

**LA FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA DE ADULTOS
EN PORTUGAL: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y
BIENESTAR SOCIAL**

**A FORMAÇÃO PROFISSIONAL CONTÍNUA DE ADULTOS
EM PORTUGAL: CRESCIMENTO ECONÓMICO E BEM-
ESTAR SOCIAL**

Belmiro Gil Cabrito
Universidade de Lisboa

ABSTRACT

Desde 1950 la formación profesional progresó exponencialmente en los países desarrollados. En Portugal, el proceso inició los años 1950, con la creación de enseñanza técnica destinada a producir trabajadores cualificados. Así, pasaron a coexistir la enseñanza técnica, inserida en el mercado y el gimnasio para a los jóvenes de las elites dominantes.

La guerra colonial, en 1961, levó el régimen a orientar sus aplicaciones para la guerra. Con la Revolución Democrática de 25 de Abril de 1974 y los principios de igualdad y de equidad inherentes se asistió a la unificación de las dos vías educativas en una de enseñanza general próxima del gimnasio. Hasta meados de 1980, la educación técnica fue prácticamente inexistente, originando la carencia conocida por el mercado en lo que respecta a los profesionales calificados y de nivel intermedio.

La integración de Portugal en la Unión Europea en 1986, tornó urgente la necesidad de más calificaciones. La respuesta se hay centrado en un amplio gasto en formación profesional, para jóvenes y adultos.

En esta comunicación pretende-se cuantificar la formación profesional (recursos; acciones; trabajadores y empresas) y relacionar estas informaciones con la economía y el bien-estar de los individuos.

Palabras-clave: formación profesional; crecimiento económico, bien-estar social.

ABSTRACT

Após 1950 a formação profissional cresceu exponencialmente, em especial nos países desenvolvidos. Em Portugal, o processo iniciou-se nos anos de 1950, com a criação do ensino técnico, destinado a produzir mão-de-obra qualificada para responder ao processo de industrialização do país, passando a coexistir duas fileiras de ensino: a técnica, inserida no mercado e a liceal, destinado aos jovens das elites dominantes.

A guerra colonial, em 1961, levou o regime a orientar o investimento para a guerra. A educação deixou de ser prioritária. Com a Revolução Democrática de 25 de Abril de 1974 e os ideais de igualdade e de equidade, assistiu-se à unificação das duas vias educativas numa oferta licealizante. Assim, até meados da década de 1980, o ensino técnico foi praticamente inexistente, levando à carência em operários qualificados e em profissionais de nível intermédio.

A integração de Portugal na União Europeia em 1986, tornou premente a necessidade desses trabalhadores. A resposta centrou-se num amplo investimento em formação profissional, quer na formação inicial quer na formação de adultos.

Nesta comunicação pretende-se quantificar a formação profissional (recursos; acções; trabalhadores e empresas envolvidos) e relacionar estes dados com a economia e o bem-estar dos indivíduos.

Palavras-chave: formação profissional; crescimento económico; bem-estar social

1. INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XX assistiu-se ao crescimento exponencial da formação profissional (FP), e do públicos e dos de recursos envolvidos na formação, em especial nos países desenvolvidos. Portugal também trilhou esse caminho.

Em Portugal, o processo iniciou-se na década de 1950, com a importante Reforma do Sistema Educativo de 1948. Com esta Reforma, assistiu-se à criação do ensino técnico industrial e técnico comercial, diurno e nocturno, com o objectivo de produzir mão-de-obra qualificada que desse resposta às necessidades de desenvolvimento industrial do país, encetado após a II Guerra Mundial. Para o êxito do processo, o país precisava de operários qualificados e de quadros médios que o tradicional sistema de ensino liceal não garantia.

Deste modo, na década de 1950, o sistema educativo português passou a oferecer duas vias de formação inicial:

- o ensino liceal, generalista e destinado a jovens que iriam prosseguir estudos na universidade. Este subsistema era frequentado por jovens oriundos das classes favorecidas, que se tornavam nos quadros superiores da Nação e destinava-se a reproduzir as elites dominantes;

- o ensino técnico, destinado aos jovens oriundos da classe trabalhadora e dos pequenos proprietários agrícolas (no ensino diurno), e aos adultos trabalhadores (no ensino nocturno), com o objectivo de responder às necessidades imediatas da economia e do mercado, em termos de qualificações.

Todavia, em virtude da ditadura vigente e da guerra colonial nos Continentes Asiático e Africano, que começou em 1961, o crescimento do ensino técnico viria a parar ainda no início da década de 1960.

Com a Revolução Democrática de 25 de Abril de 1974 e em resposta às ideias de igualdade e de equidade dominantes, assistiu-se ao processo de unificação das duas vias do sistema educativo, tendo as escolas técnicas sido assimiladas pelo ensino liceal. Em consequência, entre meados da década de 1970 e meados da década de 1980, a educação técnica profissional formal de jovens e de adultos foi praticamente inexistente. Este facto explica a carência entretanto conhecida pela economia portuguesa no que respeita a operários qualificados e a profissionais de nível intermédio.

A integração de Portugal na União Europeia em 1986, veio tornar mais visível a necessidade de se continuar a desenvolver um ensino de natureza vocacional. Sobretudo a partir dos anos 1992, a economia europeia apresenta sinais de deterioração, traduzindo uma

situação de recessão mais prolongada do que tinha sido anteriormente previsto tornando-se relativamente claros, a partir de 1994, os sinais de retoma económica.

No que diz respeito à economia portuguesa, a crise começa mais tarde e prolonga-se bem para além de 1994. Para justificar esta situação, sucessivos governos referem a perda de competitividade europeia e a crise da economia portuguesa, como resultado de diversas causas, nomeadamente a incapacidade de inovação e de internacionalização das grandes empresas europeias; a falta de dinamismo na criação e crescimento das PME em sectores de ponta; a protecção de empresas e ramos de actividade pouco eficientes por parte de um Estado intervencionista; a falta de formação de engenheiros e de quadros médios; a fraca intensidade nas relações entre universidades e tecido empresarial. Refere-se ainda que, provavelmente, na base de tudo isto está um quadro cultural, social e institucional que não estimula o risco, a inovação e o espírito empreendedor (Grandes Opções do Plano, 1994).

No sentido de encontrar medidas adequadas para combater a crise, à semelhança dos outros países europeus Portugal deposita, as esperanças na formação, considerada não só como um factor de democratização mas também como decisiva para o desenvolvimento das sociedades (Lopes *et al.*, 1989). Desta forma, a formação é encarada como um factor de coesão social bem como um importante de competitividade, pelo que se assiste a esforços para envolver as empresas na formação dos seus trabalhadores.

A necessidade de aproximação da economia portuguesa às economias dos parceiros da União Europeia exigia um amplo esforço de investimento em FP. Assim, no quadro de apoio da União Europeia ao desenvolvimento do país, foi enorme o afluxo de recursos financeiros destinados a apoiar programas de formação profissional de jovens e de adultos (Cabrito, 1994).

Nesta comunicação pretende-se proceder a uma quantificação da formação profissional de adultos, nomeadamente no que respeita aos recursos gastos, ao número de acções de formação ocorridas, ao número de adultos atingidos, as empresas envolvidas e os custos médios da formação e relacionar estes dados com o crescimento da competitividade das empresas e o bem estar dos trabalhadores, desde meados da década de 1990.

2. ALGUNS NÚMEROS SOBRE A FP EM PORTUGAL

Mesmo para os críticos das teorias do capital humano (Bowles e Gintis, 1974; Carnoy e Levin, 1976; Bourdieu, 1998, 2001), a FP constitui ainda uma das peças essenciais para o desenvolvimento social e económico dos países, apesar do alerta de Ferry, de que a formação não constitui uma “panaceia universal” (Ferry, 1983). De facto, e apesar de tudo, a FP permite que os indivíduos melhorem as suas qualificações e aumentem as suas competências (Schultz, 1993), podendo tornar-se mais produtivos e mais competitivos, contribuindo, assim, para o êxito económico das economias.

2.1 Evolução de indicadores sobre FP

No âmbito das circunstâncias expostas, foram seleccionados alguns indicadores relativos à FP em Portugal, dos quais se apresenta, de seguida, a respectiva evolução, no período 1996-2003. Assim, apresenta-se a evolução dos indicadores seguintes:

- empresas que disponibilizam formação para os seus trabalhadores
- número de participantes em acções de formação
- número de acções de formação
- número médio de horas de formação por participante
- custo médio da formação por formando
- participação das empresas no financiamento da formação.

Quadro 1 – Evolução de alguns indicadores respeitantes à Formação Profissional, em Portugal

	1996	1997	1998	2000	2001*	2002*	2003*
Nº empresas com FP, em % do total	12,6	10,7	10,6	13,5	17,1	16,0	18,7
Nº participantes, em milhares	593,6	445,5	465,0	727,6	596,9 (18,6%)	551,6 (17,5%)	636,1 (19,6%)
Nº de acções, em milhares	60,6	62,3	60,0	112,2	117,7	101,9	127,9
Nº médio horas por participante	140,9	68,9	83,5	74,2	25,9	39,2	26,1
Custo médio por participante, em euros	415,5	536,5	439,9	424,0	303,7	288,4	227,2
Participação das empresas no financiamento, %	58,8	64,0	58,7	58,1	61,1	60,8	64,9

*A partir de 2001 há uma ruptura da série, uma vez que deixou de ser contabilizada na FP o Sistema de Aprendizagem, em virtude de constituir um segmento de formação profissional inicial de jovens.

Fonte: Inquéritos à Execução da Formação Profissional, DGEEP

No que respeita ao número de empresas que disponibilizam formação destaca-se, em primeiro lugar, o seu reduzido número, já que esse valor não ultrapassou os 19% do total das empresas do país em 2003 (o ano em que foi maior a percentagem de empresas com formação, no período em análise). Todavia, deve destacar-se que a evolução segue, tendencialmente, um sentido positivo, tanto mais importante quanto é certo que as empresas inseridas no Sistema de Aprendizagem deixaram de ser contabilizadas a partir de 2001.

Relativamente ao número de participantes em acções de FP, a tendência dos valores apresentados é semelhante à percebida no indicador anterior. Assiste-se a uma evolução positiva no período anterior a 2001 e ao recomeço de uma nova série de valores, também de tendência positiva, no período posterior. Desta forma, pode afirmar-se, garantidamente, a cada vez maior participação das empresas e dos trabalhadores em actividades de FP, apesar destes não excederem, em 2003, os 20% da totalidade dos trabalhadores.

De igual modo se comportam os números referentes ao número de acções realizadas, ainda que numa proporção mais positiva. O *salto* ocorrido a partir de 2000 é deveras significativo.

Inversamente, o número médio de horas de formação apresenta uma tendência decrescente, algo irregular até 2001 e consolidadamente decrescente e com números muito menores a partir desta data. A esta circunstância não será estranho a não inclusão dos aprendizes do Sistema de Aprendizagem no conjunto dos trabalhadores das empresas em FP a partir de 2001. Ora, sendo os cursos respectivos bastante longos, com duração de cerca de 1500 horas por ano e por aprendiz, a alteração ocorrida explica a quebra que este indicador apresenta.

Entretanto, ao se analisar, em simultâneo, os valores deste indicador com o número de acções de FP e com número de participantes nessas acções, somos forçados a concluir que a duração média das acções de FP é muito baixa e com tendência a diminuir. Este facto poderá contribuir para explicar os fracos resultados da FP em termos de produtividade, de competitividade e de alterações estruturais nas organizações, uma vez que acções de curta ou muito curta duração dificilmente conduzem a alterações significativas no conjunto de capacidades e de competências detidas pelos trabalhadores e pelas organizações.

Continuando a analisar os valores do quadro, a forma como vem a evoluir o custo médio por acção é em tudo condizente com a evolução dos indicadores acima apresentados, pois a formação proporcionada pelo Sistema de Aprendizagem era de custo bastante elevado.

Finalmente, saliente-se uma capacidade algo irregular mas tendencialmente decrescente das empresas em aproveitarem recursos externos, nomeadamente da União Europeia, para financiar as acções de FP, sendo que em 2003 as empresas financiaram, com os seus próprios fundos, quase 65% das despesas havidas em formação.

Em suma: a evolução da FP em Portugal, no período 1996-2003, tendo em atenção uma análise compreensiva dos diferentes indicadores apresentados, remete para um quadro tendencialmente negativo, seja no que respeita ao volume de formação seja no que respeita ao número de formandos ou à qualidade e resultados da formação, analisados em função da duração média das acções de formação e do número de participantes por acção.

2.2. Formação, crescimento e desenvolvimento

No quadro deste artigo pretendeu-se, também, perceber se seria possível encontrar alguma relação entre o papel da formação e o crescimento da economia.

É óbvio que são inúmeros os factores internos e externos e relacionados directamente, ou não, com a actividade produtiva e que condicionam o desempenho de uma economia. De entre esses factores, e aceitando, mesmo com algumas reticências, as premissas das (novas e velhas) teorias do capital humano, a importância da educação e da formação no crescimento económico é uma evidência (Schultz, 1993; União Europeia, 1995; Romer, 1993).

Por outro lado, mesmo os críticos do capital humano não negam os possíveis efeitos que a educação e a formação podem ter na capacitação de indivíduos e de organizações para os problemas com que se confrontam no exercício da actividade produtiva, com efeitos positivos no desenvolvimento económico (Bourdieu, 2001).

Em consequência, procuraram-se indicadores que permitissem perceber se a FP teve reconhecidamente efeitos nos processos de produção e de desenvolvimento das organizações e dos indivíduos.

Em primeiro lugar, e recorrendo às informações disponibilizadas pelo *Inquérito ao Impacte das Acções de Formação Profissional nas Empresas*, realizado pela DGEEP para o triénio 2002-2004, no que respeita às empresas que realizaram acções de formação profissional no período, foi possível concluir que:

- 72,5% dessas empresas alteraram os processos de trabalho, sendo que 87,2% destas afirmam para tal ter contribuído a FP;

- 62,2% dessas empresas introduziram novas tecnologias, sendo que 76,3% destas afirmam para tal ter contribuído a FP;

- 46,2% dessas empresas conheceram alterações da estrutura organizacional, sendo que 69,0% destas afirmam para tal ter contribuído a FP;

- 59,82% dessas empresas inovaram nos produtos e serviços que disponibilizam, tendo 74,0% destas afirmado para tal ter contribuído a FP;

- 59,0% dessas empresas aumentaram a sua capacidade produtiva, sendo que 75,0% destas afirmam para tal ter contribuído a FP;

- 61,0% dessas empresas registaram aumentos de produtividade, para o que, segundo 80,0% destas, contribuiu a FP;

- 76,0% dessas empresas elevaram a qualidade dos bens e serviços que produzem, devendo-se isso à FP, segundo 83,0% destas;

- 72,0% dessas empresas registaram melhorias na competitividade, para o que, segundo 87,0% destas, contribuiu a FP;

- 82,0% dessas empresas verificaram maior satisfação junto dos seus clientes em relação à sua produção, para o que, segundo 76,0% destas, contribuiu a FP.

Finalmente, apenas 12,5% dessas empresas registaram aumento das exportações, para o que terá contribuído, segundo 49% destas, a FP. Individualizou-se esta última “consequência” da FP pelo facto de, apesar da natureza positiva dos indicadores acima referidos, os efeitos cumulativos dessas tendências não foram suficientes, no entanto, para garantir níveis de competitividade potenciadores de ganhos nos mercados externos. Aliás, mesmo após a ligeira recuperação económica do país em 2006, a taxa de crescimento do PIB foi de 2.1%, muito abaixo da média da União Europeia, que se situou acima dos 3.4%.

Por outro lado, os efeitos da formação nos trabalhadores das empresas em que ocorreu FP também não foram muito animadores, uma vez que:

- apenas em 29.6% das empresas ocorreu mobilidade interna dos trabalhadores;

- a rotação do trabalho cresceu apenas em 26.2% das empresas;

- só em 42,1% das empresas é que se verificou diminuição da precariedade do posto de trabalho;

- apesar do aumento da produtividade e da competitividade das empresas graças às novas qualificações dos trabalhadores, só em 43.6% delas é que se verificaram crescimentos dos salários.

3. REFLEXÕES FINAIS

Qualquer processo de mudança nos processos de produção exige práticas de formação conducentes à familiarização dos trabalhadores com os novos processos e tecnologias (Jacot *et al.*, 2001) .

De facto, e apesar das críticas que são feitas à FP, em virtude das dúvidas que se colocam à relação “formação – produtividade” advogada pelos teóricos do capital humano, é indiscutível o contributo das actividades de formação para o crescimento das economias, para a elevação da competitividade das empresas, para a produtividade dos trabalhadores e para o bem-estar das populações.

E o caso Português não constitui excepção. Desde meados da década de 1990 que se tem investido em formação e que se tem, correlativamente, obtido melhorias no contexto das empresas e dos trabalhadores.

Todavia, os números sobre a FP que se apresentaram e se analisaram nem são os desejáveis, nem evidenciam as melhorias necessárias. De facto, e apesar de se ter verificado um crescimento da generalidade dos indicadores referentes à FP em Portugal, neste período, os números revelam uma situação ainda muito deficitária. Basta pensar que o número de empresas envolvidas em actividades de FP nunca ultrapassou os 20% do número total de empresas do país ou que as acções de formação são de muito curta duração.

Por razões variadas, e apesar do investimento (ainda deficitário) em FP, menos de 13% das empresas viu aumentado o seu grau de internacionalização, medido pelo aumento das suas exportações.

Por outro lado, e quando se analisam os resultados da FP pelo lado dos trabalhadores, a melhoria das suas condições de trabalho e o aumento da sua participação nos resultados da produção, é quase irrelevante.

Naturalmente, esta situação não deve conduzir à negação da importância e vantagens da FP. Pelo contrário, a FP é necessária e deve intensificar-se. Todavia, a mudança da situação que actualmente se vive não passa, apenas, pela quantidade de formação. É imperiosa a mudança do paradigma da formação. Isto é, é preciso mudar as práticas de formação (que por vezes ocorrem apenas por obrigação legal) através da criação/nascimento de uma “cultura de formação” que responda a problemas estruturais das empresas e do país, assim como é indispensável que os trabalhadores sintam que a FP contribui, de facto, para a melhoria das suas condições de vida e, portanto, contribuam de modo decisivo para a melhoria das condições de vida da população.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bourdieu, P. (1998). *Contre-feux 1*. Paris. Éditions Raisons d'Agir.
- Bourdieu, P. (2001). *Contre-feux 2*. Paris. Éditions Raisons d'Agir.
- Bowles, S. e Gintis, H. (1974). *Schooling in Capitalistic America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*. New York. Basic Books.
- Cabrito, B. (1994). *Formações em Alternância: conceitos e práticas*. Lisboa. EDUCA.
- Carnoy, M. e Levin, H. (1976). *The Limits of Educational Reform*. Londres. Longman.
- DGEEB (Departamento de Estudos, Estatísticas e Planeamento da Ministério do Trabalho):
- Inquérito à Execução das Acções de Formação Profissional (vários anos).
 - Inquérito ao Impacte das Acções de Formação Profissional nas Empresas (vários anos).
 - Balanços Sociais (vários anos).
- Ferry, G. (1983). *Le trajet de la formation. Les enseignants entre la théorie et la pratique*. Paris. Dunod.
- Jacot et al. (2001). *La formation professionnelle en mutation*, Paris. Éditions LIAISONS.
- Lopes, E. et al. (1989). *Portugal. O Desafio dos Anos 90*, Lisboa. Editorial Presença.
- Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional (1994). *Grandes Opções do Plano – 1994*, Lisboa, 1993.
- Romer, P. (1993). “Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development”. *Journal of Monetary Economics*, 32, pp. 543-573.
- Schultz, T. (1993). “The Economic Importance of Human Capital in Modernization”. *Education Economis*, volume 1, nº 1, pp. 13-19.
- União Europeia (1995). *Livro Branco sobre a Educação e a Formação. Ensinar e Aprender: Rumo à Sociedade Cognitiva*. Lisboa. Serviço das Comunicações das Comunidades Europeias.