

**FORMAÇÃO E/OU EMPREGO PARA OS  
ADULTOS DE BAIXO NÍVEL DE  
ESCOLARIZAÇÃO?**

Helena Lopes

Outubro 1997

WP nº 1997/06

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

**WORKING PAPER**





# FORMAÇÃO E/OU EMPREGO PARA OS ADULTOS DE BAIXO NÍVEL DE ESCOLARIZAÇÃO?

HELENA LOPES

WP 97/06

OUTUBRO 1997

## ÍNDICE

Introdução	2
<b>I. Breve Caracterização dos Adultos de Baixo Nível de Escolarização em Portugal</b>	<b>2</b>
1. Definição	2
2. Níveis de Escolarização	3
3. Níveis de Qualificação	3
<b>II. Características das "novas" competências requeridas pela evolução técnico-económica</b>	<b>4</b>
1. Novas tecnologias e organização do trabalho	4
2. Tipos de competências e modalidades da sua aquisição	5
<b>III. Alguns elementos sobre a dificuldade de formação dos BNE e as soluções possíveis</b>	<b>6</b>
1. A propósito dos métodos de educação cognitiva	6
2. A necessária articulação entre teoria e prática	7
3. Exemplos de articulação entre a teoria e a prática na formação de BNE	7
<b>IV. Fragilidades das políticas de emprego/formação em Portugal - Alguns elementos</b>	<b>8</b>
1. Breve apresentação de algumas características da política de emprego e de formação para os BNE em Portugal	9
2. Fragilidades e sugestões	9

### Nota:

Este documento tem por base uma comunicação apresentada ao Seminário “**ESTRATÉGIA DA POLÍTICA DE EMPREGO EM PORTUGAL**”, Organizado pelo DGEFP/MQE e a DG V, 28 de Junho de 1996 - Hotel Méridien, Lisboa

## Introdução

Face à internacionalização da actividade económica, o aumento da competitividade faz-se cada vez mais à custa do aprofundamento das desigualdades e do aumento da exclusão e da marginalização social. Os adultos com baixo nível de instrução constituem um grupo particularmente vulnerável, mesmo quando ainda não se encontram desempregados. A acção junto deste tipo de população inscreve-se tanto na primeira como na quinta área de intervenção acordadas em Essen.

Pretendemos, com este trabalho, estudar as soluções de formação que permitem a adultos com Baixo Nível de Escolarização (BNE) adquirir as competências necessárias à sua manutenção na vida activa, tentando assim diminuir o risco de exclusão e aumentar a sua empregabilidade e a sua valorização profissional.

## I. Breve Caracterização dos Adultos de Baixo Nível de Escolarização em Portugal

### 1. Definição

O primeiro problema é o da definição da população “com dificuldades de aprendizagem”. Sabemos por um lado, que, mesmo tendo tido uma escolaridade razoável (até 12 anos), as pessoas que desempenham durante muitos anos um trabalho pouco qualificado perdem uma parte das suas competências. Por outro lado, sabemos igualmente que existem experiências de vida que compensam uma baixa escolarização e adultos com a 4ª classe podem ter aumentado substancialmente as suas capacidades de raciocínio. Ou seja, o nível formal de instrução de uma população não é um indicador totalmente fiável do *nível real dos conhecimentos e capacidades* dessas pessoas.

Ainda assim, convirá tentar quantificar essa população, já que, em todo o caso, lhe é vedado o acesso a muitos programas de formação, senão em função das suas capacidades, pelo menos formalmente. Os números que se apresentam a seguir tentam então medir a quantidade de *pessoas que se confrontam ou confrontarão com dificuldades quando: da inserção profissional, da participação em acções de formação, da adaptação a mudanças de conteúdo do trabalho decorrentes das novas condições da competitividade.*

Os indicadores que decidimos reter para esta quantificação são os seguintes:

- no que diz respeito ao nível escolar, usaremos o indicador “população residente com 15 e mais anos, com menos de 6 anos de escolaridade - equivalente ao anterior ensino básico preparatório”;
- no que diz respeito às qualificações, usaremos o indicador “trabalhadores semi- ou não-qualificados”. Excluimos, portanto, desta quantificação, os praticantes e aprendizes, os quais apresentam, em média, um nível de escolarização superior ao 6º ano (para além de se tratar de população jovem, numa fase de inserção na vida activa).

Convém referir que a escolha destes indicadores denota uma perspectiva “minimalista” sobre esta população. Com efeito, o lógico seria de reter a população com escolaridade inferior à obrigatória, ou seja, 9 anos (como o faria qualquer estudo noutra país mais desenvolvido da UE). A nossa

opção decorre do facto de que os níveis de escolaridade estão ligados ao tecido produtivo, e é também em função deste que, no nosso caso, se deve avaliar quais as pessoas que terão dificuldade em manter a sua competência.

## 2. Níveis de Escolarização

2.1. Segundo os Censos de 1991<sup>1</sup>, 26 % da população com 15 e mais anos só tem 4 anos de escolaridade (2 milhões de pessoas), o que representa apenas um ligeiro decréscimo em relação a 1981.

2.2. 62% da população portuguesa com mais de 15 anos possui níveis escolares inferiores a 6 anos, o que representa cerca de 5 milhões de pessoas. Note-se que na classe etária 20-24 anos, essa percentagem é de 28%, e que na classe 24-34 anos, é de 43% em média: não estamos, portanto, a estudar só uma população de idade relativamente avançada. *Tudo o que será dito nesta comunicação diz assim respeito a população de todas as classes etárias.*

2.3. A taxa da população com menos de 6 anos de escolaridade é muito variável consoante as regiões: de 54% na região de Lisboa a 65% no Norte e 71% no Alentejo.

2.4. Pode-se notar desde já que as mulheres constituem a maioria da população com baixo nível de instrução mas, entre os jovens, observa-se uma tendência para o agravamento da taxa entre a população masculina.

2.5. Finalmente, é importante referir que os BNE estão sub-representados no desemprego, o que constitui uma especificidade da situação portuguesa relativamente aos outros países da UE. Ou seja, a estrutura da população desempregada por nível de habilitações segue de perto a estrutura de habilitações do total da população portuguesa. Até aqui, a taxa de desemprego para pessoas com menos de 6 anos de escolaridade era inferior à taxa de desemprego média. Isto significava que quando estas pessoas ficavam desempregadas, retiravam-se da população activa e do sector da economia estruturada, para viver “com biscates”. Mas a capacidade de absorção por parte do sector informal tem os seus limites e, muito recentemente, a taxa de desemprego dos que procuram novo emprego e só têm a 4ª classe subiu muito significativamente. Estas pessoas são potencialmente Desempregados de Longa Duração.

## 3. Níveis de qualificação

Os números apresentados nesta secção foram calculados a partir das Estatísticas do DEMESS, os “Quadros de Pessoal” para os anos de 1985 e 1993.

3.1. Os Trabalhadores por Conta de Outrem com 6 anos ou menos de escolaridade<sup>2</sup> representavam 77% do total dos TCO em 1985 e 71% em 1993 (cerca de 1, 440 milhão TCO). Observa-se, portanto um, se bem que ligeiro, decréscimo dos BNE na população assalariada. Note-se que o peso das mulheres nesta população de BNE aumentou neste período.

<sup>1</sup> Os dados que são apresentados nos parágrafos seguintes são retirados de: ESTEVES, Maria José Bruno, “Os novos contornos do analfabetismo”, Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica, 1995.

<sup>2</sup> Note-se que estes números incluem os que possuem a escolaridade de 6 anos, ao contrário dos apresentados na secção anterior, que representavam aqueles que não tinham 6 anos de escolaridade.

3.2. O peso dos BNQ (Baixo Nível de Qualificação: Semi-qualificados + Não-qualificados) na totalidade dos TCO era de 30% em 1985 e de 28% em 1993. Se lhes juntarmos os profissionais qualificados, ficamos com uma proporção de 70%, aproximadamente, para os dois anos. A proporção de mulheres aumenta regularmente nestas categorias profissionais.

3.3. Um exercício interessante consiste em examinar os cruzamentos<sup>3</sup> entre diferentes variáveis para tentar apreender um pouco mais aprofundadamente o fenómeno:

- Cerca de 64% dos BNQ tem a 4ª classe e 14% tem o ensino preparatório. Isto significa que estamos, de facto, a tratar da mesma população: os indicadores recobrem-se (cerca de 56% dos qualificados também só têm o ensino primário).
- Por outro lado, a maioria dos TCO com ensino primário e ensino preparatório (44% e 40% respectivamente) são classificados como profissionais qualificados.
- mais de 50% dos não-qualificados encontram-se a trabalhar em empresas com 10 a 200 trabalhadores, verificando-se uma correlação positiva entre a dimensão da empresa e o nível de qualificação.

3.4. A remuneração média mensal dos BNQ sofreu uma descida do poder de compra relativamente aos quadros, observando-se o mesmo fenómeno para a remuneração dos BNE: enquanto a remuneração dos quadros foi multiplicada por cerca de 2,1 entre 1988 e 1993, a remuneração dos BNQ/BNE só multiplicou por cerca de 1,8. A perda relativa é maior ainda se se tiver em conta os ganhos médios.

3.5. Finalmente, pode-se notar um aumento relativo do emprego dos BNQ no sector terciário, em detrimento do secundário.

## II. Características das “novas” competências requeridas pela evolução técnico-económica

O consenso é total: tem que se aumentar o “nível” de competências dos trabalhadores (e dos cidadãos). Mas quais competências? A indústria queixa-se que os trabalhadores “não têm lógica”, o terciário que eles “não têm cultura”. Sem tentar caracterizar os “novos” versus “velhos” empregos, exercício já muitas vezes feito, tentaremos sumariamente sistematizar aquilo que todos os trabalhadores têm que saber fazer para se manter no mercado de trabalho.

### 1. Novas tecnologias e organização do trabalho

Não são só as novas tecnologias que estão em causa, são também as novas formas de organização do trabalho que requerem novos conhecimentos.

A grande novidade trazida pelas novas tecnologias consiste em os trabalhadores “já não fazerem, mas permitirem às máquinas fazer”<sup>4</sup>. Para isso, eles têm que antecipar os seus movimentos e os

<sup>3</sup> Estes cruzamentos foram pedidos ao DEMESS e interpretados pela autora no quadro de um projecto de investigação coordenado por Maria João Rodrigues e Isabel Salavisa: “Dinâmicas produtivas, dinâmicas regionais e promoção do emprego”, financiado pela JNICT. Tendo o projecto decorrido de 1987 a 1989, os dados dizem respeito a 1988. No entanto, a nossa informação sobre estes aspectos permite-nos afirmar que dados mais actuais não conduziram a resultados substancialmente diferentes.

<sup>4</sup> MALGLAIVE Gérard, “Les rapports entre savoir et pratique dans le développement des capacités d'apprentissage chez les adultes”, in Education Permanente n° 119, 1994.

seus resultados, ajustar a programação em função dos materiais e dos produtos. O contacto directo através da acção e da percepção foi substituído pela relação mediatizada pelos comandos e pelos sinais. Isto implica a detenção de novos conhecimentos (funcionamento das máquinas, critérios de qualidade...).

As novas competências requeridas consistem essencialmente na capacidade de resolução de problemas práticos. Por práticos entende-se que os conhecimentos requeridos têm a ver com o domínio da actividade, e os problemas que devem ser resolvidos dizem respeito a essa actividade e à sua eficácia. É a partir destes problemas particulares que a formação tem que ser estruturada. De facto, as competências no trabalho não se podem separar do *sentido* que os trabalhadores dão à sua actividade.

A natureza da evolução tecnológica e da evolução correspondente da organização do trabalho exige sobretudo capacidades de adaptação: aquisição de novos conhecimentos, de novos modos de trabalhar e, a não esquecer, de novos modos de relacionamento no trabalho (capacidade de iniciativa, responsabilidade, discussão colectiva dos problemas). Ora, muitos dos BNE têm competências sociais, relacionais ou pessoais, como lhes queiramos chamar pouco desenvolvidas.

## 2. Tipos de competências e modalidades da sua aquisição

A maioria dos empregos pouco qualificados foi precisamente concebida e desenhada para empregar pessoas sem formação. Assim, milhões de pessoas converteram-se do trabalho rural ao trabalho industrial sem formação específica e organizada<sup>5</sup> mas através de uma aprendizagem social simples, nos sectores tayloristas. Noutros sectores, marcados por tarefas mais qualificadas, existiam vários métodos informais para transmitir as competências necessárias, dos quais é ilustrativa a designação de “mestre” em quase todos os meios profissionais manuais. Mas, ao longo deste século, os contextos organizacionais modificaram-se muito e a natureza das competências necessárias também evoluiu significativamente (perda dos referenciais físicos, necessidade de elaboração de esquemas mais holísticos, impossibilidade do recurso à tentativa/erro...), o que tornou impossível a sua transmissão exclusivamente pela prática de trabalho.

Assim, podemos reformular a relação entre dinâmica das situações de trabalho e dificuldades de aprendizagem: não é só o grau de abstracção ou de complexidade das tarefas que está em causa, são também os modos de aquisição e de transmissão dos saberes. As dificuldades de aprendizagem dos BNE não residem (só) num “défice cognitivo”, mas também no confronto com modos de raciocínio e formas de trabalho com os quais não estão familiarizados. Não se trata tanto de uma incapacidade para compreender a nova tarefa, mas mais de uma dificuldade de formalização a partir dos elementos adquiridos na prática: fundamentalmente, as novas situações de trabalho implicam uma passagem do saber-fazer para o saber (ou do saber prático para o saber formal<sup>6</sup>). E isto é que caracteriza o processo de aprendizagem exigido hoje a todos os trabalhadores.

<sup>5</sup> Isto explica em parte que muita da nossa população, em particular oriunda dos sectores em reestruturação, não siga acções de formação de reconversão, mas sim acções de qualificação propriamente ditas.

<sup>6</sup> Segundo os termos de Gérard Malglaive.

### III. Alguns elementos sobre a dificuldade de formação dos BNE e as soluções possíveis

A questão com que se confronta a formação contínua e a educação recorrente destes adultos é então a seguinte: Como é que um adulto pouco escolarizado adquire novas competências? A resposta a esta pergunta tem que ter em conta os efeitos da experiência e da deformação decorrentes de um trabalho rotineiro, assim como a influência de outros factores, cognitivos, afectivos, motivacionais e sociais.

#### 1. A propósito dos métodos de educação cognitiva

Sem dúvida alguma, novos conhecimentos são requeridos aos trabalhadores actuais e futuros. Toda a dificuldade está em que os métodos pedagógicos tradicionais supõem que as pessoas detêm os meios de raciocínio e os instrumentos de formalização necessários à compreensão destes conhecimentos. Vários métodos de “educação cognitiva” foram então desenvolvidos para transmitirem essas “competências cognitivas”. A maioria desses métodos baseia-se nas teorias de Piaget e nas suas teorias do desenvolvimento cognitivo fundadas sobre a lógica das proposições. Mas lógica não significa raciocínio e toda a teoria de Piaget apoia-se num mecanismo fundamental que funciona em todas as etapas do desenvolvimento: a equilibração. Ora, os métodos de educação/remediação cognitiva não têm em conta os mecanismos de equilibração e situam-se quase exclusivamente ao nível mais abstracto desse mecanismo.

Estes métodos levantaram grandes entusiasmos e esperanças nos anos 70 e 80 mas, perante a fragilidade dos resultados, procedeu-se nalguns países a uma tentativa de avaliação<sup>7</sup> cujos resultados levantam sérias dúvidas. Por exemplo, no caso do Programa de Enriquecimento Instrumental (PEI, método Feuerstein<sup>8</sup>), as melhorias observadas nos testes de Inteligência podem simplesmente resultar da “habilidade” adquirida quando dos exercícios previstos no método, habilidade que levaria a uma maior performance nos testes mas não na prática de trabalho. De facto, avalia-se o impacto deste método sobre as funções cognitivas, mas nunca se estudou os efeitos da modificação cognitiva sobre aprendizagens profissionais, diferentes das previstas nos exercícios. Por outro lado, aponta-se também para o aspecto “infantilizante” do processo de intermediação, processo central em todo o método. A eficácia de outros métodos, como os ARL (Oficinas de Raciocínio Lógico), também bastante discutida.

Duas dúvidas fundamentais surgem então:

- i) sobre a existência propriamente dita de competências cognitivas gerais;
- ii) e sobre a possibilidade da sua independência relativamente às bases de conhecimento específicas de cada domínio de actividade.

<sup>7</sup> Ver, para o caso francês, GINSBOURGER Francis, MERLE Vincent, VERGNAUD Gérard (coord.): “Formation et apprentissage des adultes peu qualifiés”, La Documentation Française, Paris, 1992.

<sup>8</sup> Este método já foi aplicado várias vezes em Portugal, junto de jovens com insucesso escolar, de adultos em formação e de DLDS. Os resultados apontam para uma melhoria nítida da performance nos testes de Inteligência e das competências sociais (diminuição da conflitualidade, aumento da assertividade e da capacidade de adaptação à mudança...). Mas o método só foi, por enquanto, aplicado parcialmente (só uma parte dos 14 instrumentos foram aplicados, o que corresponde a uma duração inferior aos 3 anos idealmente previsto). Ver, para mais informação, FONSECA Victor e SANTOS Francisco: “Avaliação dos efeitos do PEI em jovens com dificuldade” de aprendizagem”, in Rev. Ed. Esp. e Reabilitação, nº3-4, 1995.

## 2. A necessária articulação entre teoria e prática

Os especialistas<sup>9</sup> inclinam-se cada vez mais para pensar que as operações intelectuais não existem sem os conhecimentos que elas permitem estruturar. Já que é difícil ir da teoria para a prática, devia-se fazer o caminho contrário: partir das situações concretas, aprender a raciocinar a partir das situações concretas de trabalho. Isto significa que a passagem do fazer para o saber dificilmente se pode fazer numa sala de aulas. Uma intervenção eficaz junto deste público exige a reunião de certas condições que aproximem a actividade de trabalho (o emprego) e a formação (cf Título).

O problema não é simples e levanta a questão das relações entre saber e fazer: agir para saber e saber para agir. O problema complica-se ainda mais porque esta distinção recorta duas escolas com raízes epistemológicas diferentes: constructivismo de um lado, empirismo do outro. Gérard Malglaive centra-se então na acção ligada à cognição, sendo a acção o elemento motor: os saberes em uso. Ele tira daí duas consequências pedagógicas:

- i) os saberes formalizados só adquirem sentido na acção e incumbe então à formação ensinar a transformá-los, a investi-los na acção, o que, simultaneamente, os enriquece.
- ii) partir da prática significa partir dos saberes utilizados na prática de trabalho e formalizá-los, conferindo-lhes as qualidades necessárias à antecipação, ao cálculo e à comunicação. O saber prático deve formalizar-se, formalização que é também uma aprendizagem do raciocínio. Esta “transformação não é espontânea, antes resulta de um ensino cuja estrutura não se baseia na organização académica dos saberes. A base desta estrutura deve ser a acção prática e, idealmente, o trabalho real.

Aprender, seja pela experiência ou por ensino, consiste assim num ciclo composto de dois momentos articulados: o fazer, em que o que se sabe é investido na actividade profissional; e o saber, em que o que se sabe na prática é reelaborado a um nível superior de formalização. Ensinar é então conduzir os alunos no caminho deste ciclo, apoiando-se forçosamente nos conhecimentos específicos ligados à acção daquele que está a aprender.

Desenvolve-se actualmente uma nova disciplina que tenta aprofundar a relação teoria/prática: a *didáctica profissional*<sup>10</sup>, a qual tenta enriquecer não só o conteúdo do trabalho, mas também desenhar o trabalho numa intenção formativa, precisamente de forma a favorecer a formalização dos saberes já utilizados na prática profissional, ou seja, tirar esses saberes “da sombra”. Esta disciplina parte da hipótese de que os BNE não sofrem de “défice cognitivo”, mas antes de um défice de mobilização das capacidades cognitivas. Os instrumentos e a metodologia da formação devem proporcionar uma apropriação dos saberes pelos formandos, através do desenho das condições da actividade profissional.

## 3. Exemplos de articulação entre a teoria e a prática na formação de BNE

Em França, Bertrand Schwartz<sup>11</sup> dedicou-se desde os anos 60 à montagem de experiências de formações para adultos ou jovens com dificuldades de aprendizagem. No seu livro encontram-se vários exemplos de tentativas de articulação entre a teoria e a prática.

<sup>9</sup> e, em particular, Gérard Malglaive, no artigo já citado e em “Enseigner à des adultes”, PUF, Paris, 1990. Os desenvolvimentos teóricos sobre estes aspectos que aqui apresentamos inspiram-se muito substancialmente nos trabalhos deste autor. O autor refere que o próprio Piaget se mostrava muito reticente à ideia da aprendizagem das operações cognitivas, desligadas de qualquer contexto.

<sup>10</sup> Ver o numero de Education Permanente n° 123, 1995, dedicado a este assunto.

<sup>11</sup> B. Schwartz sistematizou recentemente as suas diversas experiências no livro: “Moderniser sans Exclure”, La Découverte, Paris, 1995.

As experiências começam sempre pela implicação dos formandos no processo e na escolha dos conhecimentos a serem adquiridos pela formação. Os formandos eram assim chamados a identificar os problemas que encontravam na sua actividade concreta e descobrir a partir disso necessidades de formação (ex: problemas de cálculo aquando da montagem de um circuito eléctrico). Ao longo da formação, o programa podia modificar-se e reorientar-se em função das necessidades do grupo. Por outro lado, as primeiras fases da formação tinham também como objectivo que cada formando tomasse consciência dos conhecimentos já detidos, operação importante para a melhoria da auto-estima e para poder depois basear a formação nos saberes já existentes.

Na operação “Nouvelles Qualifications” (jovens com dificuldades de inserção profissional, ligadas ao baixo nível escolar), os formandos eram primeiro integrados numa empresa durante 15 dias, numa operação de emprego/formação. Depois, na primeira fase da formação, um dia de trabalho decorria do seguinte modo: na primeira hora, os formandos/trabalhadores enumeravam, sem os classificar, todos os problemas encontrados nas duas primeiras semanas de trabalho; depois, um problema particular era escolhido e analisado (causas possíveis, consequências para a produção, definição de informações necessárias para a sua solução...). Na etapa seguinte, todos voltam para as oficinas e gabinetes, para tentar recolher mais informações. Numa quarta etapa, voltam para a sala de aulas, redigem um relatório e discutem em pequenos grupos (no início, fazem isto com a ajuda do animador/formador); finalmente, na última etapa, apresentam o relatório (análise do problema e das suas soluções) a todo o grupo e discutem-no colectivamente.

Numa segunda fase da formação, os problemas são analisados com o formador de forma a identificar os conhecimentos necessários aos trabalhadores para resolver mesmo o problema (cálculo, noções de electricidade, geometria...). Os temas são assim escolhidos por todos, consensualmente. Finalmente, a formação pode começar. Repete-se estas fases durante vários meses, até os formandos terem aprendido tudo o que lhes é necessário.

Outro exemplo é fornecido pelas experiências levadas a cabo pelos especialistas de didáctica profissional. A formação é feita em “empresas de inserção” em que, aqui também, o formando é mergulhado na prática do trabalho, sendo o objectivo tanto de o levar a produzir como de o levar a aprender. Para tal, cria-se uma figura de tutor, o qual vai guiar o formando na actividade de produção e aproveitar essa actividade para formalizar as operações de produção (introdução de categorias de classificação, consciencialização das regras e procedimentos utilizados, constituindo tudo isto a base sobre a qual serão transmitidos conhecimentos teóricos e tecnológicos quando dos momentos de formação formal, com forte recurso a documentos técnicos).

#### IV. Fragilidades das políticas de emprego/formação em Portugal - Alguns elementos

Os BNE constituem uma população muito heterogénea (na sua situação face ao emprego, à formação, à inserção na vida social e familiar) para que haja programas que lhes possam ser especificamente destinados. No entanto, as suas características exigem que as medidas previstas reúnem certas condições específicas (no que diz respeito à articulação teoria/prática, por exemplo), quer se trate de aumentar a sua empregabilidade, quer se trate de favorecer a sua valorização profissional. Procederemos então a uma breve análise crítica das acções previstas, sem pretensão alguma de exaustividade.

## 1. Breve apresentação de algumas características da política de emprego e de formação para os BNE em Portugal

No “Programa de Acção Imediata para o Emprego”, a maioria das medidas que atingem os BNE situam-se i) no programa integrado de combate ao desemprego de longa duração, através de medidas de orientação e encaminhamento dos DLD, de programas de formação personalizados, de recurso ao Ensino Recorrente<sup>12</sup> e a programas de desenvolvimento cognitivo, de ILEs, e de apoio a diferentes formas de inserção profissional; ii) nos apoios à reconversão interna e externa de trabalhadores (os únicos, infelizmente, a prever a articulação institucional entre medidas de emprego, orientação e formação profissional, e, portanto, a prever uma intervenção junto desta população numa fase em que se encontram ainda inseridos profissionalmente).

No que diz respeito aos DLD, o seu número rondava os 230.000 em Fevereiro de 1996. A prioridade, no seio das acções a favor dos DLD, é dada aos indivíduos com menos de 6 anos de escolaridade, estando previsto intervir junto de 30.000 BNE numa primeira fase do Programa.

No que diz respeito à formação, o “Programa Pessoa - Formação profissional e emprego” prevê várias acções para os BNE. O único comentário que faremos aqui é o seguinte: algumas inovações foram introduzidas, nomeadamente o desenvolvimento da formação sócio-cultural (a qual integra de modo pertinente a transmissão de competências de auto-aprendizagem), a modularização dos cursos, a introdução da pedagogia por projectos, mas não nos parece que tenha havido fortes rupturas com as lógicas de formação tradicionais.

O Ministério para a Qualificação e o Emprego deu prioridade à política de emprego, ie à intervenção junto dos desempregados, em relação à política de formação. E as pessoas que recorrem ao IEFP, quer seja para pedir emprego ou formação, são sobretudo pessoas já desempregadas, o que limita radicalmente a eficácia das formações propostas.

## 2. Fragilidades e sugestões

Ao longo desta comunicação, tentámos mostrar que, para os BNE, a melhor e muito provavelmente a única solução para melhorar a sua empregabilidade, ou seja, para diminuir o risco de exclusão, é ligar estreitamente a formação ao emprego, ou, pelo menos, a situações de trabalho concretas. Para tal, podem-se imaginar fábricas-oficinas de formação, ou Escolas-oficinas (como vem referido no “Programa de Acção para o Emprego”, na parte do desenvolvimento do mercado social de emprego), ou ainda aproveitamento de fábricas falidas. As medidas de apoio ao emprego de DLD e as medidas de formação previstas parecem-nos amplamente suficientes: não são necessárias mais medidas, mas sim aumentar-lhes a eficácia. Neste sentido, as medidas mais importantes são, sem dúvida alguma, aquelas que prevêm melhorar o funcionamento dos Centros de Emprego. De facto, toda a política de emprego e de formação está dependente desse funcionamento (ver, por exemplo, o fraco impacto de algumas medidas no entanto muito pertinentes, como as Bolsas para emprego temporário que dão às empresas a possibilidade de substituir um trabalhador em formação, ou ainda o fraco recurso ao Plano Individual de Acompanhamento e às Bolsas Individuais de formação por iniciativa do trabalhador)

<sup>12</sup> É assim a primeira vez que a articulação institucional entre os dois ministérios está prevista numa base generalizada e não só pontualmente. Basta esperar que as duas instituições façam prova da flexibilidade (em matéria curricular, particularmente) necessária à acção conjunta.

Vimos, ao longo das últimas secções, que estão previstas várias acções que reúnem potencialmente os requisitos para uma intervenção eficaz. No entanto, gostaríamos de deixar apenas algumas sugestões, por se tratar de procedimentos que, segundo a nossa informação, não estão a ser implementados.

2.1. Antes de passarmos a sugestões mais específicas, parece-nos que uma das acções mais importantes e urgentes é a melhoria do sistema de avaliação das medidas. De facto, foi-nos impossível recolher informação sobre o número de BNE que beneficiaram das medidas de emprego e de formação. A Unidade de Avaliação só tem dados de natureza financeira e sobre os promotores de formação exteriores ao IEFP, e não dispõe de dados sobre as características dos beneficiários. Por outro lado, os departamentos do IEFP contactados também não dispõem de dados sobre os beneficiários das suas acções (sistemizados em termos de idade, nível de instrução ou de qualificação...). Ou seja, é difícil saber quais foram as medidas melhor sucedidas junto deste tipo de público (se as relativas aos incentivos ao emprego, se os programas de formação contínua, se os incentivos à criação do próprio emprego...). Ora, trata-se aqui de uma informação fundamental se quisermos tirar lições da experiência e dar prioridade às medidas que tiveram mais sucesso, em vez de dispersar os fundos entre uma grande diversidade de medidas pouco eficazes.

2.2. Um outro ponto, mais específico, tem a ver com a mobilização desta população, a qual se caracteriza por uma atitude pouco activa face à formação: a ausência de motivação é o maior obstáculo à eficácia de qualquer intervenção formativa junto dos BNE. A atracção e a motivação dos trabalhadores ainda no emprego mas em risco de exclusão só pode ser conseguida através das empresas em que estão inseridos. Ora o IEFP parece frequentemente carecer de proximidade com as empresas ao nível local e não mantém contactos intensos e regulares junto das empresas para promover a sua oferta de formação. Este problema é tanto mais importante quanto a formação é mal vista junto deste tipo de população. O objectivo seria conseguir que a formação fosse valorizada socialmente, em vez de marginalizar as pessoas em formação. No que concerne os DLD, podia-se imaginar uma “unidade de incitamento à formação”, unidade que seria complementar do procedimento de Orientação Profissional actualmente previsto<sup>13</sup>.

2.3. Outra medida que não parece prevista é o facto de os indivíduos em emprego/formação começarem por uma fase de trabalho na empresa (durante a qual teriam um tutor) em vez de começarem pela formação. Várias experiências junto de públicos com histórias de insucesso escolar demonstraram o bem-fundado de um tal procedimento. Isto corresponde a uma ruptura importante com a lógica tradicional, segundo a qual o emprego é que determina a formação. Invertendo o processo, a formação poderia ter uma influência sobre a organização do trabalho, a qual estaria então determinada pela qualificação das pessoas, em vez de ser o contrário.

2.4. Um terceiro ponto diz respeito à análise dos problemas e da situação dos BNE. Muitas vezes, as soluções encontradas são más porque os problemas e as situações foram mal identificados. De facto, *um adulto só investe numa formação se ele pode encontrar nela uma resposta aos problemas da sua situação*. E o ideal é associar a esta análise, e portanto à definição da formação, não só os futuros formandos mas também os outros actores: empresários, sindicatos, actores institucionais locais. É então importante chegar a acordo entre os vários actores. Uma das formas de fazer uma tal análise pode começar por um inquérito junto dos vários interessados.

A questão da responsabilização e da confiança que devem sentir os formandos pode ser resolvida através desta análise em conjunto, da sua participação na concepção da formação. Quanto mais o

<sup>13</sup> O serviço de Orientação Profissional está a desenvolver metodologias particularmente interessantes, desde as sessões de orientação colectivas até ao balanço de competências, passando ainda por componentes de ajuda personalizada. Mas os meios disponíveis irão permitir implementar seriamente estes programas junto de centenas de milhares de pessoas?

formando é ouvido e responsabilizado (por exemplo, na manipulação das máquinas), maior será a sua motivação, elemento fundamental.

2.5. Outra fragilidade consiste na ausência de acompanhamento dos formandos após a formação, acompanhamento tanto técnico como humano. Muitos ex-formandos, depois de algum tempo de procura de emprego, entram num período de depressão e é importante prever uma intervenção quando dessa ocorrência. Do mesmo modo, muitos ex-formandos encontram problemas quando regressam às empresas (sobretudo PME's), as quais resistem a introduzir as mudanças necessárias à rentabilização da formação que o trabalhador acaba de seguir.

2.6. Um outro ponto tem a ver com a organização do trabalho. Durante as duas últimas décadas, a centralidade dada tradicionalmente ao trabalho foi passando para considerações mais economicistas. Tornou-se assim quase inquestionado o facto de as empresas terem que “emagrecer” e que empregar pessoas mais qualificadas. Cortar com esta nova “ideologia” significa voltar a ter como objectivo, não o de contar com alguns trabalhadores, mas com *todos* eles. As tarefas desenhadas para os trabalhadores não devem ser tanto “qualificadas” como “qualificantes”, remetendo para a questão das organizações qualificantes. Por outro lado, tornou-se um hábito responder aos problemas de emprego com a formação. Ora, o emprego depende da situação das empresas; a formação por si não cria empregos nenhuns. Pelo contrário, vimos como a formação depende muito ela própria do acesso a um emprego. Sobretudo num país como Portugal, aquilo que é muito importante, é incentivar organizações intensivas em trabalho, deixando de lado, onde possível, a modernização “tecnologista”.

2.7. Finalmente, gostávamos de sublinhar a importância de algumas fragilidades, reconhecidas por todos mas que continuam a explicar em grande parte o insucesso de muitas acções de formação: a insuficiência do material didáctico (particularmente para este tipo de público, para quem os manuais não podem ser escritos numa lógica académica), a deficiente formação de muitos formadores, a intervenção junto de muitas PME's para tentar modificar a cultura empresarial, e a importância de uma unidade de decisão em matéria de emprego e formação, única maneira de evitar a diluição das competências.

Uma última nota para concluir: na sociedade em que estamos, questiona-se muito a centralidade do trabalho como meio privilegiado de identidade social. A tendência é para uma valorização mais vasta da actividade humana e não exclusivamente do trabalho remunerado, a tendência é para um alargamento das fontes de sentido da vida. A missão fundamental da escola é hoje o desenvolvimento da vontade de aprender e a transmissão de valores comuns, tendo que se renunciar à impossível missão de formar para o emprego (o que não significa formar longe da realidade das coisas). Na nossa sociedade da informação, o saber é que dá dignidade à pessoa. As competências que devem ser desenvolvidas são a curiosidade, a realização pessoal e a relação com o outro. E isto deve ser tentado junto dos jovens, mas também junto dos adultos, numa atitude que recuse a resignação à exclusão.