

Executive Summary

SUMÁRIO EXECUTIVO



SUMÁRIO EXECUTIVO

do Projeto INVOLVE

Envolvimento dos parceiros sociais no Ensino e Formação Profissional Dual: uma comparação entre Grécia, Espanha, Polónia e Portugal

Autores: Pablo Sanz de Miguel (Notus), Joan Antoni Serra (Notus), Marc Caballero (Notus) e Daniel Barrientos (Notus), Marina Peliz (CICS). NOVA da Universidade Nova de Lisboa), Nuno Boavida (CICS). NOVA da Universidade Nova de Lisboa), António Brandão Moniz (CICS). NOVA da Universidade Nova de Lisboa), Maciej Pańków (Ins-tituto de Assuntos Públicos), Prokopis Pandis (INE/GSEE), Gerasimos Karoulas (INE/GSEE), Ira Papageorgiou (INE/GSEE) e Natassa Betziou (INE/GSEE)



Este projeto recebeu financiamento da Comissão Europeia de Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão. Número de subvenção: VS/2020/0145; comparação entre Grécia, Espanha, Polónia e Portugal. As opiniões expressas neste documento refletem apenas a opinião do autor e não refletem de forma alguma as opiniões da Comissão Europeia. A Comissão Europeia não se responsabiliza por qualquer utilização que possa ser feita das informações que contém.

1. Introdução

O tema do ensino e formação profissional (EFP) dual – também conhecido como aprendizagem – tem crescido em relevância nos últimos anos. Vários países europeus implementaram sistemas de EFP duais, amplamente definidos como um modelo que combina a aprendizagem no local de trabalho numa empresa, com o ensino em sala de aula numa instituição de ensino¹. Este modelo é considerado particularmente pertinente em tempos de elevado desemprego jovem, uma vez que pode facilitar transições suaves para o emprego e/ou lidar com o problema do desajustamento das competências.

No entanto, a capacidade dos modelos de EFP dual para resolver desafios sociais e económicos não pode ser dada como um dado adquirido. Em comparação com os sistemas de EFP baseados na escola, os programas de EFP duais são mais complexos porque estão envolvidos diferentes intervenientes coletivos e instituições do sistema educativo e do mercado de trabalho. Os sistemas de EFP duais devem, portanto, responder às necessidades e interesses de diferentes intervenientes públicos, privados e sociais (como as autoridades estatais, empregadores e sindicatos) e assegurar um elevado grau de coordenação entre eles (Rauner et al., 2010). A falta de tal coordenação pode desencorajar as empresas a oferecerem lugares de aprendizagem ou podem resultar no uso oportunista de aprendizes como mão-de-obra barata (Šćepanović & Martín Artiles, 2020).

Estas características de governança do EFP dual têm sido destacadas para explicar porque é que os modelos duais de EFP foram historicamente desenvolvidos ao abrigo dos modelos corporativos das Relações Industriais Europeias (IR) (Busemeyer & Trampusch, 2012). Embora existam algumas variações nos países que implementam o EFP dual, os parceiros sociais geralmente contribuem para o estabelecimento de prioridades estratégicas do EFP e uma renovação contínua do sistema para responder a novas necessidades no mercado de trabalho (Cedefop, 2013; Emmenegger & Seitzl, 2020).

Num contexto em que vários países europeus com uma "governança de IR" comparativamente menos desenvolvida estão a implementar sistemas de EFP duais, há que chamar a atenção para potenciais problemas e oportunidades para desenvolver respostas coletivas em relação à EFP dual. Este sumário executivo do relatório, que resume as principais conclusões do projeto INVOLVE, visa contribuir para estes debates. Explora o papel desempenhado pelos sindicatos e organizações patronais na governança dos sistemas de EFP dual e de aprendizagem ao abrigo de 'modelos de IR' em que os parceiros sociais desempenham um papel menos institucionalizado na elaboração de políticas – nomeadamente, Espanha, Grécia e Portugal (modelo centrado no Estado) e na Polónia (modelo "Misto" ou "Transitório").

¹ Na literatura corrente e nas publicações de instituições Europeias, o EFP dual e a aprendizagem são tratados como sinónimos. Está também a tornar-se comum rotular estes modelos como Aprendizagens/EFP Dual. Isto deve-se à importância dada à *'aprendizagem contrato'* por classificar um regime como EFP dual. Neste relatório também usaremos ambos os termos como sinónimos. No entanto, geralmente usaremos o termo EFP dual para cobrir também os regimes relativamente novos que, de acordo com critérios internacionais (Cedefop, 2022), se enquadram nesta categoria para combinar e alternar formação teórica e na empresa em intervalos curtos do tempo, mas que não regulam a relação entre estudantes/aprendizes e empregadores com contrato de aprendizagem.

2. Contexto das políticas europeias

O "processo de Copenhaga" (Comissão Europeia, 2002) sobre o reforço da cooperação europeia em matéria de EFP foi lançado em 2002 no âmbito da Estratégia de Lisboa e em resposta ao mandato de Barcelona em novembro de 2002. Desde o lançamento do processo de Copenhaga, a Comissão Europeia tem sublinhado a importância de aumentar a cooperação na promoção do EFP que envolve os Estados-Membros da UE, bem como os parceiros sociais.

No contexto da crise económica de 2007-2013, os regimes de EFP ou de aprendizagem tornaram-se uma prioridade política europeia fundamental para combater o aumento do desemprego jovem. A Comissão Europeia apoiou e promoveu financeiramente parcerias entre os Ministérios da Educação alemão e austríaco e os outros Estados-Membros da UE, com o objetivo de introduzir esquemas de EFP duais em países onde não existiam ou não eram tão eficazes como deveriam, como a Bulgária, a Hungria, a Itália, a Eslováquia, a Espanha, a Roménia, a Polónia, Portugal e a Suécia (Šćepanović & Martín Artiles, 2020). Uma das iniciativas mais significativas foi o Memorando de Berlim sobre Cooperação na Educação e Formação Profissional na Europa assinado pela Alemanha, Grécia, Itália, Letónia, Portugal, Eslováquia e Espanha em 2012, e coordenado pelo Gabinete Alemão de Cooperação Internacional em EFP (GOVET), no âmbito do Instituto Federal Alemão de EFP (BIBB). Este acordo estabeleceu, como seu principal objetivo, a modernização e implementação dos sistemas de educação e formação com enfoque na educação e formação dual, nomeadamente para reduzir o desemprego dos jovens e melhorar a transição para o mercado de trabalho. Por último, no âmbito do acordo, os países comprometeram-se a criar uma "plataforma de aprendizagem por pares" para incentivar a aprendizagem mútua e reforçar as iniciativas de EFP dual²

Deve também chamar a atenção para a Aliança Europeia para as Aprendizagens (AEA), iniciada em 2013, que une governos e principais intervenientes com o objetivo de reforçar a qualidade, a oferta e a imagem global das aprendizagens em toda a Europa. A AEA tem também como objetivo promover a mobilidade de aprendizes na sequência do Sistema Europeu de Crédito para a Educação e Formação Profissional (ECVET) – A ECVET³ foi criada para permitir aos alunos acumular, transferir e utilizar as suas aprendizagens através de unidades baseadas em princípios estabelecidos no Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) e Europass.

Além disso, foram desenvolvidas várias iniciativas europeias com o objetivo de melhorar a qualidade dos sistemas de EFP e de aprendizagem. Em 2016, a Comissão Europeia publicou o Quadro Europeu de Referência para a Garantia da Qualidade para a Educação e Formação Profissional (EQAVET), que é um instrumento baseado na recomendação de 2009 do Parlamento Europeu e do Conselho. O EQAVET é um quadro europeu de apoio à garantia da qualidade em toda a Europa. Fornece orientações sobre a forma de desenvolver um sistema de garantia da qualidade e contém exemplos de diferentes abordagens utilizadas pelos Estados-Membros.

Em outubro de 2017, a Comissão Europeia aprovou uma proposta de recomendação do Conselho para um Quadro Europeu para a Qualidade e Aprendizagens Eficazes (EFQEA), aprovada pelo Conselho Europeu em março de 2018 (Comissão Europeia, 2018). Esta iniciativa está ligada a ambos: a Nova Agenda de Competências para a Europa lançada em 2016 (Comissão

² Mais informações disponíveis em: <https://www.bibb.de/en/37031.php>

³ Mais informações disponíveis em: <https://www.cedefop.europa.eu/en/projects/european-credit-system-vocational-education-and-training-ecvet>

Europeia, 2016); e o direito a uma educação, formação e aprendizagem ao longo da vida de alta qualidade e inclusiva, tal como definido no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. De acordo com um documento de trabalho da Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2021), o EFQEA continua a ser um instrumento fundamental para melhorar a qualidade e a eficácia das aprendizagens em toda a UE.

De acordo com a Comissão Europeia, que tende a assumir o modelo alemão como ponto de referência (Šćepanović & Martín Artiles, 2020), um sistema de aprendizagem deverá permitir a participação dos parceiros sociais. Nesse sentido, a Nova Agenda de Competências para a Europa afirmou que os parceiros sociais "devem estar envolvidos na conceção e prestação de EFP a todos os níveis, como demonstra o "sistema dual" de aprendizagens" (Comissão Europeia, 2016, p.6). O EFQEA solicitou também explicitamente que os parceiros sociais se envolvam a nível intersectorial e sectorial na "conceção, governança e implementação de regimes de EFP duais, em conformidade com os sistemas nacionais de relações laborais e práticas de educação e formação" (Comissão Europeia, 2021, p.12).

3. Programas de EFP dual em diversos contextos institucionais

3.1 Definição de EFP dual

O EFP dual, também chamado de aprendizagem, tornou-se uma prioridade política europeia. Várias iniciativas da UE estão a incentivar os Estados-Membros a desenvolverem esquemas de EFP duais em países onde antes não existiam ou tinham pouca expressão. Dado que um número crescente de países está a implementar esquemas de EFP duais em contextos institucionais muito diversos e tradições educativas/de formação, a questão da terminologia e das definições merece uma atenção especial.

De acordo com Markowitsch e Wittig (2020), o conceito tradicional de aprendizagem foi modificado de duas maneiras principais. Em primeiro lugar, o seu princípio pedagógico fundamental (a relação mestre-aprendiz) foi substituído pelo princípio da "dualidade", entendido como a combinação do ensino em sala de aula e da formação em empresa. Em segundo lugar, observou-se uma mudança no sentido de uma interpretação mais ampla e flexível do objetivo das aprendizagens. A principal característica desta mudança é a redução dos critérios de definição para a aprendizagem apenas para o seu estatuto laboral. Nesta perspetiva, os programas de aprendizagem são aqueles que se baseiam num contrato formal entre um empregador e um aluno, em que este tem um estatuto específico de "aprendiz" tal como definido pela legislação laboral (Markowitsch & Wittig, 2020). Como mostra a secção 3.2 seguinte, nem todos os regimes classificados como EFP dual nos quatro países estudados cumprem este último critério.

Em busca de uma terminologia comum ou de um quadro conceptual que possa apoiar comparações internacionais de aprendizagens ou programas de EFP duais, os académicos propuseram algumas definições baseadas nas principais características da oferta de aprendizagem. Neste sentido, Rauner e Smith (2010), identificaram dois tipos básicos de "dualidade" da aprendizagem profissional. Em primeiro lugar, uma fase ou "integração" de duas fases, em que o ensino em sala de aula e a aprendizagem no trabalho alternam em intervalos relativamente curtos, de modo que seja possível uma reflexão sistemática imediata da experiência de trabalho. Este tipo de dualidade é característica desses regimes normalmente classificados como duais ou aprendizagem, uma vez que é implementado no modelo alemão ou austríaco. Em segundo lugar, o EFP em alternância, onde as fases relativamente longas do ensino profissional a tempo inteiro

são seguidas por uma fase, geralmente mais curta, de aprendizagem no local de trabalho. Este segundo modelo foi normalmente desenvolvido ao abrigo de sistemas de EFP baseados na escola.

Outros autores distinguiram o EFP dual em alternância dos programas de EFP baseados em critérios diferentes, tais como o montante mínimo de formação na empresa, o tipo de qualificação fornecida e a relação contratual entre o aprendiz e a empresa. Por exemplo, Šćepanović e Martín Artiles (2020, p. 19) utilizam os termos duais de EFP e aprendizagem para cobrir os programas "em que uma grande parte da formação (50 por cento ou mais) ocorre em empresas, de modo a que os estudantes sejam simultaneamente trabalhadores de empresas e que trabalhem para uma qualificação formal que seja reconhecida pelo sistema educativo do país".

Markowitsch e Wittig (2020) elaboraram um quadro conceptual que visa definir e classificar a grande variedade de programas de EFP duais existentes nos países da UE em vez de definir "sistemas nacionais de EFP". O quadro conceptual assenta no conceito de lógicas de formação, definidos como "padrões de crenças subjacentes, normas e valores relacionados com diferentes áreas e propósitos de educação e formação" (Markowitsch & Wittig, 2020, p. 9). Com base nisto, são identificadas quatro principais lógicas de formação. Em primeiro lugar, a educação profissional, focada no padrão profissional e principalmente impulsionada por parceiros sociais (definem conteúdos, avaliam os resultados e fixam a remuneração dos aprendizes). Em segundo lugar, a formação empresarial, focada em dotar os colaboradores das competências específicas necessárias pelas empresas e, principalmente, organizada por empresas com apoio financeiro por parte do Estado. Em terceiro lugar, o ensino secundário ou universitário, com o objetivo de facilitar o desenvolvimento pessoal dos jovens para se tornarem cidadãos responsáveis e que podem incluir a aprendizagem no local de trabalho no contexto das escolas de EFP do ensino secundário ou pós-secundário. Por último, os regimes de formação pública (políticas ativas do mercado de trabalho), com o objetivo de apoiar os desempregados na sua transição para o mercado de trabalho, reforçando as suas competências e empregabilidade. Uma ideia importante por trás deste quadro é que nenhum programa de aprendizagem corresponde apenas a uma lógica de formação. Pelo contrário, seguem, em certa medida, determinadas lógicas de formação, incorporando frequentemente elementos de outros.

Tendo reconhecido a complexidade da definição de EFP dual no contexto atual, o quadro seguinte analisa e compara os principais programas identificados nos quatro países estudados no projeto.

3.2 Programas de EFP dual na Grécia, Portugal, Polónia e Espanha

Nos quatro países estudados no projeto INVOLVE, os governos estão atualmente a implementar diferentes programas de EFP que podem ser classificados como regimes de EFP duais (também chamados esquemas de aprendizagem) baseados em critérios internacionais (Cedefop, 2022) e definições nacionais. Nos últimos anos, todos os quatro países implementaram reformas educativas que modificaram ou introduziram novos programas duais de EFP que reforçaram a formação nas empresas com vista a resolver diferentes problemas estruturais (como o desemprego dos jovens, o abandono precoce e o desfasamento das competências). No entanto, tal como se pode ver nesta secção, os programas de EFP existentes nos estudos dos quatro países diferem muito em vários aspetos.

Na **Grécia**, duas leis principais foram aprovadas em 2013 (Lei n.º 4186/2013) e 2016 (Lei 4386/2016), e estas leis introduziram dois novos programas duais de EFP (os chamados regimes

de aprendizagem): EPAL (Classe de Aprendizagem Pós-Secundária) e regimes de aprendizagem do IEK. Ambos os programas diferem das disposições tradicionais de EFP baseadas em escolas oferecidas nas escolas EPAL e IEK, e dos programas de aprendizagem que se enquadram no sistema CVET.

O regime de aprendizagem da EPAL tem a duração de nove meses. Combina: um chamado "curso de laboratório de especialidade" de um total de 203 horas, que é ministrado pelo corpo docente das escolas da EPAL (ao abrigo do Ministério da Educação); e um "programa de formação no local de trabalho" de 156 dias, organizado em 28 horas por semana, distribuídos por quatro dias por semana. Os alunos aceitam no regime de aprendizagem da EPAL têm pelo menos 18 anos e devem ter concluído o ensino secundário (quer no ensino superior, quer nas escolas da EPAL, quer no sistema escolar principal). O programa prevê uma qualificação formal de aprendizagem correspondente ao nível 5 no Quadro Nacional de Qualificações (NQF) e no Quadro Europeu de Qualificações (QEQ), que é avaliado e certificado pela Organização Nacional para a Certificação das Qualificações e Orientação Profissional (EOPPEP). No ano letivo de 2017/2018, apenas 3.452 alunos estavam matriculados neste programa (2% do total de estudantes de EFP, segundo o Ministério da Educação grego). No entanto, o programa está a crescer. O número de estudantes matriculados quase triplicou no segundo ano de implementação do regime.

O regime de aprendizagem do IEK proporciona um estágio ou aprendizagem opcional de semestre que se torna obrigatório para os estudantes em 2015. A duração total é de 960 horas, divididas em 192 horas de formação em unidades IEK e 768 horas de aprendizagem na empresa. A avaliação dos resultados da aprendizagem (exames de acreditação) é também realizada pela EOPPEP. O programa atualiza as qualificações adquiridas através do estudo em IEKs do nível 4 para o nível 5 NQF/EQF. As colocações de estágio de IEKs públicos anunciadas para o ano de 2020 foram de 378. Devido a isso, o regime ainda é considerado um projeto-piloto.⁴

Para além destes regimes recentes, há que chamar a atenção para o *regime de aprendizagem da APA*, que é uma continuação dos anteriores regimes de aprendizagem fornecidos pelo Serviço Nacional de Emprego (OAED) desde a década de 1950. Dura 2 anos letivos e a formação em empresa representa pelo menos 50% da duração total do regime. Diferido dos dois regimes anteriores, a aprendizagem da APA proporciona uma qualificação formal de aprendizagem correspondente ao nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações (NQF), que deve ser desenvolvido pela OAED com base nos perfis profissionais existentes. Os licenciados da EPAS podem inscrever-se em regimes IEK ou EPAL para adquirir uma qualificação no nível 5 do NQF. A participação neste regime tem vindo a diminuir de forma constante desde o início dos anos 2000 até aos últimos anos: no ano letivo 2000/2001, registaram-se 18.445 alunos, contra 5.500 no ano letivo de 2019/2020. No entanto, ainda representa cerca de 5% do total de estudantes de EFP (Autoridade Estatística Helénica).

Nos três regimes de aprendizagem (EPAL, IEK e EPAL) existe um contrato de aprendizagem entre o aprendiz e o empregador. Os aprendizes recebem um salário fixado em 75% do salário mínimo legal para trabalhadores não qualificados. Pode salientar-se que os três esquemas se baseiam principalmente numa lógica de "educação profissional" (Markowitsch & Wittig, 2020). A avaliação das normas profissionais que são desenvolvidas com a participação dos parceiros sociais no âmbito da coordenação de uma instituição ética (EOPPEP). Além disso,

⁴ Mais informações disponíveis em: <http://www.gsae.edu.gr>

nos regimes EPAL e IEK, os parceiros sociais participam formalmente nos comités de avaliação ao abrigo do EOPPEP.

Na **Polónia**, existem três tipos diferentes de escolas profissionais (ou programas). Em primeiro lugar, as Escolas Profissionais Sectoriais que são organizadas em duas fases: fase I (3 anos) que proporciona um ensino profissional que consiste numa qualificação no nível 3 do NQF/QEQ; e fase II (2 anos) que dá a possibilidade de formação em profissões compostas por duas qualificações no nível 4 de NQF/EQF. Em segundo lugar, existem Escolas Secundárias Técnicas (5 anos) que fornecem o ensino profissional composto por duas qualificações. Após a conclusão, os licenciados podem decidir passar o exame de "progressão" que permite o ensino superior. Em terceiro lugar, existem as Escolas Pós-Secundárias (1 a 2,5 anos) que fornecem o ensino profissional em profissões que dão a qualificação nos níveis 4 ou 5 de NQF/EQF. Todas as escolas acima são supervisionadas pelo Ministério da Educação e Ciência e são administradas por unidades do governo local. Nestes três tipos de escolas, existem três programas principais de aprendizagem: trabalhadores juvenis, contratos entre diretor e empregador e estágios estudantis.

A *preparação profissional dos trabalhadores juvenis* é o principal regime de aprendizagem na Polónia. Este programa funciona desde a década de 1930 e foi modificado várias vezes nos últimos anos. O programa tem origem em associações artesanais e tem ainda uma importante "lógica de educação profissional" (Markowitsch & Wittig, 2020). Em comparação com os programas de EFP existentes no país, os aprendizes são formalmente empregados ao abrigo de um contrato de trabalho entre o trabalhador/aprendiz juvenil e o empregador, e regulados pelo Código do Trabalho. Ao abrigo deste contrato, os aprendizes recebem um salário (de 4 a 6% do salário médio nacional) e têm direito a Segurança Social. Além disso, deve chamar a atenção para o papel crucial desempenhado pelas câmaras de artesanato, que supervisionam o processo de aprendizagem, e desenvolver normas e requisitos para os "viajantes" e os exames de mestre-artesãos em cooperação com a Associação Polaca de Artesanato (ZRP). O regime destina-se a pessoas entre os 15 e os 18 anos com o ensino secundário inferior e combina formação em empresa com formação profissional teórica. O caminho mais importante para a implementação deste princípio da dualidade implica que a formação teórica seja ministrada pelos chamados programas sectoriais ou escolas sectoriais (designadas "escolas profissionais básicas" antes de 2017) na primeira fase do programa. Este programa tem a duração de três anos e a duração mínima da formação em empresas é de 60%. A escola e o empregador concordam com a divisão de tempo por semana entre a educação na escola e a formação nas instalações da empresa. A prática mais comum é dividir o tempo de acordo com o esquema: dois dias na escola e três dias na empresa (Symela, 2016). O regime fornece qualificações no nível 3 do NQF/EQF. De acordo com os dados do Ministério da Educação (MP), os trabalhadores jovens no ano letivo de 2017/2018 representaram 49,5% de todos os alunos dos programas sectoriais de primeira fase e escolas profissionais básicas que, ao mesmo tempo, representavam cerca de 13% de todos os alunos do ensino pós-graduação. De acordo com os dados da Associação Polaca de Artesanato (ZRP), no mesmo ano letivo, 74,6% de todos os trabalhadores jovens eram empregados em empresas de artesanato abrangidas pela ZRP. No total, os trabalhadores jovens representavam 5,5% de todos os estudantes do ensino pós-graduação no país (Cedefop (2022), curso 2016/17). De acordo com um estudo do Gabinete Central de Estatística, em 2015, estes trabalhadores jovens eram maioritariamente empregados no retalho (16,4%), no fabrico de produtos alimentares, bebidas e produtos do tabaco (16,1%), na indústria da construção civil (11,5%), no comércio e reparação

de veículos automóveis e motocicletos (10,8%) e nas atividades de alojamento e serviços alimentares (8,9%).⁵

Além disso, na Polónia, são identificados na Polónia mais dois programas alternativos de EFP. Em primeiro lugar, a preparação profissional nas instalações do empregador com base num contrato de formação prática, celebrado entre o diretor da escola e o empregador que admite os alunos para a aprendizagem. Esta variante do sistema dual aplica-se aos três tipos de escolas profissionais existentes no país, desde os Programas Setoriais de 2ª fase às Escolas Pós-Secundárias. Assim, fornece qualificações nos níveis 4 e 5 do NQF/EQF dependendo do programa. A formação prática dentro desta variante é financiada pela parte educativa dos fundos essenciais fornecidos pelas autoridades que gerem a escola (normalmente entidades do governo local). Os orçamentos de formação incluem os salários dos instrutores, e os custos de vestuário, calçado e equipamento de proteção individual exigidos no local de trabalho. Por sua vez, o empregador proporciona aos alunos as condições materiais necessárias para a formação prática na profissão. Os estudantes não são financeiramente remunerados. No entanto, os melhores alunos podem receber uma bolsa de estudo se os termos de cooperação entre o empregador e a escola preveem essa possibilidade.

Em segundo lugar, o *estágio ou aprendizagem do aluno*, que é uma nova opção introduzida pela alteração à Lei Educativa (aprovada a 22 de novembro de 2018). O regime destina-se aos alunos em programas sectoriais de primeira fase e programas profissionais secundários que não sejam trabalhadores jovens. Assim, fornece qualificações nos níveis 3 e 4 de NQF/EQF dependendo do programa. O estágio baseia-se num acordo individual entre o aluno ou os pais e o empregador, podendo libertar o aluno da obrigação de realizar formação prática noutras formas. Uma característica única deste tipo de formação é que pode fazer parte de uma extensão ao currículo escolar. O âmbito do conteúdo educativo e a duração semanal do estágio são determinados conjuntamente pelo diretor da escola, pelo empregador e pelo aluno. Um estudante pode receber um salário não superior ao salário mínimo legal (cerca de 580 euros por mês em 2020). Os custos de remuneração são dedutíveis para o empregador. Outra solução inovadora é que o empregador possa transferir fundos (por exemplo, para fornecer equipamentos) diretamente para a escola sem a intermediação de entidades gestoras (como entidades da administração local). As disposições legais regulam também a duração máxima diária do estágio em função da idade do aluno (seis horas por dia para estudantes menores de 16 anos, oito horas para os alunos mais velhos), bem como outros aspetos das condições de trabalho.

Em **Portugal**, os programas de EFP duais existem no sistema IVET (educação e formação inicial) e CVET (educação e formação contínua). Com efeito, o único programa em Portugal identificado pelo Cedefop como um programa de aprendizagem ou EFP dual inicial é o "sistema de aprendizagem", proporcionado pelos centros de formação de gestão direta e de gestão participada do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), sob tutela do Ministério do Trabalho. O programa foi introduzido em 1984 na sequência do Decreto-Lei 102/84 de 29 e

⁵ Em 2015, a Lei de 22 de março de 1989 sobre o artesanato foi alterada. Foi introduzida uma disposição que estabelece que a formação profissional nas empresas artesanais será conduzida com base nos princípios do sistema dual de EFP e supervisionada pela câmara artesanal da qual o artesão é membro. Notando que esta lei sancionou uma solução pré-existente em vez de introduzir uma nova solução.

destina-se a estudantes que tenham concluído o ensino básico, e não tenham concluído o ensino secundário, maioritariamente com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, recentemente alargado aos 29 anos. A duração do regime varia entre 2.800 e 3.700 horas, das quais 1.100 a 1.500 horas são dedicadas à formação prática em empresa, dividida em três períodos. Geralmente, o tempo gasto no local de trabalho aproxima-se de 40% ou mais, dependendo da área da educação e formação. O regime prevê uma certificação dupla: um certificado de ensino (nível secundário/12º ano de escolaridade) e uma qualificação profissional (nível 4 do QNQ/QE) após a conclusão com êxito. Também dá acesso ao ensino superior. Em comparação com os programas de aprendizagem originais em que os aprendizes têm o estatuto de trabalhador, os alunos ao abrigo deste programa estão fora da legislação laboral. No entanto, há um contrato de aprendizagem que tem de ser assinado entre o aluno e a escola. Qualquer aluno que entre no programa de aprendizagem tem de assinar um contrato de compromisso. Este “contrato de formação” fixa o montante do "apoio social" (subsídio financeiro) a atribuir aos aprendizes elegíveis ao abrigo da política de Ação Social Escolar. Estabelece igualmente os direitos dos aprendizes para o seguro de acidentes pessoais e identifica o prestador de formação como o responsável.

Este sistema de aprendizagem matriculou 15% de todos os estudantes de EFP no ano letivo 2018/2019 distribuídos principalmente em sectores Hotéis e Restaurantes (18,4% do total de estudantes em Aprendizagem), Construção & Reparação de Veículos Automóveis (12,4%), Metalurgia e Metalomecânica (12,3%) e Comércio (10,1%) (DGEEC, 2022). No entanto, o programa perdeu 14.907 alunos nos últimos 6 anos devido à redução global de estudantes no país devido a questões demográficas e porque parece que os estudantes estão a escolher outros caminhos, seja para o nível 4 dos cursos profissionais, percursos de ensino geral ou ambos. Estes regimes de aprendizagem combinam esquemas de formação em contexto escolar com lógica de formação em contexto de trabalho. Embora os parceiros sociais participem ativamente na definição e atualização das qualificações profissionais e na prestação de formação através dos chamados centros protocolares, os regimes são coordenados e orientados principalmente pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), que é a Agência de Emprego Público de Portugal.

No sistema IVET, os programas oferecidos no nível básico (CITE 2 – QNQ/QE 2), nível secundário (CITE 3 – QNQ/QE 4) e nível pós-secundário (CITE 4 – QNQ/QE 5) foram rotulados como "programas escolares", tendo em conta a baixa proporção de tempo dedicado à formação em ambientes de trabalho reais e o estatuto dos alunos como estudantes (DGERT, 2019). Neste contexto, o governo português experimentou programas duais de IVET de 2012 a 2016, incentivados por diferentes iniciativas e recomendações europeias. Estes novos programas foram introduzidos no ensino básico (QNQ/QE 2) em 2012 e, mais tarde, em 2013, foram alargados ao ensino secundário (QNQ/QE 4). Uma das principais características do EFP dual no sistema educativo português foi o facto de ter obrigado as escolas a assinar acordos com empresas locais para o desenvolvimento de competências, principalmente através de uma experiência de trabalho simulada para estudantes do ensino básico e estágios sob a forma de formação em contexto de trabalho para estudantes do ensino secundário. Outra característica deste programa foi o mínimo exigido de 800 horas de formação em contexto de trabalho em comparação com as 400 horas mínimas noutros programas de EFP. A direção do Ensino Superior (Ministério de Educação e Ciência) realizou uma avaliação deste programa dual de EFP em 2015 através de um estudo que concluiu que o programa foi um sucesso – não só em termos do número de alunos que frequentaram os diferentes cursos, mas também em termos do número de empresas que assinaram

os protocolos com escolas de EFP e escolas regulares (públicas) com programas de EFP. No entanto, estes dois programas IVET foram cancelados em 2016.

Em **Espanha**, existe apenas um programa específico de IVET dual, que se baseia principalmente numa lógica de educação escolar (Markowitsch & Wittig, 2020), e tem as suas origens em programas IVET baseados na escola que melhoraram o elemento de formação em empresa. O dual VET foi regulado em 2012 pelo Decreto Real 1529/2012, de 8 de novembro. Este decreto real visava apoiar a participação ativa das empresas no processo de formação dos alunos e fomentar relações mais estreitas entre as empresas e os centros de formação. Este tipo de programa de aprendizagem exige que um mínimo de 33% da formação profissional se realize numa empresa, uma percentagem muito inferior à dos programas tradicionais de aprendizagem. Uma nova Lei Orgânica (3/2022) modificou ligeiramente esta proporção. Esta nova Lei Orgânica define as características distintivas do chamado EFP dual intensivo. Ao abrigo deste regime, a proporção de formação em empresas será superior a 35%. De acordo com a legislação pré-existente, a relação dos alunos com a empresa pode assumir muitas formas: contratos de trabalho (trabalhadores), contratos de formação e aprendizagem (regulados pela legislação laboral), estágios e relações voluntárias não remuneradas. No entanto, a nova Lei Orgânica exige um contrato de formação – com características ainda por definir – para regular a relação entre o empregador e o aluno ao abrigo do dual EFP intensivo. A colaboração entre empresas e centros de formação é articulada através de acordos, que são regulados pelo Departamento de Emprego ou Departamento de Educação do governo regional. Em comparação com outros programas de aprendizagem, outra diferença é que a avaliação dos resultados da aprendizagem é exclusivamente realizada pelas escolas do IVET – as empresas ou câmaras de comércio não desempenham qualquer papel específico neste processo.

A literatura sublinha que a regulamentação estatal em Espanha não estabelece um modelo único de EFP dual. Pelo contrário, proporciona um quadro geral que pode incluir diferentes programas de formação duplamente integrados. Neste sentido, observa-se que as Comunidades Autónomas desenvolveram diferentes modelos através de regulamentos regionais (Martín Artilles et al., 2020; Sanz de Miguel, 2017). As variações regionais são observadas principalmente na regulamentação da relação entre o aprendiz/estagiário e a empresa (em termos de contratos de aprendizagem e subvenções, por exemplo); e o tempo mínimo necessário para a formação em empresa. Em relação a este último aspeto, algumas regiões (como o País Basco) aumentaram a formação em empresas para 40% do tempo total de formação. O IVET dual fornece o mesmo diploma e qualificação que o EFP em *alternância*. Oferecem diplomas IVET equivalentes ao EQF 4 (ciclo IVET intermédio) e EQF 5 (nível mais elevado do ciclo IVET).

A EFP Dual tem registado um crescimento contínuo em Espanha em termos de centros, programas e estudantes desde 2012. No entanto, a EFP dual ainda representa apenas uma baixa proporção de estudos de IVET. No ano letivo de 2018-2019, apenas 3,1% dos alunos do sistema IVET se encontravam em programas duais que representavam 17,9% do total dos programas do IVET. Atendendo aos setores, como Barrientos (2022) apontou, mesmo os mais importantes em EFP dual são aqueles com mais estudantes no total de EFP, tal como a Gestão e Administração de Empresas (14,4% do total do IVET e 12,1% do total de IVET) ou Serviços Socioculturais e Comunitários (10,7% e 9,7%), é de salientar que o EFP dual tem sido particularmente incentivado em sectores industriais e tecnológicos como a Instalação e manutenção (2,7% do total do IVET vs 6,7% de IVET dual), produção mecânica (2,8% vs 6,2%), Manutenção de Transportes e Veículos Automóveis (5% vs 8,6%), Eletricidade e Eletrónica (6,4% vs 7,4%), em contraste com

a Saúde (17,1% vs 5,6%) ou Estética e beleza (3,4% vs 2,2%). O BIP também tem sido incentivado em setores importantes para o mercado de trabalho espanhol como Comércio e Marketing (5,7% vs 8,5%), Hotéis e Turismo (5,2% vs 8,3%) (Ministério da Educação e EFP, 2022).

O quadro 1 a seguir ilustra as principais diferenças entre os mais importantes esquemas de EFP duais ou de aprendizagem identificados nos quatro países estudados. Como mostrado, estes regimes diferem muito nas principais dimensões habitualmente utilizadas para definir aprendizagens. Em primeiro lugar, o montante mínimo de formação em empresa varia de 80% em alguns programas gregos para 40% em Portugal. Em segundo lugar, a relação jurídica entre o empregador e o aluno é formalizada como contrato de trabalho num único regime na Polónia, como contrato de aprendizagem na Grécia, Portugal e Espanha, ou como estágio em alguns regimes na Polónia e em Espanha. Em terceiro lugar, os regimes também diferem na sua lógica de formação: na Grécia, na Polónia e, em certa medida, em Portugal, a lógica da formação tem elementos fortes de educação profissional; enquanto em Espanha, tem principalmente uma lógica escolar, embora elementos correspondentes a uma lógica de educação profissional também estejam incorporados.

Mesa 1. Programas de aprendizagem de EFP duais na Grécia, Polónia, Portugal e Espanha

	Quantidade mínima de formação na empresa	Relação formal com o empregador	Qualificação obtida	Lógica de formação	Percentagem de aprendizagens inscritas neste regime em relação a todos os EFP
Grécia (EPAL, aprendizagem em do IEK)	80%	Contrato de aprendizagem	Qualificação formal de aprendizagem ligada ao NQF (nível 5 EQF)	Ensino profissional	2% do ensino secundário e pós-secundário não superior

Grécia (aprendizagem EPAS)	50%	Contrato de aprendizagem	Qualificação formal de aprendizagem ligada ao NQF (nível 4 EQF)	Ensino profissional	Menos de 5% do ensino secundário e pós-secundário não superior
Polónia (contrato de trabalho juvenil)	60%	Contrato de trabalho	EFP formal e qualificação de aprendizagem ligadas ao NQF (nível 3 EQF)	Ensino profissional	5,5% de todos os estudantes do pós-graduação
Polónia (contrato entre diretor e empregador)	50%	Os melhores alunos podem ser premiados com uma bolsa de estudo se os termos da cooperação preverem tal possibilidade	EFP formal e qualificação de aprendizagem ligadas ao NQF (nível 4/5 EQF)	Ensino profissional	Sem dados disponíveis
Polónia (estágio estudantil)	50%	Estágio (salário não superior ao salário mínimo estatutário)	EFP formal e qualificação de aprendizagem ligada ao NQF (nível 3/4 EQF)	Ensino profissional	Sem dados disponíveis
Portugal	40% ou mais	Contrato de aprendizagem/formação (sem relação de trabalho)	Dupla certificação: educação e vocacional, ligada ao	Regimes de educação profissional/formação em contexto escolar	15% dos programas de EFP

			NQF (nível 4 QNQ/QE)		
Espanha	33% (35% ao abrigo da nova Lei Orgânica)	Contrato de estágio/aprendizagem/emprego	Qualificação formal (diploma de EQF 4/5)	Lógica escolar/incorporação de alguma lógica de educação profissional	3% IVET

Fonte: elaboração própria dos autores com base nas estatísticas nacionais e Cedefop (2022)

4. Envolvimento de parceiros sociais na governança do EFP dual na Grécia, Portugal, Polónia e Espanha

O termo "governança" refere-se a todos os mecanismos e práticas que apoiam a coordenação de instituições e atores que têm relações interdependentes para formular, implementar ou avaliar políticas (Cedefop, 2013, 2016). A governança é um dos principais temas estudados na investigação comparativa do EFP europeu (Clarke et al., 2021; Markowitsch & Chan 2022). Esta linha de investigação tem sido orientada, em geral, para identificar diferenças institucionais e conceptuais entre países a nível intersectorial e sectorial (Clarke et al., 2021). De acordo com Markowitsch e Chan (2022), pelo menos quatro vertentes de investigação relacionadas com a governança do EFP podem ser distinguidas: a investigação relacionada com o EFP principalmente relacionada com a governança educacional (como as escolas e universidades tradicionais); estudos sobre transferência de políticas internacionais em EFP; revisões e avaliações de programas e sistemas de EFP; e investigação específica sobre sistemas e de formação de competências públicas. O projeto INVOLVE centra-se na última vertente da investigação, que explora o papel desempenhado pelos sindicatos e organizações patronais ou, mais amplamente, a "governança da democracia industrial" (Eurofound, 2018; Sanz de Miguel et al., 2020) na conceção e implementação de políticas de EFP dual ou aprendizagem.

Os estudos comparativos mais influentes sobre as governações do EFP basearam-se em tipologias que procuram compreender a diversidade entre países, agrupar sistemas nacionais de EFP que partilham padrões e instituições comuns. No entanto, as tipologias de governança de EFP diferem em termos do que as dimensões-chave abordam, os níveis de governança estudados (como os níveis macro e meso), os métodos de investigação e os valores subjacentes (Markowitsch & Chan, 2022).

Uma das linhas de investigação mais significativas, inspirada na economia política e na teoria das variedades do capitalismo (Hall & Soskice, 2001), tem-se centrado nos chamados regimes de formação de competências (Busemeyer & Trampusch, 2012). O termo «formação de competências» refere-se a políticas e instituições que tratam da oferta de formação e de capital humano. Os regimes de formação de competências refletem decisões sobre o papel que diferentes intervenientes – como o Estado, as empresas ou os sindicatos – desempenham na prestação e financiamento da formação.

Em termos de regimes de formação de competências, Grécia, Espanha e Portugal são geralmente avaliados como "regimes estatistas" (Eurofound, 2018; Martín Artiles et al., 2020). Ao contrário de "regimes coletivos" como a Áustria, a Dinamarca, a Alemanha e a Suíça, que combinam um elevado empenho público e um elevado envolvimento das empresas e dos parceiros sociais, no âmbito da participação de "regimes estatistas" das empresas e dos parceiros sociais é escasso porque o EFP está integrado no sistema educativo geral. No entanto, no caso de Espanha, algumas publicações também identificaram tentativas de mudança para um regime de formação de competências mais coletivo desde a regulamentação de um novo esquema de EFP dual em 2012 (Antonazzo et al., 2021; Tarrío Ruiz, 2019). A Polónia também foi classificada como um regime estatista, embora com alguns elementos de regimes de formação coletiva de competências, considerando que alguns esquemas de aprendizagem são mais organizados coletivamente, com as câmaras das associações a desempenharem um papel de destaque (Antonazzo et al., 2021).

Com base nestes debates, o projeto INVOLVE explora se os quatro países de estudo de caso estão a desenvolver respostas mais coletivas ao EFP num contexto em que os governos nacionais deram um novo impulso aos dois regimes de EFP. Com este objetivo, analisa e compara o papel desempenhado pelos parceiros sociais na governança dos sistemas de EFP duais.

Tendo em vista a análise das funções dos parceiros sociais na governança do EFP dual, o projeto INVOLVE baseia-se nos três níveis de governança da Emmenegger e da Seitzl (2020): nível político-estratégico, técnico-estratégico e técnico-operacional.

Os resultados baseiam-se em pesquisas de literatura (*desk research*) e trabalho de campo. O trabalho de campo foi realizado de janeiro a setembro de 2021 nos quatro países estudados. Incluiu, em primeiro lugar, um total de 99 entrevistas semiestruturadas realizadas com autoridades estatais/governamentais e parceiros sociais envolvidos nos três níveis de governança distinguidos. As entrevistas foram conduzidas seguindo as diretrizes comuns da entrevista. A análise das entrevistas foi estruturada como uma análise qualitativa de conteúdos baseada em dimensões e categorias comuns que se baseiam na literatura sobre governança do EFP dual e relações industriais.

Em segundo lugar, foram realizados mini estudos de caso que exploram iniciativas de cooperação e coordenação entre empresas, escolas de EFP/centros de formação e sindicatos com o objetivo de implementar um regime de EFP dual. Os mini estudos de caso seguiram uma abordagem qualitativa baseada em entrevistas semiestruturadas que foram realizadas com empresas, centros de formação/escolas de EFP e representantes dos trabalhadores a nível da empresa (secção sindical, conselho de trabalho, etc.). No total, foram realizados três mini-estudos de caso em cada país.

4.1 Nível político-estratégico

O nível político-estratégico inclui as instituições e organismos em que as partes interessadas tomam decisões sobre os desenvolvimentos a longo prazo do sistema que necessitam de legitimidade política. Estas decisões podem estar relacionadas com a legislação, as políticas nacionais e as prioridades estratégicas no que diz respeito ao EFP. Tal como sugerido pela Emmenegger e pela Seitzl (2020), o envolvimento ou ausência dos parceiros sociais a este nível pode determinar o tipo de metas prosseguidas pelo sistema de EFP. Em regimes de formação coletiva, a Emmenegger e a Seitzl (2020) identificaram a iniciativa Aliança para a Educação Inicial e Superior (Alemanha, inicialmente ativa para o período 2014-2018 e depois alargada para o período 2019-2022) e a Cimeira Nacional sobre o EFP (Suíça) como exemplos significativos de organismos ou procedimentos através dos quais os parceiros sociais podem ser envolvidos.

Não foram encontradas instituições ou procedimentos semelhantes em Espanha, Grécia, Portugal ou Polónia. No entanto, nos quatro países estudados existem organismos tripartidos que tratam do regulamento e das prioridades estratégicas do sistema de EFP. Estes organismos apresentam algumas diferenças no seu âmbito de aplicação, nas estruturas de governação, no nível de envolvimento dos parceiros sociais e na medida em que foram eficazes na produção de acordos tripartidos ou no acordo sobre prioridades estratégicas para as políticas de EFP.

Globalmente, conclui-se que o papel desempenhado pelos parceiros sociais na elaboração de políticas de EFP dual em Espanha, Grécia, Portugal e Polónia é errático e principalmente limitado a funções consultivas. Isto deve-se, em parte, ao facto de as instituições tripartidas existentes no diálogo social que lidam com questões de EFP não terem um papel importante na elaboração de políticas ou na definição de prioridades estratégicas. Por exemplo, em Espanha, na Grécia e na Polónia, o diálogo social funciona principalmente através de cenários *ad-hoc* que asseguram um envolvimento menos institucionalizado e regular. Entre os nossos países de estudo de caso, a única exceção é Portugal, onde um recente pacto social foi parcialmente implementado através de uma instituição de diálogo social (CPCS) – embora o pacto social não tenha tido o apoio necessário de um dos principais sindicatos.

O papel limitado desempenhado pelos organismos tripartidos na elaboração de políticas pode, em certa medida, ser atribuído à regulamentação existente dos organismos. Os resultados da investigação mostram que as instituições tripartidas existentes não são órgãos de codecisão e não têm um mandato estatutário claro para negociar sobre a elaboração de políticas de EFP ou de EFP dual. Como resultado, os governos podem sempre desenvolver unilateralmente novos regulamentos sobre o EFP dual, como ocorreu em Espanha com a reforma política de 2012 que regula os programas de EFP duais, ou como é habitual na Polónia. Neste último país, os parceiros sociais manifestam preocupação com uma abordagem dominante da elaboração de políticas em matéria de EFP, que se baseia principalmente em decisões unilaterais ou abordagens arbitrárias para ter em conta as opiniões dos parceiros sociais relevantes. Foi também o caso das reformas implementadas em Portugal e na Grécia no contexto dos programas Memorandos de Entendimento (MdE) em troca da redução da dívida, onde só existiam processos informais de consulta fora dos organismos tripartidos.

Além disso, os organismos tripartidos não tiveram mandatos ou responsabilidades claras para o desenvolvimento de publicações regulares de relatórios de investigação e políticas (por exemplo, no que diz respeito às estratégias nacionais sobre o EFP) para influenciar a agenda

política. No caso de Espanha, a CGFP foi inicialmente mandatada para desenvolver e avaliar o Programa Nacional de Formação Profissional para o Governo. No entanto, o último plano foi aprovado para 1998-2002, e a CGFP não realizou mais ciclos de avaliação e desenvolvimento para refrescar as prioridades estratégicas. Na Polónia, os grupos de trabalho no âmbito do RDS não têm um papel institucional formal na elaboração de planos estratégicos para sistemas de EFP ou de EFP duais. Isto aplica-se também à Grécia e a Portugal. No entanto, no caso da Grécia, foram também identificadas algumas inovações positivas. O recém-criado KSEEK foi mandatado para apresentar um Plano Estratégico de EFP e Aprendizagem ao Longo da Vida ao Ministro da Educação de três em três anos. Embora ainda seja muito cedo para avaliar como é que os parceiros sociais realmente contribuem para este plano e a extensão da sua influência na elaboração de políticas, este novo mandato pode contribuir para um maior envolvimento dos parceiros sociais na definição de prioridades estratégicas e na elaboração de políticas.

Apesar deste quadro institucional, algumas recentes reformas políticas de EFP desenvolvidas na Grécia, Portugal e Espanha – que se espera que tenham impacto na evolução a longo prazo dos sistemas de EFP – foram parcialmente acordadas com os parceiros sociais. No entanto, no caso da Grécia e de Espanha, não foram os resultados de verdadeiros acordos tripartidos, enquanto em Portugal o recente acordo tripartido não foi apoiado por uma das principais confederações sindicais (CGTP).

4.2 Nível técnico-estratégico

O nível de governança técnico-estratégico trata das instituições que também estão envolvidas nos desenvolvimentos a longo prazo do sistema EFP, mas numa perspetiva técnica ou especializada (Emmenegger & Seitzl, 2020). As instituições consideradas a este nível são as responsáveis pela avaliação do sistema de EFP (por exemplo, realização de investigação em EFP), ligação do sistema de educação/formação ao mercado de trabalho, prestação de aconselhamento técnico ao governo, e reconhecimento e desenvolvimento de regulamentos e currículos de formação (Emmenegger & Seitzl, 2020). Em alguns países classificados em regimes de formação coletiva de competências, existem exemplos significativos de organismos/procedimentos através dos quais os parceiros sociais estão envolvidos neste nível de governança (Emmenegger & Seitzl, 2020). É o caso do Instituto Federal de Educação e Formação Profissional (BIBB) na Alemanha, encarregado de atualizar o diretório de profissões de formação, desenvolver currículos de EFP, conduzir pesquisas sobre o EFP e a sua relação com o mercado de trabalho, e coordenar as comissões regionais (Länder) para o EFP. O BIBB é supervisionado por uma mesa-redonda tripartida onde os parceiros sociais estão representados. Outro exemplo é a Fundação para a Cooperação no Domínio do EFP e do Mercado de Trabalho (SBB) nos Países Baixos, que envolve organizações patronais, sindicatos, prestadores de EFP e professores, e é responsável por aconselhar o Ministério da Educação sobre os currículos de EFP relativos às necessidades do mercado de trabalho.

Ao nível técnico-estratégico de governação, os quatro países analisados têm procedimentos para criar, atualizar e sistematizar qualificações profissionais através de Quadros ou Sistemas Nacionais de Qualificações que estejam relacionados com o Quadro Europeu de Qualificação: estes processos contribuem para a renovação de sistemas de EFP duais, tendo em conta as necessidades do mercado de trabalho a diferentes níveis (setoriais, regionais, locais). Em todos os casos, há uma instituição técnica a liderar estes processos que trabalha em cooperação com os órgãos técnicos regionais (Espanha, Polónia), sectoriais (Portugal) e/ou os organismos

técnicos nacionais (Grécia e Polónia). Além disso, nos quatro países analisados, este tipo de instituição técnica gere mecanismos de feedback para todo o sistema de EFP (sistema de EFP baseado na escola e dual).

No entanto, no caso da Polónia e da Grécia, existe um panorama institucional altamente fragmentado a este nível, com vários organismos com responsabilidades técnicas em diferentes domínios (incluindo o diagnóstico do mercado de trabalho e a investigação em EFP). No caso da Grécia, o quadro institucional é também muito instável, tendo sido objeto de mudanças frequentes nos últimos anos. Em contrapartida, Portugal e Espanha têm um procedimento mais unificado, em que todas as propostas de diferentes entidades sectoriais, regionais e locais são canalizadas e coordenadas através de um organismo técnico (ANQEP em Portugal e INCUAL em Espanha), que é a única instituição responsável pelos catálogos nacionais e pelos sistemas nacionais de qualificações.

As diferenças também são identificadas em termos dos papéis desempenhados pelos parceiros sociais. Na Grécia e em Portugal, os parceiros sociais participam no conselho de administração das principais instituições que gerem o quadro nacional de qualificações e na definição de perfis profissionais (EOPPEP e ANQEP); no entanto, as suas opiniões não são sistematicamente consideradas. Em contrapartida, os parceiros sociais não estão formalmente representados nas instituições mandatadas para gerir o Catálogo Nacional de Qualificações ou o Sistema Integrado de Qualificações em Espanha (INCUAL) e na Polónia (IBE). No entanto, no caso de Espanha, os parceiros sociais desempenham um papel ativo na atualização ou criação de qualificações através da sua participação direta em grupos de trabalho sectoriais, bem como indiretamente através da nomeação de peritos para ajudar externamente na definição de qualificações. Em Espanha, os parceiros sociais também estão envolvidos a nível regional através de processos semelhantes.

Em Portugal e na Polónia, os parceiros sociais também estão envolvidos em instituições tripartidas sectoriais (Portugal) ou regionais (Polónia) mandatárias para determinar as necessidades do mercado de trabalho e propor novas qualificações. No entanto, estes não são órgãos de codecisão e, como os parceiros sociais observaram criticamente, a decisão final é sempre tomada pelo governo.

Além disso, os resultados da investigação revelam que as organizações patronais e os sindicatos não estão envolvidos em pé de igualdade a este nível de governação, com os sindicatos, em alguns casos, menos envolvidos. Isto aplica-se, em particular, à Polónia. Do mesmo modo, em Espanha, os sindicatos regionais queixaram-se de que as organizações patronais estão a desempenhar um papel mais ativo do que os sindicatos no processo de desenvolvimento de qualificações a nível técnico-estratégico.

4.3 Nível técnico-operacional

O nível técnico-operacional está relacionado com as instituições que lidam com uma implementação eficiente da política no terreno (Emmenegger & Seitzl, 2020). Refere-se aos organismos encarregados de fornecer educação e formação, avaliar os resultados da formação dos alunos e impor a formação e as condições de trabalho dos aprendizes. Emmenegger e Seitzl (2020) examinaram regimes de formação de competências coletivas e, nesses regimes, identificaram exemplos significativos de organismos/procedimentos para envolver parceiros sociais na

governança. É o caso do BIBB na Alemanha, que supervisiona a implementação do EFP em conjunto com parceiros sociais especializados; ou a Convenção dos parceiros de EFP na Suíça, com poderes políticos semelhantes em comparação com o BIBB e a participação de governos nacionais e regionais e parceiros sociais.

O nível técnico-operacional tem a menor participação de parceiros sociais nos quatro países analisados, embora as empresas tenham um papel importante como prestadores de formação. Isto deve-se à ausência de uma instituição tripartida diretamente envolvida na facilitação da cooperação entre escolas de EFP e em empresas de formação e na avaliação dos resultados da aprendizagem. No entanto, existem diferenças consideráveis entre os países analisados, nomeadamente entre a Polónia e Portugal (onde há mais envolvimento de parceiros sociais) e a Grécia e Espanha (onde há menos envolvimento de parceiros sociais).

Na Polónia existe uma estrutura de governança específica para os regimes de aprendizagem. A Associação Polaca de Artesanato (ZRP) supervisiona as escolas profissionais não públicas geridas por associações artesanais e dedicadas a programas de trabalhadores juvenis. O ZRP também organiza e avalia os exames de *journey man* e *master-crafts person*, e coordena a cooperação de empresas locais com escolas de EFP. No entanto, a ZRP apenas envolve empregadores e opera sob a supervisão da administração pública – os sindicatos não têm qualquer papel.

No caso de Portugal, os parceiros sociais estão envolvidos a este nível de governança porque gerem os seus próprios centros privados de EFP que desenvolvem programas de aprendizagem, embora dependam do IEFP, que define protocolos e conteúdos de formação, e também os financia. Além disso, os parceiros sociais são envolvidos através do conselho de administração do IEFP, que é uma estrutura de governança específica para os regimes de aprendizagem e é responsável pela identificação e envolvimento dos empregadores na formação das empresas.

Em contrapartida, na Grécia e em Espanha, não existe instituição ou procedimento que gere a governança do sistema de aprendizagem a este nível. No entanto, continua a ser necessário coordenar as escolas de EFP e os prestadores de formação em empresas e encontrar empresas de formação. Assim, particularmente nestes países, há dois pontos-chave. Em primeiro lugar, os professores de escolas de EFP envolvidos em regimes de aprendizagem têm um papel crucial, tanto no sentido pedagógico como também como gestores da implementação de regimes de aprendizagem no terreno, identificando e coordenando com as empresas, avaliando os resultados da formação dos aprendizes e adaptando, de forma informal, conteúdos de formação às necessidades da empresa. Em segundo lugar, nomeadamente em Espanha, esta falta de uma instituição coordenadora ou de participação do governo a este nível de governança deixou muito espaço para a criação de iniciativas privadas centradas no reforço do EFP dual, facilitando a coordenação entre escolas e empresas e desenvolvendo campanhas de divulgação. Estas iniciativas privadas, embora um importante impulso para o regime de EFP dual, acabaram por conduzir a uma maior fragmentação do regime, gerando uma maior desigualdade entre os territórios e as escolas de EFP que beneficiam destas iniciativas privadas e das que não o fazem. Este resultado é também apontado por Barrientos (2022), que assinala as diferenças significativas entre a implementação do EFP dual num leque de Comunidades Autónomas, devido aos diferentes níveis de vontade política nos governos regionais, e a presença destas iniciativas privadas que operam principalmente na Catalunha, Madrid e Andaluzia.

A nível técnico-operacional, é igualmente importante notar o papel muito limitado desempenhado pelos sindicatos na supervisão e aplicação das condições de trabalho e formação dos aprendizes nos quatro países. Em Espanha e na Grécia, as escolas de EFP (e os professores) são responsáveis pela procura de empresas e, ao mesmo tempo, pelo acompanhamento da qualidade da formação, bem como pela eliminação das empresas em que as condições de trabalho não são como deveriam ser. Em ambos os países, as escolas de EFP duais não costumam cooperar com os sindicatos. Além disso, no caso de Espanha, a investigação tem demonstrado que os sindicatos muitas vezes não têm acesso a informações básicas, como a de saber se há aprendizes numa empresa, porque as empresas não são obrigadas por lei a informar os sindicatos da sua admissão de aprendizes. Em Portugal, o IEFP é responsável pela aplicação da formação em aprendizagem e das condições de trabalho. No entanto, os sindicatos não estão envolvidos nestes processos. Além disso, o trabalho de campo mostra que a instituição mal dispõe de recursos para estas tarefas e, por conseguinte, a aplicação da lei é geralmente realizada por centros de formação. Na Polónia, os sindicatos só estão mandatados para lidar com questões de saúde e segurança nas empresas onde têm presença (principalmente grandes empresas).

5. Pontos de políticas

As recomendações de política delineadas têm dois objetivos. Em primeiro lugar, reforçar o envolvimento dos parceiros sociais na governança dos sistemas de EFP duais globais. Em segundo lugar, assegurar uma prossecução mutuamente reforçada dos objetivos económicos e sociais. Em termos de recomendações, o papel dos parceiros sociais é particularmente centrado nas funções dos parceiros sociais no âmbito do diálogo social existente e das instituições e processos técnicos existentes.

A **nível político-estratégico**, recomendamos o reforço do papel das instituições de diálogo social, concedendo-lhes os seguintes poderes políticos do EFP:

- Dotar a instituição de um mandato estatutário eficaz para tratar questões de EFP que sejam do interesse dos parceiros sociais. Este mandato estatutário deve proporcionar aos parceiros sociais direitos de codecisão ou, no mínimo, direitos de negociação e consulta obrigatórios sobre a elaboração de políticas de EFP dual, o que impediria igualmente ações unilaterais do governo, incluindo no contexto de crises externas. O seu mandato deve também ser alargado para abranger todos os processos ligados à europeização do EFP.
- Dotar as instituições de parceiros sociais de um mandato estatutário para desenvolver relatórios regulares de investigação e política para influenciar a agenda política (por exemplo, sobre as prioridades estratégicas nacionais para o EFP). Em especial, deve ser dada prioridade às tendências que têm um impacto mais disruptivo, como a digitalização.
- Procedimentos de controlo e aplicação de procedimentos para monitorizar e impor a tradução dos pareceres e recomendações das instituições tripartidas em políticas públicas sobre o EFP.
- Garantir que os sindicatos e as organizações patronais representadas nas instituições de diálogo social dispõem de recursos técnicos e de pessoal suficientes para analisar os problemas políticos do EFP e elaborar as recomendações. Isto contribuirá para que as instituições desempenhem um papel eficaz e construtivo na elaboração de políticas.

A nível **técnico-estratégico**, recomendamos:

- Proporcionar uma representação formal aos parceiros sociais nos conselhos de administração dos principais órgãos técnicos, e garantir que desempenham um papel na definição da ordem do dia e na supervisão das suas atividades.
- Reforçar o papel desempenhado pelos sindicatos e organizações patronais nos processos de previsão de competências a diferentes níveis (nacional, regional/local, sectorial). Isto deve ser feito em paralelo com o desenvolvimento de uma metodologia de previsão estável que analise sistematicamente o impacto da digitalização no desenvolvimento de competências e no emprego.
- Garantir um envolvimento equilibrado dos sindicatos e das organizações patronais nos processos de definição e atualização das qualificações, evitando que estes processos estejam exclusivamente alinhados com os objetivos económicos. Isto deve ser considerado em todos os organismos e processos que operam a nível nacional, sectorial ou regional/local. O envolvimento dos parceiros sociais no processo de definição e atualização de qualificações deve ser rotinado, definindo claramente as diferentes etapas em que os sindicatos e as organizações patronais estão envolvidos.
- Assegurar que os sindicatos e as organizações patronais tenham capacidade suficiente em termos de conhecimentos técnicos, estrutura e pessoal para apoiar as autoridades estatais em todos os processos relacionados com a definição e atualização das qualificações.
- Reforçar o papel a desempenhar pela negociação coletiva, garantindo, em particular, que a negociação coletiva sectorial e empresarial regula eficazmente e reconhece as qualificações de EFP dual tal como estão definidas nos quadros nacionais de qualificações.
- Reforçar o envolvimento dos parceiros sociais no processo de avaliação da qualidade dos sistemas de EFP duais, assegurando um equilíbrio de representação dos sindicatos e das organizações patronais. Em especial, os sindicatos e as organizações patronais devem participar fortemente no processo de definição da dimensão analítica e dos intervenientes analíticos, a título de garantia de que as avaliações se debruçam sobre os objetivos sociais e económicos relevantes para os parceiros sociais.
- Garantir a coerência e a coordenação entre as diferentes instituições e mecanismos de feedback para os diferentes esquemas de EFP e EFP dual, garantindo que os parceiros sociais estão igualmente envolvidos em todos os diferentes processos existentes.

A nível **técnico operacional**, recomendamos

- Desenvolvimento de organismos tripartidos que operam a nível sectorial/local, mandatados para identificar e envolver empresas em EFP dual. Estes organismos devem também ser mandatados para apoiar as empresas com a implementação e supervisão da formação na empresa, a avaliação dos resultados da formação na empresa e a articulação das exigências das escolas de EFP em relação à formação na empresa.
- Reforçar o papel desempenhado pela negociação coletiva na definição das posições de EFP dual e na regulação das condições de trabalho e formação dos aprendizes. Em alguns casos, esta medida deve ser apoiada por melhores abordagens regulamentares em relação aos contratos de aprendizes, garantindo que estão devidamente cobertas pelos direitos sociais e laborais aplicáveis aos trabalhadores em geral nas relações de trabalho padrão.

- Reforço do papel desempenhado pelos sindicatos a nível da empresa no processo de aplicação da formação e das condições de trabalho dos aprendizes. Devem dispor de direitos legais de informação e de consulta em relação a estes processos. As federações sindicais sectoriais deverão também participar na aplicação das condições de trabalho e formação dos aprendizes, nomeadamente no contexto das PME que carecem de representação sindical. Além disso, a cooperação entre as escolas de EFP e os organismos sindicais a nível da empresa deve ser explicitamente visionada e delineada.

Referências

Antonazzo, L., Weinel, M., Stroud, D., Szulc, W., & Paduch, J. (2021). Identification of National (Sector) VET Qualification and Skills (Regulatory) Frameworks for Steel. *European Steel Skills Agenda*. Retrieved from: <https://www.estep.eu/assets/Uploads/ESSA-D4.1-Identification-of-National-Sector-VET-Qualification-and-Skills-Regulatory-Frameworks-for-Steel-Version-2-final.pdf>

Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). The comparative political economy of collective skill formation. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds), *The Political Economy of Collective Skill Formation* (pp. 3–38). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599431.001.0001>

Barrientos, D. (2022). *La relación entre formación y empleo en la FP dual. Implicaciones para la transición educación-trabajo*. (Doctoral dissertation). Universidad Autónoma de Barcelona

Cedefop (2013). *Renewing VET provision Understanding feedback mechanisms between initial VET and the labour market*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cedefop (2016). *Governance and financing of apprenticeship*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cedefop (2022). *Cedefop European database on apprenticeship schemes* [Database]. Retrieved from <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/apprenticeship-schemes>

Clarke, L., Westerhuis, A., & Winch, C. (2021) Comparative VET European research since the 1980s: accommodating changes in VET systems and labour markets. *Journal of Vocational Education & Training*, 73(2), 295–315, <https://doi.org/10.1080/13636820.2020.1858938>

DGEEC (2022). *Direção-geral de Estatísticas da Educação e Ciência* [Database]. Retrieved from [https:// www.dgeec.mec.pt/np4/home](https://www.dgeec.mec.pt/np4/home)

DGERT (2019). *Vocational education and training in Europe – Portugal*. Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018. Retrieved from http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/Vocational_Education_Training_Europe_Portugal_2018_Cedefop_ReferNet.pdf

Emmenegger, P., & Seitzl, L. (2020). Social partner involvement in collective skill formation governance. A comparison of Austria, Denmark, Germany, the Netherlands and Switzerland. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(1), 27–42. <https://doi.org/10.1177/1024258919896897>

Eurofound (2018). *Measuring varieties of industrial relations: a quantitative approach*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2002). Declaration of the European Ministers of vocational education and training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training: ‘The Copenhagen Declaration’. Luxembourg: Publications Office of the European Union. From https://www.cedefop.europa.eu/files/copenhagen_declaration_en.pdf

European Commission (2016). A New Skills Agenda for Europe. Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, COM (2016) 381 final, 10 June 2016, Brussels. From <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0381>

European Commission (2018). Council Recommendation of 15 March 2018 on a European Framework for Quality and Effective Apprenticeships [2018/C 153/01]. From [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018H0502\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018H0502(01))

European Commission (2021). *Putting into practice the European Framework for Quality and Effective Apprenticeships – implementation of the Council Recommendation by Member States*. Commission Staff Working Document, SWD, 230. Brussels: Publication Office of the European Union.

Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism* (pp. 1–68). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0>

Markowitsch, J., & Chan, R. (2022). Elucidating Responsiveness. Reviewing Empirical Methods for Comparative Studies of Governance in Vocational Education and Training. *Governance Revisited: Challenges and Opportunities for VET*.

Markowitsch, J., & Wittig, W. (2020). Understanding differences between apprenticeship programmes in Europe: towards a new conceptual framework for the changing notion of apprenticeship. *Journal of Vocational Education & Training*, ahead-of-print, <https://doi.org/10.1080/13636820.2020.1796766>

Martín Artiles, A., Lope, A., Barrientos, D., Moles, B., & Carrasquer, P. (2020). The rhetoric of Europeanisation of dual vocational education and training in Spain. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(1), 73–90. <https://doi.org/10.1177/1024258919896901>

Rauner, F., & Smith, E. (2010). “Introduction: Rediscovering Apprenticeship.” In F. Rauner and E. Smith (Eds.), *Rediscovering Apprenticeship. Research Findings of the International Network*

on *Innovative Apprenticeship*, (pp. 1–6). Dordrecht: Springer. https://doi-org./10.1007/978-90-481-3116-7_1

Rauner, F., Wittig, W., & Deimer, L. (2010). Plural Administration in Dual Systems in selected European countries. In R. Rauner & E. Smith (Eds.), *Rediscovering Apprenticeship* (pp. 31–43). Dordrecht, the Netherlands: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-90-481-3116-7>

Šćepanović, V., & Martín Artiles, A. (2020). Dual training in Europe: a policy fad or a policy turn? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(1), 15–26. <https://doi.org/10.1177/1024258919898317>

Symela, K. (2016). The development of dual education system in the area of vocational schools and labour market in Poland. *Social Policy*, 2016(9), 10–15. From <https://www.ipiss.com.pl/psnumery/510m>

Tarriño Ruiz, À. (2019). *Benchmarking: Gestió de l'FP i models d'fp dual internacionals 2019*. Barcelona: Fundació BCN Formació Professional.