



Bruxelas, 10.6.2016  
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Proposta de

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**

**relativa ao estabelecimento de uma Garantia para as Competências**

## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

### **1. CONTEXTO DA PROPOSTA**

#### **• Justificação e objetivos da proposta**

##### **A importância das competências**

Uma produtividade elevada e a sustentabilidade da competitividade e do crescimento dependem de uma mão de obra qualificada e adaptável e da capacidade de se tirar pleno partido das competências disponíveis. A empregabilidade de uma pessoa assenta na qualidade das suas competências. Os países com elevada percentagem de adultos com baixa proficiência em competências de base (literacia e numeracia) e competências digitais apresentam níveis mais baixos de produtividade laboral e, em última análise, perspetivas menos otimistas de crescimento e competitividade<sup>1</sup>. É possível fazer um uso mais eficiente dos cidadãos europeus ao longo das suas vidas e, desta forma, melhorar o capital humano da União mediante um aumento dos níveis globais de competências. Para tal, há que mobilizar recursos no plano nacional e da UE. A Análise Anual do Crescimento para 2016 sublinha<sup>2</sup> que «os investimentos inteligentes no capital humano europeu» e as estratégias destinadas a dotar as pessoas das competências adequadas para estimular a inovação e a competitividade e aumentar a produtividade são a melhor forma de impedir que as pessoas caiam no desemprego e reduzir o risco de pobreza e exclusão social.

##### **Competências de base e níveis de habilitações na Europa**

O inquérito da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos sobre as competências dos adultos (PIAAC) revela que um em cada cinco europeus adultos (grupo etário 16-65) possui apenas níveis rudimentares de literacia, um em quatro possui apenas o nível mais baixo de competências em numeracia<sup>3</sup> e só é capaz de resolver tarefas muito simples com recurso às TIC. O inquérito PIAAC da OCDE mostra também que os níveis de habilitações estão estreitamente relacionados com o domínio das competências de base, apesar de o nível de competências poder variar consideravelmente entre indivíduos com qualificações semelhantes. Quando se trata de níveis de habilitações, em média, cerca de um quarto dos europeus no grupo etário 25-64 não tem um diploma de ensino secundário superior; em alguns países, esta percentagem oscila entre os 40 % e os 57 %. Além disso, os resultados educativos não se distribuem equitativamente por todos os grupos da população; por exemplo, cerca de 44 % dos nacionais de países não pertencentes à UE («países terceiros») que aí residem não possuem qualificações de nível secundário superior (isto é, cerca de 7% de adultos na UE sem o ensino secundário superior) e são muito mais suscetíveis do que os cidadãos da UE de apresentar baixos níveis de competências de base.

O impacto das baixas competências nos indivíduos é uma problemática multifacetada com repercussões consideráveis. De um modo geral, as pessoas com baixas competências são menos bem sucedidas no mercado de trabalho (apresentam taxas de desemprego e de desemprego de longa duração mais elevadas, a sua transição de situações de desemprego para

---

<sup>1</sup> OCDE, *Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*

<sup>2</sup> Análise Anual do Crescimento para 2016, Reforçar e retomar e fomentar a convergência, Bruxelas, 26.11.2015, COM (2015) 690 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0690&qid=1465369284971&from=PT>

<sup>3</sup> No presente documento, o termo «competências» é utilizado em sentido lato e remete para o que uma pessoa sabe, compreende e é capaz de fazer, abrangendo conhecimentos e aptidões.

o emprego é mais lenta, auferem salários mais baixos, etc.) e correm maiores riscos de pobreza e de exclusão social. Durante a recessão, as suas perspectivas no mercado de trabalho agravaram-se: a taxa de desemprego das pessoas que possuem, no máximo, habilitações de nível secundário inferior aumentou de 9,7 % (em 2008) para 17,4 % (em 2014), o que contrasta com um aumento inferior a 3 % no caso das pessoas com níveis educativos mais elevados. Nos últimos anos, a grande maioria dos postos de trabalho que se perderam (mais de nove milhões) atingiu as pessoas pouco qualificadas.

Baixos níveis de competências podem ter também um impacto nos filhos das pessoas nesta situação. Tal como demonstrado pelo inquérito PIAAC, em alguns países, os filhos de pais com baixas habilitações têm níveis significativamente inferiores de proficiência no conjunto das competências testadas, comparativamente aos dos filhos de pais com habilitações mais elevadas.

Esta situação tem custos elevados não só para a pessoa em causa, mas também para a economia e a sociedade em geral, nomeadamente em termos da despesa pública com prestações sociais e de desemprego.

### **Novos desafios**

As novas formas de trabalhar, designadamente os modelos de economia colaborativa, a maior incidência do emprego independente e contratual, mudanças de emprego mais frequentes (por necessidade e em resposta a oportunidades) e alterações na organização do trabalho, repercutem-se nos tipos de competências necessárias. As previsões indicam que, embora os empregos pouco especializados não venham a desaparecer, apenas 15 % da mão de obra os irá preencher<sup>4</sup>. Continuaremos a assistir à tendência para empregos com requisitos de competências mais rigorosos a todos os níveis, enquanto muitas das tarefas manuais ou rotineiras tradicionais tenderam a diminuir ou a evoluir no sentido de exigirem competências de base mais elevadas.

As tendências demográficas resultarão numa redução constante da força de trabalho, prevendo-se que a população em idade ativa (20-64 anos) diminua, passando de 306 milhões para 269 milhões. Estas tendências podem vir a agravar os desfasamentos e a escassez de competências nos mercados de trabalho, prejudicando assim o investimento, a inovação e o crescimento. Os desfasamentos e a escassez de competências podem também afetar negativamente o crescimento da produtividade e a reafetação de recursos entre setores, nos Estados-Membros e entre eles, o que, por seu turno, pode obstar ao pleno aproveitamento das vantagens do mercado único e uma resiliência aos choques ainda menor nas economias vulneráveis. Estas tendências representam um desafio que evidencia a necessidade de integrar no mercado de trabalho todo o capital humano desaproveitado, em especial no grupo dos adultos com baixas competências. A fim de equilibrar estas tendências demográficas, é evidente a necessidade de elevar a taxa de emprego, aumentar a produtividade da mão de obra e manter as gerações mais velhas no mercado de trabalho por mais tempo. Os migrantes podem contribuir igualmente para preencher as lacunas, desde que as suas competências correspondam às necessidades do mercado de trabalho e sejam bem aproveitadas.

Na sua maioria, as pessoas que, nas próximas duas décadas, farão parte da mão de obra europeia já se encontram hoje na idade adulta. O investimento na melhoria constante das suas competências determinará se a UE será ou não capaz de aproveitar as vantagens dos

---

<sup>4</sup> <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5526>

progressos tecnológicos e assegurar a competitividade. É preciso fazer mais para apoiar o desenvolvimento permanente das competências da mão de obra.

### **Obstáculos ao aumento dos níveis de competências**

A solução para todos estes desafios passa por habilitar as pessoas — quer tenham ou não emprego — a adquirirem as competências de que necessitam para aceder ao mercado de trabalho ou, se for o caso, acompanhar a evolução da procura de competências.

No entanto, uma parte significativa da população em idade ativa, incluindo pessoas com emprego, carece das competências básicas em literacia, numeracia e literacia digital de que necessita para participar na formação profissional indispensável para poder acompanhar a evolução das exigências impostas pelos seus empregos e evitar a perda de competências. Os trabalhadores menos qualificados, juntamente com os trabalhadores mais velhos e os que não têm oportunidade de se desenvolver profissionalmente ao longo da sua vida ativa, correm maior risco de obsolescência de competências.

Além disso, as pessoas com baixas competências tendem a ocupar empregos que não oferecem qualquer tipo de aprendizagem em contexto de trabalho, participam em menos formações organizadas pelos empregadores e, em comparação com as pessoas altamente especializadas, não tiram partido das vantagens da aprendizagem contínua. Em consequência, acabam por ficar presos numa armadilha de baixas competências e empregos de baixa qualidade, em trabalhos não especializados, com poucas oportunidades de melhorar as respetivas competências.

Embora a resposta a estes desafios seja evidente (isto é, aumentar os níveis de competências das pessoas que carecem das competências básicas para entrar, com sucesso, no mercado de trabalho ou acompanhar a sua dinâmica), o principal obstáculo à sua concretização é a participação limitada de adultos, em especial de adultos com baixas competências, na educação e na formação. De acordo com o Inquérito às Forças de Trabalho, apenas 10,8 % dos adultos participaram em qualquer tipo de aprendizagem nas quatro semanas anteriores ao inquérito, em comparação com a meta europeia fixada em 15 % até 2020. A taxa de participação de adultos pouco qualificados em ações de aprendizagem é ainda mais baixa: em média, apenas 4,3 %<sup>5</sup>. Há, pois, um problema de igualdade de acesso a oportunidades de aprendizagem que tem de ser resolvido e que afeta também os nacionais de países terceiros.

Esta participação limitada em ações de formação contínua fica a dever-se a obstáculos estruturais e situacionais, que estão estreitamente interligados.

Os obstáculos estruturais prendem-se com o facto de haver pouca orientação no sentido de sensibilizar as pessoas para os benefícios da melhoria de competências, das oportunidades de aprendizagem e das medidas de apoio disponíveis, bem como com a limitada disponibilidade de oportunidades de aprendizagem adaptadas aos adultos.

Na maioria dos Estados-Membros, os esforços dos serviços de orientação são principalmente orientados para reintegrar rapidamente os desempregados no mercado de trabalho; em grande parte dos casos, não existem medidas de apoio específicas no sentido de lhes proporcionar oportunidades de aprendizagem para melhorarem as respetivas competências. Além disso, também os adultos que têm emprego ou que estão economicamente inativos e possuem competências reduzidas precisam de prosseguir a sua aprendizagem e poderiam beneficiar do

---

<sup>5</sup> Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho de 2014.

acesso a serviços de orientação.

Também é verdade que os adultos raramente prosseguem a aprendizagem quando isso implica voltar à escola e recomeçar de novo. A sua participação pode ser incentivada se lhes for possibilitada a validação e o reconhecimento das competências que adquiriram através de aprendizagens não formais e informais, bem como uma avaliação com base na qual sejam identificadas as suas necessidades de melhoria de competências. A Recomendação de 20 de dezembro de 2012 sobre a validação da aprendizagem não formal e informal convidava os Estados-Membros a instituir, até final de 2018, disposições nacionais para a validação da aprendizagem não formal e informal. O inventário mais recente (2014) das aprendizagens não formais e informais mostra que, de um modo geral, há progressos na instituição dessas disposições de validação. No entanto, muito há ainda a fazer para as disseminar: apenas em oito países, os grupos de pessoas desfavorecidas e com baixas qualificações têm boas probabilidades de beneficiar desta validação, ao passo que em 15 Estados-Membros não existe qualquer sistema de auditoria de competências.

Dado que a situação nos Estados-Membros é diferente e que o grupo de adultos com baixas qualificações inclui vários subgrupos muito distintos (empregados, desempregados, economicamente inativos, pessoas em zonas rurais, migrantes, grupos minoritários desfavorecidos), não existe uma solução universal; além disso, dentro de cada subgrupo, cada indivíduo tem necessidades específicas, o que obriga a uma abordagem adaptada. Não obstante, na UE, a disponibilização de apoios individualizados não é homogénea.

Apesar da existência de percursos de aprendizagem flexíveis (por exemplo, aprendizagem à distância, aprendizagem combinada, aprendizagem modular, etc.) ter já comprovado a sua eficácia no incentivo à participação dos adultos na aprendizagem, em muitos casos, a oferta disponível não é ainda adaptada às suas necessidades. Só metade dos Estados-Membros tem instituídos programas ou quadros específicos destinados a dotar os adultos de competências de base. Apenas 3,6 % dos europeus adquiriram as suas habilitações de nível secundário superior após os 25 anos de idade, e as diferenças entre países são consideráveis. Os Estados-Membros que disponibilizam programas modulares flexíveis registam uma maior proporção de adultos que obtêm uma qualificação de nível secundário superior aos 25 anos ou após esta idade.

Os obstáculos situacionais têm a ver com o contexto específico das pessoas em causa e podem incluir responsabilidades familiares, horários incompatíveis, custos, falta de apoio dos empregadores, distância, etc. Entre estes, os dois primeiros são os mais citados no inquérito sobre a educação de adultos. A falta de motivação é outro obstáculo que pode ficar a dever-se à falta de sensibilização para a necessidade de aumentar as competências e para as vantagens que daí decorrem; há estudos que mostram que, muitas vezes, as pessoas com fracas competências de base não conseguem, ou não querem, reconhecer as suas lacunas e, por esse motivo, não veem qualquer necessidade de melhorar as suas competências.

## **Objetivos**

A presente iniciativa visa melhorar a empregabilidade e as oportunidades das pessoas na vida, resultando, assim, numa base de capital humano mais resiliente e num crescimento mais intensivo e inclusivo na UE. Para que o impacto seja tangível, serão necessários consideráveis esforços políticos e financeiros. No pleno respeito pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, os Estados-Membros terão de mobilizar suficientes investimentos públicos nas competências das pessoas. Não obstante, os Estados-Membros só beneficiarão destes investimentos, uma

vez que ajudarão mais pessoas a arranjar um emprego e reforçarão a produtividade da mão de obra.

O objetivo é ajudar os adultos que deixaram o sistema de educação e formação iniciais sem uma qualificação de nível secundário superior a aceder a oportunidades de aumentar as respetivas competências em literacia, numeracia e literacia digital, ou obter uma qualificação de nível 4 do QEQ ou equivalente. Na maioria dos países, o nível 4 do Quadro Europeu de Qualificações (QEQ)<sup>6</sup> corresponde ao nível de qualificação equivalente ao ensino secundário superior.

A Garantia para as Competências comportará três fases:

- uma avaliação das competências, que permita aos adultos pouco qualificados identificar as que possuem e as que precisam de obter,
- a conceção e a disponibilização de uma oferta de educação e formação adaptada à situação específica de cada indivíduo, assente nas competências que possui,
- validação e reconhecimento das competências adquiridas através do percurso personalizado conducente ao aumento dos níveis de competências.

A Recomendação dirige-se aos adultos que deixaram o sistema de ensino e de formação sem obter um diploma de ensino secundário superior (nível 4 do QEQ) e que não são elegíveis para apoio ao abrigo da Garantia para a Juventude.

A Recomendação estabelece um «percurso» constituído por um conjunto de intervenções específicas relacionadas entre si, suscetíveis de melhorar e consolidar os apoios personalizados a este grupo e resultar no desenvolvimento das competências e qualificações necessárias.

Estas medidas fazem parte de um conjunto mais abrangente de ações políticas que aborda os desafios mais vastos em matéria de competências: melhorar o nível global de competências na UE, otimizando a utilização das competências existentes e antecipando as competências necessárias.

Ao conceber as respetivas intervenções, os Estados-Membros podem aproveitar anos de aprendizagem mútua e de experiência no domínio das políticas de educação, formação e emprego, bem como o financiamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, em especial o Fundo Social Europeu.

#### • **Coerência com as disposições em vigor na mesma área de intervenção**

A presente iniciativa faz parte da Nova Agenda de Competências que se inscreve na primeira prioridade política da Comissão Europeia, «Um novo impulso para o emprego, o crescimento e o investimento». Pretende reforçar o caráter inclusivo do mercado de trabalho e o investimento social, orientando a Europa para uma convergência social ascendente. É coerente e complementar com outras políticas e iniciativas nos domínios da educação e formação e do emprego.

---

<sup>6</sup> Ver secção I.2 do anexo técnico que acompanha a presente proposta, SWD(2016) 195

A UE tem em vigor um conjunto de políticas, instrumentos e iniciativas que favorecem o aumento do nível de competências, em particular o Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas e os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, em especial o Fundo Social Europeu (FSE) (ver mais informações na secção «Incidência orçamental»).

A Recomendação apoiará o processo de reforma iniciado no contexto das metas da estratégia Europa 2020, nomeadamente ao contribuir para os objetivos de aumento da taxa de emprego, redução da pobreza e atenuação do impacto do abandono escolar precoce. Os objetivos globais do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas são sustentados pelas Orientações Gerais para as Políticas Económicas e as Orientações para o Emprego (conjuntamente referidas como «as orientações integradas»). As primeiras visam, em parte, o estímulo ao crescimento, através da implementação de reformas estruturais e da supressão das principais barreiras ao crescimento e ao emprego. As segundas privilegiam ações para facilitar a criação de emprego, reforçar a oferta de mão de obra e de competências, fomentar a inclusão social, combater a pobreza e promover a igualdade de oportunidades. As recomendações específicas por país de 2015<sup>7</sup> evidenciam o facto os programas de ensino e formação profissional que são eficazes e vanguardistas e incluem a formação específica de adultos desempenharem um papel fundamental na melhoria da empregabilidade. Salientam ainda que é preciso reforçar os serviços públicos de emprego em alguns Estados-Membros e que as medidas ativas do mercado de trabalho poderiam ser mais bem orientadas para as pessoas que dele se encontram mais afastadas.

Especificamente no domínio da **educação e da formação**, a presente proposta irá aproveitar várias medidas existentes, materializando mensagens políticas fundamentais sobre a necessidade de reduzir o número de adultos com baixas competências. Incentivará igualmente os Estados-Membros a reforçar sinergias entre medidas políticas que têm de se articular entre si para atingir os resultados esperados, nomeadamente no que respeita às políticas ativas do mercado de trabalho, à orientação e ao aconselhamento, às políticas de educação e formação, incluindo a validação, e às políticas sociais.

O quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020) proporciona aos Estados-Membros uma plataforma para trabalharem em conjunto numa área de intervenção pela qual têm competência. O Relatório Conjunto sobre a Educação e a Formação 2020, adotado em novembro de 2015, estabeleceu prioridades revistas, também para a Agenda Europeia para a educação de adultos<sup>8</sup>, destacando a necessidade de proporcionar competências em literacia, numeracia e literacia digital, bem como uma oferta suficiente de segundas oportunidades conducentes a uma qualificação reconhecida no âmbito do QEQ para as pessoas sem qualificações de nível 4 (ensino secundário superior).

O QEQ inclui qualificações assentes em resultados de aprendizagem obtidos através de percursos formais de ensino geral ou profissional (tais como qualificações de ensino secundário superior). Ao mesmo tempo, a abordagem centrada em resultados de aprendizagem promovida pelo QEQ facilita a aquisição de qualificações com base em aprendizagens em contextos não formais e informais, que constituem a maior parte da aprendizagem seguida pelos adultos. O nível 4 do QEQ é o nível com o qual a maioria dos Estados-Membros correlacionou as respetivas qualificações de ensino secundário superior e

---

<sup>7</sup> Recomendação do Conselho relativa aos Programas Nacionais de Reformas, JO 215/C272 de 18.8.2015.

<sup>8</sup> Resolução do Conselho sobre uma agenda renovada no domínio da educação de adultos (2011/C 372/01).

que é, cada vez mais, o limiar de habilitações para um melhor acesso ao mercado de trabalho e para o prosseguimento de ações de educação e formação. A taxa de emprego das pessoas que não atingiram este nível é inferior em 25 pontos percentuais à daquelas que o concluíram; o número de empregos que procuram pessoas com o ensino de nível secundário superior está em rápido declínio; e mesmo os postos de trabalho classificados como pouco especializados exigirão, no futuro, níveis de competências mais elevados.

A Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 2006 sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida está a ser aplicada pelos Estados-Membros através de programas de estudo em todos os níveis de ensino e formação e destaca a importância das competências em literacia, numeracia e literacia digital.

A Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 2008 relativa à instituição do Quadro Europeu de Qualificações (QE) para a aprendizagem ao longo da vida cria um quadro de referência de níveis de qualificação definidos pelos resultados da aprendizagem. Estabelece ainda que cada nível pode ser alcançado por várias vias de aprendizagem formal, não formal e informal. A par de outras ferramentas, o Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET) é um sistema de créditos baseados em resultados da aprendizagem que facilita a validação da aprendizagens não formais e informais e a progressão modular no sentido da obtenção de uma qualificação.

A Recomendação do Conselho<sup>9</sup> de 2011 sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce consubstancia um quadro para a definição de estratégias globais, incluindo medidas de prevenção, intervenção e compensação, visando estas últimas reintegrar as pessoas que abandonaram o ensino e a formação sem terem concluído o ensino secundário superior. Entre os percursos de compensação contam-se, por exemplo, o ensino de segunda oportunidade ou a aprendizagem não formal acompanhada da validação de aprendizagens anteriores e oportunidades de reingresso no sistema de educação e formação para ajudar os jovens a completar o seu percurso educativo. Todos os Estados-Membros introduziram medidas destinadas a reduzir o abandono escolar precoce que começam a produzir efeitos positivos; em 2015, a taxa média de abandono escolar precoce na UE (grupo etário 18-24) ficou cerca de um ponto percentual aquém da meta de referência de 10% da estratégia Europa 2020, mas com acentuadas variações entre os Estados-Membros. Mesmo que a meta de referência seja alcançada, esses 10 % de pessoas neste grupo etário terão sérias dificuldades em aceder a um emprego sustentável. Além disso, alguns subgrupos nas faixas etárias superiores continuam a registar elevadas taxas de abandono escolar precoce, em especial os adultos que ingressaram na força de trabalho muito novos, os nacionais de países terceiros que residem na UE e outras pessoas oriundas da migração.

A Recomendação do Conselho de 2012 sobre a validação da aprendizagem não formal e informal apela aos Estados-Membros que estabeleçam, até 2018, disposições nacionais para a validação (identificação, documentação, avaliação e certificação) da aprendizagem não formal e informal, designadamente possibilidades de os desempregados ou as pessoas em risco de desemprego se submeterem a uma «auditoria de competências» destinada a identificar as respetivas competências. As disposições criadas para a validação e a avaliação de competências serão fundamentais para a implementação da Garantia para as Competências.

---

<sup>9</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011H0701\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011H0701(01)&from=EN)

Em particular no domínio do **emprego**, a presente proposta irá complementar e aproveitar várias medidas em vigor.

A Recomendação do Conselho de 2013 relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude<sup>10</sup> estabelece que todos os jovens com menos de 25 anos, quer estejam inscritos ou não num centro de emprego - devem receber uma boa oferta de emprego no prazo de quatro meses após terem terminado o ensino formal ou terem ficado desempregados. A oferta deve assumir a forma de um emprego, uma aprendizagem, um estágio ou formação contínua e ser adaptada às necessidades e à situação de cada indivíduo. A Garantia para as Competências apoiará os adultos, independentemente de terem ou não um emprego. Não obstante, para os desempregados, agirá como complemento da Garantia para a Juventude, o que significa que não abrangerá as pessoas que são elegíveis para apoio desta Garantia, uma vez que podem já receber uma oferta de educação e formação.

A Recomendação do Conselho de 2016 sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho reforçou o apoio a mais de 11 milhões de pessoas desempregadas há mais de um ano. Recomenda que devem ser propostas aos desempregados de longa duração avaliações aprofundadas e uma orientação personalizada, bem como um acordo de integração profissional que inclua uma proposta individualizada e a identificação de um ponto de contacto único, o mais tardar, ao completarem 18 meses de desemprego. A Garantia para as Competências poderá fornecer orientações quanto à forma de proporcionar aos desempregados pouco qualificados oportunidades de aumentar as suas competências no âmbito de acordos de integração profissional.

- **Coerência com outras políticas da UE**

A proposta apoia a prioridade da Comissão de impulsionar o emprego e o crescimento. A iniciativa visa dar às pessoas a oportunidade de realizarem plenamente as suas potencialidades e participarem no mercado de trabalho. Ao elevar mais pessoas acima do limiar de empregabilidade, contribuirá para que a Europa aproveite mais eficazmente o seu capital humano, O reforço deste tipo de investimento social favorece a competitividade da Europa, no sentido de uma convergência social ascendente e do crescimento económico.

A Comissão apresentou recentemente um primeiro esboço do Pilar Europeu dos Direitos Sociais anunciado pelo Presidente Juncker em setembro de 2015 e lançou uma ampla consulta pública para recolher os pontos de vista e as reações de todos os interessados. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais definirá um conjunto de princípios essenciais para apoiar o funcionamento correto e equitativo dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social na área do euro. A primeira secção do esboço diz respeito à necessidade de garantir que todos têm acesso a uma educação e formação de qualidade ao longo da vida, para que possam adquirir um nível adequado de competências de base e aptidões essenciais à participação ativa na sociedade e no emprego. Refere especificamente que os jovens e os adultos em idade ativa com baixas competências devem ser incentivados a agir no sentido de as melhorar.

No que respeita à integração dos migrantes, os Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes na UE, adotados em 2004, referem que «os esforços no domínio da educação são fundamentais para preparar os imigrantes, em especial os seus descendentes, para serem participantes mais ativos e com mais êxito na sociedade». Os Estados-Membros

---

<sup>10</sup> Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (2013/C 120/01).

adotaram várias medidas destinadas a melhorar o nível habilitações educativas e a empregabilidade dos nacionais de países terceiros e de outras pessoas com antecedentes migratórios, recorrendo, em alguns casos, a financiamento da UE, em especial o FSE. Em 2014, o Conselho adotou conclusões sobre a integração dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE, onde se reafirmam os Princípios Básicos Comuns. A Garantia para as Competências pode contribuir para a integração dos nacionais de países terceiros e é coerente com as iniciativas da UE associadas à Agenda Europeia da Migração.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE**

### **• Base jurídica**

A proposta tem por base os artigos 165.º e 166.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), ao mesmo tempo que contribui para a promoção de uma mão de obra qualificada, formada e adaptável e de um elevado nível de emprego, tal como enunciado nos artigos 145.º a 147.º do TFUE. O artigo 165.º do TFUE estabelece que a União deve contribuir para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiando e completando a sua ação, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo. O artigo 166.º do TFUE estabelece que a União deve desenvolver uma política de formação profissional que apoie e complete as ações dos Estados-Membros, respeitando plenamente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional.

A presente iniciativa recomenda linhas de ação comuns a implementar pelos Estados-Membros, com apoio europeu. Nela se propõem ações que exigem uma implementação tanto a nível da UE como dos Estados-Membros. A UE proporcionará coordenação, em especial com os instrumentos europeus pertinentes e promovendo a aprendizagem entre pares. Os Estados-Membros continuam a ser inteiramente responsáveis pela conceção, pelo desenvolvimento e pela aplicação das suas próprias disposições (leis, regulamentos, acordos coletivos) para pôr em prática a Garantia para as Competências a nível nacional. A ação a estes dois níveis será complementar e as prerrogativas dos Estados-Membros serão salvaguardadas.

### **• Subsidiariedade**

#### **Razões para uma ação política da UE**

Os temas abrangidos pela presente iniciativa são todos relevantes para a UE; a sua escala significa que é necessária uma ação coerente e coordenada. É necessário que todos os Estados-Membros atuem no sentido de centrar a atenção política e o investimento na consecução de uma redução significativa da percentagem de adultos com baixos níveis de competências na UE. Uma abordagem coordenada a nível da UE poderá assegurar sinergias e cooperação, maximizando as repercussões positivas.

No âmbito da sua ação para o desenvolvimento de uma educação e formação de qualidade e da implementação de uma política de formação profissional, a UE é responsável por incentivar a cooperação entre os Estados-Membros, apoiando e, se necessário, completando a sua ação. Os Estados-Membros concordaram, no âmbito do quadro estratégico para a educação e a formação 2020, que a percentagem de pessoas com baixos níveis de competências é demasiado elevada e que este é um problema que deve ser abordado à escala da UE. Sem prejuízo da responsabilidade dos Estados-Membros, a Recomendação dá forma concreta a estas ambições, proporcionando orientações sobre medidas destinadas a melhorar

as possibilidades de aumentar os níveis de competências para as pessoas pouco qualificadas e aproveitando as melhores práticas identificadas através da aprendizagem mútua e de análises sobre esta problemática.

No desenvolvimento de uma estratégia de emprego, a UE é responsável por coordenar, fomentar a cooperação e apoiar a ação dos Estados-Membros. Ao mesmo tempo que respeita as competências dos Estados-Membros, a Recomendação dá substância a esta ambição, ao tirar partido do intercâmbio de melhores práticas.

O fraco desempenho dos mercados de trabalho nacionais devido à elevada percentagem de adultos com baixos níveis de competências e a deficiente inclusão social das pessoas nesta categoria podem ter repercussões económicas adversas e prejudicar a coesão social e económica em toda a UE. São vários os desafios associados à oferta de oportunidades de aquisição de novas competências e a presente iniciativa contribuirá para uma melhor eficácia e normas mais rigorosas na disponibilização dessas oportunidades. Assenta em práticas nacionais bem sucedidas, traduzindo-as numa ação concreta que ajudará os Estados-Membros a melhorar a qualidade e o impacto das suas políticas sociais, de educação e formação e de emprego orientadas para as pessoas com baixos níveis de competências.

- **Proporcionalidade**

A Recomendação aponta, a título indicativo, as ações a empreender à escala nacional. Satisfaz o princípio da proporcionalidade, na medida em que estabelece um quadro flexível e orientações para os processos de modernização e reforma nos Estados-Membros. Tem por base exemplos de boas práticas de toda a UE e reconhece que a especificidade das situações a nível nacional, regional ou local pode induzir diferenças na forma como a Recomendação é aplicada. Os Estados-Membros designarão as autoridades competentes pela aplicação da Recomendação e poderão dar prioridade a determinados grupos, em função das circunstâncias nacionais e dos recursos disponíveis.

A Recomendação proporciona um quadro de ação para apoiar as pessoas pouco qualificadas e dotá-las de mais competências, limitando-se a orientar as autoridades públicas e outros prestadores de serviços nesta área sobre as principais fases de conceção e implementação de uma Garantia para as Competências. Além disso, permite aos Estados-Membros uma grande flexibilidade na conceção e no conteúdo das medidas de implementação a nível nacional.

A ação proposta respeita as práticas e a diversidade dos sistemas nacionais. Atende à necessidade de proporcionar aos Estados-Membros uma abordagem diferenciada que traduza as diferentes realidades económicas, financeiras e sociais, bem como as condições específicas do mercado de trabalho.

A Garantia para as Competências deve ser implementada numa base voluntária, assente num compromisso assumido pela pessoa em causa e no seu interesse em adquirir novas competências, em conformidade com as modalidades de implementação instituídas pelos Estados-Membros.

- **Escolha do instrumento**

A escolha do instrumento - uma recomendação do Conselho - é proporcionada e baseia-se no atual acervo de direito da UE, estando em consonância com o tipo de instrumentos disponíveis para uma intervenção europeia nas áreas da educação e formação e do emprego. A experiência do passado, em especial com o QEQ, demonstrou que uma recomendação é capaz de gerar reformas estruturais nos Estados-Membros.

### **3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

- **Consulta das partes interessadas**

As abordagens possíveis para dar resposta ao desafio dos baixos níveis de competências da população em idade ativa foram alvo de consultas em vários contextos e com as partes interessadas, tais como se descreve de seguida.

Os parceiros sociais manifestaram amplo apoio à iniciativa e vontade de trabalhar para responder ao desafio colocado pelas baixas competências dos adultos. Os sindicatos consideram as competências de base um direito fundamental e salientaram a importância de poder contar com serviços de orientação adequados e acessíveis a todos, bem como a necessidade de ter em conta a aprendizagem anterior de cada indivíduo. Destacaram ainda que, muitas vezes, os trabalhadores com baixos níveis de competências não frequentam a formação de que necessitam devido a compromissos familiares ou profissionais. Como tal, consideram que deve ser dada aos Estados-Membros flexibilidade na implementação da iniciativa. Os empregadores sublinharam que assegurar a aquisição de competências de base é uma responsabilidade dos Estados-Membros, destacando, ao mesmo tempo, a importância do empenho individual em ações destinadas a aumentar o nível de competências. Deve ser tida em conta a adequação das competências às necessidades das empresas. Os empregadores sugeriram que a oferta deve ser adaptada às circunstâncias de subgrupos específicos de trabalhadores pouco qualificados (por exemplo, desempregados/ com emprego) e assinalaram a necessidade de disponibilizar formação adequada às necessidades de um grupo-alvo adulto.

Os responsáveis superiores na área do ensino e da formação profissionais (EFP) foram também consultados sobre formas de colmatar o défice de competências das pessoas em idade ativa. Muitos respondentes defenderam a necessidade de uma ação dirigida especificamente aos adultos pouco com baixos níveis de competências. Entre as questões que mereceram destaque contam-se a necessidade de motivar os adultos a participar na aprendizagem, de adaptar a oferta às necessidades de quem aprende e de visar subgrupos específicos de adultos com baixos níveis de competências, bem como a importância dos mecanismos de validação das competências adquiridas através da aprendizagem informal e não formal e de serviços de orientação eficazes. O papel fundamental dos serviços públicos de emprego foi também repetidamente mencionado.

No quadro do Comité Consultivo Tripartido para a formação profissional, foram realizadas consultas sobre a Nova Agenda de Competências. Mais especificamente no que respeita à questão das pessoas com baixos níveis de competências, reuniu consenso generalizado a ideia de que a aquisição de sólidas competências de base é uma condição essencial para qualquer aprendizagem posterior, para aceder ao emprego e para possibilitar o desempenho de um papel ativo na sociedade, devendo os Estados-Membros assegurar que todos os adultos adquirem aptidões mínimas. Em paralelo com as competências básicas em literacia e numeracia, deve agora assegurar-se o domínio de um conjunto mínimo de competências digitais. Para os adultos que carecem destas competências, há que disponibilizar programas de ensino específicos, adaptados às necessidades dos trabalhadores para os ajudar a ultrapassar a eventual falta de motivação. Do lado dos empregadores, foi realçado o facto de a oferta das competências de base ser uma responsabilidade do Estado, não devendo os empregadores suportar todos os encargos inerentes à correção das ineficiências dos sistemas de educação e formação iniciais. Os sindicatos sublinharam que podem desempenhar um papel fundamental na sensibilização para as vantagens do aumento dos níveis de competências e as oportunidades disponíveis, bem como na celebração de acordos com os empregadores no

sentido de garantir aos trabalhadores um melhor acesso a essas oportunidades. Foram destacados alguns exemplos de acordos entre os parceiros sociais com resultados positivos, como é o caso da recente experiência, em França, de criação de um certificado interdisciplinar de competências de base e aptidões profissionais, acordado pelos parceiros sociais e destinado a trabalhadores pouco qualificados ou desempregados.

De um modo geral, as respostas sublinharam que são necessários serviços de orientação e apoio adaptados aos aprendentes adultos, um oferta flexível adequada às diferentes circunstâncias dos grupos distintos de aprendentes adultos e a consolidação das competências que cada indivíduo já possui.

No âmbito de reuniões dos comités relevantes, de grupos consultivos e de trabalho e em outros contextos, foram também debatidas estas questões com as autoridades nacionais, os parceiros sociais, os representantes dos órgãos de poder local e regional e outras partes interessadas.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

O inquérito PIAAC fornece dados exaustivos sobre os níveis de competências dos adultos em 17 Estados-Membros e o impacto dessas competências nas oportunidades de vida das pessoas, bem como na competitividade e no crescimento dos países. Realça também a significativa proporção de adultos na UE que têm dificuldades de leitura, escrita, aritmética e de utilização das novas tecnologias. Os dados sobre a relação entre o nível de competências, as qualificações e a empregabilidade proveem do inquérito PIAAC, do estudo PISA e do Inquérito às Forças de Trabalho.

Num estudo de 2015, o Observatório Europeu das Políticas de Emprego procedeu a uma análise aprofundada da oferta pública de formação em todos os Estados-Membros destinada a aumentar as competências dos adultos desempregados (25-64 anos) com baixos níveis de qualificações ou competências de base inadequadas. Os resultados apontam para que as ações de formação com avaliação mais positiva parecem bem adaptadas às potencialidades do candidato a emprego; satisfazem as necessidades dos empregadores (locais) em termos de competências; conduzem a qualificações profissionais formais; são de menor dimensão; e visam grupos desfavorecidos específicos e determinadas profissões. O estudo concluiu igualmente que as abordagens individualizadas são fundamentais para a eficácia da formação e que é necessário orientar e acompanhar as pessoas que completam uma formação, especialmente as que se consideram afastadas do mercado de trabalho e que enfrentam múltiplos obstáculos ao emprego, com vista à manutenção de um percurso de aprendizagem ao longo da vida.

O inventário europeu da validação da aprendizagem não formal e informal realizado pelo Cedefop de dois em dois anos, a par do exercício de acompanhamento do QEQ também assegurado pelo Cedefop, fornece uma panorâmica dos progressos dos Estados-Membros na implementação da Recomendação do Conselho de 2012 sobre validação da aprendizagem não formal e informal.

O estudo *Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*, da rede Eurydice (2015), enumera as ofertas e os programas específicos de aquisição de competências de base conducentes a qualificações de nível secundário inferior e superior para os adultos nos Estados-Membros. Outros estudos sobre a aprendizagem de adultos com incidência na qualidade, no financiamento e na eficiência das intervenções

políticas, assim como os resultados de grupos de trabalho nesta área, fornecem amplas informações sobre a situação e as boas práticas nos Estados-Membros.

Um estudo a publicar brevemente pelo CEDEFOP<sup>11</sup> faz uma análise dos custos, nomeadamente sociais, e das consequências das baixas qualificações.

- **Avaliação de impacto**

O instrumento proposto — uma recomendação do Conselho — proporciona orientações quanto à organização da oferta de oportunidades de aumento dos níveis de competências para os adultos, deixando, porém, uma grande margem de manobra aos Estados-Membros sobre a forma de conceber e aplicar as medidas necessárias. Este facto limita a possibilidade de identificar claramente e antecipadamente o impacto. Por conseguinte, não foi realizada qualquer avaliação de impacto. Não obstante, foi elaborado um relatório de análise que inclui uma secção onde se referem os possíveis impactos e custos; esse relatório figura em anexo ao documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação sobre a Agenda das Competências.

As propostas apresentadas na Recomendação baseiam-se numa análise exaustiva dos dados estatísticos disponíveis, bem como dos resultados das políticas e da oferta nos Estados-Membros. Em vez de uma avaliação de impacto exaustiva, foi adotada uma abordagem mais proporcionada, na sequência da qual foi preparado um relatório de análise; esse relatório figura em anexo ao documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação sobre a Agenda das Competências.

Esta análise revelou que, se nada for feito, é de se esperar um agravamento das oportunidades de emprego das pessoas com baixos níveis de competências; por outro lado, deverá manter-se a tendência para se exigirem competências cada vez mais elevadas, o que aumenta o risco de não empregabilidade das pessoas pouco especializadas. É improvável que se consiga alterar esta situação com a continuação do investimento nos atuais programas de aumento dos níveis de competências, que não têm necessariamente a qualidade e o impacto esperados, nem são especialmente bem adaptados às necessidades heterogéneas do grupo-alvo. A necessidade de agir é, pois, evidente. No que respeita ao âmbito das medidas a adotar, a análise identificou como a opção mais coerente com os objetivos políticos da UE uma Recomendação do Conselho que estabeleça uma Garantia para as Competências destinadas aos adultos pouco qualificados. Tem a vantagem de conjugar um compromisso à escala europeia com a ação a nível nacional assente num forte empenho político em solucionar o problema das baixas competências da população em idade ativa, definindo um quadro completo e sistemático de percursos com vista ao aumento dos níveis de competências, ao mesmo tempo que permite aos Estados-Membros a flexibilidade para estabelecer as modalidades de implementação.

Com base em modelos macroeconómicos, o Cedefop calculou o impacto potencial de níveis mais elevados de competências no crescimento do PIB *per capita*, usando dados do mercado observados (PIB/PIB *per capita*) e outras variáveis macroeconómicas relevantes da base de dados AMECO da Comissão Europeia e da base de dados do *Conference Board*. A estimativa revela que um aumento de um ponto percentual nos níveis intermédios de competências da população adulta (CITE 3-4) pode induzir um crescimento do PIB *per capita* de 0,99 pontos percentuais. Recorrendo a estes indícios empíricos, o Cedefop simulou o crescimento a longo

---

<sup>11</sup> CEDEFOP (2016, a publicar brevemente). *Economic and social consequences of low skilled adults in the EU*, documento de investigação do Cedefop.

prazo do produto com base em níveis de competências mais elevados. Esta simulação mostra que, por comparação com o cenário de base do Cedefop de diminuição da percentagem de adultos com baixos níveis de competências, uma nova redução (de 4 pontos percentuais) da proporção de adultos pouco qualificados na população adulta resultaria num aumento do PIB anual da UE de aproximadamente 350 mil milhões de euros.

- **Direitos fundamentais**

Um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas de 2015 é garantir que todos os jovens e uma parte substancial dos adultos, tanto homens como mulheres, atinjam o domínio da leitura e da escrita até 2030.

O artigo 14.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua. Não obstante este direito universal, uma parte significativa da população da UE não se mantém no sistema formal de ensino e formação por tempo suficiente para adquirir um nível mínimo de competências e o acesso às oportunidades de aprendizagem uma vez acabada a escola não é equitativamente distribuído entre os cidadãos da União. A presente proposta tem por objetivo promover uma maior equidade, proporcionando aos adultos pouco qualificados a oportunidade de adquirir um nível mínimo de competências de base e progredir para uma qualificação formal.

Na União Europeia, o direito à proteção dos dados pessoais está consagrado no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Sempre que as medidas previstas na presente Recomendação impliquem o tratamento de dados pessoais, devem ser realizadas em conformidade com a legislação da UE em matéria de proteção de dados pessoais, em especial a Diretiva 95/46/CE relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados<sup>12</sup> e as respetivas medidas nacionais de execução, bem como o Regulamento (CE) n.º 45/2001 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados<sup>13</sup>.

A Diretiva 95/46/CE será substituída pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados)<sup>14</sup>, que é aplicável a partir de 25 de maio de 2018.

#### **4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

Para que a proposta de Recomendação do Conselho possa ser implementada com êxito, será necessário assegurar um financiamento adequado. Sem desprezitar os compromissos assumidos pelos Estados-Membros no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a proposta terá implicações em termos de recursos a nível nacional. No entanto, os Estados-Membros são incentivados recorrer ao apoio financeiro da UE, nomeadamente através da possível reafetação de verbas ao abrigo dos programas do FSE.

---

<sup>12</sup> JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>13</sup> JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

<sup>14</sup> JO L 119 de 4.5.2016, p. 1-88.

A Recomendação permite aos Estados-Membros uma grande margem de manobra quanto às disposições de aplicação e aos grupos prioritários, o que significa que não é possível proceder a uma estimativa, à escala da UE, dos custos de aplicação da Garantia. Contudo, foram desenvolvidos alguns cenários com recurso a variáveis fundamentais (o número de pessoas que participarão na Garantia para as Competências e o custo da intervenção por indivíduo) que dão uma indicação da ampla gama de custos que é possível prever. A secção 3.4 do anexo I do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Nova Agenda de Competências para a Europa inclui mais informações sobre esta matéria.

Investir na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida é um dos 11 objetivos da política europeia de coesão, e o atual regulamento do Fundo Social Europeu (FSE) refere especificamente a melhoria do acesso à aprendizagem ao longo da vida e a atualização das competências e das aptidões da força de trabalho. Podem ser também usados recursos existentes de fundos que promovem a inclusão social (por exemplo, FSE, EaSi, FEAD, FEG) ou o desenvolvimento de competências setoriais (por exemplo, FEADER), em especial para apoiar grupos desfavorecidos, como os adultos desempregados com baixos níveis de competências, as pessoas economicamente inativas e os migrantes. Durante o atual período de programação (2014-2020), prevê-se que os programas do FSE possibilitarão a obtenção de uma qualificação a quase três milhões de pessoas. Mais de 27 mil milhões de euros do FSE serão investidos na educação e na formação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida e mais de 6 mil milhões de euros a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

A Recomendação prevê um quadro flexível de intervenção que permite aos Estados-Membros adaptarem a afetação dos recursos existentes para apoiarem os trabalhadores com baixos níveis de competências, em função da respetiva situação orçamental. Além disso, a implementação terá essencialmente por base as políticas e a oferta existentes, uma vez que os Estados-Membros têm já em vigor sistemas, ou elementos de sistemas, que visam as pessoas pouco qualificadas e preveem formas de aumentar as suas competências. Os Estados-Membros comprometeram-se a criar mecanismos de validação, incluindo auditorias de competências destinadas a grupos vulneráveis, em conformidade com a Recomendação sobre a validação da aprendizagem não formal e informal. Recentemente, no Relatório Conjunto sobre a Educação e a Formação 2020, os Estados-Membros confirmaram o seu compromisso político para com a redução do número de pessoas pouco qualificadas e com baixos níveis de competências. Em toda a UE, existem programas de formação em competências de base e competências digitais, bem como oportunidades de aquisição de qualificações de nível secundário superior numa fase posterior da vida.

A aplicação da Recomendação a nível nacional implicará um custo administrativo com a criação de percursos coerentes de aumento dos níveis de competências, a adaptação das capacidades administrativas e a formação de pessoal, a coordenação da forma como são implementadas as medidas, as auditorias de competências e a concretização de ações de educação e formação adaptadas a circunstâncias específicas. No entanto, o impacto orçamental global pode ser limitado a médio prazo, quando este investimento se traduzir em transições mais frequentes para o emprego, salários mais elevados, uma mão de obra mais produtiva, uma melhor previsão das competências exigidas às gerações futuras (em especial se for acompanhada de outras reformas pertinentes em matéria de competências) e numa sociedade mais integrada e equitativa.

Um estudo do Cedefop a publicar brevemente enumera as seguintes vantagens decorrentes do **aumento dos níveis de competências**:

- (a) Aumento da carga fiscal sobre o trabalho;
- (b) Aumento dos impostos indiretos resultante do maior rendimento disponível de uma mão de obra mais qualificada;
- (c) Diminuição dos subsídios de desemprego (devido à melhoria da situação de emprego decorrente de qualificações mais elevadas), o que, a longo prazo, beneficia os orçamentos públicos;
- (d) Redução da despesa com cuidados de saúde;
- (e) Redução das despesas em virtude da diminuição da atividade criminosa.

A proposta de Recomendação do Conselho não implica recursos orçamentais ou humanos suplementares para a Comissão.

## **5. OUTROS ELEMENTOS**

### **• Planos de execução e mecanismos de acompanhamento, avaliação e informação**

A Recomendação apela aos Estados-Membros que elaborem, no prazo de um ano a contar da sua adoção, um plano de ação para a sua implementação. Este plano deve incluir disposições de coordenação, grupos-alvo prioritários identificados a nível nacional e os recursos financeiros mobilizados.

A fim de garantir a eficácia, a Recomendação propõe igualmente a adoção, a nível nacional, de mecanismos adequados para acompanhar e avaliar as medidas tomadas e o seu impacto em termos da melhoria dos níveis de competências básicas e digitais e da redução do número de pessoas pouco qualificadas. Estes resultados deverão ser analisados e constituir a base para, se for caso disso, adaptar as medidas de aplicação.

Os progressos na prossecução dos objetivos da iniciativa deverão ser avaliados a nível da UE através dos mecanismos de informação existentes no âmbito do Semestre Europeu e do processo EF 2020, não obstante eventuais disposições criadas após 2020.

### **• Explicação pormenorizada das disposições específicas**

#### **Números 1 e 2**

A presente proposta recomenda aos Estados-Membros o estabelecimento de uma Garantia para as Competências que permita às pessoas que abandonaram a educação ou a formação inicial sem concluir o ensino secundário superior ou equivalente (nível 4 do QEQ), e que não são elegíveis para apoio ao abrigo da Garantia para a Juventude, aceder a percursos que visam o aumento dos níveis de competências que as habilitem a:

- Adquirir um nível mínimo de competências em literacia, numeracia e literacia digital, e/ou
- Progredir no sentido de obterem uma qualificação de nível 4 do QEQ ou equivalente e um conjunto mais vasto de competências, com base na Recomendação sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida.

O nível 4 do QEQ é o nível com o qual a maioria dos Estados-Membros referenciou as respetivas qualificações de ensino secundário superior e equivalentes e que é, cada vez mais, o nível mínimo de habilitações para aceder a um emprego especializado no mercado de trabalho e prosseguir ações de educação e formação (ver secção «Novos desafios»).

O nível 4 do QEQ é o nível de habilitações atingido no final do ensino secundário superior na maioria dos Estados-Membros que referenciaram o respetivo sistema de qualificações com o QEQ e que dá acesso ao prosseguimento de estudos de nível universitário. O QEQ permite a referenciação de qualificações obtidas através da aprendizagem formal, não formal e informal e, uma vez que os adultos são mais suscetíveis de optar por aprendizagens não formais, a Recomendação propõe a utilização dos níveis de referência do QEQ.

A expressão «adulto pouco qualificado» é definido nos considerandos como uma pessoa que abandonou o sistema de educação e formação inicial sem ter concluído o ensino secundário superior e que não é elegível para apoio ao abrigo da Garantia para a Juventude.

A Garantia para as Competências comporta três fases e a sua implementação deve ter por base num conjunto de princípios fundamentais desenvolvidos a partir de exemplos de melhores práticas. As três fases são:

- avaliação de competências para identificar as que a pessoa em causa já possui e aquelas de que necessita,
- uma oferta adaptada de ensino e formação, e
- validação e reconhecimento das competências adquiridas através da Garantia para as Competências, em conformidade com o quadro e os sistemas nacionais de qualificações.

#### **Números 3 a 4 — Avaliação de competências**

Muitas vezes, as pessoas com baixos níveis de literacia, numeracia e literacia digital já dispõem de competências, nomeadamente competências profissionais, mas apresentam lacunas específicas em competências de base ou num conjunto mais vasto de competências; oferecer a todas as pessoas um percurso de ensino ou de formação normalizado que não tenha em conta as competências que já possuem seria ineficaz e contraproducente. Por conseguinte, uma oferta eficaz passa essencialmente por adaptar a formação às necessidades individuais. A avaliação de competências tem por objetivo identificar aquelas que foram já adquiridas, bem como eventuais lacunas que tenham de ser colmatadas para que a pessoa em causa possa atingir um determinado nível.

Poderá assumir a forma de uma «auditoria de competências», tal como proposto na Recomendação do Conselho de 2012 sobre a validação da aprendizagem não formal e informal; de um modo geral, esta auditoria resulta num enunciado de competências que pode constituir a base de um plano para as fases seguintes da formação e das ações de apoio disponíveis. Este tipo de auditorias de competências já se encontra disponível em vários países europeus, podendo ser fonte de inspiração para os países que as pretendam desenvolver. Uma ferramenta de avaliação desenvolvida pela OCDE com o apoio da Comissão, intitulada *Education and Skills Online*, fornece resultados individuais associados aos parâmetros usados no PIACC para medir as competências em literacia, numeracia e resolução de problemas em ambientes digitais. Alguns países europeus desenvolveram já uma versão desta ferramenta na língua nacional.

O que se propõe é que os Estados-Membros deem aos adultos pouco qualificados a possibilidade de se submeterem a uma avaliação, por exemplo sob a forma de uma auditoria de competências, a fim de identificar as competências que já possuem e as precisam de obter.

#### **Números 5 a 8 — Uma oferta de aprendizagem adaptada e flexível**

Os resultados da avaliação de competências constituirão a base para uma oferta adaptada de educação e formação à pessoa em questão. A principal característica da oferta de aprendizagem a cada beneficiário é o facto de ser concebida para colmatar as lacunas de competências específicas que foram identificadas na avaliação de competências. A oferta pode, pois, dizer respeito a formação de competências em literacia, numeracia ou literacia digital ou a uma combinação destas, ou ainda a uma formação conducente a uma qualificação.

A oferta pode desenrolar-se em duas fases, mas deve, desde o início, dar lugar à progressão para uma qualificação de nível 4 do QEQ. Tendo em conta as necessidades de melhoria de competências identificadas, os programas devem concentrar-se primeiramente na formação de competências em literacia, numeracia e literacia digital dos aprendentes, proporcionando-lhes uma base sólida para prosseguirem uma aprendizagem e, em última análise, obterem uma qualificação. Os programas poderão também concentrar-se imediatamente na progressão para uma qualificação de nível 4 do QEQ ou equivalente, se a avaliação de competências demonstrar que tal é possível num caso específico.

Para eliminar os obstáculos à participação em ações conducentes ao aumento dos níveis de competências, a oferta de educação e formação deverá ser flexível e adaptada aos hábitos de aprendizagem dos adultos. Por conseguinte, a Recomendação sublinha a necessidade de contextos de aprendizagem adequados, professores e formadores devidamente qualificados, métodos de ensino adequados à idade e recurso à aprendizagem digital. Os adultos que no passado não tiveram experiências de aprendizagem positivas são motivados pelos progressos que fazem; este resultado pode ser atingido com a estruturação da oferta de educação e formação em unidades geríveis de resultados de aprendizagem, que podem ser documentados, avaliados e validados individualmente.

Quando existe oferta de formação que leva a uma qualificação, é importante que essa seja relevante para as necessidades do mercado de trabalho, para que a oferta de melhoria de competências corresponda às lacunas existentes a nível local e regional.

### **Número 9 - Validação e reconhecimento**

A Recomendação propõe que os Estados-Membros aproveitem as disposições existentes em matéria de validação para avaliar e certificar as competências adquiridas através da Garantia para as Competências e assegurar o seu reconhecimento com vista à obtenção de uma qualificação, em conformidade com o quadro e os sistemas nacionais de qualificações.

A validação irá permitir o registo dos progressos dos aprendentes em diferentes fases do percurso, de modo a que possam acumular créditos para fins de obtenção de uma qualificação ou de uma qualificação parcial no quadro nacional de qualificações equivalente ao nível 4 do QEQ. Tal é mais fácil se os quadros nacionais de qualificações previrem progressões graduais, transparentes e conducentes a uma qualificação plena para os adultos pouco qualificados e permitirem a obtenção de resultados de aprendizagem em contextos diferentes.

A implementação da Garantia para as Competências deverá ter por base um conjunto de princípios fundamentais, expostos mais adiante.

### **Número 11 - Coordenação e parceria**

A oferta da educação de adultos peca, muitas vezes, por ser fragmentada; é possível que as estratégias sejam definidas por diferentes organismos governamentais com responsabilidades por subgrupos distintos; a educação e a formação de adultos são ministradas por uma multiplicidade de prestadores; a oferta disponível pode ser diferente de uma localidade para

outra. O apoio prestado aos adultos pouco qualificados ao abrigo de políticas ativas do mercado de trabalho nem sempre se centra na avaliação das necessidades de melhoria de competências a longo prazo e, na maioria dos casos, visa apenas os desempregados.

Uma coordenação eficaz das políticas e da oferta disponível constitui um dos principais fatores de eficácia comprovada para ajudar a garantir que a intervenção pública em matéria de educação de adultos atinge os seus objetivos<sup>15</sup>. Embora a coordenação das políticas seja essencial, a fase de implementação só poderá ser bem sucedida com a participação ativa de um vasto conjunto de intervenientes e a criação de parcerias é fundamental para o seu êxito.

Por conseguinte, a presente proposta recomenda que os Estados-Membros designem um organismo, ou um número limitado de organismos, com responsabilidade pela implementação da Garantia para as Competências, mediante a coordenação do trabalho das autoridades públicas relevantes e o apoio a parcerias que envolvam uma ampla gama de intervenientes. Para tal, é necessário prestar maior atenção à coordenação eficaz das várias autoridades públicas, nomeadamente os serviços públicos de emprego, os prestadores e os organismos que asseguram serviços de orientação profissional e validação.

Importa incentivar parcerias que reúnam uma grande variedade de agentes, parceiros sociais, estabelecimentos de ensino e formação, entidades patronais, organizações setoriais e intermediárias a nível local e regional, agentes económicos regionais e sociais, serviços sociais, comunitários e de emprego, bibliotecas, organizações da sociedade civil, etc. As autoridades locais podem também desempenhar um papel importante na identificação das necessidades a nível local e na sensibilização junto do grupo-alvo. Todos estes intervenientes podem desempenhar uma função crucial na implementação das diferentes fases da Garantia e garantir ações de sensibilização e orientação ao longo de todo o processo.

### **Números 12-16 - Medidas de sensibilização, orientação e apoio**

Os dados disponíveis demonstram que muitos adultos não estão conscientes dos benefícios de elevar os seus níveis de competências ou das oportunidades de as melhorar que não impliquem um regresso a um contexto de ensino formal. São necessárias estratégias de sensibilização cuidadosamente orientadas para encorajar as pessoas a entrar em contacto com os serviços competentes. A conceção dessas medidas de sensibilização deve assentar numa visão adequada dos vários subgrupos que compõem a população com baixos níveis de competências, uma vez que cada um poderá precisar de uma abordagem ligeiramente diferente. Os desempregados inscritos, por exemplo, podem ser mais facilmente sensibilizados através de organismos que os ajudem a regressar ao mercado de trabalho. Por outro lado, as pessoas com emprego podem ser sensibilizadas através da participação ativa do empregador ou dos sindicatos. Poderão ser necessárias medidas específicas para sensibilizar os migrantes se estes não estiverem familiarizados com a língua do país de acolhimento, etc. As ações devem sensibilizar os adultos para os benefícios do aumento dos níveis de competências, informá-los das medidas de orientação e apoio disponíveis e das oportunidades de aprendizagem existentes, proporcionando-lhes incentivos para que as aproveitem.

A sensibilização é apenas um passo para dar a conhecer às pessoas com baixos níveis de competências oportunidades de os aumentar. A orientação é outro pré-requisito, na medida em que são prestados aconselhamento e informações sobre as implicações da Garantia para as

---

<sup>15</sup> «An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe», Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, 2015.

Competências, a quem se dirigir para participar e como se manter motivado ao longo de todo o processo. Estes serviços de orientação e apoio devem ser disponibilizados aos aprendentes em todas as fases do percurso conducente ao aumento dos níveis de competências.

A Recomendação apela ao apoio à formação profissional inicial e contínua do pessoal envolvido na educação de adultos, bem como ao reconhecimento do seu papel fundamental em ministrar as ações de educação e formação destinadas aos adultos com baixos níveis de competências e prestar aconselhamento e apoio.

Para além das ações de sensibilização e orientação, os Estados-Membros podem também considerar apoios específicos para suprimir os obstáculos à participação. A Recomendação fornece exemplos deste tipo de medidas diretas e indiretas, incluindo direitos a licenças de formação ou incentivos financeiros destinados aos aprendentes ou ainda apoios aos empregadores para os encorajar a fomentar o aumento dos níveis de competências dos respetivos trabalhadores. Também os incentivos e os desincentivos financeiros influenciam a decisão de investir em competências, tanto para o aprendente como para o empregador, e têm de ser revistos.

### **Números 17-26**

O êxito da Recomendação depende do rigor com que são monitorizadas e avaliadas regularmente as medidas adotadas na sua conceção e implementação, a fim de criar um círculo virtuoso de verificações e melhorias que são automaticamente refletidas na forma como é aplicada. Um dos resultados duradouros da presente iniciativa será um inventário das medidas que se revelam eficazes e que podem ser partilhadas por todos os Estados-Membros e a Comissão para fundamentar e melhorar continuamente as práticas. Através da plataforma eletrónica para a educação de adultos na Europa (EPALE), serão rapidamente disponibilizadas as informações recolhidas a todos os agentes envolvidos nas ações conducentes ao aumento dos níveis de competências para as pessoas que delas precisam, em conformidade com a presente Recomendação. Criada para facilitar o intercâmbio de boas práticas e a colaboração entre os profissionais responsáveis pela educação de adultos, a plataforma funcionará como um repositório de materiais didáticos, de ferramentas de avaliação e de outros instrumentos para todas as entidades responsáveis pela aplicação da presente Recomendação.

Os países são convidados a estabelecer, no prazo de um ano a contar da adoção da presente Recomendação, um plano de ação para a sua aplicação. O plano deverá indicar os grupos-alvo prioritários definidos a nível nacional com base nos resultados da identificação dos adultos com baixos níveis de competências, em função das circunstâncias nacionais e dos recursos disponíveis, tendo como ponto de partida os resultados do primeiro PIAAC, quando necessário.

Com base nos resultados do exercício de acompanhamento e avaliação a nível nacional (a partilhar no âmbito do Semestre Europeu e dos processos EF 2020) e nos planos de ação nacionais, a Comissão fará um balanço das medidas postas em prática até ao final de 2018. A Comissão apresentará ao Conselho um relatório exaustivo da avaliação do impacto e dos resultados da Garantia para as Competências em toda a UE, no prazo de cinco anos a contar da data de adoção da Recomendação.

Os dados recolhidos pelo Eurostat através do Inquérito anual às Forças de Trabalho, o Inquérito à Educação de Formação de Adultos e o Inquérito à Formação Profissional apoiarão

este processo, bem como os trabalhos da OCDE em curso sobre o inquérito PIAAC. A Comissão trabalhará em conjunto com os Estados-Membros para ajudar a orientar recursos financeiros da UE para a participação no PIAAC e para a análise de subsidiariedade dos dados resultantes do PIAAC.

Proposta de

## **RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**

**relativa ao estabelecimento de uma Garantia para as Competências**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

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

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Na sociedade de hoje, é imperativo que todas as pessoas disponham de níveis suficientes de literacia, numeracia e literacia digital que lhes permitam realizar todas as suas potencialidades, desempenhar um papel ativo na sociedade e assumir as suas responsabilidades sociais e cívicas. Estas competências são também essenciais para aceder ao mercado de trabalho e nele progredir, bem como para prosseguir ações de educação e formação. As qualificações obtidas com a conclusão do ensino secundário superior geral ou profissional e que correspondem ao nível 4 do Quadro Europeu de Qualificações (QE4) são cada vez mais consideradas como as necessárias para garantir o acesso ao mercado de trabalho e a novas oportunidades de educação e formação.
- (2) Cada vez mais, as ofertas de emprego (tanto novos empregos como empregos de substituição) exigem níveis mais elevados e um leque mais alargado de competências. No futuro, será menor a oferta de empregos pouco especializados. Mas mesmo estes empregos pouco especializados, que tradicionalmente não requerem qualificações ou apenas qualificações de nível inferior, estão a tornar-se cada vez mais exigentes. A grande maioria dos empregos exigirá um certo grau de competências digitais e serão cada vez mais os empregos pouco especializados para os quais são necessárias algumas competências essenciais ou genéricas (comunicação, resolução de problemas, trabalho em equipa, competências emocionais).
- (3) Em 2015, 64 milhões de pessoas, isto é, mais de um quarto da população da União Europeia entre os 25 e os 64 anos, deixaram o ensino e a formação iniciais com, no máximo, uma qualificação de ensino secundário inferior<sup>16</sup>. Embora não exista qualquer medida dos níveis de competências de base destas pessoas, o inquérito sobre as competências dos adultos da OCDE, que testa níveis de literacia e numeracia e utilização das TIC em ambientes de forte componente tecnológica, revela que proporções idênticas de adultos na faixa etária 16-65 apresentavam desempenhos correspondentes ao nível mais baixo de proficiência em 17 Estados-Membros da UE.
- (4) Além disso, os dados do estudo PISA evidenciam uma proporção significativa de jovens com 15 anos de idade que obtêm resultados negativos em leitura (17,8%),

---

<sup>16</sup> Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho de 2015.

matemática (22,1%) e ciências (16,6%), resultados esses que ficam aquém da meta de referência de 15% fixada no programa EF 2020.

- (5) Esta prova empírica indicaria que entre 20 e 25 % dos europeus adultos carecem das competências necessárias para continuar a aprender e são menos suscetíveis de frequentar ações de aprendizagem ou de participar plenamente numa economia e sociedade de forte componente digital. Estas pessoas correm um maior risco de desemprego, registam maior incidência de pobreza e de exclusão social e riscos mais importantes para a saúde, têm uma esperança de vida mais baixa e os seus filhos têm maiores probabilidades de insucesso escolar.
- (6) As pessoas pouco qualificadas com graves insuficiências nas competências básicas representam uma proporção elevada dos desempregados, em especial os desempregados de longa duração. Estas insuficiências dificultam o seu regresso ao mercado de trabalho. O mesmo é válido para outros grupos vulneráveis, como por exemplo os trabalhadores mais velhos, as pessoas economicamente inativas e os nacionais de países terceiros.
- (7) As políticas dos Estados-Membros para reduzir o abandono precoce do ensino e da formação, e que têm na base medidas de prevenção, intervenção e compensação, estão a produzir efeitos positivos; em 2015, a taxa média de abandono escolar precoce na UE (no grupo etário 18-24) ficou cerca de um ponto percentual aquém da meta de referência de 10% da estratégia Europa 2020, mas com acentuadas variações entre os Estados-Membros. Mesmo que a meta de referência seja alcançada, esses 10 % de pessoas entrarão na idade adulta com sérias dificuldades em aceder a um emprego sustentável. Além disso, nas gerações mais velhas (25 +) há ainda muitas pessoas que abandonaram o ensino precocemente, em especial nacionais de países terceiros e outras pessoas com antecedentes migratórios.
- (8) A participação em ações de aprendizagem ao longo da vida dos adultos pouco qualificados continua a ser quatro vezes inferior à das pessoas com qualificações de nível superior. O acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida continua a ser desigual entre os grupos socioeconómicos e alguns grupos da população em idade ativa, especialmente os nacionais de países terceiros, têm menos hipóteses de lhes aceder. Os obstáculos à participação em ações conducentes ao aumento dos níveis de competências derivam de fatores estruturais e situacionais. Entre estes contam-se a escassez de oportunidades, uma oferta inadequada de programas de estudo formais e de longa duração, a ausência de validação de aprendizagens anteriores, abordagens pedagógicas inadequadas, o desenvolvimento insuficiente da aprendizagem em contexto laboral e a falta de sensibilização para as vantagens do aumento dos níveis de competências e para os apoios disponíveis.
- (9) Para promover um acesso mais justo e equitativo a oportunidades de aumentar os níveis de competências, e para dar resposta a estes desafios tendo em conta a heterogeneidade do grupo a que se destina, uma Garantia para as Competências deve dar acesso a percursos flexíveis que permitam aos adultos pouco qualificados melhorar as suas competências em literacia, numeracia e literacia digital e continuar a aprender ao seu próprio ritmo no sentido de obterem um leque mais alargado de competências e uma qualificação de nível 4 do QEQ ou equivalente.
- (10) A Garantia para as Competências visa os adultos pouco qualificados, definidos como as pessoas que abandonaram o sistema de educação e formação inicial sem terem

concluído o ensino secundário superior e que não são elegíveis para apoio ao abrigo da Garantia para a Juventude<sup>17</sup>.

- (11) Tendo em conta as circunstâncias nacionais e os recursos disponíveis, os Estados-Membros devem concentrar a implementação da Garantia para as Competências em grupos-alvo prioritários (por exemplo, desempregados, grupos desfavorecidos, certos grupos etários, etc.).
- (12) A Garantia para as Competências deve ser concretizada em conformidade com as disposições de implementação decididas pelos Estados-Membros e assentar no compromisso e no interesse do indivíduo em enveredar por um percurso conducente ao aumento dos seus níveis de competências.
- (13) As ações necessárias devem ser concretizadas no pleno respeito pelas regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (14) Sempre que as medidas previstas na presente Recomendação impliquem o tratamento de dados pessoais, devem ser aplicadas em conformidade com a legislação da UE em matéria de proteção de dados pessoais<sup>18</sup>.
- (15) A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reconhece o direito de todas as pessoas à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua.
- (16) Um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas de 2015 é garantir que todos os jovens e uma parte substancial dos adultos, tanto homens como mulheres, atinjam o domínio da leitura e da escrita até 2030.
- (17) A Recomendação 2006/962/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida<sup>19</sup> constitui um quadro de referência que ajuda os Estados-Membros a garantir que, até ao termo do ciclo de educação e formação iniciais, os jovens adquirem as competências essenciais que os preparam para a vida adulta, para a aprendizagem futura e para a vida profissional; além disso, ajuda os Estados-Membros a assegurar que os adultos são capazes de desenvolver e atualizar as suas competências essenciais ao longo da vida.
- (18) O Quadro de Competências Digitais da UE proporciona uma referência europeia comum do que significa, na sociedade de hoje, ser um cidadão esclarecido no mundo digital, ao mesmo tempo que define competências e níveis de competências em cinco áreas fundamentais. Este quadro poderá ser usado como base para o desenvolvimento de ferramentas de avaliação destinadas a identificar as lacunas de competências e conceber ações de formação específicas para as colmatar.

---

<sup>17</sup> Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (2013/C 120/01).

<sup>18</sup> Em especial, a Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO L 281 de 21.11.1995, p. 31) e o Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO L 8 de 12.8.2001, p. 1); a diretiva será substituída pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO L 119 de 4.5.2016, p.1-88), aplicável a partir de 25 de maio de 2018.

<sup>19</sup> JO L 394 de 30.12.2006, p. 10.

- (19) A Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa à instituição do quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida (QEQ)<sup>20</sup> criou um quadro de referência comum de oito níveis expressos em termos de resultados da aprendizagem. Estabelece ainda que cada nível pode ser alcançado por várias vias de aprendizagem formal, não formal e informal.
- (20) A Resolução do Conselho de 2011 sobre uma agenda renovada no domínio da educação de adultos<sup>21</sup> estabeleceu prioridades para o desenvolvimento do setor da educação de adultos. Uma dessas prioridades a que deve ser dada uma resposta imediata prende-se com a oferta de segundas oportunidades e, em especial, a aquisição de competências de base em literacia e numeracia, mas também em literacia digital. O Relatório Conjunto de 2015 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020)<sup>22</sup> enuncia, como prioridades de ação, o aumento das ofertas de aquisição de competências em literacia, numeracia e literacia digital e de segundas oportunidades conducentes a uma qualificação reconhecida no âmbito do QEQ para as pessoas sem qualificações de nível 4 do QEQ. O Relatório inclui também resultados a atingir a médio prazo na área do ensino e da formação profissionais (EFP), entre os quais se conta a melhoria do acesso universal a qualificações graças a sistemas de EFP mais flexíveis e permeáveis, nomeadamente através da prestação de serviços de orientação eficazes e integrados e da disponibilização de mecanismos de validação das aprendizagens não formais e informais.
- (21) A Recomendação do Conselho de 28 de junho de 2011 sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce<sup>23</sup> constitui um quadro para a adoção de políticas globais que incluam medidas de prevenção, intervenção e compensação. As medidas de compensação proporcionam vias de reinserção no ensino e na formação e de aquisição de qualificações, como o ensino de segunda oportunidade e a aprendizagem não formal, acompanhada da validação de aprendizagens anteriores.
- (22) A Recomendação do Conselho de 2012 sobre a validação da aprendizagem não formal e informal<sup>24</sup> convida os Estados-Membros a estabelecer, até 2018, disposições nacionais para a validação (identificação, documentação, avaliação e certificação) da aprendizagem não formal e informal. Aqui se incluem possibilidades de os desempregados ou as pessoas em risco de desemprego se submeterem a uma «auditoria de competências» destinada a identificar os seus conhecimentos, aptidões e competências.
- (23) A Recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013 relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude<sup>25</sup> preconiza que os jovens com menos de 25 anos devem beneficiar de uma boa oferta de emprego, educação contínua, oportunidade de aprendizagem ou estágio nos quatro meses seguintes à perda do emprego ou à saída do ensino formal. Convida os Estados-Membros a propor aos jovens que abandonaram a escola precocemente e aos jovens com poucas qualificações percursos de reintegração

---

<sup>20</sup> JO C 111 de 6.5.2008, p. 1.

<sup>21</sup> JO C 372 de 20.12.2011, p. 1.

<sup>22</sup> O Relatório EF 2020 enumera ações para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação; JO C 417 de 15.12.2015. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=EN)

<sup>23</sup> JO C 191 de 1.7.2011, p. 1.

<sup>24</sup> JO C 398 de 22.12.2012, p. 1.

<sup>25</sup> JO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

no ensino ou na formação ou ainda programas de ensino de segunda oportunidade, com modelos de aprendizagem que respondam às suas necessidades específicas e lhes permitam de adquirir as qualificações de que carecem.

- (24) A Recomendação do Conselho de 15 de fevereiro de 2016 sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho<sup>26</sup> recomenda que seja garantido aos desempregados de longa duração acesso a avaliações aprofundadas e a orientações personalizadas, bem como um acordo de integração profissional, que inclua uma proposta de emprego individualizada e a identificação de um ponto de contacto único, o mais tardar, quando completados 18 meses de desemprego.
- (25) A Recomendação 2008/867/CE da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho<sup>27</sup>, convida os Estados-Membros a expandir e melhorar o investimento em capital humano, através de políticas inclusivas de educação e formação, incluindo estratégias eficazes de aprendizagem ao longo da vida e a adaptação dos sistemas de educação e formação em resposta a novas exigências de competências e à necessidade de competências digitais.
- (26) As Conclusões do Conselho de 5 e 6 de junho de 2014 sobre a integração dos nacionais de países terceiros que residem legalmente na União reafirmaram os Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes na UE, adotados em 2004, designadamente que «os esforços no domínio da educação são fundamentais para preparar os imigrantes, em especial os seus descendentes, para serem participantes mais ativos e com mais êxito na sociedade».
- (27) Apesar destes esforços, o acesso e a participação de adultos pouco qualificados em oportunidades de educação e formação continuam a ser um desafio. As políticas ativas de emprego visam integrar os desempregados no mercado de trabalho tão rapidamente quanto possível, mas nem sempre oferecem oportunidades flexíveis e personalizadas de aumento dos níveis de competências. Poucas são as políticas públicas que abordam a necessidade de dar às pessoas que já trabalham a possibilidade de melhorarem as competências que possuem, o que as deixa em risco de obsolescência dessas competências e de perda de emprego, ao passo que as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho são as que mais precisam de ser ajudadas nesse sentido, mas são as mais difíceis de alcançar.
- (28) A base de conhecimentos à disposição dos decisores políticos e dos profissionais nesta área está em expansão, mas ainda está incompleta. Neste contexto, é essencial a especialização dos órgãos da União, em especial o Eurostat, a Agência Executiva da Educação, do Audiovisual e da Cultura e o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop), para desenvolver estudos e análises relevantes e deve ser reforçada.
- (29) As organizações patronais, os empregadores, os sindicatos, as câmaras da indústria, do comércio, do comércio e do artesanato, as entidades nacionais envolvidas no planeamento, na organização ou na promoção da educação e formação e nas políticas de integração dos migrantes, os serviços de emprego, os prestadores de educação e formação, as organizações da sociedade civil, as autoridades locais e os serviços comunitários são intervenientes fundamentais nos esforços concertados para atingir,

---

<sup>26</sup> JO C 67 de 20.2.2016, p. 1.

<sup>27</sup> JO L 307 de 18.11.2008, p. 11.

envolver, orientar e apoiar as pessoas com baixos níveis de competências nos seus percursos personalizados para os aumentar.

- (30) A heterogeneidade do grupo-alvo e a fragmentação e complexidade das intervenções políticas nesta área resultam, muitas vezes, numa ausência de abordagens sistemáticas do aumento dos níveis de competências da mão-de-obra e numa falta de sensibilização para os benefícios socioeconómicos que acarreta. Por conseguinte, é necessária uma intervenção política coerente, assente numa coordenação eficaz e em parcerias transversais.

#### RECOMENDA AOS ESTADOS-MEMBROS QUE:

*À luz das circunstâncias nacionais e em estreita cooperação com os parceiros sociais e os prestadores de educação e formação*

1. Estabeleçam uma Garantia para as Competências que permita aos adultos pouco qualificados, isto é, os que deixaram a educação ou a formação inicial sem concluir o ensino secundário superior ou equivalente (QEQ 4) e que não são elegíveis para apoio ao abrigo da Garantia para a Juventude aceder a percursos conducentes ao aumento dos níveis de competências que os habilitem, em função das suas necessidades individuais, a:
  - (a) Adquirir um nível mínimo de competências em literacia, numeracia e literacia digital; e/ou
  - (b) Progredir no sentido de obterem uma qualificação de nível 4 do QEQ ou equivalente e um conjunto mais vasto de competências, com base na Recomendação 2006/962/CE sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida.
2. Concebam a Garantia para as Competências em três fases: avaliação de competências, oferta de aprendizagem adaptada, flexível e de qualidade e validação e reconhecimento de competências adquiridas através do percurso conducente ao aumento dos níveis de competências.

#### AVALIAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

3. Deem aos adultos pouco qualificados a possibilidade de se submeterem a uma avaliação, por exemplo sob a forma de uma auditoria de competências, a fim de identificar as competências que já possuem e aquelas de que necessitam.
4. Apliquem aos adultos pouco qualificados os métodos de validação instituídos em conformidade com a Recomendação do Conselho sobre a validação da aprendizagem não formal e informal, a fim de identificar, documentar, avaliar e certificar as competências existentes.

#### OFERTA DE APRENDIZAGEM ADAPTADA E FLEXÍVEL

5. Disponibilizem uma oferta de educação e formação adaptada, em conformidade com o número 1, com base nos resultados da avaliação de competências e dos processos de validação. Para os migrantes de países terceiros, incluam, se necessário, oportunidades de formação linguística e preparação para a formação.
6. Ministrem as ações de educação e formação em contextos de aprendizagem adequados, escolas, centros de formação ou ainda locais de trabalho, em que

professores e formadores devidamente qualificados apliquem metodologias de ensino específicas para adultos e explorem o potencial da aprendizagem digital.

7. Estruturem a oferta de educação e formação em unidades de resultados de aprendizagem, suscetíveis de ser documentados, avaliados e validados individualmente, a fim de registar os progressos dos aprendentes em diferentes fases.
8. Adaptem, na medida do possível, o conteúdo da oferta de formação conducente a uma qualificação, em conformidade com o disposto na alínea b) do número 1, às necessidades dos mercados de trabalho locais e regionais, em estreita cooperação com os agentes locais, em especial os parceiros sociais e os agentes económicos locais e regionais.

#### **VALIDAÇÃO E RECONHECIMENTO**

9. Com base nos métodos de validação existentes, avaliem e certifiquem as competências adquiridas através da Garantia, incluindo a aprendizagem em contexto laboral, e assegurem o seu reconhecimento no sentido da obtenção de uma qualificação em conformidade com os quadros e os sistemas nacionais de qualificações.
10. Em função das circunstâncias nacionais, assentem a implementação da Garantia para as Competências nos princípios a seguir enumerados.

#### **Coordenação e parcerias**

11. Designem e mandatem devidamente um ou um número limitado de organismos responsáveis pela aplicação da presente Recomendação e, em especial, por:
  - Coordenar o trabalho dos organismos públicos relevantes, incluindo os serviços públicos de emprego, os prestadores de ensino e de formação e as agências de orientação profissional e validação, de modo a que a Garantia para as Competências se torne parte integrante das políticas ativas do mercado de trabalho, das medidas de combate ao abandono escolar precoce e de integração dos migrantes de países terceiros;
  - Apoiar, para efeitos da aplicação da Recomendação, a criação de parcerias público-privadas que envolvam parceiros sociais, prestadores de ensino e formação, empregadores, organizações setoriais e intermediárias, agentes económicos locais e regionais, serviços sociais, comunitário e de emprego, bibliotecas e organizações da sociedade civil.

#### **Medidas de sensibilização, orientação e apoio**

12. Tendo em conta as circunstâncias nacionais e os recursos disponíveis, identifiquem os grupos-alvo prioritários a que se destina a Garantia para as Competências. Nessa identificação, tenham em conta a dimensão de género, a diversidade e os vários subgrupos que compõem a população visada.
13. Apliquem medidas de divulgação que incluam a sensibilização para os benefícios do aumento dos níveis de competências, disponibilizando informações sobre os serviços de orientação existentes, medidas de apoio, oportunidades disponíveis e organismos responsáveis, e incentivem os trabalhadores menos motivados a aproveitarem estas oportunidades.

14. Disponibilizem serviços de orientação para acompanhar a progressão dos aprendentes em todas as fases do percurso conducente ao aumento dos níveis de competências.
15. Apoiem o desenvolvimento profissional inicial e contínuo do pessoal envolvido na implementação da Garantia para as Competências, em especial o pessoal docente.
16. Considerem a conceção e a execução de medidas de apoio para fazer frente, de forma equitativa, aos obstáculos à participação nos percursos de conducentes ao aumento dos níveis de competências. Estas medidas poderiam passar por um apoio direto aos aprendentes (por exemplo, sob a forma de licenças de formação, incentivos financeiros ou reduções fiscais) ou o apoio indireto aos empregadores para que fomentem o aumento das competências dos seus trabalhadores.

### **Acompanhamento e avaliação**

17. Elaborem, no prazo de um ano a contar da adoção da presente Recomendação, um plano de ação para a sua implementação. O plano deverá incluir informações sobre as disposições de coordenação, os grupos-alvo prioritários, os recursos financeiros mobilizados, incluindo, se for caso disso, o financiamento europeu e as disposições de fiscalização.
18. Acompanhem e avaliem, as medidas nacionais adotadas ao abrigo da Garantia para as Competências, bem como o impacto nos resultados do grupo-alvo em termos da aquisição de competências em literacia, numeracia e literacia digital e da obtenção de unidades ou qualificações de nível 4 do QEQ.
19. Utilizem os resultados do exercício de acompanhamento e avaliação para adaptar, se for caso disso, a conceção e a implementação da Garantia Competências a nível nacional, e desenvolver novas políticas e reformas com base em dados factuais.

### **RECOMENDA À COMISSÃO QUE:**

20. Com o apoio do Comité Consultivo para a formação profissional, acompanhe a aplicação da presente Recomendação, em conjunto com os organismos e processos de coordenação relevantes em matéria de políticas de emprego e de educação e formação.
21. Promova a utilização de quadros de competências em literacia, numeracia e literacia digital, bem como de instrumentos de avaliação.
22. Facilite a aprendizagem mútua entre os Estados-Membros e disponibilize recursos e informações através da plataforma eletrónica para a educação de adultos na Europa (EPALE).
23. Apoie e desenvolva, em cooperação com organismos da União e organizações internacionais, em especial a OCDE, investigação e análises relevantes sobre competências dos adultos e avaliação de competências (por exemplo, o PIAAC).
24. Sem prejuízo das negociações sobre o próximo quadro financeiro plurianual, e em sintonia com as prioridades definidas para o período 2014-2020, apoie a utilização dos programas de financiamento europeu atuais e futuros na área do desenvolvimento de competências, em especial os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e o programa Erasmus +, para efeitos da aplicação da presente Recomendação, em linha com a sua base jurídica.
25. Avalie a aplicação das medidas adotadas pelos Estados-Membros até 31 de dezembro de 2018, com base nos planos de ação referidos no número 17 supra.

26. Analise e avalie, em cooperação com os Estados-Membros e após consulta das partes interessadas, as medidas tomadas em resposta à presente Recomendação e, no prazo de cinco anos a contar da data da sua adoção, informe o Conselho sobre os progressos alcançados no sentido de elevar os níveis de literacia, numeracia e literacia digital dos adultos pouco qualificados, bem como sobre a experiência adquirida e as implicações para o futuro.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho  
O Presidente*