

Bruxelas, 31 de janeiro de 2020
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Preparação do debate de orientação a realizar no Conselho EJCD (Educação) de 20 de fevereiro de 2020 sobre "Circulação de cérebros – um motor do Espaço Europeu da Educação" - Documento de reflexão da Presidência

Uma vez consultado o Comité da Educação, a Presidência elaborou o documento de reflexão em anexo, que será apresentado ao Conselho (Educação, Juventude, Cultura e Desporto) como base para o debate de orientação que terá lugar na reunião de 20 de fevereiro de 2020.

Circulação de cérebros — um motor do Espaço Europeu da Educação

Documento de reflexão da Presidência

A mobilidade para fins de aprendizagem e a mobilidade laboral, bem como a circulação transnacional dos cidadãos, têm muitas vantagens, como o desenvolvimento de competências genéricas, transversais, interculturais e linguísticas, uma maior empregabilidade, uma melhor compreensão da própria identidade, o crescimento e a maturidade pessoais e o desenvolvimento da identidade e dos valores europeus. A mobilidade para fins de aprendizagem está associada à mobilidade futura, a remunerações mais elevadas e a uma menor taxa de desemprego. Está também relacionada com a melhoria do entendimento mútuo, da abertura e das competências de cidadania¹. Além disso, a livre circulação e a divulgação de conhecimentos e ideias em toda a UE são benéficas para o desenvolvimento da economia e da sociedade, bem como para reforçar a integração europeia e manter vivo o espírito europeu.

Por circulação de cérebros equilibrada entende-se "a possibilidade de países em desenvolvimento aproveitarem as competências, o "know-how" e outras formas de experiência obtidas pelos seus migrantes e pelos membros da sua diáspora"². É condição prévia para o desenvolvimento equilibrado e a coesão de diferentes regiões e países da UE e, por conseguinte, da própria União.

Os desequilíbrios no fluxo de cérebros e a migração unidirecional, em toda a Europa, de pessoas com níveis de competências que vão de "baixo" a "elevado" podem, por outro lado, causar grandes perdas de capital humano que assumem a forma de desperdício de competências ou de fuga de cérebros³. Estes fenómenos são a consequência possível de uma série de fatores, nomeadamente as disparidades sociais e económicas na UE, bem como a causa do despovoamento de algumas regiões ou países e de uma combinação desigual de níveis de competências em toda a Europa. A longo prazo, essas disparidades podem comprometer a coesão e constituir um risco para a sustentabilidade a longo prazo do projeto europeu⁴.

¹ Monitor da Educação e da Formação 2019, Comissão Europeia (2019).

² Glossário da Rede Europeia das Migrações. Fonte: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

³ O *desperdício de competências* é o não reconhecimento de competências e qualificações adquiridas por um migrante fora da UE, o que o impede de fazer pleno uso das suas potencialidades. A *fuga de cérebros* é a perda sofrida por um país em virtude da emigração de pessoas altamente qualificadas, Glossário da Rede Europeia das Migrações. Fonte: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

⁴ Fuga de cérebros na UE: enfrentar o desafio a todos os níveis, Emil Boc, Comité das Regiões Europeu, projeto de parecer com vista à 138.ª reunião plenária (2020).

A crescente concorrência para atrair pessoas altamente qualificadas está associada a uma taxa significativa de emigração de certos países ou regiões para outros. As condições económicas, o potencial do mercado de trabalho e a perceção da qualidade dos estabelecimentos de ensino contam-se entre os fatores que atraem talentos estrangeiros, incluindo estudantes, licenciados, investigadores e jovens profissionais. A mobilidade de entrada de estudantes⁵ é um dos principais canais que induzem a migração de talentos a nível mundial. Em termos de capital humano disponível, traz potencialmente grandes benefícios para os países de destino.⁶ Há sistemas e países mais atraentes do que outros, devido a uma série de fatores relacionados com as condições gerais económicas, sociais, do mercado de trabalho e de vida⁷. A tendência geral da mobilidade laboral na UE indicia que 98 % dos trabalhadores móveis⁸ vivem na UE-15 e nos países da EFTA e apenas 2 % nos países da UE-13⁹. Dados mais recentes mostram que 74 % dos trabalhadores móveis da UE-28 são acolhidos pela Alemanha, pelo Reino Unido, pela Itália, pela França e pela Espanha. Além disso, as estatísticas revelam que os trabalhadores móveis que mudaram recentemente de país são mais qualificados do que os nacionais do país de acolhimento¹⁰.

⁵ O fenómeno é muito mais acentuado em termos de mobilidade para a obtenção de grau académico do que de mobilidade de créditos, como acontece com o programa Erasmus +.

⁶ Atendendo a que, para alguns Estados-Membros de destino, não existem dados respeitantes à mobilidade de entrada para a obtenção de grau académico ou os que existem são incompletos, o cálculo deste parâmetro de referência continua a ser subestimado. Monitor da Educação e da Formação 2019, Comissão Europeia (2019).

⁷ De acordo com a OCDE, os *Indicadores de atratividade de talentos* avaliam sete dimensões: qualidade das oportunidades; rendimentos e impostos; perspetivas de futuro; condições para a família; panorama das competências; inclusividade; e qualidade de vida. Este indicador traduz a capacidade de um país para atrair e reter três categorias específicas de migrantes talentosos: trabalhadores altamente qualificados (com mestrado e doutoramento), estudantes universitários e empresários estrangeiros. OCDE, Debates sobre a política de migração (2019).

⁸ Nos relatórios anuais da Comissão Europeia sobre a mobilidade laboral no interior da UE, os *trabalhadores móveis* são definidos como cidadãos ativos da UE-28 residentes num Estado-Membro ou país da EFTA diferente daquele de que são nacionais.

⁹ Relatório anual de 2016 sobre a mobilidade laboral no interior da UE, Comissão Europeia (2017).

¹⁰ Relatório anual de 2017 sobre a mobilidade laboral no interior da UE, Comissão Europeia (2018).

Além disso, de acordo com um estudo recente sobre a circulação de mão de obra especializada¹¹, os desequilíbrios verificados em termos de fluxo de cérebros revelam que os investimentos feitos pelos países de origem em educação e formação apoiam o mercado de trabalho e o desenvolvimento económico dos países de destino, ao passo que, ao mesmo tempo, pode verificar-se uma redução do capital humano nos países de origem caso a população que neles permaneça possua um leque de competências inferior ao daqueles que partem¹². As consequências daí advindas para os países de origem passam por perdas de retorno em termos de investimento público na educação, pela escassez de mão de obra e pela fuga de cérebros¹³.

No entanto, a migração em sentido inverso (regresso ao país de origem) pode trazer aos países de origem vantagens associadas às remessas¹⁴, à criação de redes que facilitem o comércio, aos fluxos de capitais e à divulgação de conhecimentos, à transferência de competências e de saber-fazer¹⁵, ao investimento e aos conhecimentos especializados de migrantes que regressam ao país de origem¹⁶ e ainda a conhecimentos recém-adquiridos pelos migrantes que regressam, que lhes permitam fomentar o espírito empresarial e a inovação¹⁷. É, pois, essencial que o aumento da aquisição de competências (adquiridas no estrangeiro) seja benéfico para os países de origem quando os migrantes a eles regressarem. O reconhecimento das qualificações e a validação das competências podem apoiar este processo.

Para apoiar os efeitos positivos da circulação de cérebros, cabe aos decisores políticos a responsabilidade de criar medidas e políticas que apoiem fluxos migratórios equilibrados, o que contribui para o desenvolvimento da economia e da sociedade em geral, reforça a dimensão social da educação e incentiva a integração e a coesão europeias. Esta evolução das políticas terá de assentar numa base factual sólida, desenvolvendo sistemas de acompanhamento abrangentes para os diplomados do ensino superior e do EFP a nível nacional e melhorando a disponibilidade de dados comparáveis da UE que permitam efetuar análises comparativas mais aprofundadas dos resultados obtidos pelos licenciados. Além disso, é essencial que as políticas bem sucedidas contribuam para um debate mais alargado e uma compreensão mais vasta dos custos e benefícios da livre circulação¹⁸.

¹¹ Estudo realizado no contexto da Nova Agenda de Competências para a Europa, Comissão Europeia. Fonte: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>.

¹² Estudo sobre a circulação de mão de obra especializada, Comissão Europeia, ICF (2018).

¹³ Hasselbalch, Jacob. *The European Politics of Brain Drain: A Fast or Slow-Burning Crisis?* (A política europeia de fuga de cérebros: crise em combustão rápida ou lenta?), Centro de Estudos da Globalização e da Regionalização (2017).

¹⁴ Albert Bollard, David McKenzie, Melanie Morten, Hillel Rapoport. *Remittances and the Brain Drain Revisited: The Microdata Show That More Educated Migrants Remit More* (Remessas e fuga de cérebros revisitados: microdados revelam que, quanto mais qualificados forem os migrantes, mais avultadas serão as suas remessas) (2009).

¹⁵ Comunicação da Comissão Europeia sobre migração e desenvolvimento (2005).

¹⁶ Gibson, McKenzie: Oito perguntas sobre a fuga de cérebros, Banco Mundial (2011).

¹⁷ Estudo sobre a circulação de mão de obra especializada, Comissão Europeia, ICF (2018).

¹⁸ Estudo sobre a circulação de mão de obra especializada, Comissão Europeia, ICF (2018).

Nesse sentido, o aumento dos investimentos estratégicos em educação, investigação e inovação, bem como a criação de instrumentos e subvenções adequados ao abrigo dos fundos e programas nacionais e europeus, pode aumentar a qualidade e a atratividade do ensino, criar condições propícias à investigação e, consequentemente, atrair e reter mais talentos. Assinale-se, em especial, que os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão constituem instrumentos fundamentais orientados para a redução das disparidades regionais em termos de rendimento, riqueza e oportunidades. Além disso, "dois dos principais objetivos da Estratégia Europa 2020, o aumento da percentagem de pessoas empregadas e a melhoria da inserção social, são diretamente relevantes para a criação de condições favoráveis à redução da fuga de cérebros"¹⁹.

É importante que, ao desenvolver e promover o Espaço Europeu da Educação, sejam tidas em conta as questões relativas ao equilíbrio entre mobilidade transnacional e fluxo de cérebros em toda a UE, instituindo-se medidas que contribuam para um desenvolvimento mais homogêneo dos sistemas de educação e investigação, das economias e das sociedades, bem como medidas que impeçam o desperdício de competências. Tanto o programa Erasmus + como o programa que vier a suceder-lhe visam estimular a circulação de cérebros e a mobilidade equilibrada²⁰. Além do mais, a sua iniciativa emblemática – Universidades Europeias –, com o seu amplo equilíbrio geográfico, contribuirá para uma mobilidade mais equilibrada (seja ela física, mista ou virtual) e poderá servir de modelo para a transformação estrutural, sistémica e sustentável dos estabelecimentos de ensino superior em universidades do futuro.

¹⁹ Fuga de cérebros na UE: enfrentar o desafio a todos os níveis, Emil Boc, Comité das Regiões Europeu, projeto de parecer com vista à 138.ª reunião plenária, 11-12 de fevereiro de 2020.

²⁰ O relatório anual de 2017 sobre o programa Erasmus + faculta uma análise das tendências em matéria de mobilidade verificadas no âmbito do Erasmus + a nível europeu, que revela que a mobilidade dos estudantes e do pessoal na Europa é bastante equilibrada, se bem que com variações em alguns países.

Reconhecendo que a educação e a cultura são "fundamentais para construir sociedades inclusivas e coesas e para sustentar a nossa competitividade"²¹, e tendo em conta as medidas recentemente tomadas para criar o Espaço Europeu da Educação²², os ministros são convidados a refletir sobre o tema da circulação de cérebros enquanto motor do Espaço Europeu da Educação, especialmente sobre as questões adiante enunciadas.

1. Qual a combinação de políticas necessária para assegurar uma circulação de cérebros equilibrada no Espaço Europeu da Educação e como se poderão mobilizar os intervenientes relevantes a nível local, regional e nacional para alcançar esse objetivo?
2. O que se poderá fazer a nível nacional e europeu para continuar a apoiar o forte potencial da iniciativa das universidades europeias por forma a contribuir para uma circulação de cérebros equilibrada no Espaço Europeu da Educação?
3. Como poderão os fundos, programas e instrumentos de financiamento europeus ser utilizados para desenvolver e implementar políticas que, consequentemente, propiciem uma circulação de cérebros equilibrada? Poderiam citar exemplos de medidas que estejam a ser aplicadas a nível nacional?

²¹ Conclusões do Conselho Europeu de 14 de dezembro de 2017, EUCO 19/1/17 REV 1.

²² Comunicação intitulada "Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura", COM(2017) 673 final. Comunicação intitulada "Construir uma Europa mais forte: o papel das políticas para a juventude, educação e cultura", COM(2018) 268 final. Conclusões intituladas "Rumo a uma visão de um Espaço Europeu da Educação", JO C 195 de 7.6.2018, p. 7. Recomendação relativa à promoção do reconhecimento mútuo automático de qualificações de ensino superior, de ensino e formação secundários e de resultados obtidos durante períodos de aprendizagem no estrangeiro, JO C 444 de 10.12.2018, p. 1. Recomendação relativa a uma abordagem global do ensino e aprendizagem das línguas, JO C 189 de 5.6.2019, p. 15. Resolução relativa à prossecução do desenvolvimento do Espaço Europeu da Educação para apoio a sistemas de educação e formação orientados para o futuro, JO C 389 de 18.11.2019, p. 1.