

A QUALIFICAÇÃO DOS CIDADÃOS*

1. PANORAMA PRESENTE

Nos tempos que correm e também naqueles que se avizinham, constitui condição maior de sobrevivência económica e social, tanto para os países como para os cidadãos que os constituem, a capacidade de continuar a produzir, a realizar, a criar e a inventar. Todos estes processos, que se traduzem na criação de valores acrescentados ao património físico ou imaterial de uma nação, traduzem uma via única, a da recusa do "*status quo*", do imobilismo e da estagnação, posições que, na presente época, não representam garantia de estabilidade, antes certeza de decadência.

A mundialização e reforço das interações entre sociedade de localização, cultura e horizontes de expectativa muito diversos, têm como consequência directa o aumento do ritmo em que se desencadeiam colisões de interesses e um crescendo na rapidez com que os respectivos efeitos se manifestam. Usando uma metáfora de base termodinâmica, diríamos que tudo se passa como se tivesse aumentado a temperatura de um sistema de partículas, previamente separado em conjuntos bem definidos e estando, cada um deles, relativamente estruturado: tornadas transponíveis as fronteiras, agitadas as estruturas e aumentada a frequência das colisões, o sistema global desorganiza-se, desestrutura-se e homogeniza-se.

A imagem precedente não deve, no entanto conduzir a uma conclusão pessimista: é que nos sistemas humanos, diferentes dos de partículas materiais, as entidades presentes são dotadas de vontade própria, de livre arbítrio e de capacidade de auto-determinarem os próprios destinos, respeitando embora restrições contextuais, que, nas sociedades estruturadas, têm necessariamente de remanescer. Tal como nos corpos vivos, as sociedades enfrentam, continuamente, ameaças permanentes à sua sobrevivência, devendo criar mecanismos de organização interna que permitam ultrapassar a tendência também permanente para a desorganização. O instrumento/anticorpo para tal, mais eficiente é a qualificação individual, generalizada a todos os membros da comunidade.

* Comunicação apresentada no *Congresso Portugal: que futuro?* que se realizou de 8 a 10 de Maio de 1994, em Lisboa (N.E.).

2 . VERTENTES DE QUALIFICAÇÃO

Por razões pragmáticas de sistematização de um raciocínio, consideremos três vertentes fundamentais da sobredita qualificação.

Cronologicamente, a primeira deverá definir-se como formação genérica para a cidadania, necessária como garante, como denominador mínimo comum, para toda a população adulta de uma nação: convencionou-se chamar-lhe Ensino Básico, um ensino que visa conferir, a cada cidadão, a capacidade de sobrevivência no seio da sociedade em que se integra, a capacidade de entender o mundo que o rodeia e a capacidade de contribuir para o processo de tomada de decisões relacionadas com a gestão e com a previsão do seu futuro colectivo.

Componente excêntrica dessa mesma qualificação é aquela que, com carácter remedial, deve ser posta ao alcance das populações adultas que não aproveitaram – por não terem podido ou não terem querido aproveitar – a oportunidade de adquirir tal qualificação antes de chegada a idade adulta. Esta componente é designada, entre outras formulações, por Educação de Base de Adultos.

Ainda em seqüência cronológica, cumpre-nos considerar o ciclo seguinte de qualificações ligadas, não já a uma qualificação homogeneizante e genérica, mas a uma diversificação consoante motivações e aptidões individuais. Numa parte dos casos, tal qualificação assume, apenas, carácter propedêutico da seguinte, só tendo justificação quando a ela se encontre efectivamente ligada e não devendo, por isso, constituir em si mesma um ciclo terminal. Nos casos remanescentes, pelo contrário, este ciclo destina-se a conferir uma qualificação pré-profissional, ou mesmo profissional, embora de um nível que oscila entre o elementar e o médio-baixo, apresentando um leque relativamente pouco alargado de diferenciação relativa. Ao conjunto das duas componentes mencionadas como ciclo, é usual dar-se a designação de Ensino Secundário.

Finalmente, o nível de Ensino Superior é destinado a conferir uma formação que habilite ao exercício qualificado de uma profissão. Não cabe no presente contexto distinguir refinamentos de duração, ou de nível, entre as várias modalidades, paralelas ou sequentes, existentes neste ciclo de qualificação.

3. SISTEMAS DE EDUCAÇÃO E DE FORMAÇÃO

É tradicional em muitos países (entre eles o nosso) que o conjunto de qualificações antes descrito seja assegurado por ministérios de educação, ocorrendo paralelamente outras iniciativas, de carácter menos formalizado e destinadas a perfazer vários estádios de formação profissional, no âmbito, sob tutela, ou por via de financiamentos, de ministérios de trabalho ou de assuntos sociais. Os inconvenientes desta polarização, decorrem menos de uma razoável distribuição de competências entre os citados tipos de pelouros governamentais, do que da situação de efectiva ausência de coordenação, ou de conjugação de planeamento, ou até, de colaboração e de diálogo, entre os serviços e os responsáveis governamentais mencionados.

Mas não é o passado, ou sequer a situação presente, o que nos propomos aqui analisar: antes, a evolução previsível dos mercados livres de emprego e de formação que se vêm desenhando e a forma como os sistemas públicos de educação e de formação devem vir a evoluir, para se compatibilizarem com essas tendências. Se o não fizerem, a desestruturação que no início evocámos como ocorrência de probabilidade forte já em futuro próximo, assumirá formas sintomáticas, indícios ou manifestações de desconfiança, de insatisfação ou de descrédito daqueles sistemas, por parte, quer dos seus utentes directos, quer do público em geral - e de tais sintomas já existem, infelizmente, sinais prenunciadores.

4. A EROSÃO DAS QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS

Atente-se, de um outro ponto de vista, na duração de vida (isto é, da utilidade pragmática), previsível, para um grande número, sucessivamente crescente, de perfis profissionais, a que a rápida evolução da tecnologia, das metodologias e das técnicas de produção e de organização, condenam conjuntamente, à obsolescência, a mais ou menos curto prazo. E não são só a evolução e a inovação os factores possivelmente responsáveis pela perda de valor de um dado perfil profissional no mercado de emprego: também, em dado âmbito espacial ou empresarial mais localizado, uma generalizada perda de clientela, devida até a preços mais concorrenciais oferecidos noutra lugar do mundo, talvez distante, pode significar a ruína de um sector empresarial, o desmantelamento de uma actividade produtiva e a "redundância" dos trabalhadores desse sector (para utilizar o eufemismo com que os britânicos designam o despedimento alargado).

Para qualquer destas situações de crise (obsolescência de qualificações ou perda de mercados), o único antídoto possível é a reconversão profissional, obrigando inevitavelmente à reconversão das qualificações do pessoal afectado. Mas mesmo nas situações menos drásticas de tentativa de re-ingresso no mercado de trabalho após interrupção prolongada – como acontece, por exemplo, com mulheres que desejam consagrar alguns anos a ter filhos e a criá-los inicialmente, ou no caso de jovens em busca do primeiro emprego em épocas de retracção de mercados – algum tipo de ajuste, adaptação ou inflexão de perfil de qualificações pode ser julgado indispensável, sendo conseqüentemente necessário garantir a existência de meios e de oportunidades que o proporcionem.

Mesmo no caso de profissões que não estão em geral sujeitas a uma tão rápida erosão do valor das qualificações respectivas, é inegável que, em sua maioria, também elas necessitarão de actualizações periódicas. Um caso típico é o dos professores de qualquer grau de ensino: com dez, vinte ou trinta anos de carreira, é improvável que as matérias que ensinam se conformem, tanto em termos de conteúdos, como de objectivos, ou de metodologias, com o modo como as integraram durante o seu processo de formação inicial, muitos anos atrás. O desajuste será com certeza agravado pelos processos descontínuos que ocorrem quando da instalação de uma nova reforma de ensino, afectando, tipicamente, cada conteúdo disciplinar renovado ou totalmente novo, anteriores teorias, aplicações e objectivos de ensino. Para as disciplinas de cariz essencialmente tecnológico, pedagógico ou metodológico, as alterações podem até assumir carácter radical.

Aos professores juntam-se os médicos, os engenheiros, os economistas; os tecnólogos, os operadores de equipamentos, os operários especializados ou apenas qualificados - todos sujeitos a um processo de envelhecimento de saberes e de potencialidades, se estas não forem periodicamente reactivadas por novos processos de formação.

A formação profissional contínua, (ou recorrente, para se ser mais preciso) constitui assim, e constituirá cada vez mais, uma condição indispensável para a sobrevivência da utilidade profissional de todas as categorias de trabalhadores e, conseqüentemente, quer da capacidade individual para manter-se activo e com salário quer da capacidade colectiva para manter competitivos os sectores, as empresas e os sistemas produtivos.

5. SISTEMA DE FORMAÇÃO CONTÍNUA

Conjugando os dados e as conclusões da brevíssima análise até aqui efectuada, somos levados a concluir que, a par de sistemas de educação e de formação inicial, estruturados em sequência contínua e com resultados formalizados por diploma, certificado ou carteira profissional, deve existir um sistema generalizado de formação contínua, de carácter informal, com utilização passível de flexibilidade temporal e de grande diversidade de opções para actualização, aprofundamento, especialização, diversificação e reconversão profissionais.

Não é realista pensar-se que tal sistema possa basear-se exclusivamente, ou sequer predominantemente, nas escolas secundárias, profissionais ou superiores do sector público, mesmo que a estas se somem muitas outras do sector privado. É que todos estes conjuntos de estabelecimentos – contando ainda com todos os outros que se venham a criar em resultado da pressão da procura – não serão demais para assegurar formações iniciais, para as idades típicas em que elas devem verificar-se ou seja, em contos muito redondos, entre os 15 e os 24 anos. Ora esta última população demarca apenas o intervalo de uma década, em termos de classes etárias (ou, para a actual estrutura demográfica da população, no máximo cerca de 1,5 milhões de indivíduos) – e essa população deve ser comparada com uma parte indefinida, mas significativa, da população activa, ou seja, um total de 4 a 5 milhões de indivíduos.

Nas circunstâncias indicadas, não é de todo pensável que se possa realizar, sequer minimamente, o princípio utópico de "fazer regressar às Escolas", regularmente, uma parte importante da população activa; até porque todo o esforço a produzir no alargamento da capacidade de formação deverá centrar-se na diversificação e no reforço da rede de estabelecimentos dedicados à formação inicial, obrigando a escolher soluções alternativas para que a formação contínua possa vir a ganhar um mínimo de expressão, de acessibilidade e de universalidade.

Não significa esta última conclusão que, na formação contínua, não intervenham as Escolas de formação inicial ou que seja minimizado o seu papel, pois nelas está concentrada a competência científica e tecnológica, a experiência pedagógica, a capacidade de formulação de objectivos de formação e a técnica de desenvolvimento curricular indispensáveis. Daí que estas instituições devam ter papel determinante na concepção e no projecto de cursos e de iniciativas de formação contínua, a todo e a qualquer nível; mas cremos ter já

demonstrado que não é possível assacar-lhes a tarefa de efectivamente ministrarem essa formação a toda a população que dela necessita.

6. ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE FORMAÇÃO

Ora, não só é indispensável criar soluções alternativas que diversifiquem a oferta e generalizem a resposta à procura, como igualmente é necessário estruturar, de preferência simultaneamente, ambos os componentes daquele mercado: a procura e a oferta na formação contínua. No momento presente, temos a consciência de esse mercado estar de tal modo carente de estrutura que se pode considerar serem mínimas, senão inexistentes, as condições para a sua existência real.

A prova desta última afirmação seria longa e, por conseguinte, limitar-nos-emos a formular proposições que indiciam aquele estado de incipiência:

- Por não existirem incentivos suficientemente fortes (de natureza legal, fiscal ou meramente técnica) para que o sistema produtivo, por intermédio dos seus elementos organizacionais ou empresariais, dedique tempo, esforço e recursos significativos à formação contínua dos profissionais que emprega, é mísero, em termos nacionais, o cômputo anual do pessoal que beneficia dessa formação;
- Porque não existe, na mente de grande parte dos profissionais, uma ligação de causa a efeito entre as carências ou desajustes da sua própria qualificação e o risco de despedimento que possam vir a enfrentar (tendendo eles a atribuir esse risco a má gestão, excessiva gula pelo lucro, ou propósitos inconfessáveis por parte dos empresários). Não existe, por isso e em geral, motivação suficiente, por parte dos trabalhadores, para que lhes seja regularmente fornecida formação ou, sequer, para que a aceitem de boa mente, quando e se proporcionada;
- Uma vez que a organização e realização de bons cursos de formação é necessariamente cara (em termos de custos reais), a maioria dos indivíduos carece de capacidade económica para a pagar e a maioria das empresas não reconhece existirem vantagens, visíveis e imediatas, em assumir os seus custos;
- Dado o facto de existirem excepções a estes casos surge a oferta espontânea de cursos ou de materiais de formação de proveniência estrangeira (nem sempre

adaptados às nossas necessidades e ao nosso contexto cultural), os quais, por já terem sido amortizados, noutros países, os custos iniciais de projecto ou de produção, podem aparecer com preços relativamente acessíveis.

Finalmente, e em síntese, pode dizer-se que, em domínios de formação profissional contínua, a procura é pequena e mal definida e a oferta é escassa e desajustada, — quer a necessidades, quer a uma identidade cultural igualmente específica — naquilo que precisamente designámos por mercado incipiente e desestruturado.

7. APROXIMAÇÃO A SOLUÇÕES

Para ultrapassar essa situação torna-se indispensável motivar a explosão da procura, o que só pode conseguir-se se for tornada visível uma pluralidade de ofertas atractivas, em termos de óbvia qualidade, acessibilidade e custo para quem delas possa beneficiar. Este requisito só poderá, porém, ser alcançado pela viabilização financeira de uma verdadeira indústria de produtos e cursos de formação — o que significa baixar, significativamente, o preço dos produtos ou dos serviços oferecidos.

O Estado não pode, por si só, assegurar aquela viabilização financeira, uma vez que se trata de dar satisfação a necessidades de uma parte muito importante da população activa e, mais do que isso, de assegurá-la para todo o sempre. Uma solução óbvia que tendencialmente tem vindo a desenhar-se em todo o mundo, no que respeita à segurança social e aos serviços de saúde (situações relativamente homólogas da que presentemente tratamos), consiste em remeter para o Estado o papel dinamizador e regulador do processo, atribuindo ao respectivo orçamento fundos significativos, mas não a cobertura total dos custos; atribuindo ainda, à generalidade dos beneficiários, a necessidade de suportar a restante parcela de custos, mediante quotização baseada em montante de salário, o que torna geral e universal o direito a esse tipo de benefício social.

A consagração do princípio de considerar a formação contínua como um direito social, a assegurar universalmente, não pode resultar da decisão unilateral de Governos ou de Parlamentos: implica, outrossim, um longo processo de concertação triangular entre órgãos de soberania, organizações patronais e estruturas sindicais, visando, por um lado, um acordo sobre o princípio em si; por outro, uma negociação, certamente cerrada, entre o *quantum* do encargo, individual ou colectivo, e a natureza e quantificação do benefício a que tal montante dará direito.

Os fundos assim mobilizados seriam empregues em Programas de financiamento da oferta de formação contínua, postos a concurso perante um mercado livre, fornecedor de tais produtos e serviços a preço final acordado, mercado esse que assim seria devidamente dinamizado; ao utente, detentor de um "cheque-formação" anual, caberia seleccionar, livremente, a iniciativa de formação que melhor se ajustasse ao seu perfil de qualificações ou de expectativas.

Os custos reais e finais dessa formação poderiam baixar substancialmente pelo alargamento da procura, por um lado, e pela adopção de metodologias de formação mais "industrializadas", por outro. Ambos os requisitos se ajustam a uma lógica de sistemas de formação aberta, flexível e a distância, baseados num uso, extensivo e intensivo, das tecnologias da informação, das telecomunicações e de redes actualmente em plena fase de desenvolvimento e de implementação.