
**A EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL
COMO INSTRUMENTOS DO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

Maria Márcia Trigo

A EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL COMO INSTRUMENTOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (*)

SUMÁRIO:

I — INTRODUÇÃO.

II — A HIPÓTESE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL; SUA RELAÇÃO COM A FORMAÇÃO PARA O DESENVOLVI- MENTO.

III — DA INADEQUAÇÃO DOS SISTEMAS ESCOLAR E DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL AO VAZIO DO PRIMEIRO EMPREGO.

IV — PARA UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL, NO QUADRO DA INTEGRAÇÃO DE PORTUGAL NA CEE.

V — PENSAR O FUTURO:

- A necessidade de um Sistema Global de Formação Profis-
sional;
- Os objectivos prioritários a atingir;
- As pré-condições da viabilização de um Sistema Global de
Formação Profissional.

ANEXOS:

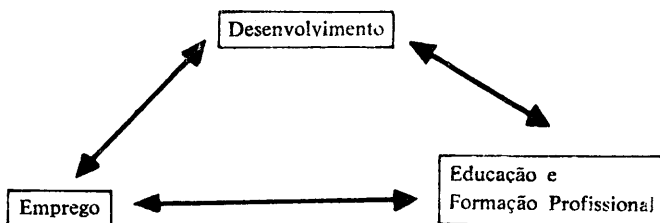
I e II — Organograma do Sistema de Ensino Efectivo e fluxos de Saída (Continente).

(*) Comunicação apresentada por Maria Márcia Trigo, Directora de Serviços da Direcção-
-Geral de Educação de Adultos, em 5 de Novembro de 1981, no colóquio promovido no LNEC
pela Ordem dos Engenheiros sobre o desenvolvimento regional.

I — INTRODUÇÃO

Não é possível falar de *Formação Profissional* sem a correlacionar com um Projecto de *Desenvolvimento Global para o País* e para cada uma das regiões do País. Por outro lado, não se pode falar do desenvolvimento de uma região sem tomar em consideração os factores educativo e de formação profissional, cuja fraqueza e/ou inadequação são muitas vezes uma das causas da estagnação ou da deterioração económica.

Nesta perspectiva em que nos colocamos são de salientar os estudos de viabilidade — «Formação e Desenvolvimento Regional» ⁽¹⁾ — realizados com o apoio da CEE na Região Norte Interior e Norte Litoral e, posteriormente também, na Região das Beiras, regiões que por isso mesmo e também porque delas temos um melhor, ainda que desigual conhecimento, nos servirão, ao longo desta exposição, de quadro de referência, na triplíce perspectiva de correlacionar:



II — A HIPÓTESE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1 — A análise dos principais indicadores [quantitativos e qualitativos ⁽²⁾] referentes às regiões citadas (Região Norte Interior, Norte Litoral e Região das Beiras) conduzem-nos, certamente, a diferentes *hipóteses de desenvolvimento*. Salientaremos:

- a) Romper o isolamento do Norte Interior ⁽³⁾ e quebrar a sua endémica dependência económica;

⁽¹⁾ Estes estudos foram conduzidos pela «AGENCE POUR LE DEVELOPPEMENT ET L'EDUCATION PERMANENT — ADEPE/FRANCE, no âmbito da Secretaria de Estado do Emprego e com o apoio de uma equipa interministerial.

⁽²⁾ Demográficos, económicos, culturais, índices de emprego e desemprego, etc.

⁽³⁾ O rompimento deste isolamento passa pela: reestruturação da actual actividade económica com destaque para a agricultura e a indústria; diversificação dessa actividade e, sobretudo, pelo desenvolvimento de novas actividades e empregos.

- b) Reestruturação do tecido industrial do Norte Litoral, o qual, com algumas excepções, se apresenta como «um conjunto de grandes 'ateliers' de produção, organizados de maneira artesanal»⁽⁴⁾; e simultânea reestruturação do modelo de empresa agrícola, baseada fundamentalmente na pluriactividade da mão-de-obra utilizada;
- c) Romper o isolamento e a dependência económica da Beira Interior, em relação à Beira Litoral; reconversão e modernização da indústria têxtil desta região.

2 — Em qualquer das hipóteses atrás referidas aparece, porém, como evidente a necessidade de uma *política voluntarista de CRIAÇÃO e/ou RECRIAÇÃO* de actividades e empregos *versus* hipótese de desestabilização, face sobretudo a três conjuntos de problemas:

- 1.º Aos contingentes humanos saídos anualmente do sistema escolar⁽⁵⁾, sem formação adequada e sem esperanças de emprego, mas certamente menos predispostos a aceitarem a pluriactividade do Norte Litoral, ou o subemprego do Norte Interior — sistemas, aliás, que no passado desempenharam uma função de equilíbrio social e de aumento da remuneração global familiar e/ou individual;
- 2.º A impossibilidade da emigração para o estrangeiro dos excedentes de mão-de-obra, qualificada ou não;
- 3.º A previsível não-absorção da mão-de-obra disponível (qualificada, semiquificada ou não-qualificada) pelos centros urbanos do centro litoral do País, face à crise económica generalizada.

3 — Em relação estreita com esta *Política Voluntarista* de criação e recriação de novas actividades e empregos, a partir fundamentalmente dos recursos naturais de cada região, impõe-se uma *política coordenada e adaptada de Formação para o DESENVOLVIMENTO* (e não só para o emprego), face à constatação da real desadequação entre o Sistema de Formação Geral (MEU), o Sistema de Formação Profissional (MEU e

(4) Vide «Elements pour une Politique de Formation Professionnelle du Nord Littoral du Portugal — CEE/ADEP — Set/1981.

(5) Vide MAPAS I e II, em anexo.

MT), e entre estes dois sistemas e os recursos de formação existentes ou previstos para cada região e ainda os objectivos actuais e potenciais do desenvolvimento socioeconómico de cada região.

A FORMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO apresenta-se como um instrumento privilegiado de uma estratégia de desenvolvimento regional já que se trata sobretudo, numa situação de crise, de ir mais longe e mais fundo do que formar para os empregos tradicionalmente existentes; trata-se de formar para actividades novas e diversificadas, assumindo-se a formação como um projecto, *ele próprio*, destinado a formar potenciais pequenos e médios empresários (individuais e colectivos), isto é, *criadores de actividades e empregos*.

Nesta perspectiva, há que previamente fazer para cada região o levantamento da capacidade produtiva subutilizada e, sobretudo, o levantamento de outros recursos subaproveitados; há, pois, que definir as condições necessárias de capacitação dos recursos humanos de cada região, isto é, as condições em que esses recursos poderão ser dotados de «competências», de «conhecimentos», de «savoir faire» que lhes permitam assumir um papel nas inevitáveis transformações a fazer.

4 — Nesta perspectiva, a *abordagem regional* em matéria de planificação da Educação e da Formação Profissional aparece como correcta, tanto no plano teórico como no plano prático, já que permite uma melhor compreensão da relação Formação/Desenvolvimento/Emprego. E, sobretudo, apresenta-se como a única forma de reduzir as assimetrias regionais, e ainda como um meio de lutar vigorosamente e na prática contra a centralização desmedida, porque modelo único neste país.

III — DA INADEQUAÇÃO DOS SISTEMAS ESCOLAR E DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL AO VAZIO DO PRIMEIRO EMPREGO

A leitura e análise dos principais indicadores socioeconómicos conduziu-nos a hipóteses de Desenvolvimento Regional em relação estreita com a necessidade da implementação de um Sistema de FORMAÇÃO para esse desenvolvimento a fazer.

Se partirmos da análise dos indicadores sobre os *Níveis de Formação* da população activa de cada uma das regiões em causa e, ainda, da análise

das Estruturas de Formação existentes, as constatações vão no sentido de se poder afirmar — como o fazem os estudos já referidos ou outros de que os jornais se fazem eco com frequência — que, por exemplo e em relação à região Norte Litoral (e a situação nas outras regiões não é muito diferente), a situação é a seguinte:

1 — Níveis actuais de formação da população activa:

87,8 % dos activos do secundário e do terciário não possui a 6.ª classe;

78,1 % não possui a 4.ª classe;

12,7 % sabe ler e escrever mal ou são analfabetos

mas,

22,8 % do pessoal de direcção de empresas não tem mais que a 6.ª classe;

56 % do pessoal administrativo não tem mais que a 6.ª classe;

97,5 % do pessoal de produção tem menos que a 6.ª classe.

2 — Níveis de saída da população escolar:

	1971 %	1977 %
Ensino Primário (4 anos)	62	79
Ensino Preparatório (6 anos)	17	12,6
Curso Geral Unificado (9 anos)	16	7
Curso Complementar (11 anos)	5	1,4

Analisando o quadro, verifica-se que as taxas de abandono têm diminuído no Ensino Primário e no Preparatório, mas crescem entre a 6.ª classe e 11.º ano já que o objectivo do Sistema é, como se sabe, conduzir os jovens até ao 9.º e depois até ao 12.º ano.

3 — Quanto às saídas profissionais, em relação com a formação geral recebida no Sistema Escolar, a situação é descrita em todos os estudos referidos como inexistente.

3.1 — *As Boas Intenções do Ensino Unificado (7.º, 8.º e 9.º Anos)*

Quando em 1975/76 se inicia o actual Ensino Unificado que «unificou» os anteriores ensinos liceal e técnico (este dividido em comercial e industrial), fazia-o baseado em alguns pressupostos que são de salientar:

- Definição de um *tronco comum* onde a formação geral e politécnica pudesse facilitar uma escolha livre e consciente de vias profissionais ou escolares (currículos dos actuais 7.º, 8.º e 9.º anos);
- Definição e organização imediata de vias de formação profissional, logo a seguir ao 9.º Ano da escolaridade; e
- Definição e lançamento de cursos de formação profissional para os jovens que abandonassem, ao nível do 9.º Ano e do 11.º Ano, o ensino formal.

Ora, por razões certamente as mais diversas, não foram até hoje organizadas as saídas profissionais, ao nível do 9.º e do 11.º Ano de Escolaridade, nem concebido ou implementado qualquer sistema de formação profissional que se destine não apenas à *mão-de-obra desempregada* que que acorre a inscrever-se no Serviço de Emprego (gestão do desemprego), mas que se dirija fundamentalmente aos jovens que abandonam o sistema escolar aos diversos níveis.

Por outro lado, porém, terminaram em 75/76 os cursos gerais técnicos diurnos e reduziram-se drasticamente os cursos gerais técnicos nocturnos.

Constata-se, assim, que o actual sistema de ensino secundário não oferece a garantia de eficácia em função do desenvolvimento económico e tecnológico do País, nem em si mesmo apresenta qualquer tipo de coe-rência enquanto não for criado *um Sistema Complementar de Formação Profissional* que estabeleça uma correcta e necessária ligação entre a escola e a vida activa.

Daí que me pareça um bom prenúncio a inclusão — no Projecto Governamental da Lei de Bases do Sistema Educativo, de Abril de 80 — da Subsecção IV sobre «*Iniciação e Formação Profissional*», aqui se prevendo a institucionalização de vias profissionalizantes ao nível do ensino secundário com direito a certificados de qualificação profissional. Do mesmo

modo nos parece de salientar as recentes declarações sobre este assunto do Ministro da Educação, quando da posse da actual Directora-Geral do Ensino Secundário.

De facto, neste momento, a maioria dos estudantes do Ensino Secundário está colocada entre este dilema: não poderem ou não deverem abandonar o sistema escolar por falta de formação profissional, mas não poderem manter-se nele por falta de lugares no Ensino Superior.

Face a uma extrema fraqueza dos sistemas de formação existentes (MEU, MT e outros) poder-se-ia, pois, pôr a seguinte questão, como aliás o faz um dos relatórios já citados: «*com que saberes e saberes-fazer sobre que bases e com que aprendizagens profissionais*» funciona hoje a maioria das unidades de produção deste País?

IV — PARA UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL, NO QUADRO DE INTEGRAÇÃO DE PORTUGAL NA CEE

1 — *Um cenário novo*

As tendências no domínio da Educação e da Formação Profissional no seio da Comunidade reflectiram, até há pouco, os limites tradicionais das políticas sectoriais — na educação, no emprego, na agricultura, etc. —, políticas sectoriais que se desenvolveram sobretudo em determinado contexto socioeconómico ao qual se ajustavam perfeitamente: o período de crescimento económico do pós-guerra.

Porém, no momento actual, caracterizado pela mudança social e económica, estas políticas sectoriais estão sendo postas em questão um pouco em todos os países da Comunidade e na Comunidade no seu conjunto, por oposição a uma nova política que pressupõe uma *estratégia integrada*, isto é, *intersectorial*, e uma *abordagem regional* dos problemas do desenvolvimento.

E porquê?

É que, sobretudo, numa situação de recessão económica, as regiões subdesenvolvidas tendem a exportar, inexoravelmente, os seus problemas

para o conjunto da Comunidade de que fazem parte, através de diversos mecanismos. Salientaremos apenas dois deles, abordados do ponto de vista dos países ricos ou desenvolvidos:

- 1.ª Necessidade de os países e regiões mais desenvolvidos conseguirem um maior mercado para a sua produção em crise; e
- 2.ª Necessidade de os países e regiões mais desenvolvidos susterem os índices inflacionários constantemente alimentados pelas regiões subdesenvolvidas as quais, apesar dos seus baixos índices de produtividade, vão gradual mas inevitavelmente exigindo iguais níveis de salários bem como outras regalias sociais.

É neste contexto que nos parece importante referir algumas das perspectivas de acção, e, sobretudo, os instrumentos financeiros da Comunidade Europeia, a fim de podermos analisar em que medida eles poderão servir uma *Política Coordenada de Educação e Formação Profissional*, em relação com o desenvolvimento social e económico de cada região, sobretudo, as menos desenvolvidas e que, por isso mesmo, representam um fardo no arranque, no «take off» para o Desenvolvimento Global do País.

1.1 — Propostas do Comité da Educação da CEE, no referente à preparação para o 1.º Emprego:

- a) «Melhoria, nos planos nacional e regional, dos laços entre os serviços responsáveis pela educação e pelo emprego, devendo conduzir à reestruturação do ensino secundário e da formação profissional, tendo em vista diminuir a dicotomia entre a educação e a formação profissional, directamente correlacionada com outra dicotomia tradicional: trabalho e lazer;
- b) Melhoria da orientação escolar e profissional, muito particularmente em benefício dos jovens de 16 a 18 anos;
- c) Reformulação dos currículos escolares tendo em vista uma preparação mais dirigida à entrada na vida activa;
- d) Reformulação dos currículos da formação profissional com vista a assegurar uma maior polivalência e uma melhor preparação para a formação contínua;
- e) Medidas especiais deverão ser tomadas em benefício de jovens deficientes e emigrantes ou dos jovens habitantes das regiões subdesenvolvidas ou dependentes.»

2 — *Formação Profissional e Formação Contínua dos Adultos — O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional*

O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP), criado em Berlim, em Fevereiro de 1975, tem por principal missão favorecer, ao nível comunitário, a promoção e o desenvolvimento da formação profissional e da formação contínua dos adultos.

A acção deste Centro incide pois fundamentalmente sobre as relações entre os sistemas educativos e os sistemas de formação profissional.

Os estudos⁽⁶⁾ realizados pelo CEDEFOP, nos países da Comunidade, bem como Programas de Formação em que têm participado⁽⁷⁾, vão no sentido de ajudar os países a repensar e reformular os seus sistemas escolares e de formação profissional, correlacionando-os com as necessidades do desenvolvimento socioeconómico do país.

3 — *Fundo Social Europeu*

O FUNDO SOCIAL EUROPEU, cujo fim genérico é a promoção do emprego na Comunidade, pode intervir, através de participações financeiras, em certas empresas de carácter educativo e na implementação de *«projectos demonstrativos e inovadores no campo da formação profissional»* por oposição à estratégia tradicionalmente defendida (*«manpower approach»*) no respeitante à Formação Profissional.

Na perspectiva da *«manpower approach»*, a formação tem por finalidade influenciar a qualidade da oferta de *mão-de-obra*, jogando o papel de um lubrificante no mecanismo auto-regulador da oferta e da procura de *mão-de-obra* sobre o mercado primário do emprego.

⁽⁶⁾ *Estudos do CEDEFOP*: a) «Formação e Criação de Actividades — Itália, Inglaterra e França: Formação conduzindo à criação de Empresas Médias; Formação conduzindo à criação de Empresas artesanais: Formação conduzindo à criação de empresas cooperativas; Formação ligada ao desenvolvimento regional; Formação visando o mercado do Trabalho Secundário». b) Estudo, conduzido em 5 estados membros sobre «projectos de formação profissional de jovens desempregados: Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Alemanha Federal, Países Baixos».

⁽⁷⁾ Entre outras acções, elementos do CEDEFOP participaram em Portugal num Atelier realizado em Junho de 1981 pelo MEC sobre «O Impacto da Integração Europeia sobre o Sistema Educativo Português».

A «manpower approach», característica e nascida no decurso do período de crescimento económico, continua a dominar a maior parte dos actuais programas de reciclagem para os desempregados, apesar de as circunstâncias serem outras, não sendo o desemprego apenas e fundamentalmente fruto da desadequação operacional dos trabalhadores às novas tecnologias ou às novas indústrias em expansão.

Nesta perspectiva a utilização coordenada e eficaz dos diversos instrumentos da Comunidade, designadamente os financeiros, poderá desempenhar, no contexto de uma política de desenvolvimento regional, um papel fundamental e até determinante, na medida em que esses mecanismos pressupõem uma adaptação das políticas sectoriais (educação, trabalho, agricultura, saúde) e uma estratégia mais integrada num mundo e numa situação em que as respostas sectoriais não são já operacionais.

V — PENSAR O FUTURO

1 — *A necessidade de um Sistema Global de Formação Profissional; Objectivos prioritários a atingir*

Tendo em atenção:

- Os baixos *níveis de formação* da população activa;
- As *estruturas de formação* existentes, onde se detecta, como se viu, a total ausência de *saídas profissionais* para os jovens que frequentam o sistema escolar ou o abandonam por razões diversas;
- A evolução das estruturas de mão-de-obra;
- E finalmente, as *perspectivas de mudança nos sectores de actividade e nas empresas*, aparecem alguns grandes objectivos a serem prosseguidos sem demora, por uma *Política Global de Formação Profissional*:

- 1.º *Objectivo* — Formação de Base da População Activa;
- 2.º *Objectivo* — Qualificação Profissional de Base (soldador, electricista, mecânico, guarda florestal, dactilógrafo, etc.)
- 3.º *Objectivo* — Qualificação de quadros técnicos e profissionais intermédios (12.º Ano e/ou bacharelato): desenhadores, contabilistas, técnicos de máquinas, analistas, etc.;
- 4.º *Objectivo* — Acção intensiva sobre os respectivos e os criadores de empregos.

1.1 — A prossecução destes objectivos que correspondem às necessidades de formação impostas pelo Desenvolvimento Regional do País implica, em nosso entender:

1.1.1 — No que respeita ao 1.º objectivo — *Formação de Base da População Activa* — a concretização de um Programa Intensivo de Educação de Base dos Adultos, ao nível do 6.º Ano da escolaridade numa 1.ª fase e 9.º Ano numa 2.ª fase, no âmbito de um Sistema de Formação que assegure, simultaneamente, a formação geral de base e a formação pré-profissional em relação estreita e directa entre as motivações e a experiência da vida das populações e as necessidades do desenvolvimento de uma região ou sector de actividade.

Nenhuma modernização será possível na ausência de um esforço notável neste domínio, quer se trate de actividades do sector primário, do sector secundário ou do terciário.

Um dos «estudos de viabilidade» já referidos (o do Norte Litoral) refere mesmo que «para a Agricultura, o objectivo seria que a maioria dos exploradores tivesse, em 1990, o nível do 9.º Ano, enquanto uma percentagem de jovens agricultores deveria, nessa altura, possuir o nível do 12.º Ano».

De facto, sem esta formação não será possível a adaptação criativa às novas técnicas de modernização da agricultura bem como a adaptação criativa à formação profissional dada nas empresas.

Sem esta educação de base não poderá haver adaptação a novas tarefas, a novos métodos de gestão e a novos métodos de trabalho. E não será possível criar, recriar e inventar o desenvolvimento.

1.1.2 — No que respeita sobretudo ao 2.º objectivo — *Qualificação Profissional de Base* — há que referir mais uma vez a necessidade imperiosa de a *curtíssimo prazo* resolver o problema das saídas profissionais para os jovens que frequentam ou abandonam o sistema escolar, a partir do 9.º e 11.º Ano de Escolaridade, complementando a formação técnico/prática recebida na escola com formação a receber em centros de formação profissional, quer ligados ao sistema escolar, quer ligados às empresas ou às autarquias.

1.1.3 — No que respeita ao 3.º objectivo — *Qualificação de quadros técnicos e profissionais intermédios* — há sobretudo que referir que aos cursos a instituir deverão ter acesso tanto os jovens saídos do sistema escolar, como os trabalhadores com experiência socioprofissional, ou com o 1.º nível de formação atrás referido, mediante a frequência — se for caso disso — de classes especiais.

1.1.4 — Finalmente e como se tentou demonstrar ao longo desta exposição, um esforço inovador deverá ser realizado no que se refere à formação de «*criadores de actividades e empregos*», em ligação estreita com o processo de *desenvolvimento regional e local* ao qual caberá a optimização de todos os recursos naturais e humanos da região.

2 — *Pré-condições de viabilização do Sistema Global de Formação Profissional*

A finalizar, diremos que, em nosso entender, todo o esforço financeiro, institucional, pedagógico ou outro a realizar na implementação do Sistema Global de Formação Profissional só será viabilizado pela concretização de duas pré-condições, quanto a nós determinantes:

- 1.º Acção intensiva sobre a formação de base da população activa de cada região;
- 2.º Busca sistemática de sistemas coordenados de formação entre os diversos ministérios e serviços entre si (MEU, MT, MAP, IAPMEI, etc.) e entre estas e as Empresas e as Autarquias, tanto ao nível central, como e sobretudo ao *nível regional*, em função dos próprios *Programas de Desenvolvimento Regional*.

3 — Inventar, criar e recriar o *Desenvolvimento Regional* — eis um programa que questiona todos os Ministérios/Formadores em particular o da Educação, o do Trabalho, o da Saúde, o da Agricultura... e ainda o IAPMEI, as Comissões de Coordenação Regional, as Autarquias e as Empresas.

Importante pois é que, ao nível regional e no quadro da *regionalização* a fazer e prometida pelo Governo, esta concertação interdepartamental ultrapasse os textos legais e normativos passando a integrar a *práxis* de um país inteiro.

Dr.ª Maria Márcia Trigo

Directora de Serviços da Direcção-Geral de Educação
de Adultos do MEU

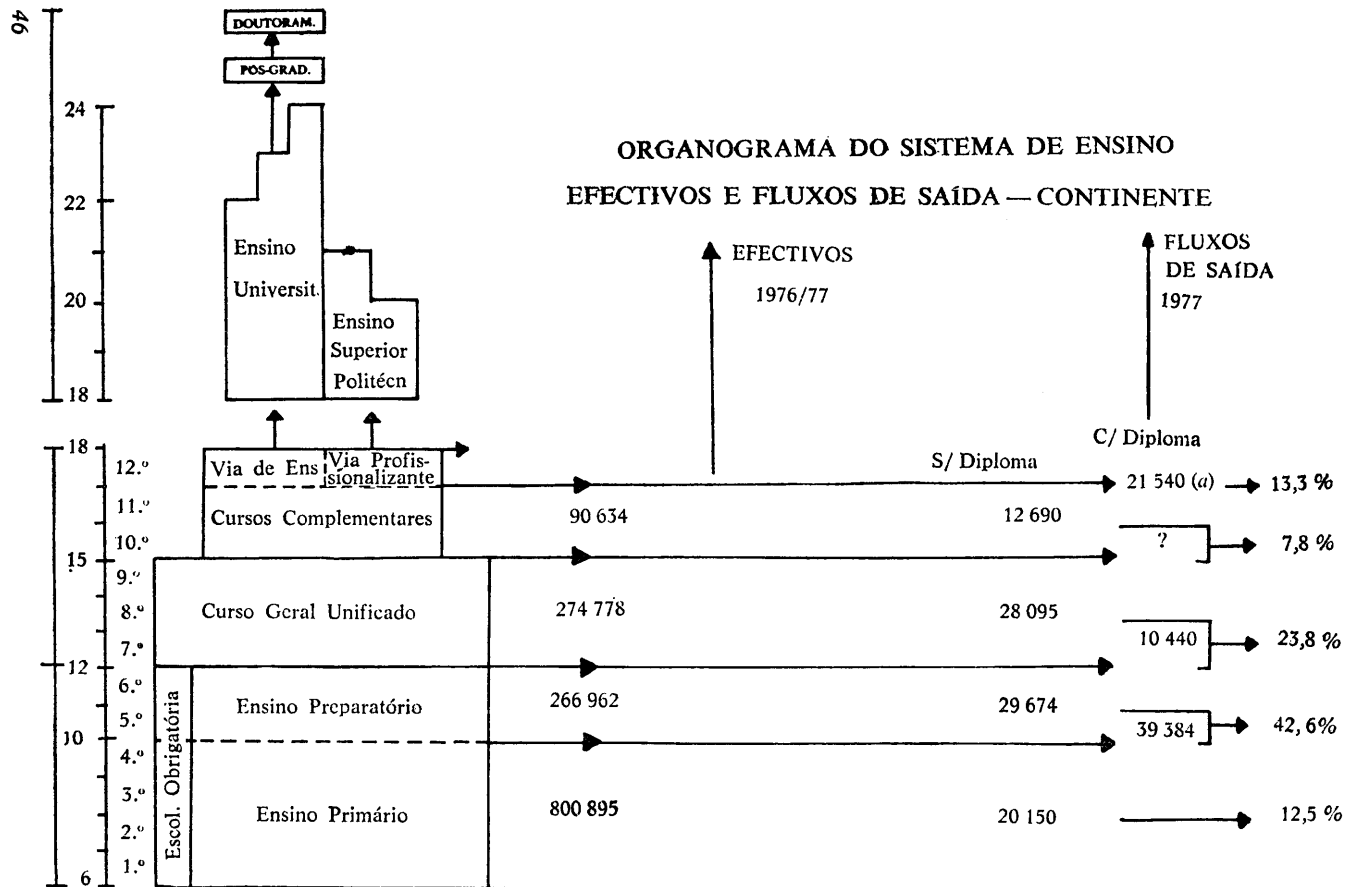
ANEXOS

ORGANOGRAMA DO SISTEMA DE ENSINO

MAPA I

	EFFECTIVOS ESCOLARES		SAÍDAS DO SISTEMA ESCOLAR			
	1970/71	1976/77	1971		1977	
			S/ Diploma	C/ Diploma	C/ Diploma	S/ Diploma
Ensino Primário	808 599	800 895	25 908	42 945	20 150	39 384
Ensino Preparatório	156 908	266 962	21 262	6 449	29 674	10 440
Curso Geral Unificado	108 004	274 778	13 028	2 459	28 095	?
Cursos complementares	21 524	90 634	5 578	4 866	12 690	21 540 (a)

(a) Total de diplomados e não-total de abandonos do sistema escolar.



(a, Total de diplomados e não de abandonos com diploma.