

Conselho Nacional de Educação

Parecer N.º 1/90 do Conselho Nacional de Educação

Formação Técnica e Profissional - Ensino Não-Superior

Preambulo

No uso da competência que lhe é conferida pela Lei n.º 31/87, de 9 de Julho, e nos termos regimentais, a solicitação de Sua Excelência o Senhor Ministro da Educação, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo Conselheiro Relator Eng.º Luís Braga da Cruz, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 4 de Abril de 1990, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo, assim, o seguinte

PARECER

Introdução

A "Proposta de Bases da Formação Técnica e Profissional - Ensino Não-Superior" adiante referida como "Proposta", enviada pelo Ministro da Educação ao Conselho Nacional de Educação, para apreciação, é apresentada não como um projecto do decreto-lei referido na alínea f) do n.º 1 do art.º 59º da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), mas antes como "um quadro conceptual, cuja dilucidação se afigura prévia à construção dos indispensáveis consensos entre as diversas entidades que, directa e/ou indirectamente, têm intervindo na promoção e/ou na realização de acções de formação profissional". (Introdução)

Apesar de na Introdução à Proposta não ter sido estabelecida qualquer relação entre este documento e as "Bases para a Negociação de um quadro orientador para a formação técnica e profissional" apresentadas no Relatório final da Comissão da Reforma do Sistema Educativo (CRSE, *Proposta Global da Reforma*, Julho 1988, pp. 259-278), uma breve análise comparativa permite concluir que a Proposta em análise retoma as principais teses lá expostas.

São, portanto, ideias que já fizeram caminho: a CRSE pôs a debate público um documento elaborado por um grupo de trabalho constituído para o efeito ("Organização da Formação Profissional", in CRSE, *Documentos Preparatórios I*, Lisboa, 1987) e promoveu um Seminário sobre Formação Profissional (Porto, Fevereiro de 1987). Muitas personalidades e diversas entidades, nomeadamente entre os parceiros sociais, foram consultados ou tiveram oportunidade de expressar a sua opinião.

No entanto, apesar do reconhecimento da necessidade de se construírem consensos entre diversas entidades intervenientes no sector da formação profissional, tudo indica não ter sido possível, na Proposta enviada pelo ME ao CNE, envolver outros departamentos, com natural destaque para o Ministério do Emprego e da Segurança Social. A utilização da expressão "ensino não-superior" na denominação da Proposta não deixa de ser, por si mesma, sintoma da sua natureza ambígua e auto-limitada.

Além destes problemas decorrentes do enquadramento político-institucional, sente-se a dificuldade de traduzir em termos de objectivos, estruturas e métodos educativos as implicações das mudanças económicas, sociais e culturais que se estão a verificar no nosso País e, de modo mais nítido, as que são susceptíveis de se produzirem num futuro próximo.

Por outro lado, as questões da formação profissional - níveis, perfil, certificações, etc. - envolvem profundamente os parceiros sociais e exigem soluções forçosamente inovadoras, dada a falta de tradição que se verifica neste campo.

Entretanto, o Partido Socialista apresentou na Assembleia da República, no dia 29 de Novembro de 1989, um projecto de "Lei de Bases da Formação Profissional". Embora tenha tomado conhecimento desta iniciativa, o Conselho Nacional de Educação não faz, neste parecer, qualquer apreciação directa desse documento.

A reflexão produzida neste Conselho, da qual se apresentam os elementos principais, pretende contribuir para a construção dos referidos consensos. Assim, mais do que as questões formais suscitadas pela Proposta, estão em causa as linhas de política de formação profissional.

Considerando o crescimento explosivo de acções de formação profissional verificado nos anos recentes e a própria revalorização que a valência de formação profissional tem vindo a sofrer no âmbito da educação escolar e considerando ainda a multiplicidade de instituições envolvidas, a diversidade de fins perseguidos e o volume de meios implicados, o Conselho Nacional de Educação entende que esforços redobrados devem ser canalizados para o estabelecimento de um quadro de referência comum que, tendo como pano de fundo um sistema nacional e europeu de níveis de qualificação, de equivalências das formações e de certificação profissional, permita a existência de uma política coordenada de formação profissional.

Não se pretende a uniformização ou a burocratização mas a integração da diversidade num quadro de maior inteligibilidade e coerência; não se procura promover novas formas de formação mas consolidar as existentes.

Os objectivos são exigentes. Este Conselho está consciente das dificuldades, as quais, em grande parte, não serão alheias ao facto de longos meses terem decorrido entre a entrada da Proposta e a produção desta sua apreciação. Mas valerá a pena tentar caminhos novos que valorizem os esforços dos que procuram na formação profissional um meio de alcançar uma vida melhor e promovam o contributo estratégico da formação dos recursos humanos para o desenvolvimento.

1 A Formação Profissional como Área Estruturante do Desenvolvimento

Ao contrário do que certas perspectivas divulgaram, são muito complexas as relações entre o crescimento económico, as mudanças tecnológicas, a repartição sectorial das actividades e dos empregos e a estrutura das qualificações. No entanto, há aspectos em que se pode encontrar algum

consenso. Um deles é o seguinte: se as possibilidades de desenvolvimento de uma determinada região também dependem das suas infra-estruturas e dos recursos financeiros disponíveis, os resultados estão condicionados pela capacidade das populações que aí vivem. No caso português esse condicionamento é forte devido aos baixos níveis de qualificação escolar e profissional das populações, em geral, e da população activa, em especial. Acresce o facto do desenvolvimento equilibrado do País e das suas regiões exigir grandes esforços de modernização, ou seja, de inovação, de reconversão e de mudança e ser perspectivado num contexto de incerteza que caracteriza a evolução política, económica e social do panorama europeu e mundial.

A formação profissional, como valência do sistema educativo, entendido este no seu sentido amplo, tem efeitos específicos de natureza económica, social e pedagógica.

Do ponto de vista económico proporciona a aquisição de conhecimentos e aptidões para um bom desempenho profissional, factor importante para a melhoria da produtividade e da qualidade. Por outro lado, facilita a integração laboral dos jovens e a adequação formação-emprego.

Na perspectiva social, possibilita percursos escolares mais longos e a correspondente qualificação, acelerando a massificação da frequência escolar ao nível do ensino secundário e favorece a promoção de categorias sócio-profissionais desfavorecidas ou em risco por dificuldade de adaptação a novas condições do mercado de trabalho.

A importância da vertente pedagógica da formação profissional radica na consideração dos conteúdos de natureza profissional ("mundo do trabalho") não só pela sua adequação laboral mas do ponto de vista formativo (alfabetização tecnológica, hábitos de planear, organizar e tomar decisões, etc.). De facto, o que, do ponto de vista pedagógico, está frequentemente em causa não é o nível de qualificação mas o tipo de aprendizagem, nem são os conteúdos mas os métodos.

Assim, o ensino técnico e profissional, especialmente o dos jovens, deve ser considerado como preparação para a vida de adultos na sua globalidade.

A terciarização crescente das economias, as inovações tecnológicas, a emergência de novas formas de organização do trabalho e a evolução dos mercados nacionais e internacionais exigem novas respostas do sistema educativo, em geral, e da formação profissional em especial. As alterações, ocorridas e previsíveis, no conteúdo do trabalho requerem a formação para novas competências.

Na linha de outros estudos realizados em diversos países, os trabalhos desenvolvidos no âmbito de um projecto financiado pela Spencer Foundation (EUA) - "educational requirements for new technologies on work organization" - permitiram identificar as competências que os trabalhadores deveriam adquirir na escola para se mostrarem eficazes nos novos contextos de trabalho. (LEVIN, H.M.; RUMBERGER, R.W., *Education, travail et emploi dans les pays développés: situation et défis pour l'avenir. Perspectives*, vol. XIX, n.º 2, 1989). De uma longa lista de competências, destacam-se:

- iniciativa e trabalho autónomo,
- trabalho em grupo, cooperação, aprendizagem em comum,
- comunicação falada, escrita, audio-visual,
- raciocínio e resolução de problemas,
- planificação, definição de objectivos e de meios,
- avaliação e sentido crítico,
- obtenção e utilização da informação,
- tomada de decisão,
- saber-aprender - atitudes cognitivas e afectivas que facilitem a aquisição de novos conhecimentos.

A natureza destas competências reforça a importância tanto de uma formação inicial sólida como de uma formação contínua a prosseguir ao longo de toda a vida.

Neste sentido apontam as tendências internacionais nesta problemática e os princípios que informam a LBSE, assuntos que serão abordados mais adiante.

2 Alguns Elementos de Caracterização da Oferta de Formação Profissional

Sem qualquer pretensão de exaustividade, reforem-se de seguida alguns elementos sobre os tipos de formação profissional oferecidos pelas entidades mais vocacionadas para o efeito e sobre a alteração provocada pela adesão de Portugal à CEE.

2.1 Entidades que Promovem e Realizam Formação Profissional de Nível Não-Superior

A) Ministério do Emprego e Segurança Social/IEFP

Sistema de Aprendizagem

Criado em 1984 (Decreto-Lei 102/84 de 29 de Março), na sequência de experiências, realizadas entre 1980 e 1984, de formação de jovens em regime de alternância, este sistema destina-se a jovens dos 14 aos 24 anos. Tem uma componente de formação geral normalmente ministrada em estabelecimentos de ensino e uma componente de formação específica (teórica e prática), a desenvolver sobretudo nas empresas. A aprovação final dá um certificado de aptidão profissional e uma equivalência escolar ao 9º ano. É gerido pelo IEFP e por uma Comissão Nacional de Aprendizagem de carácter tripartido.

O número de aprendizes foi de 3000 em 1987, 5339 em 1988 e 8794 em 1989 (Fonte: IEFP - Núcleo de Apoio à Aprendizagem).

Centros de Formação em Gestão Directa

Tendo vindo a sofrer um programa de reconversão, estes 18 centros de formação promovem acções de formação profissional, voltadas fundamentalmente para áreas industriais (construção civil, metalomecânica e electricidade). Em 1987, acolheram 2796 formandos e, em 1988, 4334. Destes últimos, 28% frequentaram acções de 100 a 399 horas, 29% de 400 a 799 horas e 42% mais de 800 horas (Fonte: IEFP - Relatório de Actividade da Área de Formação Profissional).

Centros de Formação de Gestão Participada

No ano de 1988, estiveram em funcionamento 24 centros de gestão participada, no âmbito da cooperação entre o IEFP e diversas associações sindicais e patronais. O número de formandos - 17 392 - foi bastante superior ao dos centros de gestão directa, mas a duração média das formações foi inferior: 19% menos de 100 horas, 39% de 100 a 399 horas, 18% de 400 a 799 horas e 24% mais de 800 horas. No entanto, ainda é cedo para se fazer a avaliação do impacto da entrada em funcionamento destes centros, alguns deles construídos com as ajudas comunitárias de pré-adesão.

O IEFP celebra ainda acordos para a realização de acções ao abrigo da lei da formação em cooperação (62 901 participantes em 1988) e desenvolve diversas acções no domínio da reabilitação profissional (Fonte: IEFP, Plano de Actividades 1990).

B) Ministério da Educação

A reforma educativa do princípio dos anos 70, ao unificar o 1º ciclo do ensino secundário (a que se seguiu a unificação do 2º), veio pôr termo ao modelo dual de organização do ensino pós-obrigatório (licial/técnico) que vigorava desde a Reforma de 1948*. O resultado foi uma licialização de todo o ensino secundário. Só em 1983/84 o ensino técnico foi relançado, agora ao nível do ensino secundário complementar, com dois tipos de cursos: os *técnicos-profissionais*, de 3 anos de duração, visando formar profissionais qualificados de nível intermédio, com equivalência ao ensino secundário complementar; e os cursos *profissionais*, com um ano de escolaridade e um estágio profissional de 6 meses, destinados à formação de profissionais qualificados.

O lançamento do ensino técnico-profissional deveu-se a uma série de factores de pressão tanto de ordem externa (recomendações de organizações internacionais como a OCDE, a UNESCO e o Banco Mundial), como de ordem interna (a saída constante da escola de milhares de jovens sem qualquer qualificação profissional; a barreira do "numerus clausus" que deixa sem saída milhares de jovens "canalizados" para o ensino superior; a pressão de empregadores que acusavam o sistema educativo de ineficácia, rigidez e incapacidade de preparar para a vida activa; o falhanço do "12º ano" - via profissionalizante; a pressão dos pais, especialmente dos que conservam uma memória mais viva do ensino técnico dos anos 50 e 60, etc.). (Cfr. Azevedo, Joaquim, *Avaliação da Experiência Pedagógica do Ensino Técnico-Profissional* - Relatório Final, Porto, DGE, 1988).

Entre estas expectativas e as dificuldades de natureza social ou institucional e as limitações de ordem financeira, o ensino técnico-profissional foi crescendo lentamente, atingindo cerca de 19 400 alunos no presente ano lectivo, na sua esmagadora maioria nos cursos técnico-profissionais (Fonte: GETAP).

Em 1989, entraram em funcionamento 52 Escolas Profissionais com uma nova oferta de formação, promovida pelo ME em colaboração com o MESS (Dec-Lei 26/89 de 21 de Janeiro). Situa-se fora do quadro do ensino regular (são uma modalidade especial de educação escolar), surgindo como uma alternativa de educação técnica e profissional, de iniciativa eminentemente local, para a formação de técnicos intermédios e profissionais altamente qualificados (1 200 horas anuais). Neste primeiro ano de funcionamento, estas escolas acolheram cerca de 2 300 alunos.

A reforma curricular enunciada no Decreto-Lei 282/89, de 29 de Agosto, na esteira da LBSE, prevê a criação, no ensino secundário, de *cursos orientados para o prosseguimento de estudos* (nos quais a educação tecnológica terá como objectivo a sensibilização a uma determinada actividade profissional) e de *cursos orientados para a vida activa*, profissionalmente qualificantes.

Estes cursos predominantemente orientados para a vida activa, na modalidade regular, e as Escolas Profissionais, como modalidade especial de educação escolar, são, a par de cursos a organizar em regime pós-laboral, as grandes apostas do ME em termos da formação de profissionais com a qualificação de nível 3.

C) Outros Sectores

Para além da formação realizada no MESS/IEFP e no ME, ou sob a sua tutela, outros Ministérios promovem formações nas áreas da Agricultura, da Indústria, do Comércio, do Turismo, da Saúde, da Justiça, etc.

2.2 Os Apoios do Fundo Social Europeu (1986/1989)

A partir da adesão de Portugal à CEE passou a ser possível o recurso ao Fundo Social Europeu (FSE), utilizando verbas significativas que contribuíram para alterar radicalmente o panorama da formação profissional extra-escolar no nosso país.

Verbas do FSE para Portugal

Ano	Montantes Autorizados (milhões de contos)	Nº de Formandos Abrangidos (milhares)
1986	31,8	150,0
1987	56,5	270,0
1988	56,2	278,0
1989	59,5	248,5

(Fonte: DAFSE do MESS, in *Plano de Actividades - 1990 do IEFP*).

*Só no ensino nocturno se mantiveram cursos de ensino técnico, na área de administração e comércio e na área industrial - electricidade, mecânica, construção civil, química, artes visuais, státi, etc. No ano lectivo de 1986/87, no Continente, havia 19 340 matriculados nos Cursos Gerais, dos quais cerca de 70% na área "comercial", e 10 243 nos Cursos Complementares, sendo 65% na mesma área. (Fonte: INE, *Estatísticas da Educação - 1987*).

Estes apoios do Fundo Social Europeu foram canalizados para as actividades próprias do IEFP e de outros serviços públicos e para as acções organizadas pelas empresas e organismos privados de formação. Uma percentagem muito significativa destes apoios dirigiu-se para acções a favor de jovens com menos de 25 anos. Mau grado o facto de ainda não ser possível fazer uma avaliação rigorosa da utilização destes fundos, pode-se afirmar que *este fortíssimo incremento da formação profissional de jovens foi feito de "uma forma avulsa, sem enquadramento e sem exigências de avaliação e certificação"* (IEFP, *Plano de Actividades - 1990*, pag.25).

2.3 Os Programas Operacionais de Formação Profissional (1990-1993)

Com a aprovação do Acto Único Europeu, ganhou força uma nova ideia de Europa e vingou uma rejuvenescida concepção das políticas comunitárias, tendo como horizonte o Mercado Interno de 1993.

Neste contexto, impunha-se uma reforma dos Fundos Estruturais com o objectivo de melhorar a sua eficácia, convertendo-os em verdadeiros instrumentos de desenvolvimento económico e social, tendo em vista uma *maior coesão económica e social da Comunidade*.

A "pedra de toque" procurada nesta reforma foi uma maior flexibilidade na resposta às necessidades de cada país, procurando responder à variedade de situações e à sua evolução através de um maior realismo económico e de uma maior coerência com as políticas nacionais no nível da acção estrutural conduzida pela Comunidade. Simultaneamente, pretende-se que, do ponto de vista financeiro, os Fundos dupliquem as suas capacidades até 1993.

É neste quadro que se desenvolveu uma dinâmica conducente à elaboração de um *Plano de Desenvolvimento Regional* e à posterior negociação e aprovação do Quadro Comunitário de Apoio a esse plano, nos quais as questões do Emprego e Formação Profissional mereceram um tratamento destacado, no quadro da prioridade do desenvolvimento dos Recursos Humanos.

Neste âmbito, foi feito um diagnóstico da situação do emprego e das necessidades de formação, a partir do qual foram concebidos os *catorze Programas Operacionais* a executar neste domínio. Estes Programas, pretendendo ser verdadeiramente *estruturantes da Formação Profissional e do Emprego*, definem quadros de referência fundamentais, tipificando acções adequadas às necessidades das empresas e dos trabalhadores portugueses.

Procurou-se assim criar um *novo quadro de apoio ao emprego e à formação profissional*, que privilegia intervenções orientadas para níveis, domínios e públicos considerados prioritários.

Estarão assim criadas condições para uma maior convergência entre as políticas e as práticas de formação profissional, tanto as de índole escolar como as de natureza extra-escolar.

3 Tendências Internacionais mais Significativas

Os documentos oficiais de organizações internacionais como a UNESCO, a OCDE ou a CEE são barómetros das tendências nas matérias em causa, pois representam uma confluência dos princípios e das políticas. Nos últimos meses do ano 1989, foram produzidos nessas diversas instituições alguns documentos muito importantes sobre formação técnica e profissional.

3.1 Ministros da Educação da CEE

Concluídos do Conselho e dos Ministros da Educação reunidos no seio do Conselho de 14 de Dezembro de 1989, em matéria de ensino e formação inicial no domínio técnico e profissional:

"Em vésperas da realização do mercado interno, no âmbito das suas políticas educativas e de formação e das suas estruturas constitucionais, os Estados-membros devem prosseguir objectivos comuns:

proporcionar a todos uma qualificação de base que lhes permita a inserção no mundo profissional;

assegurar, a todos os jovens que o desejem, um ou, se possível, dois anos ou mais de formação profissional complementares à escolaridade obrigatória;

assegurar uma actualização permanente dos sistemas de ensino e formação, com vista a preparar os jovens para as profissões de amanhã;

assegurar que essas novas competências garantam aos futuros actores da vida económica uma polivalência que favoreça a sua adaptação profissional qualquer que seja o seu nível de responsabilidade na empresa ou sector de actividade (bens, serviços, administrações, indústrias);

preparar os futuros assalariados para uma maior mobilidade no seio das empresas, entre empresas e entre países." (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 62.90).

3.2 UNESCO

A Conferência Geral da UNESCO, realizada em Novembro de 1989 aprovou um "Projecto Final de Convenção sobre Ensino Técnico e Profissional". Apesar do tom genérico a que um documento desta natureza tem necessariamente que obedecer, o nº2 do seu artigo 3º define os principais objectivos do ensino técnico e profissional.

"O ensino técnico profissional deve ser concebido no quadro de estruturas abertas e flexíveis, na perspectiva da educação permanente e assegurar:

(a) a iniciação de todos os jovens à tecnologia e ao mundo do trabalho no contexto do ensino geral;

(b) uma orientação e uma informação escolares e profissionais e conselhos em matéria de aptidões;

(c) o desenvolvimento de uma educação visando a aquisição e o aperfeiçoamento dos conhecimentos e das técnicas requeridas para o exercício de uma profissão exigente de qualificações;

(d) a base da educação e da formação que podem requerer os imperativos de mobilidade profissional, de melhoria das

qualificações profissionais e de atualização dos conhecimentos, das competências e da compreensão;

- (e) uma educação geral complementar para aqueles que recebem uma formação técnica e profissional inicial no emprego ou sob uma outra forma, tanto no interior como no exterior dos estabelecimentos de ensino técnico e profissional;
- (f) cursos de educação contínua e de formação para adultos, com vista a assegurar, nomeadamente, a reciclagem, assim como a completar e a atualizar as qualificações daqueles cujos conhecimentos são ultrapassados devido ao progresso científico e técnico ou à evolução da estrutura do emprego ou da situação sócio-económica, assim como daquelas pessoas que se encontram numa situação particular." (Boletim de Informação do GETAP, nº4 Novembro/89).

3.3 OCDE

"Dos temas seguintes, sobre os quais incide o essencial do debate político actual nos países Membros, resultam as principais orientações:

dispensar, no quadro normal de educação e de formação, um ensino de alta qualidade para todos os jovens, base do seu desenvolvimento pessoal e da sua formação ulterior ao longo de toda a vida;

dispensar, no nível pós-obrigatório, uma larga formação técnica e profissional, respondendo a normas de qualidade elevadas e conduzindo a qualificações reconhecidas e transferíveis;

(...)

reforçar o papel do ensino geral e teórico no conjunto dos sistemas de educação, em resposta às formas cada vez mais abstractas de trabalho e de comunicação;

estabelecer uma maior coerência e um melhor equilíbrio entre os conhecimentos teóricos e práticos a todos os níveis e em todos os sectores de ensino, a fim de reforçar as interacções entre os programas da ciência e o desenvolvimento económico e social;

diversificar os programas e os métodos de formação inicial e contínua, de modo a responder à imensa diversidade de interesses, de aptidões, de condições de vida e de necessidades de formação entre os jovens e os adultos;

tornar a educação escolar mais pertinente perante as evoluções tecnológicas e científicas e as transformações estruturais que conhecem actualmente as sociedades e as economias dos países Membros.

(OCDE, *L'Education et le changement structurel*, Exposé du Comité de l'Education, Paris, Novembro de 1989, Itálicos nossos).

3.4 Principais Orientações Comuns aos três Documentos

Da análise dos objectivos comuns, das perspectivas ou das orientações neles apresentadas, é possível definir algumas linhas predominantes:

Uma boa educação de base que integre conhecimentos gerais de tecnologia é a primeira prioridade.

A formação deve visar a polivalência favorecedora da capacidade de adaptação e de mobilidade entre as empresas, as profissões e os países.

A possibilidade de actualização permanente do sistema educativo assenta na flexibilidade da sua organização.

A diversidade do ensino pós-obrigatório contempla a preparação para o exercício de profissões exigentes do ponto de vista das qualificações.

A necessidade de reforçar a orientação e a informação escolar e profissional.

A formação contínua ou a formação permanente devem merecer uma atenção especial dos sistemas educativos.

4 A Formação Profissional na Lei de Bases do Sistema Educativo

A formação profissional, nos sentidos mais amplos ou mais restritos da expressão, é uma valência presente em todos os níveis do sistema educativo, sendo, por isso, natural que a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) lhe faça numerosas referências, mais ou menos explícitas. Vejamos algumas das mais importantes que a seguir se referem e às quais se acrescentam breves comentários.

4.1 Objectivos Gerais

Artigo 2º (Princípios Gerais)

Diz o nº4 que o "sistema educativo responde às necessidades resultantes da realidade social" e valoriza a "dimensão humana do trabalho".

Artigo 3º (Princípios Organizativos)

O sistema educativo organiza-se de forma a "desenvolver a capacidade para o trabalho e proporcionar, com base numa sólida formação geral, uma formação específica para a ocupação de um justo lugar na vida activa que permita ao indivíduo prestar o seu contributo ao progresso da sociedade, em consonância com os seus interesses, capacidades e vocação". (álgebra e).

Comentário: Toda a educação, a começar pelos ensinos básico, secundário e superior é preparação para a vida activa, onde o trabalho ocupa um lugar importante.

4.2 Ensino Básico

Artigo 7º (Objectivos do Ensino Básico)

Entre os objectivos do ensino básico está a "aquisição dos conhecimentos basilares que permitam o prosseguimento de estudos ou a inserção do aluno em esquemas de formação profissional (...)"

Artigo 8º (Organização do Ensino Básico)

No conjunto do ensino básico, o 3º ciclo tem como particularidades " a aquisição sistemática e diferenciada da cultura moderna, nas suas dimensões humanística, literária, artística, física e desportiva, científica e tecnológica, indispensável ao ingresso na vida activa e ao prosseguimento de estudos, bem como a orientação escolar e profissional (...)" (álgebra e do nº3).

Comentário: A formação geral básica é uma etapa imprescindível da formação para a vida activa. Nunca é demais repeti-lo, quando só com enormes esforços poderá haver uma aproximação ao cumprimento universal da escolaridade básica de 9 anos.

4.3 Ensino Secundário

Artigo 9º (Objectivos do Ensino Secundário)

São objectivos do ensino secundário "facultar contactos e experiências com o mundo do trabalho, fortalecendo os mecanismos de aproximação entre a escola, a vida activa e a comunidade (...)" e "favorecer a orientação e formação profissional dos jovens (...)" (álgebra e f).

Artigo 10º (Organização do Ensino Secundário)

O ensino secundário organiza-se segundo formas diferenciadas, existindo cursos predominantemente orientados para a vida activa ou para o prosseguimento de estudos (nº3); é garantida a permeabilidade entre os diversos cursos (nº4); nos cursos predominantemente orientados para a vida activa, o diploma certificará a qualificação obtida para efeitos do exercício de actividades profissionais determinadas (nº5).

Comentário: É ao nível do ensino secundário que a questão da formação para o trabalho se torna mais sensível, tanto do ponto de vista da organização curricular como das questões sociais envolvidas.

Mesmo os cursos do ensino secundário, predominantemente orientados para o prosseguimento dos estudos têm "componentes de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante". Em relação aos cursos predominantemente orientados para a vida activa, sublinha-se o facto do diploma certificar qualificações profissionais.

4.4 Modalidade Especial de Educação Escolar

Artigo 19º (Formação Profissional como Modalidade Especial de Educação Escolar)

1 A formação profissional, para além de complementar a preparação para a vida activa iniciada no ensino básico, visa uma integração dinâmica no mundo do trabalho pela aquisição de conhecimentos e de competências profissionais, por forma a responder às necessidades nacionais de desenvolvimento e à evolução tecnológica.

2 Têm acesso à formação profissional:

- Os que tenham concluído a escolaridade obrigatória;
- Os que não concluíram a escolaridade obrigatória até à idade limite desta;
- Os trabalhadores que pretendam o aperfeiçoamento ou a reconversão profissionais.

3 A formação profissional estrutura-se segundo um modelo institucional e pedagógico suficientemente flexível que permita integrar os alunos com níveis de formação e características diferenciadas.

4 A formação profissional estrutura-se por forma a desenvolver acções de:

- Iniciação profissional;
- Qualificação profissional;
- Aperfeiçoamento profissional;
- Reconversão profissional.

5 A organização dos cursos de formação profissional deve adequar-se às necessidades conjunturais nacionais e regionais de emprego, podendo integrar módulos de duração variável e combináveis entre si, com vista à obtenção de níveis profissionais sucessivamente mais elevados.

6 O funcionamento dos cursos e módulos pode ser realizado segundo formas institucionais diversificadas, designadamente:

- Utilização de escolas de ensino básico e secundário;
- Protocolos com empresas e autarquias;
- Apoio a instituições e iniciativas estatais e não estatais;
- Dinamização de acções comunitárias e de serviços à comunidade;
- Criação de instituições específicas.

7 A conclusão com aproveitamento de um módulo ou curso de formação profissional confere direito à atribuição da correspondente certificação.

8 Serão estabelecidos processos que favoreçam a *recorrência* e a *progressão* no sistema de educação escolar dos que completarem cursos de formação profissional.

Comentário: As condições de acesso definidas no nº2 ilustram os diversos objectivos desta modalidade:

completar a formação obtida na via normal, através de uma ligação mais directa à vida profissional;

oferecer uma via alternativa para quem não consiga cumprir a escolaridade obrigatória na via normal;

reconverter e aperfeiçoar trabalhadores no activo.

Os nossos índices neste artigo 19º referem-se a características essenciais desta modalidade especial, tais como a sua *natureza flexível*, a sua organização *adequada às necessidades, à estrutura modular, as formas institucionais diversificadas*, a *certificação*, a *recorrência* e a *progressão* no sistema de educação escolar.

As Escolas Profissionais, criadas pelo D.L. 26/89, de 21 de Janeiro, e o ensino recorrente de adultos são exemplos de modalidade especial de educação escolar.

4.5 Educação Extra-Escolar

Artigo 23º (Educação Extra-Escolar)

É vector fundamental da educação extra-escolar a preparação "para o emprego, mediante acções de reconversão e de aperfeiçoamento profissionais (...)" (alínea d do nº3).

Comentário: Como é da natureza da educação extra-escolar, as acções de reconversão e aperfeiçoamento profissionais aqui referidas, não conferem diplomas semelhantes aos que a educação escolar confere, não possibilitando a progressão no sistema escolar.

4.6 Professores e Educadores

Artigo 31º (Formação Inicial de Professores)

Determina o nº 2 deste artigo: "A formação dos professores de disciplinas de natureza profissional, vocacional ou artística dos ensinos básico ou secundário adquire-se em cursos profissionais adequados, que se ministram em escolas superiores, complementadas por uma formação pedagógica".

5 Considerações de Carácter Geral sobre a Proposta

A Proposta em apreciação respeita a Lei de Bases do Sistema Educativo e rege-se pelos parâmetros de política educativa lá expressos. O seu problema essencial reside no facto de se situar a um nível doutrinário, com um apreciável esforço de clarificação conceptual e terminológica, umas vezes bem conseguidas, outras vezes um pouco confusas e de difícil percepção.

Para exercer uma função de quadro de referência e de regulação da oferta de formação, a legislação a produzir sobre Formação Técnica e Profissional terá que resultar da *depuração, simplificação, organização e maior coerência interna da Proposta actual*. Não parece, pois, a este Conselho, pertinente fazer uma apreciação detalhada da Proposta apresentada pelo Ministério da Educação.

De qualquer modo, e sem qualquer ideia de exaustividade, referem-se unicamente algumas notas de carácter geral, dando especial relevo às bases relativas à Certificação Profissional e à Coordenação.

5.1 Notas Breves sobre algumas Bases

Base II

Parece desnecessário o nº 6, pois o assunto será desenvolvido adiante.

Base III

A definição minuciosa e exaustiva dos níveis 4 e 5 (nºs 6 e 7) parece igualmente desnecessária dado tratar-se de uma Lei para os níveis 1, 2 e 3.

O Nº 8 deve desaparecer pois o seu conteúdo deverá ser definido no artigo sobre o "âmbito" da Lei.

Base IV

A distinção das "populações-alvo" deverá ser feita utilizando como critério a idade ou a situação face ao mercado de trabalho?

Bases VI, VII, VIII, IX e X

Uma boa parte das precisões terminológicas contempladas nestas Bases sobrecarregam em demasia a Proposta. No entanto, haverá lugar para a clarificação de conceitos importantes como é o de "perfis profissionais".

Bases XIII, XIV e XV

Desde que fiquem bem clarificadas as diferenças entre as diversas modalidades de formação (Base XII), parece não se justificar a longa apresentação dos percursos alternativos dos cursos de nível 1, 2 e 3. Para algumas precisões terminológicas consideradas imprescindíveis, poder-se-ia recorrer a quadros anexos.

5.2 Base XVI - A Certificação Profissional

A necessidade de criação de mecanismos institucionais de certificação profissional ganhou uma particular preminência nos últimos anos face ao crescimento explosivo de acções de formação profissional realizadas por múltiplas entidades e à própria valorização da vertente de formação profissional da educação escolar. Por outro lado, as implicações da dimensão social do mercado único e da livre circulação dos trabalhadores tornam urgente a necessidade de construção de um sistema nacional de certificações inserido no quadro comunitário.

Há países europeus com uma longa experiência de mecanismos de certificação, nomeadamente junto às "Câmaras" de Indústria e de Comércio; outros começaram recentemente experiências inovadoras como é o caso da Escócia e da Espanha.

O *projecto de reforma da formação técnica e profissional em Espanha* (1988) propõe a elaboração de um Sistema de Certificações Profissionais, a cargo de uma "Comissão Nacional de Certificações Profissionais" a funcionar no seio do "Conselho Geral de Formação Profissional". A tarefa é imensa e, no essencial, semelhante à que nos espera, em Portugal:

"As experiências que em Espanha existem no campo das relações entre títulos académicos e mundo profissional e a dificuldade de organizar um sistema de certificações aconselham que se aborde o seu desenvolvimento com prudência, tomando-se sempre como referência os países que, juntamente com o nosso, fazem parte da Comunidade Económica Europeia.

A magnitude da tarefa corresponde aos benefícios que se poderiam obter para o sistema de formação profissional, para o emprego e o desenvolvimento económico do nosso país. Não se deve esquecer que um sistema de Certificação Profissional não só regula e regulamenta as qualificações profissionais como também é um instrumento decisivo para a melhoria das mesmas e um estímulo para progredir na formação.

Uma rede de qualificações/certificações profissionais proporcionará benefícios para todos: os empresários conhecerão o que cada indivíduo pode realizar, os trabalhadores terão motivações para progredir, os alunos de Formação Profissional terão reconhecida e aceite pelo mercado de trabalho a formação adquirida e as associações sindicais e profissionais poderão exercer melhor as suas funções num quadro de relações laborais mais transparente e racional". (MEC, *Projecto para la reforma de la educación técnica profesional* - propuesta para debate, 1988, pg. 47 e 48).

A Proposta apresenta, na sua Base XVI, elementos para uma definição da certificação profissional, da sua finalidade e dos seus efeitos reguladores, quer quanto ao mercado da formação, quer quanto ao mercado de emprego.

Um quadro regulador do sistema de formação, que inclui condições de acesso, duração e estrutura das componentes de formação dos diversos níveis de qualificação, encontra o seu paradigma estruturante no sistema educativo formal. Só assim se podem garantir equivalências, reconhecimentos, formas de progressão e de recorribilidade, proporcionando aos diversos intervenientes no processo de qualificação/certificação os benefícios referidos no excerto citado do texto da Reforma Espanhola.

Bata procura de mais transparência e racionalidade no mercado da procura e da oferta das qualificações, não significa a "escolarização" da formação profissional não-escolar nem a uniformização dos currículos, dos conteúdos ou dos contextos de formação. O que se pretende é a definição das formas alternativas de formação face a um quadro de referência comum, assegurando-lhes o reconhecimento, enquanto meios de qualificação profissional e de acesso a níveis superiores de habilitação escolar.

O produto final do processo de certificação, na perspectiva do formando (a parte mais importante do processo), é a aquisição de um diploma que, pelas suas informações precisas, garanta no mercado de trabalho um valor de referência homologado e, pelo seu carácter qualificante, sirva simultaneamente de título de acesso a formações de nível mais elevado.

No que diz respeito à "instância com competência" para fazer a certificação, a Proposta é omissa. É um problema que ganhará em ser analisado no contexto da coordenação da formação técnica e profissional.

5.3 Base XVII - Coordenação da Formação Técnica e Profissional

O relatório final da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) incluía um projecto de decreto-lei sobre a "Criação do Conselho Orientador de Formação Técnica e Profissional". As competências que eram atribuídas a esse Conselho, "órgão tripartido que definirá as linhas orientadoras de formação técnica e profissional", estavam fundamentalmente ligadas à construção de sistemas coerentes de avaliação e certificação.

"Compete ao Conselho Orientador:

- aprovar os diferentes perfis profissionais em correspondência com os diversos níveis de qualificação;
- definir requisitos gerais orientadores da organização dos cursos de formação;
- estabelecer as condições de certificação dos cursos;
- fiscalizar o exercício da competência de certificação dos cursos por parte das instituições de formação que dela dispõem;
- propor a integração nos currículos da Educação Escolar, regular ou especial, de novas áreas de formação técnica e profissionalizante."

(CRSE, *Proposta Global da Reforma*, Julho 1988, pág. 256)

Para além do âmbito da certificação, há muitos anos que se vem fazendo sentir a necessidade de criar estruturas que possibilitem considerar a Formação Profissional como um todo, independentemente da diversidade de departamentos e agências e das suas distintas competências e âmbitos de actuação. Já em 1983, a OCDE sugeria, entre muitas outras, as seguintes medidas:

"Articulação entre os vários ministérios, particularmente entre o MT e o MEC, tendo em vista a adopção e o desenvolvimento de uma política de formação e de ensino global".

"Criação de uma estrutura eficaz de coordenação entre o MEC e o MT, quer a nível nacional, quer a nível local. A complementaridade é fundamental quer no planeamento, quer no financiamento". (OCDE, *Exames de Políticas Nacionais de Educação*, GEP, Lisboa, 1984).

Mas as dificuldades de coordenação mantiveram-se e não são um problema unicamente português, como atesta um documento recente da mesma organização internacional:

"A coordenação e a cooperação são particularmente necessárias entre as administrações tradicionalmente distintas do ensino e do mercado de trabalho. De um modo crescente, umas e outras deveriam empenhar-se, aos diferentes níveis de responsabilidade, numa coordenação interministerial visando estratégias coerentes de desenvolvimento económico, nomeadamente no que diz respeito à valorização dos recursos humanos e à organização eficaz dos mercados de trabalho.

A troca de informação e de experiência ao nível internacional parece indicar que uma tal coordenação tende a ter mais sucesso ao nível local ou regional. No entanto, a continuidade do desenvolvimento local, a sua convergência e a sua coerência, ao nível nacional e internacional, poderiam beneficiar, a longo prazo, de uma maior complementaridade interministerial na formulação e na execução das políticas nacionais".

(OCDE, *L'Education et le changement structurel* - Exposé du Comité de l'Education, Paris, Novembro de 1989).

Em Portugal, no âmbito da coordenação inter-departamental, algumas iniciativas têm sido realizadas, nomeadamente através da CIME - Comissão Interministerial para o Emprego. Por outro lado, tanto o Conselho de Administração do IEFP como o Conselho Consultivo do GETAP têm uma representação tripartida. Há pois experiência neste domínio e é forte a consciência da necessidade de, a par da descentralização dos mecanismos de formação, haver uma actuação concertada de regulação sob a égide de um órgão coordenador.

Apesar de ser necessário dar peso institucional a uma estrutura com tão ambiciosos objectivos como os do "Conselho Orientador da Formação Profissional", não cremos que tal signifique a criação de uma estrutura tão pesada como a que prevê o projecto da CRSE.

A composição desse Conselho Orientador deverá ser tripartida: administração pública, associações patronais e associações sindicais. Pela administração pública estariam representados os Ministérios com mais actuação na área da formação profissional. Deveriam igualmente ter lugar no Conselho Orientador representantes das Universidades e dos Institutos Politécnicos, dada a sua importante missão de formação de formadores.

O Conselho Orientador poderá constituir *comissões técnicas* que apoiem a sua actuação em relação aos diversos sectores ou níveis profissionais. Por outro lado, se o exercício de funções no âmbito da certificação aconselha uma dimensão nacional do Conselho Orientador, já as tarefas de coordenação e de concertação (detectar as necessidades, estabelecer as prioridades, rentabilizar as infraestruturas, eliminar as duplicações e avaliar a eficácia dos programas e as actividades de formação) ganhariam em serem realizadas a nível regional, pelo que deveria ser prevista a possibilidade de se criarem *formas regionalizadas de coordenação da formação profissional*.

6 - CONCLUSÃO

O Conselho Nacional de Educação, após

- considerar o papel estratégico dos recursos humanos no desenvolvimento equilibrado do país e das suas regiões e os efeitos económicos, sociais e pedagógicos da formação profissional;
- apreciar as possibilidades criadas por uma maior convergência entre as políticas e as práticas de formação profissional, tanto as de idade escolar como as de natureza extra-escolar, atendendo à revalorização que a valência de formação profissional tem vindo a sofrer no âmbito da educação escolar e à existência de Programas Operacionais de Formação Profissional que constituem um novo quadro de referência e apoio ao emprego e à formação;
- verificar que há tendências comuns nas orientações mais recentes de instituições internacionais, como a CEE, a UNESCO e a OCDE, que apontam no sentido dos sistemas educativos (i) valorizarem uma sólida formação de base, a diversidade do ensino pós-obrigatório e a formação contínua, (ii) visarem a polyvalência favorecedora da capacidade de adaptação e de mobilidade, (iii) reforçarem a orientação e a informação escolar e profissional e (iv) assestarem numa organização suficientemente flexível para permitir uma actualização permanente;
- estudar as numerosas referências à formação profissional presentes na Lei de Bases do Sistema Educativo,

entende ser necessário avançar para uma maior concertação das políticas de formação dos recursos humanos, o que exige, nomeadamente, um quadro de referência e de regulação da oferta de formação. Neste âmbito, propõe-se, na esteira da Comissão da Reforma do Sistema Educativo, a constituição de um Conselho Orientador da Formação Profissional.

A Proposta de Bases da Formação Técnica e Profissional - Ensino Não-Superior, em apreciação, rege-se pelos parâmetros de política educativa expressos na LBSE e contribui para uma clarificação conceptual e terminológica da matéria em causa, pelo que constituirá um valioso suporte para a elaboração do instrumento legislativo necessário e adequado.

Neste sentido, o Conselho Nacional de Educação recomenda ao Governo que seja elaborado o diploma legal previsto na LBSE e sugere que aí sejam contemplados os seguintes pontos:

Âmbito

Não-Superior
Geográfico

Definição

Conceito
Destinatários

Princípios Gerais

Objectivos
Componentes da Formação Profissional

Princípios Organizativos

Polyvalência
Estrutura modular
Regime de alternância
Modalidades
Níveis, acesso, população-alvo
Perfis profissionais
Percursos alternativos

Entidades Formadoras

Creditação
Recursos físicos

Agentes de Formação

Habilitação
Formação

Direitos dos Formandos

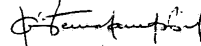
Apoios
Serviços de Informação e Orientação
Licenças

Financiamento

Certificação Profissional

Coordenação

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 4 de Abril de 1990
O Presidente, Mário Fernando de Campos Pinto



Declaração de Voto - Ao proceder-se à análise da Proposta de Bases da Formação Técnica e Profissional - Ensino Não-Superior, elaborada no âmbito do Ministério da Educação, ficamos em cres tratar-se de uma contribuição à convergência de opiniões, num quadro conceptual que, de alguma forma, possa vir a servir de base aos subsequentes trabalhos a realizar neste campo.

A existência de uma mão-de-obra activa real, ou até mesmo potencial, que se caracteriza por possuir muitos baixos níveis de formação bem como de escolarização, coloca de imediato alguns problemas. Problemas ao tecido produtivo, que continua profundamente debilitado em quadros intermédios e operários especializados. Problemas aos próprios trabalhadores, já que a livre circulação de profissionais, resultante da plena adesão, lhes levantará sérias dificuldades por não possuírem formações devidamente tituladas. Como sabemos, em termos comunitários, é dada ampla preferência a este tipo de formações em detrimento de meras aquisições por via da experiência profissional.

Com base no que vimos referir, cremos que é de vital importância a definição de linhas de actuação consentâneas quer com o cenário sócio-económico presente, quer com o que se avizinha, sem no entanto perder de vista horizontes mais longínquos. É importante ter em atenção todo o sistema de formação de âmbito extra-escolar, cujas características principais cremos serem as mais adequadas à população alvo, assim como à consecução dos objectivos a ter como prioritários. É igualmente fundamental e urgente a criação de um sistema de certificações de âmbito nacional, que enquadre todas as saídas do sistema educativo. Com este propósito há que arquitectar desde já, todo um conjunto de referenciais de formação de molde a conseguirem-se os necessários níveis de comparabilidade entre os diversos produtos da oferta formativa.

A aproximação da concretização do Acto único, revelará a curto prazo, todo um conjunto de deficiências que carecia ver supridas. Neste contexto, é no mínimo preocupante, o ritmo com que toda esta problemática está sendo abordada. *Raul Miguel Rosado Fernandes*

Declaração de Voto - Embora tenha votado favoravelmente o parecer, julgo necessário reiterar algumas observações formuladas no decorrer dos debates:

1º - A unificação do ensino secundário ganha em ser vista na perspectiva da evolução recente do sistema educativo português. Ela tem os seus estádios principais na unificação do 1º ciclo dos liceus e do ciclo preparatório do ensino técnico (década de 60) e na unificação experimental dos anos de escolaridade correspondentes aos actuais 7º e 8º, instituída pelo Ministério Veiga Simão nos anos lectivos de 1972-73 e 1973-74.

2º - A chamada "localização" do ensino secundário não foi consequência directa da unificação do ensino secundário geral. Decorreu das disposições adoptadas pelo Ministério Cardia em relação aos currículos que se achavam em curso de aplicação e da filosofia que veio a prevalecer na reestruturação do ensino secundário complementar.

3º - Não se pode afirmar, com rigor, que "todo o ensino secundário" tenha sido "localizado", apesar das inflexões sofridas pela unificação a partir do 1º Governo Constitucional. O ensino técnico nocturno dá provas de grande vitalidade, como, de resto, se deprende da nota de rodapé inserida pelo reitor, verificando-se ainda em 1986-87, a existência de perto de 30.000 matriculas. *Rogério Fernandes*