



A EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO NA CONSTRUÇÃO EUROPEIA

Depois de vários módulos deste Euro-Atelier, organizado pelo Centro Nacional de Cultura, dedicados à Europa Política, Económica e Social, este é agora consagrado ao papel da educação e da formação na construção europeia. Os objetivos a ser atingidos por este módulo, junto dos participantes, quase todos professores, são os seguintes:

- I Aquisição de conhecimentos sobre os principais tipos de acção comunitária nesta área;
- II Compreensão das várias vertentes legitimadoras destas iniciativas;
- III Construção de um primeiro quadro de análise da acção comunitária nesta área;
- IV Motivação despertada para agir no quadro da Europa Educativa, quer como cidadãos, quer como professores europeus.

Este módulo relativo à acção comunitária no domínio da educação e da formação, compreende três partes. A primeira incide sobre o âmbito e natureza da acção comunitária, nele visada; a segunda sistematiza três tipos de iniciativas que concretizam a cooperação da Comunidade, e apresenta os respectivos objec-

tivos; e finalmente, a terceira parte, enuncia algumas reflexões de carácter global que a mesma suscita.

I. ÂMBITO E NATUREZA DA ACÇÃO COMUNITÁRIA

Esta primeira parte evidencia como a acção comunitária no domínio da educação só muito lentamente foi emergindo até ser consagrada no Tratado de Maastricht em 1992, uma vez que o Tratado de Roma, de 1957, apenas incluía a formação profissional, terreno em que, por isso, a acção comunitária tem uma mais longa tradição. Permitir-nos-á ainda es-

clarecer se nesta área há uma política comum da Comunidade, ou apenas uma política de apoio à cooperação entre os Estados-membro, no contexto do princípio da subsidiariedade. Terminará com uma rápida referência ao papel das instituições comunitárias na definição e desenvolvimento desta política, e ao orçamento que à mesma tem sido afectado¹.

1. No início, só cooperação no domínio da formação profissional

O Tratado de Roma que instituiu, em 1957, a Comunidade Económica Europeia, contemplou apenas a formação profissional, não fazendo qualquer referência à educação. No seu artigo 128º, refere o estabelecimento de "princípios gerais para o desenvolvimento de uma política comum de formação profissional" destinada a contribuir "para o desenvolvimento harmonioso das economias nacionais e do mercado comum". Para a construção da Europa económica, a única em questão na altura, só a formação profissional pareceu pertinente. Em 1963, o Conselho definiu dez princípios gerais para a política comum de formação profissional, clarificando logo no primeiro destes que cabe a cada Estado-membro definir os programas de acção para a respectiva concretização; aliás, esta competência

exclusiva dos Estados-membro e a recusa da possibilidade da Comissão desencadear políticas comuns foi confirmada, já nos anos oitenta (1983), pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. No entanto, este Tribunal clarificou, na mesma ocasião, que a formação profissional a que se refere o Tratado não abrange apenas a formação e reconversão dos trabalhadores, mas também a formação inicial de jovens e universitários. Esclareceu ainda que engloba tanto a formação inicial, como a formação contínua. Datam desta época as primeiras iniciativas comunitárias de apoio à mobilidade e ao intercâmbio de experiências. Há ainda um outro artigo do Tratado de Roma, o artigo 57º, que serviu de base jurídica para medidas relativas à formação profissional que vão para além do apoio à cooperação intergovernamental. Este artigo deu origem a directivas (actos jurídicos comunitários que obrigam os Estados-membro quanto ao resultado pretendido, e que devem ser transpostos para as legislações nacionais, às quais é permitido definir a forma e meios de concretização conducentes a esses resultados) sobre o reconhecimento mútuo de diplomas para o acesso a profissões regulamentadas. Estas medidas repousam, no

entanto, na comparabilidade das formações, e não na sua harmonização, o que torna relevante a aquisição por parte da opinião pública e dos empregadores de confiança na qualidade dos diplomas obtidos nos outros Estados-membro.

2. Lenta emergência da acção comunitária no domínio da educação

No quadro da perspectiva económica da Comunidade, a preocupação inicial centrou-se no acesso dos trabalhadores à formação e ao emprego. A prioridade foi mesmo dada à formação profissional dos adultos, mais do que à formação geral e profissional dos jovens. A necessidade de intervir no domínio da Educação foi-se, no entanto, impondo à Comunidade. O que se deve, não só às consequências da acção comunitária no campo económico e social, mas também ao desejo político de construir "uma verdadeira comunidade cultural", expresso logo em 1961 pelos Chefes de Estado e de Governo, e mais tarde, em 1969, pelo Parlamento Europeu (à data, Assembleia). Ou seja, não só se tornou progressivamente evidente a interdependência entre a educação e a formação, como ainda os objectivos económicos

foram deixando de ser os únicos a pautar a acção comunitária.

E assim, sobretudo entre 1974 e 1993, foi-se edificando uma intervenção da Comunidade no domínio da educação e formação.

De facto, depois do Parlamento ter manifestado o desejo de criação de um Conselho de Ministros da Educação, este veio a reunir-se pela primeira vez em 1971, e reconheceu a necessidade de promover a cooperação no domínio da educação conferindo-lhe mesmo um objectivo ambicioso: "definição de um modelo europeu de cultura, em correlação com a integração europeia". Com base na

necessidade de acompanhar as polí-

cas económicas e sociais da Comunidade, os ministros da Educação definiram, em 1974, princípios e domínios de acção prioritários da cooperação no domínio da educação e, em 1976, estabeleceram pela primeira vez um programa de acção, constituído pelo apoio a parcerias, projectos-piloto e intercâmbio de informação e expe-

riências.

No seguimento das etapas anteriormente referidas, em 1976, o Conselho de Ministros criou o Comité da Educação constituído por representantes dos Estados-membro e pela Comissão, e destinado a preparar as suas reuniões. A Comissão, por sua vez, criou, a partir de 1972, estruturas de reflexão e coordenação no domínio da educação. Datam desta fase as primeiras iniciativas estruturadas da Comunidade em matéria de educação caracterizadas, sobretudo, pelo intercâmbio de informações, sob a forma de redes.

A actuação comunitária no domínio da educação saiu reforçada com uma interpretação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nos anos oitenta (1985) segundo a qual o ensino superior faz parte da formação profissional, abrindo desta forma a possibilidade a uma acção comunitária de apoio à cooperação, que não se limitasse às acções-piloto

definidas pelos ministros em 1976.

Foi então que foram criados, e implementados, os conhecidos programas comunitários de apoio à cooperação em educação e formação².

3. Cooperação sustentada por programas comunitários

De que natureza é a intervenção comunitária no âmbito da formação e educação, cujos contornos se foram alargando progressivamente?

Vimos que, embora o artigo 128º do Tratado de Roma sobre formação profissional se refira a uma política comum, a interpretação subsequente, quer do Conselho, quer do Tribunal de Justiça, foi a de que as políticas neste domínio são competência exclusiva dos Estados-membro. Os ministros recusaram sempre qualquer interpretação que significasse a possibilidade de existência de uma política comum na área da educação. O que o Tribunal de Justiça também confirmou.

A acção comunitária no domínio da educação e da formação não constitui uma política comum que organize a intervenção nestes domínios através de normas (regulamentos ou directivas), ou de incentivos. Não se trata de implantar um

modelo europeu de educação e formação. Trata-se, sim, de fomentar a cooperação entre os Estados-membro nestas áreas.

Em vez de impor uma harmonização dos sistemas, procura-se construir numa confiança recíproca - que em cada Estado-membro se reconheça o valor do ensino e formação dispensados pelos outros - graças à promoção da sua compatibilidade e comparabilidade. O que pode exigir adaptações das políticas nacionais de cada Estado-membro, mas a efectuar por este. Recusa-se, portanto, a imposição de um modelo único *a priori*, e talvez se admita a convergência *a posteriori*.

Embora, de acordo com o Tratado de Roma e com as interpretações subsequentes, a Comunidade não possa definir uma política comum no domínio da educação e formação, pode ter uma política própria de apoio à cooperação, isto é, pode organizar programas de acção comunitária neste âmbito. O que também foi esclarecido pelo Tribunal de Justiça, na segunda metade dos anos oitenta.

De facto, a acção comunitária no domínio da educação e formação tem-se desenvolvido numa tensão permanente entre a tendência da Comissão no sentido de considerar necessária,

para atingir os objectivos dos Tratados, uma política comum cujos contornos vai procurando definir; e a oposição dos Estados-membro, através do Conselho, a tal política de harmonização dos sistemas, procurando garantir o respeito pela diversidade cultural e linguística³. Estes aceitam que a evolução do seu sistema pode inspirar-se na experiência dos outros; aceitam ainda o que favorece a comparabilidade dos sistemas, e talvez mesmo a sua convergência (como ponto de chegada ainda desconhecido e não como ponto de partida), mas não renunciam ao que os identifica culturalmente.

Os Estados-membro limitam a sua acção comum "devido ao importante papel social, cultural e político desempenhado pela educação e pela formação na coesão de um país, de uma nação" (Bosquet, 1998); as razões económicas e o mercado interno não podem justificar que esta seja posta em causa. Os actuais sistemas escolares, enquanto factor de construção de identidade nacional, são desde

o séc. XVIII determinantes do Estado-nação. A expectativa dos que não valorizam esta "excepção educativa" da política comunitária é de que a construção comunitária, nomeadamente graças aos avanços na união política, terá como efeito uma real convergência dos sistemas, para o que contribuirá ainda a "política comum indirecta", aquela que graças à influência dos vários tipos de "declarações" comunitárias (Livros Brancos, Recomendações, Conclusões, etc.) vai modelando e unificando os quadros de referência das políticas nacionais.

4. Consagração do adquirido comunitário nos Tratados de Maastricht e de Amsterdão.

O Tratado de Maastricht, de 1992, consagrou o que foi sendo adquirido no domínio da acção comunitária em educação e formação de 1957 até então. Estabeleceu ainda que

toda a educação, e não apenas o ensino superior, pode ser abrangida pela acção comunitária. O Tratado de Maastricht dedicou um artigo à cooperação na educação (pela primeira vez) e outro à formação profissional. O recente Tratado de Amsterdão, de 1997⁴, retomou nesta matéria o de Maastricht; no entanto, alargou o procedimento de co-decisão à área da formação profissional, no quadro do reforço dos poderes do Parlamento, e tornou também obrigatória neste domínio a consulta do Comité das Regiões. Além disso, de acordo com o Preâmbulo deste Tratado, a Comunidade deve contribuir para "promover o desenvolvimento do nível de conhecimento mais elevado possível graças ao acesso à educação e à actualização permanente de conhecimentos". Façamos uma leitura dos dois artigos.

Quanto à educação, vê-se que a finalidade da acção comunitária é contribuir para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, o que poderá ser feito através de incentivos à cooperação entre Estados-membro e, se necessário, apoiando e completando a acção destes, mas no respeito da sua responsabilidade pelo conteúdo do ensino, a organização do sistema educativo e a diversidade cultural e linguística.

Segue-se uma série de objectivos intermédios para o desenvolvimento da educação de qualidade ou um elenco de domínios em que a acção de encorajamento à cooperação entre Estados-membro, e de apoio ou de complemento da sua acção, se deve processar:

- desenvolvimento da dimensão europeia da educação, nomeadamente pela aprendizagem e divulgação das línguas dos Estados-membro;
- incentivo da mobilidade de alunos e professores, nomeadamente pelo incentivo do reconhecimento académico dos diplomas e dos períodos de estudo;
- incentivo ao desenvolvimento do intercâmbio de jovens e de animadores socioeducativos;
- promoção da cooperação entre estabelecimentos de ensino;
- desenvolvimento do intercâmbio de informações e de experiências sobre as questões comuns aos sistemas de educação dos Estados-membro;
- estímulo ao desenvolvimento do ensino à distância (outra forma de mobilidade).

No caso da formação profissional, cabe à acção comunitária desenvolver uma política de formação profissional que apoie e complete a responsabilidade dos Estados-membro, mas no

respeito da responsabilidade destes pelo conteúdo e pela organização da formação profissional.

A finalidade é também a melhoria da qualidade da formação profissional, e ainda o contributo para a adaptação às mutações industriais.

Os objectivos intermédios, ou o elenco de tipos de iniciativas, são semelhantes aos da educação: mobilidade, parcerias de estabelecimento e intercâmbios de informações e de experiências ao nível dos sistemas de formação.

A acção comunitária para prosseguir os seus objectivos no domínio da educação desenvolve-se através da adopção de acções de incentivo, com exclusão

de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membro, ou da adopção de recomendações. No que se refere à formação profissional, a Comunidade adoptará medidas que contribuam para a realização dos objectivos, também com exclusão de qualquer harmonização. Quer num caso, quer noutro, estes artigos esti-

mulam ainda a cooperação da Comunidade com países terceiros e com organizações internacionais.

Apesar das tentativas da Comissão em ir mais longe, prevaleceu o adquirido comunitário das décadas anteriores: evitar qualquer política comum, qualquer tentativa de harmonização das disposições legais e regulamentares dos sistemas dos Estados-membro.

5. Papel das instituições comunitárias e modalidades de intervenção da Comunidade

5.1. Papel do Conselho, Parlamento e Comissão

Todas as instituições comunitárias têm um papel na actuação da Comunidade nos domínios da educação e da formação, agindo de acordo com os procedimentos fixados nos Tratados.

Cabe ao Conselho Europeu definir as orien-

tações políticas gerais para a acção do Conselho e da Comissão; por vezes, refere-se à educação e à formação pelo contributo que podem dar aos objectivos económicos e sociais da Comunidade.

O Conselho de Ministros é o órgão legislativo, em parceria com o Parlamento para as decisões de criação de programas comunitários dotados de orçamento.

A preparação das reuniões dos Ministros da Educação é feita pelo Comité da Educação. A preparação final do Conselho de Ministros de qualquer sector é feita pelo COREPER - Comité dos Representantes Permanentes.

Há ainda os Comités de gestão, constituídos por representantes dos Estados-membro para acompanhar a Comissão na implementação dos programas comunitários.

A Comissão, cuja estrutura executiva para a educação e formação era, até agora, a Direcção-Geral de Educação, Formação e Juventude (DGXXII) que acaba de ser fundida com a da Cultura, Multimédia e Desporto na Direcção-Geral de Educação e Cultura, tem a competência de iniciativa legislativa e de execução dos programas comunitários em matéria de educação, formação e juventude.

5.2. Criação de programas comunitários

No domínio da educação e formação, a Comunidade toma decisões relativas a programas comunitários de incentivo. Aos programas é afectado um orçamento para a realização de um conjunto de iniciativas. Os actuais programas são o SÓCRATES II, LEONARDO II e JUVENTUDE⁵ para o período de 2000 a 2006, e abrangem não só os Estados-membro, como também os Estados signatários do Acordo sobre Espaço Económico Europeu (Noruega, Finlândia e Liechtenstein), bem como, progressivamente, os países que integrarão a União Europeia na próxima fase de alargamento⁶. Estes programas propostos pela Comissão, são objecto de co-decisão do Conselho e do Parlamento.

Os orçamentos da acção comunitária nesta área têm aumentado de programa para programa. Como regra, o Parlamento deseja dedicar mais do que o Conselho à educação e formação, mantendo-se a Comissão com propostas intermédias. Em 1998, o orçamento da educação e formação representou 0,44% do orçamento comunitário, enquanto o da investigação representou 3,81% e o Fundo Social Europeu, 10,47%⁷.

5.3 Declarações

Mas, para além das decisões de aprovação de programas, a Comunidade emite ainda Recomendações, Pareceres, Comunicações, Livros verdes e brancos, Planos de acção e Conclusões. São documentos de orientação da actividade da Comunidade e dos Estados-membro que não implicam obrigações. Influenciam a preparação ou a implementação dos programas comunitários e exercem uma influência directa ou indirecta nas políticas nacionais.

Embora fora do quadro comunitário, mas mais ou menos em articulação com este, os Ministros da Educação têm vindo a assinar declarações conjuntas em que se comprometem a orientar as políticas nacionais numa determinada direcção. Aqui se enquadram as recentes declarações de Bolonha (ensino superior) e de Florença (educação obrigatória).

II. TIPOS DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO SUSTENTADA PELA COMUNIDADE

As iniciativas comunitárias no domínio da educação e formação podem apresentar-se em três categorias envolvendo predominantemente pessoas singulares (mobilidade), instituições de ensino e formação (parcerias para desenvolver projectos) e sistemas nacionais escolares e de formação. Como ficou dito, todas se desenvolvem actualmente no quadro dos programas Sócrates II (Erasmus para ensino superior, Comenius para educação escolar e para formação inicial e contínua de professores, Grundtvig para educação de adultos, Língua para aprendizagem de línguas comunitárias e Minerva para ensino a distância e tecnologias da informação e comunicação), Leonardo II e Juventude, cujo tema condutor de 2000 a 2006 será a aprendizagem ao longo da vida para a sociedade do conhecimento.

1. Mobilidade de alunos/aprendizes e de professores/formadores, e reconhecimento de estudos/formações

A Comunidade estimula que alunos, aprendizes e jovens, por um lado, e professores, formadores e animadores educativos, por outro, efectuem períodos de estudo, de aprendizagem e de experiência profissional ou de ensino e formação noutros Estados-membro. A mobilidade pode abranger não só o ensino secundário ou superior, mas também qualquer curso de formação profissional ou de educação de adultos. O apoio à mobilidade de alunos e professores, ou formadores, é a mais conhecida e reconhecida das iniciativas da acção comunitária no domínio da educação e da formação.

Em geral, a mobilidade inscreve-se no âmbito de parcerias, adiante referidas, entre instituições de ensino e formação, que visam o intercâmbio de ideias e experiências e a construção em comum de módulos de ensino ou de formação. A Comunidade também estimula o acesso à informação e às ocasiões de aprendizagem graças ao recurso às tecnologias da informação e comunicação. É a mobilidade virtual. Neste capítulo, a Comissão elaborou, em 1996, o Plano de

Acção: Aprender na Sociedade da Informação para fomentar a colaboração das escolas em rede, a produção de conteúdos multimédia e a formação de professores.

Esta primeira categoria de iniciativas enquadra-se na perspectiva da livre circulação no espaço europeu de aprendizagem e ensino, isto é, da possibilidade de cada um ter acesso aos recursos educativos existentes na União Europeia. Para além da livre circulação no domínio do lazer e do trabalho, há que fomentar a relativa ao estudo e formação. Mas há outras razões que justificam esta iniciativa. Têm a ver com o seu contributo para a construção da Europa económica, social, cultural e política.

Espera-se que esta mobilidade contribua para a livre circulação de trabalhadores na medida em que não só proporciona a aquisição de competências linguísticas como ainda pode aumentar a confiança mútua nos diplomas de cada país. Prevê-se que contribua para a competitividade da economia europeia, cada vez mais assente no conhecimento, pela influência na melhoria da qualidade da educação e formação, resultante do confronto entre várias experiências, e pela melhoria dos recursos humanos, graças ao acesso a melhores oportunidades de formação.

Tendo em conta que são privilegiadas certas populações (filhos de trabalhadores migrantes ou itinerantes, ciganos e alunos com necessidades educativas especiais), e considerando o contributo da mobilidade para a empregabilidade dos jovens, é possível que esta iniciativa contribua para a coesão social no espaço europeu. Finalmente, a mobilidade pode contribuir para promover a consciência e tolerância intercultural, diminuindo a xenofobia e aumentando o sentimento de pertença à Europa pelas oportunidades de aprendizagem da língua, do conhecimento da história e da cultura passada e actual de outros países, bem como de convivência com os seus habitantes.

São múltiplos os obstáculos à mobilidade de alunos e professores no espaço educativo europeu. A Comissão elaborou, em 1998, um Livro Verde sobre esta questão e, no seguimento do debate havido, vai propor muito brevemente ao Conselho uma Recomendação neste âmbito.

Deixando de lado os obstáculos financeiros e linguísticos, e outros, concentremo-nos no que é considerado o maior obstáculo: o reconhecimento académico dos períodos de estudos e de diplomas.

Em termos comunitários, o reconhecimento depende unicamente das instituições envolvidas nas parcerias. No quadro do Erasmus, cada vez mais a mobilidade só é aprovada se houver reconhecimento prévio por parte da instituição de origem. A mobilidade desenvolveu-se inicialmente no ensino universitário e a autonomia deste não facilita o reconhecimento.

Há várias medidas comunitárias tendentes a promover a superação deste obstáculo; o ECTS (European Community Credit Transfer System), o EUROPASS (registo de todos os períodos de formação profissional de qualquer nível realizados por cada cidadão nos vários Estados-membro) e os NARIC (National Academic Recognition Centres), centros nacionais de

informação sobre o reconhecimento académico. Como se sabe, o Conselho da Europa e a UNESCO assinaram uma Convenção (Lisboa, 1997) sobre a equivalência de diplomas e períodos de estudo, que Portugal ratificou. Uma das medidas que estas organizações promovem para facilitar o reconhecimento é o suplemento de diploma, documento que descreve as principais características dos estudos conducentes ao mesmo. A Comunidade também já elaborou um esquema de suplemento de diploma do ensino superior e vai incentivar a sua utilização em todos os cursos superiores de todos os Estados-membro.

Na base das dificuldades do reconhecimento há dois factores fundamentais: a diversidade de estruturas e conteúdos de ensino, e a ignorância ou desconfiança quanto à qualidade dos estudos realizados nos outros países.

Para contrariar este segundo factor, as medidas têm ido no sentido de promover a transparência e o conhecimento mútuo, e de incentivar sistemas de avaliação da qualidade (questão a que voltaremos). O primeiro factor tem sido mais tabu, tendo em conta a referida importância dada por cada Estado-membro à identidade do seu sistema educativo e a consequente oposição

a tentativas de harmonização.

É neste contexto que se situam duas declarações recentes de Ministros da Educação sobre o ensino superior: a da Sorbona (Maio de 1998) e a de Bolonha (Junho de 1999)⁸. Embora sejam desenvolvidas fora da Comunidade (o que foi criticado), há diligências para esta se inserir no processo. Enquanto a primeira das declarações referidas no parágrafo anterior se referia ao esforço de harmonização das estruturas do ensino superior, em que os Ministros se empenhavam, a segunda fala da procura de comparabilidade e da compatibilidade dos sistemas, versão pela qual Portugal se bateu.

Os Ministros acordaram sobre um conjunto de medidas tendentes a construir "The european area of higher education":

- adopção de um sistema de graus comparáveis baseado em dois ciclos ("undergraduate" e "graduate"); o primeiro com a duração mínima de três anos, e o segundo conduzindo ao grau de Mestrado e/ou Doutoramento;
- adopção do suplemento de diploma e de um sistema de créditos como o ECTS que seja aberto a aquisições em contextos externos ao ensino superior;
- promoção da mobilidade superando obstáculos

ao reconhecimento;

- promoção da cooperação no domínio da garantia da qualidade tendo em vista desenvolver critérios e metodologias comparáveis.

Terminam com a declaração de adesão ao respeito pela diversidade de culturas, línguas e sistemas educativos e da autonomia universitária. Dentro de dois anos, reúnem-se para avaliar o progresso.

2. Parcerias transnacionais entre instituições de ensino e de formação

Um outro tipo de iniciativas que a Comunidade fomenta e apoia financeiramente no quadro dos programas Sócrates e Leonardo é constituído pelas parcerias transnacionais para

desenvolver projectos comuns estabelecidas entre instituições de ensino não superior, de ensino superior ou de educação de adultos, e entre centros de formação profissional. Estas parcerias podem ser multilaterais, envolvendo, neste caso, outros parceiros, nomeadamente empresas,

associações profissionais, colectividades. No caso do ensino não superior, os projectos das parcerias podem abranger a elaboração de material didáctico e o intercâmbio de boas práticas relativamente a qualquer tópico de interesse comum.

Os projectos de parcerias no ensino superior destinam-se ao "desenvolvimento e execução conjunta de programas de estudos, módulos, cursos intensivos ou outras actividades pedagógicas, nomeadamente pluridisciplinares, incluindo o ensino de matérias noutras línguas" ou ao desenvolvimento do ECTS.

Podem ainda abranger a criação

de Redes Temáticas de instituições de ensino superior que cooperem "no âmbito de temas relativos a uma ou mais disciplinas ou a outros temas de informação comum com o objectivo de divulgar a inovação, facilitar a difusão de boas práticas, estimular a reflexão sobre aspectos qualitativos e inovadores do ensino superior, melho-

rar os métodos pedagógicos e promover o desenvolvimento de programas comuns e de cursos especializados".

Projectos idênticos são abrangidos pelas parcerias no âmbito da formação inicial e contínua de professores, da educação de adultos e da formação profissional.

Refira-se que, em todos os casos, é dado um apoio especial aos projectos que envolvam a aprendizagem das línguas⁹, a compreensão das diferentes culturas e a promoção da consciência cultural, o ensino aberto e à distância, o recurso às tecnologias da informação e comunicação, bem como a formação inicial e contínua de professores e formadores.

Em termos de populações, a atenção especial vai para os filhos dos trabalhadores migrantes e itinerantes, os ciganos, pessoas sem residência permanente e os alunos com necessidades educativas especiais.

Como ficou dito, as parcerias envolvem, na maior parte dos casos, mobilidade de alunos/aprendizes e de professores/formadores. Mas, além da mobilidade, implicam a difusão, intercâmbio e análise de práticas de ensino e de formação existentes, consideradas exemplares, ou a inovação de outras pela construção de

materiais pedagógicos e pelo planeamento e implementação de módulos ou cursos de ensino ou formação.

Pode dizer-se que este tipo de iniciativa se destina, a prosseguir objectivos semelhantes aos já referidos para o fomento da mobilidade. No entanto, dois têm sido os objectivos apontados como prioritários: a melhoria da qualidade da educação e a formação do cidadão europeu.

Quanto ao primeiro objectivo, as parcerias destinam-se, em primeiro lugar, à identificação para posterior divulgação das melhores práticas de ensino e formação existentes na Europa; o que correntemente é designado pela constituição de pólos de excelência. Em segundo lugar, as parcerias destinam-se a promover a inovação, criando práticas mais adequadas à prossecução dos objectivos que não estão a ser devidamente atingidos, ou práticas que respondam aos novos desafios que as mudanças científicas, económicas, tecnológicas e sociais exigem ao ensino e à formação.

Quanto ao segundo objectivo, as parcerias destinam-se a identificar, inovar e difundir práticas educativas susceptíveis de assegurar a formação do cidadão europeu. Isto é, aquele que se identifica como europeu, se sente pertencer à comu-

nidade dos cidadãos europeus, convive com todos os cidadãos europeus sem xenofobia e respeitando a diversidade cultural, exerce os seus direitos e deveres como europeu e toma parte na construção económica, social e política da Comunidade Europeia.

Como práticas de educação para a cidadania europeia (também chamada dimensão europeia da educação no sentido mais estrito) são referidas nos documentos da Comunidade as que:

- esclarecem os alunos quanto ao valor da civilização europeia e dos alicerces em que os povos europeus consideram actualmente

dever basear o seu desenvolvimento, isto é, defesa dos princípios da democracia, da justiça social e dos direitos do Homem;

- consciencializam os alunos das vantagens e desafios do espaço económico e social alargado;
- melhoram os conhecimentos dos alunos sobre a Comunidade e os Estados-membro, do ponto de vista histórico, cultural, económico e social;

- revelam aos alunos o significado da cooperação entre os Estados-membro e países terceiros;

- preparam os alunos para participar no desenvolvimento social e económico da Comunidade.

Para o desenvolvimento de uma educação escolar que contribua para a construção da cidadania europeia nos alunos, não tem sido proposta uma estratégia aditiva de novas disciplinas ou unidades curriculares, mas uma estratégia de infusão destes objectivos nas unidades curriculares existentes: línguas e literaturas, história, geografia, ciências sociais, economia, disciplinas artísticas, etc.

Neste sentido, tem sido valorizada a atenção a prestar à formação de professores e de formadores e à elaboração de materiais pedagógicos¹⁰.

3. Cooperação ao nível dos sistemas escolares e de formação

Depois das iniciativas de cooperação que envolvem predominantemente os indivíduos e as instituições de educação, ensino e formação, importa agora referir as que se situam ao nível dos sistemas de ensino e de formação. Enquanto nos dois primeiros casos as iniciativas não são desenvolvidas pela Comunidade, mas apenas por ela apoiadas, neste caso a maior parte das iniciativas é desenvolvida pela própria Comunidade.

3.1 Projectos-piloto: A Comunidade tem tomado a iniciativa de desenvolver projectos-piloto inovadores e continuará a fazê-lo em domínios prioritários definidos pelo Conselho. Referiram-se os projectos-piloto sobre a avaliação do ensino superior, a avaliação da educação escolar, as escolas de segunda oportunidade e a certificação de competências.

3.2 Análises comparativas: Um outro tipo de iniciativas da Comunidade é constituída pela realização de estudos de descrição e análise quantitativas, qualitativas e comparativas dos sistemas e das políticas de educação e formação

na União Europeia.

Este tipo de iniciativas tem sido desenvolvido sobretudo pela unidade comunitária Eurydice, em articulação com a respectiva rede de unidades nacionais. Para além dos Números-chave da educação (key data), essencialmente de natureza quantitativa e com actualizações frequentes, já foram realizados interessantes estudos de análise comparativa do ensino obrigatório, do ensino secundário, da formação de professores, das condições de acesso ao ensino superior, do financiamento dos alunos do ensino superior, entre outros.

A Comissão tem ainda encomendado estudos da mesma natureza a entidades externas, em geral para apoiar iniciativas em curso. Um dos mais recentes, no quadro da já referida Declaração de Bolonha, analisa as tendências de evolução das estruturas do ensino superior na União Europeia. Neste quadro se situam ainda as iniciativas de análise, sistematização e difusão de experiências inovadoras nos vários domínios da educação, sobretudo das experiências apoiadas pela Comunidade no âmbito das parcerias anteriormente referidas. O que tem sido feito através de estudos, de organização de visitas daqueles que apoiam os responsáveis pela tomada de decisão

política, bem como pela atribuição de selos de qualidade (por exemplo, às escolas com boas experiências de ensino das línguas da Comunidade).

3.3 Promoção do reconhecimento de diplomas, qualificações e períodos de estudo: A Comunidade tem apoiado ou desenvolvido estudos, análises e intercâmbio de informação e experiências com este objectivo. É neste contexto que se enquadra a já referida rede de centros nacionais de informação sobre o reconhecimento académico (NARIC).

3.4 Avaliação da qualidade dos sistemas: A Comunidade começou a desenvolver iniciativas tendentes a elaborar métodos e indicadores para avaliação da qualidade dos sistemas. Vai apoiar também a colaboração em rede de institutos e outros organismos que se dedicam à avaliação da qualidade da educação e do ensino e à análise de sistemas e políticas alternativas.

Para terminar, refira-se que os próprios Estados-membro, por vezes envolvendo países terceiros, têm promovido iniciativas com vista à análise dos sistemas, ao intercâmbios de informações e experiências ou à concertação de políticas educativas e de formação. Já foi referida a Declaração de Bolonha sobre o ensino superior. Mais recentemente, foi assinada a Declaração de Florença sobre a educação básica. Existe já uma Agência Europeia das Necessidades Educativas Especiais e está em constituição uma Rede Europeia de Políticas de Formação de Professores.

As finalidades desta terceira categoria de iniciativas comunitárias são facilmente perceptíveis. Destinam-se a fomentar:

- a superação de obstáculos à mobilidade entre os sistemas, o que se consegue pela confiança mútua e maior transparência permitidas pelo conhecimento que as descrições, análises e avaliações vão disponibilizando;

- a melhoria da qualidade de todos os sistemas, graças às interações entre eles, no sentido de contribuirem para a construção da Europa económica (competitividade) e social (empregabilidade e coesão social);
- o desenvolvimento prospectivo das políticas de educação e de formação no contexto da União Europeia;
- a convergência dos sistemas e das políticas.

III. REFLEXÕES CONCLUSIVAS

1. Educação e formação: só instrumentais para a construção económica, social e política da União Europeia?

O lugar da educação e formação na construção da União Europeia tem sido perspectivado de uma maneira instrumental:

- para a construção económica: formação de recursos humanos para economia competitiva, quer dentro da Europa, superando assimetrias internas, quer fora da Europa face aos outros blocos;
- para a construção social: diminuição do desemprego e da exclusão social contribuindo para a empregabilidade, prevenção e superação da

exclusão ou discriminação social de certos grupos populacionais;

- para a construção política: criação do sentido de identidade, da convivência e tolerância sem xenofobia e da capacidade de intervenção cívica. É importante ultrapassar esta visão puramente instrumental e perspectivar a educação e a formação com objectivo e valor próprios: a educação e a formação que capacitem para determinar que Europa económica, social e política construir. Se quisermos dar prioridade à capacidade de intervenção e influência política dos cidadãos, importa ainda perspectivar a educação para aumentar a capacidade de criação, expressão e formação cultural, com vista à realização pessoal em todos os palcos onde o cidadão europeu vive.

2. Educação e formação e (auto)-construção do cidadão europeu.

A construção da Europa tem de ir a par da construção do cidadão europeu numa relação de interdependência, e não apenas do cidadão julgado necessário para a Europa, cujos contornos alguns vão definindo. Não são apenas os Estados nacionais que vão passando a Estados

europeus, o cidadão nacional vai passando a cidadão europeu.

A missão da educação e da formação situa-se, antes de mais, no contexto de auto-construção do cidadão. Se o cidadão a (auto)-construir é europeu, isto terá implicações na organização do processo educativo nas escolas e centros de formação e nas políticas de educação e de formação.

A cidadania europeia exige um cidadão:

- identificado com a Europa e convivendo em paz com os outros cidadãos europeus;
- exercendo a democracia europeia (participando crítica e activamente nas decisões relativas aos

órgãos de poder europeus);

- trabalhador no quadro de uma economia competitiva;
- solidário com os outros cidadãos europeus (gerações actual e futuras);
- que cria com os criadores europeus e usufrui da criação destes.

3. Implicações para as políticas nacionais de educação e formação

Para o efeito, é importante, mas não basta, a elevação do nível de escolaridade e qualificação da população. Também é indispensável, mas insuficiente, o fomento da mobilidade e de parcerias, bem como a abertura a iniciativas de melhor conhecimento das políticas, de melhoria da qualidade e de aumento da confiança mútua.

A construção da cidadania europeia exige, além disso, o redimensionamento de cada política nacional de educação, nomeadamente dos objectivos de cada ciclo de ensino. As políticas nacionais não são hoje desafiadas apenas a nível subnacional, mas também a nível supranacional.

4. Atenção retórica dada à educação e à formação pela União Europeia?

É ainda incipiente nos Estados-membro a tomada de consciência das implicações da cidadania europeia para a educação e formação. O mesmo tem acontecido a nível da União Europeia; veja-se a dimensão do orçamento afecto a esta rubrica. Talvez isto se deva à predominância de uma perspectiva económica para a Europa. À medida que a Europa política, cultural e social ganhar outra posição, haverá mudança.

5. Diversidade: défice ou riqueza?

É certo que uma política europeia de educação (política de cada país numa perspectiva europeia e política das instituições europeias) é vista como perigo para a identidade nacional. Pelo que a sua evolução será paralela à da Europa política.

Saliente-se que, para o efeito, eliminar toda a diversidade não é condição: a diversidade é riqueza a preservar.

No desenvolvimento europeu da educação não se trata de impor um modelo harmonizante, mas de chegar a construções sucessivas que resul-

tam do enriquecimento mútuo (só possível se houver diferenças), do valor acrescentado que a diferença permite. Não se trata de ficar tudo na mesma, mas de todos mudarem (não só uns à semelhança de outros) garantindo a existência de diferenças.

Notas

1 Nesta sistematização segue-se muito de perto a que é realizada por A. BOSQUET (1998). *Education et Formation dans l'Union Européenne: Un espace de coopération*. Paris: La Documentation Française.

2 Estes programas, com início a partir de 1986 e termo em 1994, são:

- COMETT (1986): cooperação universidade - empresas na formação tecnológica;
- ERASMUS (1987): mobilidade dos estudantes do ensino superior;
- TEMPUS (1990): mobilidade transeuropeia de estudantes do ensino superior;
- LÍNGUA (1990): promoção da línguas comunitárias;
- PETRA (1987): formação profissional de jovens;
- HELIOS (1988): apoio aos deficientes;
- IRIS (1988): formação profissional de mulheres;
- DELTA (1988): apoio ao ensino europeu no âmbito das tecnologias avançadas;
- EUROTENET (1989): apoio à inovação na formação profissional resultante da evolução tecnológica;
- FORCE (1990): formação contínua;
- JUVENTUDE PARAA EUROPA (1988): mobilidade de jovens.

3 Esta tensão revela-se até em certas expressões que a Comissão usa (e o Parlamento adoptou, pelo menos recentemente), tais como, "a constituição de um espaço europeu de educação e de formação" que permita a cada cidadão determinar o seu percurso de aprendizagem ao longo da vida utilizando todas as possibilidades oferecidas pelos sistemas dos diversos Estados-membro. Estes, por sua vez, têm insistido na promoção de um "espaço aberto de cooperação no domínio da educação e da formação". Esta divergência de expressões apareceu ainda recentemente no Programa Sócrates II e foi um dos pontos que no processo de co-decisão chegou à fase da conciliação. No entanto, na Declaração de Bolonha, adiante referida, os ministros falam no "estabelecimento de uma área e de um sistema europeu de ensino superior".

4 Artigos 149º (Educação) e 150º (Formação Profissional).

Artigo 149º (ex-artigo 126º)

1 A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre os Estados-membro e, se necessário, apoiando e completando a sua acção, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membro pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e lin-

guística.

2 A acção da Comunidade tem por objectivo:

- desenvolver a dimensão europeia na educação, nomeadamente através da aprendizagem e divulgação das línguas dos Estados-membro;
- incentivar a mobilidade dos estudantes e dos professores, nomeadamente através do incentivo ao reconhecimento académico de diplomas e períodos de estudo;
- promover a cooperação entre estabelecimentos de ensino;
- desenvolver o intercâmbio de informações de jovens e animadores socioeducativos;
- estimular o desenvolvimento da educação à distância.

3 A organização e os Estados-membro incentivarão a cooperação com países terceiros e com as organizações internacionais competentes em matéria de educação, especialmente com o Conselho da Europa.

4 Para contribuir para a realização dos objectivos a que se refere o presente artigo, o Conselho adopta:

- deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 251º, e após consulta do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões, acções de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regula-

mentares dos Estados-membro;

- deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, recomendações.

Artigo 150º (ex-artigo 127º)

1 A Comunidade desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as acções dos Estados-membro, respeitando plenamente a responsabilidade dos Estados-membro pelo conteúdo e pela organização da formação profissional.

2 A acção da Comunidade tem por objectivo:

- facilitar a adaptação às mutações industriais, nomeadamente através da formação e da reconversão profissionais;
- melhorar a formação profissional inicial e a formação contínua, de modo a facilitar a inserção e a reinserção profissional no mercado de trabalho;
- facilitar o acesso à formação profissional e incentivar a mobilidade de formadores e formandos, nomeadamente jovens;
- estimular a cooperação em matéria de formação entre estabelecimentos de ensino ou de formação profissional de empresas;
- desenvolver o intercâmbio de informações e experiências sobre questões comuns aos sistemas de formação dos Estados-membro.

3 A Comunidade e os Estados-membro incentivarão a cooperação com países terceiros e com as organizações internacionais competentes em matéria de formação profissional.

4 O Conselho, deliberando nos termos do artigo 251º,

e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adoptará medidas que contribuam para a realização dos objectivos a que se refere o presente artigo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membro.

5 De 1995 até final de 1999 foram implementados os programas Sócrates I, Leonardo da Vinci I e Juventude para a Europa em que foram integrados quase todos os objectivos dos mesmos programas anteriores.

6 Assinale-se que há uma acção comunitária no domínio da educação com os países de Leste (Programa Tempus), que progressivamente é substituído pelo Sócrates, Leonardo e Juventude, e com países terceiros da América Latina, do Mediterrâneo e dos EUA e Canadá.

7 Será oportuno referir que a acção comunitária no domínio da educação se desenvolve ainda no quadro de outros programas cujo âmbito não é a educação. É o que se passa em programas no domínio da saúde, do ambiente e do consumo no que diz respeito à participação da educação na promoção de conhecimentos, atitudes e competências de acção relativamente a estes problemas humanos e sociais; os programas de investigação, por sua vez, contemplam a investigação em educação. Também no âmbito de programas sociais é dedicada atenção à educação de certas populações com vista a superação das discriminações de que são alvo; salientam-se aqui as mulheres e os deficientes. Finalmente, não se pode esquecer o papel do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de

Desenvolvimento Económico Regional (FEDER).

8 A primeira assinada pelos ministros do Reino Unido, França, Alemanha e Itália, e a segunda, que a substitui, pelos ministros de todos os Estados-membro da U.E., pela Noruega, Islândia, Malta e Suíça, e por mais nove países de Leste.

9 Segundo uma resolução do Conselho de 1995, os alunos deverão aprender, durante a escolaridade obrigatória, duas línguas da União, além da materna, e por um período mínimo de dois anos; a realidade vai mais no sentido da hegemonia do Inglês do que da diversidade; a qual é importante na medida em que não se trata só de facilitar a mobilidade dos trabalhadores, mas também o acesso à cultura dos outros países e à compreensão intercultural.

10 Refira-se que o dia da Europa, 9 de Maio, tem nas escolas o objectivo de contribuir para a formação do cidadão europeu.