação de Jovens
CEPCEP – Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa
CET – Cursos de Especialização Tecnológica
CFP – Certificados de Formação Profissional
CIC – Comissão Interprofissional Consultiva
CNA – Comissão Nacional de Aprendizagem
CNCP – Comissão Nacional de Certificação Profissional
CONALEP – Colégio Nacional de Educación Profesional Técnica
CPC – Comissão Profissional Consultiva
CPNE – Comissões Paritárias Nacionais para o Emprego
CQP – Certificado de Qualificação Profissional
CEP – Contrats d' Études Prospectives
DGEEP – Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento
ECVET – European Credits for Vocational Education and Training
EF – Educação Formação
EFA – Educação Formação de Adultos
EQF – European Qualifications Framework
EUA – Estados Unidos da América
EUROSTAT – European Statistics

FHEQ – Framework for Higher Education Qualifications
GCE – General Certificates of Education
GCSE – General Certificates of Secondary Education
GNVQ – General National Vocational Qualifications
HE – Higher Education
IALS – International Adult Literacy Surveys
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
INOFOR – Instituto para a Inovação na Formação
IQF – Instituto para a Qualidade na Formação
ISCED – International Standard Qualification of Education
IUT – Instituts Universitaires de Technologies
IVQ – Information et Vie Quotidienne
LFS – Labour Force Surveys
MBO – Middelbaar beroepsonderwijs (educação secundária vocacional na Holanda)
MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NCVQ – National Council for Vocational Qualifications
NTO – National Training Organisations
NVQ – National Vocational Qualifications
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIAAC – Programme for International Adult Assessment of Competencies
PISA – Programme for International Students Assessment
PMETyC – Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación
QCA – Qualifications and Curriculum Authority
QEQ – Quadro Europeu de Qualificações
QNQ – Quadro Nacional de Qualificações
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAP – Référentiel des Activités Professionnelles
RFE – Répertoire de Formation et des Emplois
RNCP – Répertoire National de Certifications Professionnelles
ROME – Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois
RSA – Royal Society of Arts
RU – Reino Unido
RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SCOTVEC – Scottish Credit Accumulation and Transfer Vocational Education Council
SNCP – Sistema Nacional de Certificação Profissional
SQA – Scottish Qualifications Authority
TI – Tecnologias de Informação
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
TIMSS – Third International Mathematics and Science Study
TSER – Targeted Socio-Economic Research

UCP – Universidade Católica Portuguesa

UE – União Europeia

VAE – Validation des Acquis de l' Expérience

VRQ – Vocationally Related Qualifications

ANEXOS

Anexo 1 – Análise comparativa dos Quadros Nacionais de Qualificações (QNQ): França, RU, Alemanha, Portugal e Holanda.

Anexo 2 – Quadro-síntese da análise da evolução das qualificações 1998-2003.

Tema de Análise		França
Características do QNQ	Enquadramento e Objectivos	Uma evolução dos sistemas de certificação predominantes em França (diplomas das instituições responsáveis pela formação ⁵) no sentido da sua maior legibilidade para indivíduos e empresas (a certificação é objecto de referência em termos de saberes, capacidades e competências verificados e de empregos e actividades que o indivíduo pode assumir) e da promoção da ALV (princípio de uma certificação acessível por diversos percursos). A lei de 17 de Janeiro de 2002 marca um impulso particular do Estado e uma diferença de fundo: pela primeira vez, o acento é posto não mais sobre a formação mas sobre a certificação que deve ser a referência essencial para o desenvolvimento da qualificação individual.
	Amplitude relativamente ao sistema EF (compreensivo/ /segmentado) (Permite percursos em <i>passerelle</i> ou não?)	Os novos princípios introduzidos pela Lei de 2002 põem claramente a certificação da qualificação profissional no centro da acção do Estado mas não modificam a estruturação em três sistemas de certificação: os diplomas emitidos pelo Ministério da Educação Nacional e pelo Ministério da Agricultura (85% das certificações emitidas em França, actualmente, ao nível da formação inicial); os diplomas e os títulos emitidos por outros ministérios ou por organismos competentes (outros ministérios, câmaras, organismos públicos e privados de formação); os certificados de qualificação emitidos pelos sectores profissionais (cerca de 30 sectores criaram perto de 350 Certificados de Qualificação Profissional (CQP); o seu valor é exclusivamente sectorial). Estes três sistemas funcionam de forma autónoma sem que haja alguma possibilidade de <i>passerelle</i> entre eles, se bem que, em muitos casos, os conteúdos e as capacidades que eles atestam digam respeito aos mesmos campos profissionais. Mas, uma melhor legibilidade do sistema deve resultar da implementação de três inovações introduzidas pela Lei de 2002: 1. A elaboração de um Repertório Nacional de Certificações Profissionais (RNCP) não incluindo a totalidade das certificações emitidas em França, mas apenas aquelas claramente estabelecidas pelo Estado e pelos Parceiros Sociais (todos os diplomas, títulos e certificados emitidos pelos 3 subsistemas que tenham tido um parecer favorável dado pela Comissão Nacional de Certificação Profissional – CNCP).

(continua)

⁵ Ministérios (da Educação Nacional, da Agricultura, dos Assuntos Sociais, da Saúde, do Emprego e Solidariedade, da Juventude e dos Desportos, da Defesa, da Cultura, etc.); Instituições consulares (Câmaras de Comércio e da Indústria, Câmaras de *métiers* e Câmaras da Agricultura); títulos e certificados emitidos sob a responsabilidade de instituições e organismos públicos de formação e por uma grande parte de organismos privados. Perto de 1600 diplomas e títulos estavam inscritos na lista de homologação em 2002.

(continuação)

Tema de Análise	França
	2. A criação de uma Comissão Nacional Interministerial da Certificação tendo como função o estabelecimento deste repertório e a coordenação dos trabalhos que permitam alimentar a reflexão das autoridades encarregues de elaborar as certificações. 3. A gestão destes dispositivos para que se contemple a via da experiência no acesso às certificações nacionais (Validação dos Adquiridos pela via da Experiência – VAE).
Acesso a qualificação e reconhecimento das competências adquiridas	Diplomas tecnológicos e profissionais do Ministério da Educação Nacional: – Estas qualificações são acessíveis, qualquer que seja a situação da pessoa. – A regulamentação dos exames torna-se cada vez mais complexa, na medida em que a Educação Nacional entende diversificar os modos de acesso e as modalidades de avaliação em função do estatuto dos candidatos. – A VAE constitui um processo cada vez mais explorado. Este dispositivo servirá a cerca de 40% da população activa francesa. É um modo de acesso à qualificação como qualquer outro formal; um diploma pode ser obtido apenas por esta via; este processo tem um prazo máximo de 5 anos para que o candidato faça prova das competências consideradas necessárias; a duração da actividade exigida para iniciar um processo de VAE é de 3 anos (para o qual contam outras actividades para além das de trabalhador); os indivíduos que não validem todas as competências necessárias podem adquiri-las via formação. Títulos profissionais do Ministério do Emprego: – A formação e a certificação são acessíveis através da VAE. – Neste caso, a VAE é realizada segundo modalidades mais específicas: <i>dossier</i> de provas e possibilidade de pôr em prática em situação profissional ou reconstituída, particularmente adaptada a públicos dos primeiros níveis de qualificação. – Quando o conjunto da certificação não é obtido pela VAE, o indivíduo pode aceder a complementos (formação ou experiência). Títulos profissionais do Ministério do Emprego: – A grande maioria dos certificados sectoriais ou CQP não é ainda acessível senão através de percursos de formação em alternância para os jovens e em particular no quadro de contratos de qualificação.

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		França
Níveis de qualificação (número e descritores)		- Progressivamente tornam-se acessíveis aos trabalhadores em formação contínua e ainda raramente através da VAE.
		Classificação nacional de 6 níveis para os diplomas da educação e formação profissional inicial. A Comissão Técnica de Homologação de Títulos e Diplomas determina a posição desses programas de estudos em termos de nível e de especialidade. Os princípios da classificação francesa não têm a ver com as condições de formação mas com a utilização que pode ser feita dos níveis de formação na prática profissional. Os critérios utilizados indicam como os diplomas estão associados a posições relativas à hierarquia profissional. - Níveis I e II: pessoal desempenhando profissões que normalmente requerem um nível de formação igual ou superior ao universitário (<i>licence</i>) ou diplomas das escolas de engenharia. - Nível III: pessoal desempenhando profissões que normalmente requerem um diploma de técnico superior ou um diploma de IUT (Institutos universitários tecnológicos) ou tendo realizado com sucesso os exames no fim do primeiro ciclo da educação superior. - Nível IV: pessoal ocupando posições de supervisão ou possuindo um nível de qualificação equivalente a técnico ou a <i>baccalaureat</i> técnico. - Nível V: pessoal desempenhando posições que normalmente requerem um nível de formação equivalente a BEP e a CAP. - Nível V.A.: pessoal desempenhando posições que requerem formação de curta duração não superior a 1 ano conduzindo, em particular, ao certificado de educação profissional ou a outro certificado equivalente. - Nível VI: pessoal ocupando posições que não requerem formação para além do fim da escolaridade obrigatória. Estes níveis e descritores são universais, ou seja, é possível classificar todos os diplomas nacionais de acordo com os seus objectivos.
	Definição das qualificações	Diplomas tecnológicos e profissionais do Ministério da Educação Nacional: - Os diplomas são estruturados em unidades, quaisquer que sejam as modalidades de aquisição. As unidades são capitalizáveis no tempo, até à obtenção do diploma. A situação de prova é uma medida de desempenho e

(continua)

(continuação)

Tema de Análise	França
(definição dos <i>standards</i>) – uma ligação entre as características do trabalho e as competências requeridas com os resultados de aprendizagem) (amplitude e unitização da qualificação) (<i>outcome based/learning input</i>)	baseia-se na realização de uma actividade num contexto dado (avaliar as competências segundo uma abordagem sistémica da actividade). O número de unidades é variável de um diploma para outro. – O referencial do diploma é centrado exclusivamente no objectivo da certificação da qualificação. – As <i>passerelles</i> são possíveis entre diplomas do mesmo nível entre sectores diferentes. Títulos profissionais do Ministério do Emprego: – Introdução, em 2002, dos certificados de competências profissionais (CCP) que correspondem a unidades constitutivas do título definido. – Cada unidade é constituída por um conjunto coerente de competências, atitudes e conhecimentos que permitem o exercício de uma ou várias actividades do título visado. – A modularização assim introduzida permite um acesso progressivo à certificação já que o CCP pode ser adquirido num limite de 5 anos, seja pela via da formação profissional, seja pela via da VAE. As unidades não são certificáveis <i>per se</i> mas podem ser acumuladas para um diploma. Sem o processo completo não há certificação: as unidades não têm valor por si próprias.
Número de qualificações nacionais	O RNCP deverá incluir nestes novos termos as 15 000 certificações actualmente emitidas em França segundo duas modalidades: 1. Uma de registo de direito no RNCP, composta pelas certificações profissionais estabelecidas sobre uma base de consulta entre o Estado e os parceiros sociais (inclui também os CPC e as do Ensino Superior). 2. Uma em resultado de um pedido de registo no RNCP expresso à CNCP sendo possível dois tipos de pedidos; um que respeita as certificações emitidas por ministérios, organismos consulares ou de formação (públicos e privados) competentes; um que respeita as certificações emitidas pelos sectores (CQP).
Envolvimento institucional (quem faz, como faz, em quanto tempo?)	Diplomas tecnológicos e profissionais do Ministério da Educação Nacional: – As Comissões Profissionais Consultivas são responsáveis pela definição, conteúdo e evolução das qualificações e das formações nos sectores profissionais da sua competência. – Quando há um pedido de criação de um diploma: a análise da necessidade da qualificação («<i>Dossier de Opportunidade de Criação de Diploma</i>») é feita com base em informações quantitativas e qualitativas sobre o emprego

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		França
(níveis nacional/ sectorial/regional/ profissional)		(características, evoluções a curto e a médio-prazo, perspectivas de evolução das qualificações, competências a antecipar, ...). Este pode ser proposto pelas organizações profissionais, parceiros sociais, entidades de formação ou o próprio ministério. A análise do <i>dossier</i> é feita pela CPC que toma a decisão de avançar ou não com o diploma. Títulos profissionais do Ministério do Emprego: – Elaboração de um dossier sectorial e profissional (análise económica e tecnológica, mercado de trabalho, mercado da formação para chegar a uma nota de oportunidade para a criação ou para a supressão da especialidade).
	Criação e desenho das qualificações (definição dos <i>standards</i>)	Diplomas tecnológicos e profissionais do Ministério da Educação Nacional: – O conteúdo das qualificações é definido por referenciais (ou normas) que resultam da negociação quadripartida entre Estado, parceiros sociais e pessoas qualificadas no domínio profissional (Comissões Profissionais Consultivas). São 17 no Ministério da Educação Nacional. – Cada qualificação é composta pelo Referencial de Actividades Profissionais (RAP) e pelo Referencial de Certificação. – O RAP especifica o campo de actividade [resumo das finalidades do trabalho, das situações profissionais; contexto profissional (empresa e sectores económicos); delimitação funcional e ponderação da importância das actividades] e descrição das actividades (funções, tarefas e condições de exercício da actividade). O RAP apoia-se na análise da actividade real e antecipa as evoluções como vêm identificadas no «<i>Dossier de Oportunidade</i>». – O referencial de certificação especifica as competências a demonstrar e as condições e indicadores de avaliação dessas competências (não é feita nenhuma referência a programas de formação) e contém dois descritores: as capacidades e os saberes-fazer; os conhecimentos associados. – O regulamento do exame especifica as condições de avaliação, as condições da candidatura, as condições de excepção, as relações de equivalência com outros diplomas ou títulos. Títulos profissionais do Ministério do Emprego (AFPA assegura a profissionalização dos adultos na vida activa; Certificados de Formação Profissional – CFP): – Existem 300 especialidades do título profissional correspondendo a qualificações.

(continua)

(continuação)

Tema de Análise	França
	– A criação e a modificação das especialidades do título profissional resultam de um trabalho realizado por cinco comissões profissionais consultivas e de uma Comissão Interprofissional Consultiva (CIC). – A criação da especialidade inclui o referencial de emprego, de actividade e de competência (REAC) e o referencial de certificação. – A AFPA redige para cada especialidade um referencial de formação e um caderno de encargos relativo a equipamento, local, materiais, etc., necessários. As certificações emitidas pelos sectores profissionais (Certificados de Qualificação Profissional): – A concepção dos certificados efectua-se sob a responsabilidade de Comissões Paritárias Nacionais para o Emprego (CPNE) (composição bi-partida). – Para a sua concepção apolam-se nas estruturas existentes nos sectores. – Os métodos são muito diversos; uns mais próximos das qualificações nacionais; outros correspondem a descrições de postos de trabalho (ou de competências) para os quais são indicados os procedimentos de avaliação e de validação.
Actualização de qualificações (renovação dos <i>standards</i> existentes/inclusão ou supressão de qualificações)	Diplomas tecnológicos e profissionais do Ministério da Educação Nacional: – As CPC propõem a criação e a actualização dos diplomas. É necessário 1 ano/1 ano e meio para criar um diploma e estes são actualizados todos os 5 anos. Títulos profissionais do Ministério do Emprego: – Os elementos que permitem criar ou renovar as especialidades de um título profissional são objecto de elaboração de um dossier sectorial e profissional (análise económica e tecnológica, mercado de trabalho, mercado da formação para chegar a uma nota de oportunidade para a criação ou para a supressão da especialidade). – Cada especialidade do título profissional é objecto de análise pelo menos de 5 em 5 anos.
Aprovação das qualificações	

Tema de Análise		RU ⁶
Enquadramento e Objectivos		O objectivo do QNQ para Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte (1998) foi promover a aprendizagem ao longo-da-vida ajudando os indivíduos, os empregadores e outros <i>stake-holders</i> a identificar vias claras de progressão nas qualificações. Com isto visam promover o acesso e a motivação para a educação e formação e fortalecer a competitividade internacional. Por outro lado, um dos objectivos do QNQ é promover confiança na integridade e relevância dos <i>national awards</i> e racionalizar o número de qualificações, assegurar que todos os níveis e sectores têm qualificações apropriadas, reduzir a complexidade, a sobreposição e a duplicação. Tem havido uma tendência de redução do número de qualificações vocacionais (nos últimos 3 anos). Contudo, a possibilidade de aumentar a amplitude destas qualificações é restringida pelos utilizadores do sistema.
Características do QNQ	Amplitude relativamente ao sistema EF	O QNQ é potencialmente inclusivo para todas as qualificações (mas apenas se forem sujeitas a aprovação do QCA) (nem todas as qualificações vocacionais são financiadas publicamente pelo que nem todas estão sujeitas à aprovação do QCA). Recente desenvolvimento do QNQ para incluir EOF e o ensino superior.
	(compreensivo/ /segmentado) (Permite percursos em <i>passarelle</i> ou não?)	
		(<i>continua</i>)

⁶ Os sistemas de educação e de formação de Inglaterra, País de Gales e da Irlanda do Norte são muito semelhantes, sobretudo ao nível do ensino superior e da formação. A Escócia teve sempre um sistema separado. Neste caso, vamos focalizar a análise no Quadro Nacional de Qualificações para Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte.

(continuação)

Tema de Análise	RU
Acesso à qualificação e reconhecimento das competências adquiridas	
Níveis de qualificação (número e descritores)	Existiam 6 níveis – nível de entrada mais níveis 1 a 5 (distintos em termos de conhecimento, <i>skills</i>, autonomia, análise e pensamento criativo). Actualmente, o QNQ adoptou os níveis propostos pelo QEQ. O posicionamento das qualificações no mesmo nível indica que elas são comparáveis em termos de nível geral de resultado. Não indica que elas tenham o mesmo propósito, conteúdo ou resultados ou que sejam equivalentes na procura. Apenas os níveis dos NVQ têm descritores. Os níveis do NVQ descrevem as características do trabalho e não das pessoas que o executam. Cada nível expressa a diferença entre a <i>occupational competence</i> em termos de tarefas a executar, dificuldade e complexidade do trabalho usando apenas o critério do <i>output</i>.
Definição das qualificações (definição dos <i>standards</i> – uma ligação entre as características do trabalho e as competências requeridas com os resultados de aprendizagem) (amplitude e utilização da qualificação) (<i>outcome based/learning input</i>)	As qualificações do QNQ caem em uma das três categorias – geral, vocacional e profissional. O foco profissional das qualificações aumenta à medida que nos movemos das qualificações gerais para as profissionais. Entry Level: O primeiro nível de qualificação do QNQ destina-se a providenciar acesso a qualificações reconhecidas e aprovadas nacionalmente (+ 14 anos). Estão disponíveis numa grande variedade de temas académicos e numa crescente variedade de áreas vocacionais e <i>basic skills</i>. General qualifications: [GCSE anteriores níveis 1 e 2 do quadro; GCE (<i>Advanced</i> e <i>Advanced Subsidiary</i>); AEA (<i>Advanced Extension Award</i>) no nível 3.] <i>Key skills:</i> são competências genéricas que podem ajudar a melhorar a aprendizagem e a <i>performance</i>. São 6 competências-chave que estão disponíveis nos níveis 1 a 5: comunicação, aplicação do número, tecnologias de informação, trabalho com os outros, resolução de problemas, melhoria da sua própria aprendizagem e <i>performance</i>. Vocationally-related qualifications: General National Vocational Qualifications (GNVQ) e Advanced Vocational Certificate of Education (AVCE). São qualificações que providenciam o acesso a educação posterior ou ao ensino superior. São geralmente vocacionadas para os 16-19 anos mas também existem disponíveis para os 14-16 anos.

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		RU
Envolvimento institucional (quem faz, como faz, em quanto tempo?) (níveis nacional/sectorial/regional/profissional)		Occupational Qualifications: Os NVQ estão disponíveis para os anteriores níveis 1 a 5 do QNQ. São constituídos por um número de unidades baseadas nos <i>standards</i> da competência profissional definidos pelos sectores. Estes descrevem os “<i>skills and knowledge</i>” que os indivíduos precisam para desempenharem eficazmente o trabalho. Estes <i>standards</i> (de desempenho) são definidos por profissão para cada sector. O ênfase é posto nos resultados, mais do que no processo de aprendizagem, significando que as qualificações obtidas estão baseadas nas necessidades dos empregadores. No entanto, os <i>standards</i> são amplos o suficiente para dar flexibilidade aos empregadores e para dar oportunidades aos indivíduos de transferirem competências e darem resposta à mudança. Os <i>standards</i> nacionais procuram descrever as competências relacionadas com as profissões e o trabalho no mais amplo sentido possível. Focalizam-se nos resultados (<i>outcomes-based</i>) e sustentam-se na análise de sectores e nos requisitos das empresas. O principal objectivo é que o <i>standard</i> se deva relacionar com a competência profissional mais do que com os requisitos da formação. A qualificação está dividida em unidades e é possível ter a qualificação completa ou parte dela. Isto implica que as unidades sejam certificáveis mas não quer dizer necessariamente que tenham valor no mercado. Este aspecto parece ser apenas garantido no RU (tendência para a flexibilização). Uma significativa tendência em Inglaterra é a utilização pelos empregadores e pelos indivíduos de unidades autónomas.
	Número de qualificações nacionais	3750 qualificações no QNQ (Maio de 2003) (o número varia de acordo com a inclusão ou a exclusão de qualificações do QNQ)
	Identificação e antecipação de necessidades	A bateria de técnicas de análise inclui: análise de processos de trabalho, métodos Delphi, análise de incidentes críticos, análise do trabalho a partir do estudo do trabalho (psicológico), análise funcional.
	Criação e desenho das qualificações (definição dos <i>standards</i>)	A descrição dos <i>standards</i> nacionais contém:
		– Unidades de competências; – Elementos de competência por cada unidade; – Critérios de desempenho (descrevendo os resultados a partir dos quais se pode avaliar a competência);

(continua)

(continuação)

Tema de Análise	RU
	– Variabilidade (descrição de diferentes aspectos das funções, contextos, etc., em que as competências podem ser demonstradas); – Requisitos de evidência (o tipo de evidência que deve ser usada como base da avaliação da competência); – Requisitos de conhecimento (listando o conhecimento relacionado com a área de competência descrita no elemento). Estes <i>standards</i> não podem ser vistos como especificações curriculares. A abordagem original dos NVQ – <i>competence-based, open access qualifications</i> – procurou deliberadamente quebrar a associação entre resultados e a forma da aprendizagem que levará a esses resultados. Esses <i>standards</i> de formação são desenvolvidos pelas <i>National Training Organisations</i> (NTO) que normalmente envolvem especialistas ou consultores. Os <i>standards</i> em <i>draft</i> são sujeitos a consulta com empresas para validação e maior transparência. Estes formam a base das qualificações que são desenvolvidas em conjunto com os <i>National Awarding Bodies</i> (NAB) que são depois submetidas ao QCA para a admissão no QNQ. Para o desenvolvimento de novos <i>standards</i>, as NTO tomam a iniciativa, encomendam a pesquisa (análise funcional) e desenvolvem os <i>standards</i> em <i>draft</i>. O QCA tem um papel de supervisão e de aprovação. A alocação das qualificações a níveis é proposta pelo <i>Awarding Body</i> que faz a submissão. O prazo previsto para este processo é de 1 ano a 1 ano e meio. As fases são os seguintes: – Fase 1: Proposta da NTO ao QCA do desenvolvimento de <i>standards</i> nacionais numa área profissional específica. – Fase 2: O QCA avalia o mérito da proposta juntamente com o SQA (<i>Scottish Qualifications Authority</i>) e consulta os órgãos competentes do País de Gales e da Irlanda do Norte (as duas fases: 6 meses). – Fase 3: Depois de uma aprovação formal da proposta, a NTO começa a análise da área profissional. Isto inclui análise empírica do conteúdo do trabalho e consulta para verificar o conteúdo e linguagem dos <i>standards</i> (entre 3 a 6 meses). – Fase 4: A NTO submete os <i>standards</i> em <i>draft</i> ao QCA. – Fase 5: Revisão seguindo as recomendações do QCA (fase 4 e 5 são aproximadamente 3 meses). – Fase 6: Depois da aprovação final os <i>standards</i> nacionais são usados para o desenvolvimento de qualificações com o <i>Awarding Body</i> (aproximadamente 6 meses).

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		RU
	Aprovação dos standards e das qualificações	Qualifications Curriculum Authority (QCA) órgão de regulação em Inglaterra; Awdurdof Cwricwlwm ac Aseu Cymru (ACAC) no País de Gales; Council for the Curriculum, Examinations and Assessment (CCEA) na Irlanda do Norte.

Tema de Análise		Alemanha
Enquadramento e Objectivos		Existem 5 subsistemas de qualificação (ao nível do secundário e pós-secundário) com diferentes requisitos e estruturas lógicas: – Qualificações do ensino geral adquiridas no nível secundário (Abitur) (2 ou 3 anos de <i>Gymnasium</i> (escola secundária que fornece educação geral até ao exame de entrada para a universidade); de <i>Fachgymnasium</i> (nível a seguir ao <i>Gymnasium</i> com um aprofundamento técnico); ou <i>Gesamtschule</i> (<i>comprehensive school</i>). – Qualificações profissionais adquiridas no sistema de formação profissional dual (de acordo com o <i>Vocational Training Act</i>). (As mais populares qualificações – cerca de 350 oficialmente reconhecidas em 2002 – que certificam a realização de um período de formação completo organizado no sistema dual (que combina formação <i>on-the-job</i> numa empresa e frequência numa escola profissional em <i>part-time</i>. Este tipo de qualificação é considerada um requisito muito importante para entrar no mercado do emprego qualificado. Ao mesmo tempo, é também a chave para o acesso a formação profissional avançada e/ou para os cursos de educação geral (como a <i>Fachschule</i> – escola técnica que fornece formação profissional avançada). É agora possível adquirir uma dupla certificação que permite também a admissão a instituições de educação superior.
Características do QNQ	Amplitude relativamente ao sistema EF	– Qualificações profissionais adquiridas em escolas profissionais (a tempo inteiro) ao nível do secundário: As mais frequentes qualificações são oferecidas pela <i>Berufsfachschulen</i> em que os alunos devem completar 1 a 3 anos de curso e passar num exame final. O objectivo do curso é preparar para uma profissão ou pelo menos para um curso de formação profissional dentro do sistema dual. Existem também cursos de educação geral providenciados no <i>Fachhochschulen/Berufshochschulen</i> (escolas secundárias especializadas) que preparam para admissão para a <i>Fachhochschule</i> (universidade técnica). Cada vez mais cursos são de dupla certificação, o que permite o acesso ao emprego assim como a transição para o ensino superior.
	(compreensivo/ /segmentado) (Permite percursos em <i>passarelle</i> ou não?)	– Qualificações adquiridas em instituições de ensino superior (são adquiridas em universidades e em <i>Fachhochschulen</i> (universidades técnicas). Nas universidades o objectivo é fornecer o conhecimento necessário para que os licenciados iniciem uma actividade académica independente e assumam posições de responsabilidade. Aqui a qualificação para uma profissão está directamente associada à pesquisa académica. Em <i>Fachhochschulen</i> os cursos são sobretudo baseados na aplicação e mais orientados nos requisitos das profissões sendo que o objectivo é também preparar os alunos para posições de responsabilidade no futuro). – Qualificações profissionais avançadas adquiridas fora das instituições de ensino superior com o objectivo de desenvolvimento de carreira (são geridas pelos <i>Länder</i>, a nível regional, ou a nível nacional ou pelas câmaras relevantes de acordo com o <i>Vocational Training Act</i>). A nível nacional, existem actualmente 200 qualificações destas. Adicionalmente, existem outras 2600 ou regulações de educação e de formação contínua ao nível das

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Alemanha
		câmaras, representando cerca de 450 diferentes qualificações vocacionais avançadas. Os parceiros sociais concordaram em examinar se estas podem ser transformadas em qualificações uniformes a nível nacional. O objetivo destas qualificações é permitir que empregados qualificados e com experiência possam assumir funções de nível intermédio. Sob certas condições estas qualificações também permitem o acesso ao ensino superior. Uma característica particular do sistema Alemão é a distinção entre a educação e formação inicial, de um lado, e a educação e formação contínua nas instituições de ensino superior ou fora destas instituições. A educação e a formação inicial é objecto de muito mais regulação e de uma diferenciação sistémica. Isto reflecte, entre outras coisas, a responsabilidade particular do Governo Federal e do <i>Länder</i> no que respeita a fornecer oportunidades de educação e de formação para os adolescentes. O sistema de qualificações alemão não tem experiência com sistemas de créditos formais. Só parcialmente é que existe uma quadro de qualificações onde as qualificações formalmente reconhecidas são colocadas em relação umas às outras de acordo com critérios de campos/áreas de qualificação e níveis de dificuldade. O sistema assenta nas relações verticais entre as qualificações. As relações horizontais entre a educação geral e as qualificações vocacionais são menos evidentes.
	Acesso à qualificação e reconhecimento das competências	– Qualificações do ensino geral adquiridas no nível secundário (<i>Abitur</i>) vocacionada para os adolescentes, é acessível também aos jovens adultos em <i>part-time</i> e nocturno ou em <i>full-time</i> diurno e devem ter pelo menos 19 anos e como regra possuírem qualificações da formação profissional. Os adultos podem candidatar-se aos exames desde que possam provar que se tenham preparado convenientemente para o exame através da participação noutro tipo de escola, privada ou pública, ou através de programas de <i>e-learning</i>). – Qualificações profissionais adquiridas no sistema de formação profissional dual são vocacionadas para os alunos que tenham completado o secundário e alunos com o <i>Abitur</i>. Os adultos podem entrar para o exame final mesmo sem terem participado na formação (admissão excepcional). Têm que ser empregados na área profissional relativa à qualificação e, como regra, terem tempo de experiência na profissão que corresponde ao dobro do tempo relevante do período de formação. – Qualificações profissionais adquiridas em escolas profissionais (a tempo inteiro) ao nível do secundário são vocacionadas para os alunos que completaram o secundário e os que têm o <i>Abitur</i>. As qualificações que conduzem ao nível de educação superior são também acessíveis a jovens adultos com qualificações no sistema dual. – Qualificações adquiridas em instituições de ensino superior (quer as da universidade quer as do <i>Fachhochschulen</i>) são vocacionadas para os adultos jovens sendo que o <i>Abitur</i> é o requisito de entrada. Contudo, os candi-

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Alemanha
		dados que tenham as qualificações profissionais adequadas podem ser admitidos num curso na <i>Fachhochschule</i> sob certas circunstâncias e de acordo com o regulamento do ensino superior. Os jovens adultos que tenham adquirido o <i>Fachhochschulreife</i> após terem completado programas de formação profissional avançados podem também ganhar admissão ao <i>Fachhochschule</i>). – Qualificações profissionais avançadas adquiridas fora das instituições de ensino superior com o objectivo de desenvolvimento de carreira: a qualificação do <i>Fachschule</i> certifica que a pessoa tem 2 anos de experiência na profissão em causa, completou com sucesso um programa de aprendizagem formal de 1 ou 3 anos e passou no exame final sobre o conteúdo de todo o programa. A qualificação de <i>Meister</i> requer uma qualificação vocacional inicial como mínimo de 2 ou 3 anos de experiência numa profissão relevante e que passe ao exame final em 4 áreas. Não envolve um programa de formação obrigatório mas várias câmaras oferecem um curso de 1 ano <i>full-time</i> ou correspondente ou <i>part-times</i> mais longos. Todas as qualificações referidas até agora requerem que se passe num exame final. A experiência (não formal e informal) numa profissão relevante pode contar para a elegibilidade para o exame final no sistema dual. Para admissão à escola profissional ou a elegibilidade para o exame da qualificação de <i>Meister</i>, a experiência profissional é uma condição necessária. O processo de colocar as várias qualificações e sub-sistemas uns em relação aos outros de forma a conseguir percursos de qualificação flexíveis não está ainda completamente conseguido. Para a quase totalidade das qualificações são exigidas qualificações de entrada como pré-requisito. A FP no sistema dual é o único tipo de curso para o qual não são exigidas formalmente qualificações de entrada. Outra característica típica da maioria das qualificações é que a permissão para entrar nos exames é geralmente objecto de um programa de aprendizagem formal, isto é, de um percurso de aprendizagem estar prescrito. O acesso a qualificações num segmento da educação e formação continua organizada a nível nacional (<i>Meister</i>, <i>Fachwirt qualifications</i>, etc.) não está geralmente dependente da frequência de um curso. Para o exame <i>Abitur</i>, um indivíduo pode entrar desde que prove adequada preparação. Para o exame de acesso a uma profissão qualificada pode aceder desde que prove experiência de trabalho relevante.
	Níveis de qualificação (número e descritores)	A Alemanha não tem uma classificação compreensiva das qualificações. Tem as qualificações definidas acima (categorias educacionais) que podem ser vistas como uma estrutura de qualificações implícita. Subistemas e níveis de educação vocacional e profissional (5 subsistemas e três níveis): Qualificações reguladas a nível nacional: – <i>Ausbildungsberufe</i> (ISCED nível 3);

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Alemanha
		- <i>Weiterbildungsberufe</i> (ISCED nível 4); - <i>Fach e Hochschulberufe</i> (ISCDE nível 5). Qualificações reguladas pelos estados federais (Länder): - <i>Schulberufe</i> (ISCED nível 3); - <i>Weiterbildungsberufe</i> (ISCED nível 4).
	Definição das qualificações (definição dos <i>standards</i> – uma ligação entre as características do trabalho e as competências requeridas com os resultados de aprendizagem)	A definição dos <i>standards</i> está muito associada aos <i>inputs</i> (sistema de educação): objectivos de aprendizagem, <i>curriculum</i> e regulações relativas à avaliação. O modo como são definidos varia de subsistema para subsistema. Quase todas as qualificações são qualificações no seu conjunto e não qualificações parciais que podem ser separadamente adquiridas e examinadas o que não possibilita que estas possam ser adquiridas num período de tempo mais longo ou entre várias instituições. Qualificações reguladas a nível nacional: - <i>Ausbildungsberufe</i> (ISCED nível 3): são só reconhecidas se tiverem uma procura suficiente para as profissões correspondentes. As competências devem ter uma validade duradoura e não específica a uma empresa em particular. Devem cobrir uma variedade de profissões. - <i>Weiterbildungsberufe</i> (ISCED nível 4); podem ser específicas ou ser amplas na sua natureza. - <i>Fach e Hochschulberufe</i> (ISCDE nível 5). Qualificações reguladas pelos estados federais (Länder): - <i>Schulberufe</i> (ISCED nível 3): são geralmente mais amplas em termos da variedade de <i>know-how</i> e de conhecimento envolvido do que a qualificação <i>Ausbildungsberufe</i>. - <i>Weiterbildungsberufe</i> (ISCED nível 4); podem ser específicas ou ser amplas na sua natureza).
	Número de qualificações nacionais	

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Alemanha
Envolvimento institucional (quem faz, como faz, em quanto tempo?) (níveis nacional/sectorial/regional/ profissional)	Identificação e antecipação de necessidades	Tendo em conta a rápida mudança da prática profissional, já não é suficiente agir apenas quando é evidente que os standards necessitam de ser revistos, com a inevitável perda de tempo associada a este procedimento. Em 1998, o Ministério da Educação lançou um sistema de «early warning» para o desenvolvimento de qualificações. As qualificações, como fazem parte de distintos subsistemas, revelam também distintas abordagens na forma como se desenham e actualizam. As abordagens relacionam-se principalmente com os programas de estudo e com as regulações relativas à avaliação sendo as diferenças evidentes no número e tipo de organizações que estão envolvidas. As decisões relativas à colocação das qualificações num nível particular são limitadas a <i>Ausbildungsberufe</i> e a <i>Weiterbildungsberufe</i>.
	Criação e desenho das qualificações (definição dos standards)	Qualificações reguladas a nível nacional: – <i>Ausbildungsberufe</i> (ISCED nível 3): processo lento de negociação entre empregadores e sindicatos, governo federal e <i>länder</i> e ministérios. Existe primeiro uma fase de pesquisa feita pelo BIBB relativa à estrutura e conteúdo da regulação que se pretende. Segue-se um acordo entre os actores mencionados sobre os parâmetros-chave). – <i>Weiterbildungsberufe</i> (ISCED nível 4): são desenvolvidos regulações de formação ou programas de estudos pelas escolas e representantes do ministério da educação do governo federal. – <i>Fach e Hochschulberufe</i> (ISCDE nível 5). Qualificações reguladas pelos estados federais (Länder): – <i>Schulberufe</i> (ISCED nível 3): são desenvolvidos regulações de formação ou programas de estudos pelas escolas e representantes do ministério da educação do governo federal. – <i>Weiterbildungsberufe</i> (ISCED nível 4): Neste caso, a intervenção dos parceiros sociais é muito maior cabendo-lhes a iniciativa de propor ou de mudar uma qualificação. O <i>Länder</i> coopera de perto no desenho, na certificação e no reconhecimento das qualificações e coordena as suas actividades com o Governo Federal quando necessário. Os parceiros sociais e o Governo Federal trabalham em conjunto no desenvolvimento e na adaptação das qualificações oferecidas no sistema dual alemão de FP. O Instituto Federal para a FP (BIBB) actua como conselheiro. Os representantes dos empregadores, dos sindicatos, do governo e dos <i>Länder</i> trabalham em conjunto no comité principal do BIBB. As qualificações são desenvolvidas com base num procedimento aprovado por todas as partes.

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Alemanha
	Atualização de qualificações (renovação dos <i>standards</i> existentes/inclusão ou supressão de qualificações)	Formalmente a responsabilidade pela adaptação das qualificações aos requisitos em mudança e/ou a novos objetivos fica com o Governo Federal. Contudo, a opinião dos parceiros sociais tem um peso considerável na decisão de quando adaptar uma qualificação. O BIBB e os <i>Länder</i> podem também estimular este processo. Em princípio, é sempre o órgão que executa a regulação que é responsável por manter a qualificação atualizada. Os especialistas consideram que intervalos de 5 anos são apropriados para verificar se os <i>standards</i> mínimos estão ainda atualizados face às mudanças tecnológicas, organizacionais, económicas e sociais. Depois de haver acordo ao nível dos parceiros sociais, o ministério tem de decidir sobre as atualizações num período de 3 meses. Se for só o conteúdo e os requisitos de avaliação que devam ser modificados, o processo não deve demorar mais do que um ano a ser completo. No caso de um redesenho estrutural fundamental, um período de dois anos antes de uma aprovação formal é usual.
	Aprovação dos <i>standards</i> e das qualificações	A responsabilidade da organização e da gestão das qualificações é determinada pela estrutura federal da Alemanha. Assim, os <i>Länder</i> são responsáveis pelas qualificações das escolas, das escolas profissionais e das instituições de ensino superior. O governo federal é responsável pelo quadro legislativo da educação superior e pelas qualificações da educação e formação inicial e continua não-institucional. A coordenação do SNQ exige consulta entre os <i>Länder</i> (16), entre o Governo Federal e os <i>Länder</i> e no caso das qualificações vocacionais avançadas entre o Governo Federal e os parceiros sociais. As qualificações escolares (<i>Abitur</i> , qualificações das escolas profissionais a <i>full-time</i> incluindo <i>trade and technical schools</i>) são desenhadas na base de um quadro de acordo entre os ministros da educação e os 16 <i>Länder</i> (quer o formato, quer o nível da qualificação).

(continua)

Tema de Análise	Portugal
Enquadramento e Objectivos	
Amplitude relativamente ao sistema EF Características do QNQ (compreensivo/segmentado) (Permite percursos em <i>passarelle</i> ou não?)	O sistema de qualificações nacional é composto por: – Educação básica (9 anos de escolaridade, dos 6 aos 15 com 1.º, 2.º e 3.º ciclo). O 3.º ciclo é organizado por temas de acordo com um plano curricular uniformizado. A conclusão do ensino básico com sucesso dá acesso a um diploma. – Ensino secundário (3 anos geral e de dupla certificação): cursos gerais sobretudo orientados para o prosseguimento dos estudos; cursos tecnológicos; cursos profissionais; ensino artístico especializado. Nestas quatro últimas modalidades, as qualificações de saída correspondem ao 12.º ano de escolaridade e ao nível 3 de qualificação numa dada área profissional. Qualquer uma destas modalidades dá acesso ao ensino superior. – Sistema de aprendizagem (desde 1984): desenhado tendo como referência o sistema dual alemão, o sistema de aprendizagem constituiu desde o seu início uma alternativa ao sistema de ensino geral conduzindo a uma certificação escolar e a uma certificação profissional (6.º ano, nível 1; 9.º ano, nível 2; e 12.º ano e nível 3). Actualmente, não têm já expressão as ofertas ao nível do 6.º ano e do nível 1. – Cursos de qualificação inicial: que apenas atribuem uma certificação profissional de nível 2 ou de nível 3. Estão em progressiva redução, neste formato, tendo que se adaptar à «dupla certificação». – Cursos de Especialização Tecnológica (CET) (desde 1999; Reforma em 2006): número de cursos em expansão no âmbito do ensino pós-secundário não superior. Dá acesso a um nível de qualificação (4), ao diploma do 12.º ano de escolaridade e ao prosseguimento dos estudos no Ensino Superior. – Cursos de Educação e Formação (desde 1987) que permitem aos jovens que saíram do ensino geral antes da escolaridade obrigatória ou antes dos 12 anos de escolaridade a oportunidade de acederem a uma certificação escolar (6.º, 9.º ano ou 12.º ano) e a uma certificação profissional (nível 1, 2 ou 3). – Educação e formação de Adultos: Os cursos EFA constituem também a resposta formativa disponível para os adultos (mais de 18 anos) sem escolaridade básica e/ou sem formação profissional (várias tipologias). Estes cursos baseiam-se num modelo de formação organizado por unidades de competências, as quais podem ser previamente adquiridas e reconhecidas. Estão disponíveis processos de RVCC baseados em Competências-Chave: primeiro, permitindo a equivalência ao 9.º ano assente em quatro áreas de competências-chave: Língua e comunicação; Matemática para a Vida; Tecnologias de Informação e Comunicação; Cidadania e Empregabilidade). Em Novembro de 2006, foi lançado o Referencial de Competências-Chave para o nível secundário baseado em três áreas de competências-chave: Cidadania e Profissionalidade; Sociedade, Tecnologia e Ciência; Cultura, Língua e Comunicação).

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Portugal
		- Formação contínua (inclui uma variedade de acções para activos, empregados e desempregados, da responsabilidade das empresas, dos indivíduos ou da rede de operadores de formação). Não atribui qualificação adicional aos indivíduos mas actualmente, no âmbito do CNQ, pode ser «contabilizada» para efeitos de qualificação final (escolar e/ou profissional) caso recorra a unidades de formação do CNQ. - No âmbito da certificação profissional, existia desde 1992 o Sistema Nacional de Certificação Profissional (SNCP). Este tinha como objectivo o reconhecimento e a certificação das competências profissionais necessárias ao desempenho de uma actividade profissional, inscritas no perfil profissional tomado por referência. Para o efeito, para além da aprovação de Perfis Profissionais (sobretudo níveis 2 e 3), o SNCP era responsável também pela aprovação das normas de certificação. Cabia às entidades certificadoras a responsabilidade da certificação profissional dos indivíduos e a homologação da formação respeitante. Actualmente, estamos em profunda mudança no que respeita ao panorama institucional do sistema de qualificações bem como à definição das opções técnicas. A Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) assume agora a responsabilidade da gestão das qualificações profissionais (dupla certificação) através do CNQ. A aprovação dessas qualificações far-se-á em estreita articulação com os Conselhos Sectoriais de Qualificação (CSQ) e o Conselho Nacional da Formação Profissional (CNFP). Os moldes do processo estão ainda a ser objecto de regulamentação. O sistema de qualificações em Portugal tem sobretudo privilegiado as ligações verticais mais do que as horizontais entre os seus subsistemas. No âmbito das reformas recentes, estas ligações verticais estão ainda mais facilitadas.
	Acesso à qualificação e reconhecimento das competências	No sistema de educação formal, o acesso às qualificações escolares e às qualificações profissionais faz-se por avaliações contínuas e sumativas que, em caso de sucesso, dão lugar aos respectivos certificados ou diplomas. É possível também o acesso à qualificação escolar e profissional, aos jovens e adultos, através dos dispositivos de RVCC escolar e profissional, das ofertas modulares no âmbito do CNQ e dos Cursos de Educação e Formação de Jovens e de Educação e Formação de Adultos.
	Níveis de qualificação (número e descritores)	Portugal adoptou os níveis de qualificação europeus (5 níveis e respectivos descritores): Decisão do Conselho de 16 de Junho de 1985 (85/368/CEE). Neste momento, o QNQ aguarda regulamentação específica e a adopção dos 8 níveis propostos pelo QEQ.

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Portugal
Envolvimento institucional (quem faz, como faz, em quanto tempo?) (níveis nacional/sectorial/regional/profissional)	Definição das qualificações (definição dos <i>standards</i> – uma ligação entre as características do trabalho e as competências requeridas com os resultados de aprendizagem) (amplitude e unitização da qualificação) (<i>outcome based/learning input</i>)	A definição das qualificações será da responsabilidade da ANQ em estreita articulação com os CSQ e com o CNFP. A evolução do actual CNQ terá em conta as orientações do QEQ (2006) e do EC/VET (2006) prevendo-se assim: – Que as qualificações resultem de combinações flexíveis de unidades de competências (descritas em termos de «resultados de aprendizagem»). – As unidades de competências serão certificáveis autonomamente e contribuirão para uma ou mais do que uma qualificação final vindo a atribuir créditos no âmbito do EC/VET. – As unidades de competências serão acessíveis pela via da formação (unidades de formação de curta duração ou de longa duração) ou pela vida da experiência (RVCC profissional e escolar).
	Número de qualificações nacionais	O CNQ contém cerca de 230 qualificações (níveis 2, 3 e 4), no entanto, há ainda outras não cobertas/não incluídas no actual CNQ.
	Identificação e antecipação de necessidades Criação e desenho das qualificações (definição dos <i>standards</i>)	Os Estudos Sectoriais e Profissionais do IQF – neste momento, dispomos de 40 estudos nos mais diversos sectores e áreas de actividade e mais de 400 perfis para todos os níveis. Não é ainda conhecida a forma como o novo enquadramento institucional vai incorporar esta dimensão. Está também em processo de mudança (e de regulamentação) a criação e o desenho das qualificações no âmbito do CNQ da responsabilidade da ANQ.
		(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Portugal
	Atualização de qualificações (renovação dos <i>standards</i> existentes/inclusão ou supressão de qualificações)	<i>Idem.</i>
	Aprovação dos <i>standards</i> e das qualificações	<i>Idem.</i>

Tema de Análise		Holanda
Características do QNQ	Enquadramento e Objectivos	Em Janeiro de 1996, a Holanda introduziu nova legislação sobre educação e formação profissional, a Lei de Educação e Formação Profissional de Adultos (WEB), com o objectivo de integrar e dar coerência à área da formação inicial e da educação e formação de adultos, introduzindo <i>passerelles</i> entre os vários patamares e níveis de formação. A nova legislação visava nomeadamente: – Um maior envolvimento dos parceiros sociais ao nível central e sectorial. – Integração das modalidades formativas (<i>school based track – mbo</i>) e (<i>dual-based track – apprenticeship</i>) num sistema harmonizado, dependente das necessidades do mercado de trabalho e das aspirações e vontades dos estudantes. – Maior autonomia dos principais actores de nível local, designadamente instituições educativas. – Garantia de um mínimo de formação prática no posto de trabalho para todas as modalidades formativas. – Desenvolvimento de uma estrutura nacional de qualificações, com objectivos bem identificados de nível nacional, mas com relativa autonomia de âmbito regional e local.
	Amplitude relativamente ao sistema EF (compreensivo/segmentado) (Permite percursos em <i>passarelle</i> ou não?)	A situação actual caracteriza-se pelos seguintes aspectos: – Estrutura nacional de qualificações desenvolvida por 19 Organismos Nacionais para a Educação/Formação Profissional (LOB) também denominados por Centros de Conhecimento para a Formação Profissional (KBB); estes centros têm âmbito sectorial e envolvem representantes dos parceiros sociais e de escolas profissionais, sendo responsáveis pela definição das qualificações, perfis de formação e sistemas de avaliação, quer para a formação realizada em escola, quer em sistema dual. – Conjunto de critérios-base definidos a nível central pelo governo, para observância de todas as qualificações nacionais, acompanhado e avaliado pelo <i>Education and Labour Market Advisory Committee</i> (ACOA). – As escolas (<i>Regional Vocational Training Colleges – ROC</i>) devem basear os seus programas de formação nas qualificações de âmbito nacional, tendo a capacidade de ajustar cerca de 20% do currículo às necessidades de âmbito local; estas ROC agregam todas as escolas de cariz vocacional numa mesma região.
Acesso à qualificação e reconhecimento das competências		Por lei qualquer indivíduo pode frequentar um curso profissionalizante, seja ou não possuidor do ensino básico; o espectro de níveis diferenciados dentro da formação vocacional pretende facilitar a transição entre níveis e cursos; as alterações introduzidas com a Lei de 1996 permitiram um aumento significativo de jovens que prosseguiram estudos de âmbito vocacional, sendo oriundos dos níveis mais baixos da formação puramente académica.

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Holanda
Envolvimento institucional	Níveis de qualificação (número e descritores)	
	Definição das qualificações (definição dos <i>standards</i> – uma ligação entre as características do trabalho e as competências requeridas com os resultados de aprendizagem) (amplitude e unitização da qualificação) (<i>outcome based/learning input</i>)	Em 1999, o ACOA recomendou a introdução de perfis de competência baseados no conceito de problemas-chave e competências-chave, de acordo com uma estrutura multi-dimensional: – competências profissionais e organizacionais; – competências estratégicas e de gestão; – competências de comunicação e culturais; – competências de aprendizagem. De 1999 até ao momento presente, muitos esforços têm sido desenvolvidos no sentido de reforçar a estrutura de qualificações, estabelecendo uma base comum de qualificações-chave que permitirá a redução do número de qualificações para um máximo de 300 (actualmente 700). O sistema actual caracteriza-se por permitir qualificações parciais, facilitando, assim, a escolha entre caminhos flexíveis de aprendizagem e disponibilizando certificados (parciais) para entrada no mercado de trabalho sem ter terminado uma qualificação integral (com diploma). O sistema nacional de qualificações está organizado na base das áreas profissionais em que está enquadrado e no nível profissional que atingem. Os elementos nucleares da estrutura de qualificações são constituídos pelos objectivos de aprendizagem que devem ser atingidos em cada qualificação. Até ao momento, existem quatro níveis diferentes de qualificações, cobrindo mais de 700 qualificações. Cada qualificação estabelece os objectivos a atingir em termos de formação, especificando conhecimentos e competências. Os LOB são um elemento-chave no quadro institucional das qualificações: estes organismos de âmbito sectorial e tripartido congregam todas as partes interessadas na matéria e intervêm ao nível da antecipação de necessidades, definição de qualificações, podendo ainda ser responsáveis pela acreditação de locais para a formação prática em posto de trabalho e parte integrante do processo de «legitimação/verificação externa» dos exames de final de curso.
	Identificação e antecipação de necessidades	

(continua)

(continuação)

Tema de Análise		Holanda
(quem faz, como faz, em quanto tempo?) (níveis nacional/sectorial/regional/ profissional)	Criação e desenho das qualificações (definição dos <i>standards</i>)	
	Actualização de qualificações (renovação dos <i>standards</i> existentes/inclusão ou supressão de qualificações)	
	Aprovação dos <i>standards</i> e das qualificações	Na sequência de uma avaliação realizada por um Comité Consultivo Independente (ACOA) que analisa e verifica o enquadramento das qualificações num quadro global de critérios, estas são legalmente adoptadas pelo Ministério da Educação, Cultura e Ciência. São integradas no Registo Central da Educação/Formação Profissional que abrange todas as qualificações oficialmente reconhecidas (CREBO).

Anexo 2 Quadro-síntese da análise da evolução das qualificações 1998-2003

		França	Alemanha	Hungria	Coreia	México	Holanda	Portugal	Espanha	Suécia	RU
ISCED 0-2	1998	34,4	17,3	18,8	30,0	78,1	31,6	79,7	59,1	22,5	13,6
	2003	30,8	17,1	13,7	23,7	77,8	28,6	74,7	51,3	17,5	10,9
Tx. Cres. 0-2 (%)	1998-2003	- 10,0	- 1	- 27,0	- 21,0	0,0	- 10,0	- 6,0	- 13,0	- 22,0	- 20,0
ISCED 3-4	1998	44,7	62,0	50,5	46,6	7,4	45,6	11,6	17,6	51,6	63,0
	2003	45,5	59,5	56,1	46,6	5,4	44,0	14,0	20,9	50,9	61,6
Tx. Cres. 3-4 (%)	1998-2003	2,0	- 4,0	11,0	0,0	- 27,0	- 4,0	21,0	18,0	- 1,0	- 2,0
ISCED 5-6	1998	20,9	20,7	30,7	23,4	14,5	22,7	8,7	23,2	25,8	23,4
	2003	23,7	23,4	30,1	29,6	16,8	27,4	11,3	27,8	31,6	27,5
Tx. Cres. 5-6 (%)	1998-2003	13,0	13,0	- 2,0	27,0	16,0	21,0	29,0	20,0	22,0	17,0
ISCED 3-6	1998	65,6	82,7	81,2	70,0	21,9	68,4	20,3	40,9	77,5	86,4
	2003	69,2	82,9	86,3	76,3	22,2	71,4	25,3	48,7	82,5	89,1
Tx. Cres. 3-6 (%)	1998-2003	5,5	0,2	6,2	9,0	1,5	4,5	24,5	19,2	6,5	3,2
Rácio de Qualificação (anual)											
(ISCED 3-6/ ISCED 0-2)	1998	1,9	4,8	4,3	2,3	0,3	2,2	0,3	0,7	3,4	6,3
	2003	2,2	4,8	6,3	3,2	0,3	2,5	0,3	0,9	4,7	8,2
Upskilling (1998-2003)											
Tx. Cresc. Rácio. Qual. (%)	1998-2003	17,9	1,4	45,2	37,9	1,9	15,8	32,8	37,4	37,1	28,8
Portugal: Estreitando o gap?											
ISCED 0-2	1998-2003	- 1,4	- 4,8	0,1	1,3	- 4,6	- 1,9	—	2,8	0,1	- 2,3
ISCED 3-4	1998-2003	0,8	- 4,9	3,2	- 2,4	- 4,4	- 1,7	—	0,9	- 3,1	- 3,8
ISCED 5-6	1998-2003	0,2	- 2,8	- 3,2	3,7	- 0,2	2,1	—	2,0	3,2	1,5

É notória – e reconhecida – a «exceção» portuguesa em matéria de baixas qualificações, condição que tristemente distingue o nosso país dos demais países europeus.

Todavia, não se conhecem elementos rigorosos de aferição do estado de Portugal em comparação com um painel de países relevantes, incluindo a análise dinâmica de tendências «pesadas», seja verificada no passado, seja projectada no futuro.

No presente estudo procede-se a essa análise de *benchmarking* avaliando o ritmo a que vem tendo lugar o *upskilling* português e aferindo a velocidade do *catching-up* de qualificações, utilizando um painel de bordo constituído por oito países europeus e dois países não europeus, todos integrados no conjunto da OCDE.

A «auditoria» à estrutura de qualificações do país permite traçar cenários de evolução tendencial até 2025, por grupos etários e por níveis ISCED de qualificações.

O estudo termina com a formulação de dezoito conclusões agregadas e cinco recomendações estratégicas de política pública.

Gabinete de Estratégia e Planeamento
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
www.gep.mtss.gov.pt



Projecto apoiado pelo
Programa Operacional de Assistência
Técnica ao QCA III – Eixo FSE



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu

Co-financiado pelo FSE

ISBN 978-972-704-295-1



9 789727 042951