

CEDEFOP

Nr. 2/1994

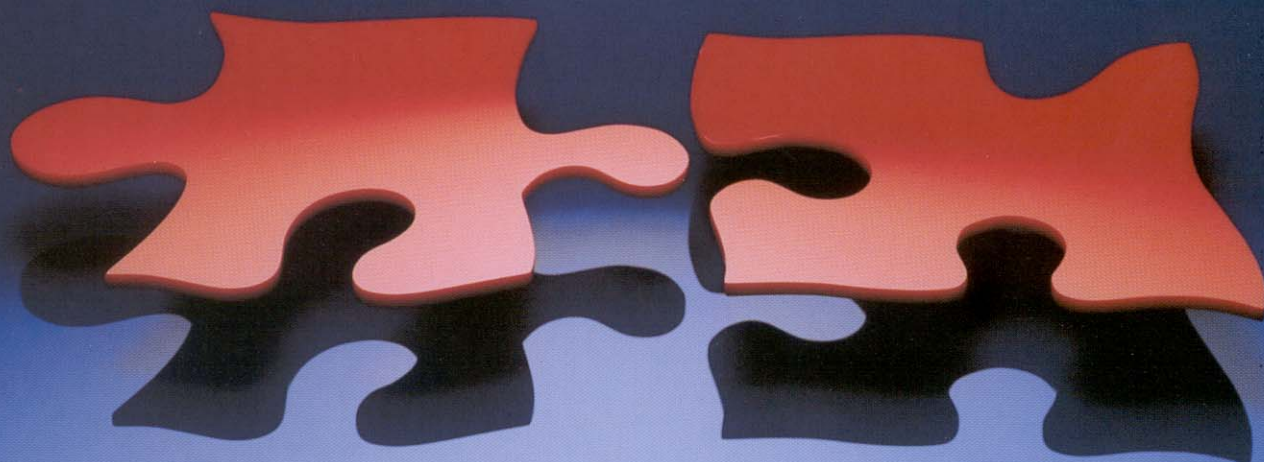
ISSN 0258-7491

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

R E V I S T A E U R O P E I A



Formação e mercado de trabalho





Editorial

As exigências de aumento de produtividade e de redução dos custos, induzidos pela competitividade, recompõem o laço existente entre crescimento económico e dinâmica do emprego. Vários países da União Europeia confrontam-se actualmente com o paradoxo de uma coexistência de crescimento económico e crescimento do desemprego. A resolução do problema do desemprego torna-se um objectivo prioritário para todos os países da União Europeia e isto, num contexto de globalização da economia que torna particularmente complexas as abordagens nacionais.

No contexto das profundas transformações tecnológicas e organizacionais que se conhecem actualmente, as políticas tradicionais do mercado de trabalho revelam-se relativamente ineficazes na redução do desemprego (ver P. Skedinger, no que respeita à Suécia) e, nomeadamente, na integração ou reintegração de públicos desfavorecidos (H. Rainbird). Ora, hoje em dia, tendo em conta o papel decisivo desempenhado pelas situações de trabalho em relação a determinadas aprendizagens, manter-se afastado do emprego significa cada vez mais manter-se afastado das oportunidades de aprendizagem e, portanto, do acesso à qualificação.

No entanto, certos países, entre os quais os grandes concorrentes da União Europeia que são os Estados Unidos e o Japão, parecem estar menos submetidos ao paradoxo crescimento económico e crescimento do desemprego visto que, a uma taxa de crescimento igual, criam mais emprego do que os países da União Europeia. Se a interpretação deste fenómeno não é unívoca (C. Callieri e B. Trentin), este constitui, porém, um dado que a Europa não pode ignorar num contexto de globalização dos mercados.

Além disso, a estrutura do desemprego actual faz aparecer diferenças consideráveis entre os próprios países da União Europeia, permitindo verificar, nomeadamente, desvios importantes entre as taxas de desemprego dos jovens (ver a este

respeito E. Verdier e L. Tanguy). Os modos de funcionamento dos mercados de trabalho (E. Verdier), a forma como os parceiros sociais analisam a problemática da inserção dos jovens (R. Zedler) e as iniciativas públicas de criação de emprego (C. Borgomeo) poderiam ser chaves essenciais para a compreensão destes desvios.

A insuficiência das estruturas institucionais do mercado de trabalho, as práticas restritivas e proteccionistas dos agentes e, de uma forma mais geral, a rigidez de funcionamento do mercado de trabalho, são argumentos muitas vezes evocados para explicar as elevadas taxas de desemprego que registam vários países membros da União Europeia (C. Callieri, G. Eliasson). Contudo, os sinais de flexibilização e de desregulamentação dos mercados parecem multiplicar-se (H. Rainbird, F. Lefresne), perturbando, por outro lado, os modos tradicionais de regulação social.

Em certos países, como a Itália, tudo indica que um mercado de trabalho cada vez mais flexível ganha importância sobre um emprego estável (B. Trentin). As trajectórias tradicionais, em que os indivíduos, depois de uma formação inicial, adquirem uma formação especializada, ligada a um emprego estável num sector poderão estar a desaparecer. Assistimos provavelmente a uma modificação profunda dos modos de funcionamento dos mercados de trabalho internos e externos que perturba as representações sociais dos diplomas, das formações e das profissões (E. Verdier).

As turbulências do mercado de trabalho que afectam sobretudo os jovens e os indivíduos com baixos níveis de qualificação (ver, nomeadamente, H. Rainbird, A. Hasan, E. Verdier, B. Trentin) acentuam a importância da formação para o acesso ao emprego e lutam pela sua tomada em consideração como elemento prioritário das negociações entre os parceiros sociais. Uma análise das negociações nos países da União Europeia tende, porém, a mostrar que os sindicatos respondem



mais às iniciativas dos empregadores do que conduzem o processo de negociação na matéria (H. Rainbird).

O desafio está lançado às políticas económicas e sociais e, nomeadamente, aos aparelhos do ensino e da formação que, não podendo resolver por si só o problema do desemprego, devem, contudo, favorecer a integração dos indivíduos no mercado de emprego e reduzir os riscos de exclusão.

Se o problema de fundo, hoje em dia, é a criação e a gestão da redistribuição do emprego e, portanto, também o da repartição das oportunidades de aprendizagem, não será menos importante saber que tipos de ensino e de formação são mais adequados para promover competências que possam garantir a competitividade dos indivíduos no mercado de trabalho e a adaptação a situações de trabalho cada vez mais complexas e evolutivas.

As evoluções do mercado de trabalho, das políticas de recrutamento e das formas de organização do trabalho, obrigam a repensar o conteúdo e a natureza da formação inicial e contínua, bem como as formas de certificação e de financiamento desta última (ver, nomeadamente, C.

Callieri, B. Trentin, A. Hasan). No entanto, como acentua G. Eliasson, um “mau” funcionamento do mercado de trabalho, pode tornar ineficiente mesmo o melhor sistema de formação profissional. Finalmente, como o sublinham J. Rose e L. Tanguy, a reconfiguração do laço formação-emprego e a necessidade crescente de análises comparativas, questionam fortemente a investigação em ciências sociais, colocando novas questões, pondo em causa as fronteiras tradicionais dos campos de investigação, levantando problemas metodológicos e conceptuais e fazendo, mais do que nunca, apelo à pluridisciplinaridade.

A propósito da problemática da inserção profissional dos jovens, J. Rose evoca, nomeadamente, a necessidade de reexaminar o conjunto das formas de organização da transição “numa base teórica que articule esta noção com as de mobilidade, de socialização ou de relações salariais”. Por seu lado, L. Tanguy acentua a necessidade de “uma reflexão sobre os instrumentos e categorias de pensamento” ilustrada pelas ambiguidades da comparação das medidas e indicadores do desemprego dos jovens.

Fernanda Oliveira Reis



Formação e mercado de trabalho

Tendências e desafios

A eficácia do ensino e os mercados de competência 5

Gunnar Eliasson

Se não se munir a mão-de-obra de instrumentos mais apropriados, o futuro crescimento económico e o bem-estar estarão em perigo.

Desenvolvimentos do mercado de trabalho e política de educação e formação 13

Abran Hasan

A herança dos padrões educativos do passado produziu um baixo nível de escolaridade para a maioria da mão-de-obra actualmente activa e um grande número de adultos inadequadamente qualificados nos países da OCDE.

Quais os novos desafios para a educação e a formação na Europa?

Entrevista com Carlo Callieri, Vice-presidente da Confindustria 22

A competição é o principal factor de progresso, enquanto o excesso de segurança aniquila o impulso competitivo.

Entrevista com Bruno Trentin, secretário-geral da CGIL 24

No caso da formação, a crise financeira do Estado-providência começa no momento em que um crescente número de jovens abandona a escola secundária a meio do percurso e a escola permanece à margem das evoluções que a sociedade conheceu nos últimos anos.

Um olhar sobre a Suécia

A política do mercado de trabalho da Suécia:

Um remédio para o desemprego? 29

Per Skedinger

Os programas podem resultar em salários mais elevados, excluindo assim uma grande quantidade de empregos regulares

Uma conta individual de investimento educacional

Uma proposta sueca 34

Gunnar Eliasson

A eficácia da escola depende totalmente de um mercado de trabalho que funcione e de um sistema de segurança social que faça as pessoas terem vontade de avançar e de aceitar, por conta própria, os riscos do mercado e de trabalho.

Tensões sobre o mercado de trabalho dos jovens

A formação profissional dos jovens em França

Um recurso dificilmente valorizável 39

Eric Verdier

A relação formação/emprego confronta-se com a necessidade de uma transformação estrutural para permitir a construção de espaços profissionais adequados que valorizem os investimentos em formação.



A inserção dos jovens no Reino Unido 50

Florence Lefresne

As transformações actuais do aparelho produtivo tornam cada vez menos facilmente absorvível a massa de jovens pouco qualificados que chega precocemente ao mercado de trabalho.

Políticas, actores

A contribuição dos parceiros sociais para o emprego dos jovens O exemplo da República Federal de Alemanha 55

Reinhard Zedler

De entre os países da União Europeia, a República Federal da Alemanha ainda é quem oferece melhores oportunidades no mercado de trabalho, em particular para os jovens.

Políticas sindicais para a formação dos trabalhadores com um baixo nível de qualificações: uma análise comparativa 61

Helen Rainbird

A evidência de uma nova agenda de negociações, sugere que os sindicatos estão a responder largamente às iniciativas das entidades patronais, em vez de estabelecerem a sua própria ajuda sobre a formação profissional.

A Lei 44/86: sete anos de criação de empresas no Sul de Itália Mecanismos inovadores e formação empresarial 68

Carlo Borgomeo

O objectivo da Lei 44/86: utilizar a criação de novas empresas para fomentar o aparecimento de novos empresários.

Actualidades da Investigação

Novas questões sobre a inserção profissional 72

José Rose

Educação-Trabalho; Situação actual de um campo de investigações: Alemanha, Grã-Bretanha e Itália 77

Lucie Tanguy

Estado actual da investigação em formação 82

Margarida Marques

Becos sem saída ou auto-estradas? 83

J.M.Adams

A ler

Seleção de leituras 86

Notas de leituras 99

Publicações recebidas na redacção 101

A eficácia do ensino e os mercados da competência

O mundo industrial maduro encontra-se neste momento a passar por uma mudança muito lenta da sua tecnologia de produção. Esta transição dificilmente se nota de ano para ano mas, quando for observada sob uma perspectiva histórica, consistirá numa mudança radical da organização da produção das economias industriais que estão actualmente amadurecidas. Contudo, para que esta transição se processe com êxito, a nação industrial madura necessita de uma quantidade significativa de competência industrial, social e política, por parte das suas empresas, da sua população e dos seus representantes políticos. A maior parte desta transição far-se-á através do mercado de trabalho (ver Figura 1).

a dar lugar a uma organização da produção diferente, na qual a competência humana e a pequena escala são cada vez mais importantes para a produção de elevado valor acrescentado de uma economia próspera (Eliasson, 1994). Esta transição torna-se possível através da criação inovadora de novas tecnologias, mas é também, e cada vez mais, imposta às economias industriais maduras pela concorrência dos países que anteriormente não eram industrializados. As antigas economias planificadas, que actualmente se encontram em fase de liberalização, constituem um elemento particularmente dinâmico neste processo. Estas nações estão a aprender rapidamente as velhas tecnologias industriais, impossibilitando os



Gunnar Eliasson

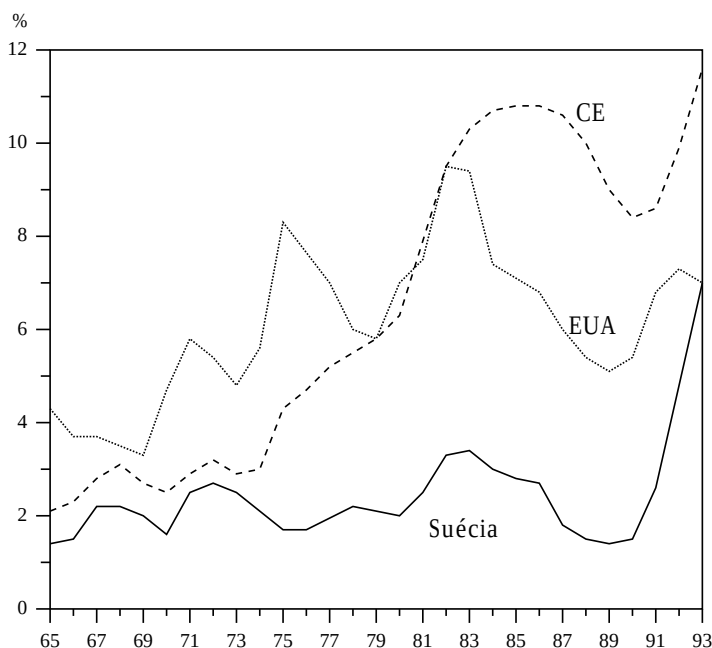
Professor de Economia Industrial no Instituto Real de Tecnologia (KTH), Estocolmo.

Previamente, Director do Instituto Industrial de Investigação Económica e Social (IUI), Estocolmo.

As economias industriais amadurecidas atravessam uma fase de mudança muito lenta da sua tecnologia de produção, forçando a produção simples com salários elevados a fechar as suas portas e a colocar as esperanças futuras numa produção de elevado valor acrescentado, baseada na competência humana e na pequena escala. A Europa, relativamente aos Estados Unidos, encontra-se numa má posição, revelando índices de desemprego elevados, instituições do mercado de trabalho rígidas e fraca mobilidade.

O ensino não só proporciona conhecimentos e competências, como também constitui uma via selectiva para o mercado de trabalho. As possibilidades de prosseguir esta via, dependem das características operacionais do mercado de trabalho e da vontade do indivíduo em procurar melhores oportunidades de emprego. O bem-estar individual e a eficiência económica dependem, fundamentalmente, da capacidade dos decisores políticos em fomentar uma combinação competitiva entre a eficácia do ensino, a flexibilidade do mercado de trabalho e a segurança social.

Figura 1 Desemprego declarado no período de 1965-1993, nos Estados Unidos, na Europa e na Suécia



Fonte: OCDE, Panorâmica Económica

A antiga tecnologia de engenharia mecânica baseada nas máquinas, em que se fundamentou a revolução industrial, está

países ricos, que têm de pagar salários elevados, de continuar rentavelmente uma produção simples, com salários elevados.



“Se não se munir a mão-de-obra” de instrumentos mais apropriados, o futuro crescimento económico e o bem-estar estarão em perigo...”

“O ajustamento e as soluções políticas têm de ser encontradas ao nível micro e ... a atenção terá de ser redireccionada para os fenómenos de selecção que dominam os processos de mercado de trabalho e a importância relativa dos mercados de trabalho internos e externos.”

É provável que esta evolução continue a processar-se e que force estas indústrias e esta mão-de-obra cara, que executa tarefas de produção simples, a deslocar-se para outros mercados e para empregos mais avançados.

Esta transição em curso nas nações industriais ricas, criando na sua esteira desemprego e grandes perturbações no mercado de trabalho, coloca assim em foco o ensino e o capital humano. Se não se munir a mão-de-obra de novos instrumentos mais apropriados, o futuro crescimento económico e o bem-estar estarão em perigo, conforme começamos agora a compreender.

Este documento concentra-se em determinadas características do capital humano, que desempenham papéis económicos e sociais fundamentais nos actuais processos de transição das nações industriais maduras. A principal preocupação do ensino vai para a formação profissional, mas somos de opinião que a formação profissional tem de ser definida de uma forma muito abrangente, de modo a englobar a competência que acaba por ser utilizada produtivamente na economia; o que, na realidade, constitui a maior parte do sistema educativo da economia.

Não têm sido efectuadas muitas pesquisas sobre a natureza da competência utilizada na produção. Por isso, a maioria das referências apontam para a literatura de investigação dos Estados Unidos e da Suécia. Todavia, este problema é comum a praticamente todo o mundo industrial, embora a Europa pareça ser quem mais sofre durante a transição.

A educação está a tornar-se verdadeiramente importante

O progresso económico, as mudanças técnicas e a adaptação aos desafios da concorrência nos mercados internacionais são sinónimos de uma mudança constante na organização da produção. À medida que esta transição se vai tornando mais rápida, será imposta uma maior pressão, em termos de funcionamento, aos mercados de trabalho das nações industriais maduras, ou antes aos seus mercados

de competência, dado que o rendimento individual, das empresas e o macroeconómico irá depender cada vez mais

1. da escassez do capital humano disponível para os empregos e
2. da forma como o capital de competência individual e organizacional (das empresas) é criado e acumulado.

Em ambos os casos, a eficácia incumbe às instituições relacionadas com o mercado de trabalho. Os mercados de trabalho da Europa parecem não ter funcionado bem após as crises do petróleo dos anos 70, em comparação com os mercados de trabalho dos Estados Unidos (ver Figura 1). Também o mercado de trabalho sueco, famoso pelas suas políticas de mobilidade e os seus programas de reciclagem profissional, parece agora não conseguir libertar-se de um desemprego que anda perto do nível europeu de dois dígitos.

Aparentemente, este desafio que se coloca às políticas das nações industrializadas do Ocidente, e à Europa, em particular, não pode ser tratado intelectualmente, em simples categorias macroeconómicas. O ajustamento e as soluções políticas têm de ser encontradas ao nível micro e, embora o capital humano ou a competência desempenhem um papel decisivo, a atenção terá de ser redireccionada para os fenómenos de selecção que dominam os processos do mercado de trabalho e a importância relativa dos mercados de trabalho internos e externos (Eliasson, 1991, 1992c). O desempenho do ensino e do mercado de trabalho terá de ser observado num único contexto.

O capital humano é diferente

O capital humano distingue-se de outras formas de capital em três aspectos importantes. É

- ☐ extremamente heterogéneo
- ☐ redundante em cada aplicação e
- ☐ o seu valor económico depende da forma como é distribuído.

Estas três características definem igualmente as vantagens competitivas do capi-



tal humano, a sua flexibilidade e a sua supremacia sobre todas as outras formas de capital. A capacidade que um ser humano tem de executar todos os tipos de tarefas é imensa (heterogeneidade). Todavia, isto significa igualmente que a maioria da capacidade intelectual de um ser humano se encontra inactiva (redundante) durante a maior parte do tempo e que a produtividade de um indivíduo e a capacidade de aumentar os seus rendimentos está normalmente abaixo do seu potencial, caso ele ou ela não tenham encontrado o emprego que melhor se adapta às suas capacidades intelectuais muito diversas. A heterogeneidade e a complexidade (do capital humano) aumentam com a formação e a experiência acumulada. Quanto mais avançada é a economia, mais variadas são as características particulares do capital humano individual que são utilizadas em cada contexto de emprego, e maiores os recursos que têm de ser investidos no emprego, de forma a que o trabalhador esteja adaptado à sua tarefa. Em consequência disto, quanto mais desenvolvida é a economia, mais importante para o seu desempenho e para o bem-estar dos seus cidadãos é a função coordenadora dos mercados de competência.

O facto de a competência humana dominar as outras formas de capital utilizado na produção, significa que a produtividade de todos os recursos introduzidos na produção, depende da competência daqueles que fazem a sua gestão, quer seja a nível da equipa de competência máxima de uma empresa (Eliasson, 1990b), do director de uma fábrica ou do trabalhador especializado que trabalha com uma máquina dispendiosa. Por esse motivo, torna-se importante organizar os mercados de trabalho de tal modo, que este capital máximo de competência, baseado no homem, seja distribuído de forma eficaz. Esta tarefa pertence ao mercado de trabalho (no que respeita aos indivíduos) e ao mercado de controlo empresarial (no que respeita às empresas e partes destas) (Pelikan, 1989; Eliasson, 1991). As consequências negativas de uma distribuição errada, a esse nível da economia, poderão ser muito graves. Este facto torna importante que se compreenda, não só como os trabalhadores especializados e os executivos são compensados e distribuídos, mas também a introdução de

competências entre os responsáveis pelas políticas centrais, isto é, entre aqueles que têm a responsabilidade de solucionar o problema do desemprego europeu.

A descoordenação do mercado de trabalho

O economista clássico referir-se-ia ao elevado desemprego declarado na Europa como um problema clássico de estabelecimento imperfeito de preços no mercado de trabalho. Com salários mais flexíveis, o problema do desemprego desapareceria. Ainda que possa ser o caso, num sentido vulgar, e apesar de as instituições dos mercados de trabalho superorganizados da Europa poderem ser culpadas por uma grande parte do desemprego declarado, o problema é muito mais profundo do que isso. O índice crescente de mudança estrutural nas economias industriais maduras, força ao desemprego, mais do anteriormente, uma maior proporção da mão-de-obra. Os imperfeitos mercados de trabalho da maioria dos países industrializados poderão, assim, deixar de ser capazes de coordenar as características cada vez mais heterogêneas da competência dos seres humanos, com a procura pouco clara de competências. Dado que as especificações dos postos de trabalho se estão a tornar cada vez mais difusas e sujeitas a constantes alterações, a coordenação dos trabalhadores com os postos de trabalho passou a associar-se, de forma crescente, a um investimento significativo na formação de reciclagem no local de trabalho. A rentabilidade desse investimento e, por isso, também do potencial de colocação do indivíduo, depende fundamentalmente da qualidade e do rendimento do ensino recebido anteriormente (competência do receptor). Isto tem como consequência que os indivíduos com uma educação insuficiente tenham dificuldades cada vez maiores em encontrar colocações com salários considerados razoáveis, numa sociedade ocidental rica. Conforme irei defender a seguir, o emprego total exige, tanto uma experiência escolar motivada, por parte do indivíduo, como uma pesquisa activa do mercado de trabalho, pelos próprios interessados, que poderão não ser compatíveis com os salários-padrão dos contratos de trabalho, tão comuns na Europa. Em consequência, se

“... quanto mais desenvolvida é a economia, mais importante para o seu desempenho e para o bem-estar dos seus cidadãos é a função coordenadora dos mercados de competência.”

“O economista clássico referir-se-ia ao elevado desemprego declarado na Europa como um problema clássico de estabelecimento imperfeito de preços no mercado ... o problema é muito mais profundo do que isso.”

“Dado que as especificações dos postos de trabalho se estão a tornar cada vez mais difusas e sujeitas a constantes alterações, a coordenação dos trabalhadores com os postos de trabalho passou a associar-se, de forma crescente, a um investimento significativo na formação de reciclagem no local de trabalho. A rentabilidade desse investimento, ... depende fundamentalmente da qualidade e do rendimento do ensino recebido anteriormente (competência do receptor).”



“... o desafio da política de mercado de trabalho da Europa reduz-se a uma opção entre, por um lado, as soluções “negativas” de um estabelecimento de salários livre e sem restrições, ou a continuação de um nível de desemprego elevado e, por outro lado, a possibilidade de uma solução “positiva” que passa pelo ensino.”

“... a única solução ... é alterar as instituições dos mercados de trabalho da Europa, de forma a facilitar e não dificultar, a resolução de um problema de coordenação cada vez mais complexo. Para que tal aconteça, será necessário proceder a uma aproximação da escola e do mercado de trabalho ao nível micro.”

não forem radicalmente reorganizados, os mercados de trabalho dos países industrializados poderão não conseguir alcançar uma economia de emprego total.

O facto de a imperfeição no estabelecimento de preços no mercado de trabalho causar desemprego, constitui uma proposição irrefutável. Num mercado de trabalho que funcionasse bem, os jovens recém-entrados teriam salários muito baixos, uma vez que normalmente não são muito produtivos. Os sindicatos, contudo, encaram os novos empregados como uma ameaça, em termos de concorrência, para os seus associados, que já se encontram dentro da empresa, e negociam assim elevados salários iniciais para quem entra de novo, causando deste modo desemprego entre os jovens e, o que é ainda pior, uma tendência das entidades empregadoras para tentar tornar rapidamente produtivos os jovens recém-admitidos, colocando-os em tarefas manuais simples, o que lhes confere, conseqüentemente, poucas oportunidades de desenvolvimento de competência interna (ver Eliasson, 1992c).

A política padrão para contrariar o desemprego dos jovens, tem consistido em subsidiar esses empregos através de orçamentos públicos e/ou oferecer subsídios de desemprego que são frequentemente superiores ao que o jovem trabalhador obteria durante o primeiro ano, privando-o assim do estímulo económico para procurar oportunidades melhores no mercado de trabalho. Também os salários mínimos têm demonstrado causar efeitos positivos, mas não muito fortes, em termos de desemprego, reflectindo o facto de serem muito baixos e de muito poucas pessoas se encontrarem a esse nível. Por outro lado, chegou-se à conclusão de que fortes efeitos de desemprego se encontram associados aos elevados salários (reais) dos jovens (Hamermesh, 1993). Os elevados salários de entrada impostos num mercado de trabalho dominado por acordos, constituem, assim, provavelmente, a principal razão para o elevado desemprego entre os jovens.

Conforme se apresenta na discussão política, o desafio da política de mercado de trabalho da Europa reduz-se a uma opção entre, por um lado, as soluções “negativas” de um estabelecimento de salários

livre e sem restrições, ou a continuação de um nível de desemprego elevado e, por outro lado, a possibilidade de uma solução “positiva” que passa pelo ensino. Se a solução do ensino não for bem sucedida, a Europa estará condenada a um desemprego permanentemente elevado e/ou ao alargamento da distribuição dos rendimentos, dado que um crescente número de pessoas não será considerado competente para os novos postos de trabalho criados. Contudo, a solução positiva de política de ensino é apenas uma possibilidade e sublinha, de forma muito óbvia, o tema deste artigo, nomeadamente, que a competência é necessária, mas não suficiente. O mercado de trabalho tem de estar mais informado e tem de ser radicalmente desregulamentado. As potenciais entidades empregadoras têm de ser competentes na identificação dos trabalhadores que procuram um emprego e que são detentores das qualificações exigidas, e os contratos de trabalho têm de ser concebidos de novo, não só de forma a reconhecer as possibilidades de erros, mas também para obrigar ao cumprimento do esforço que se espera. Para além disso, temos ideias muito vagas sobre o que significa ser competente. Infelizmente, a investigação não se tem revelado muito útil. A economia, e a teoria do mercado de trabalho, em particular, orientadas pela teoria do capital humano, há muito que não se interessam pela competência humana, num contexto de coordenação do mercado de trabalho. Na realidade, existe muito pouco material sob a forma de conhecimentos sistematicamente documentados, sobre a acumulação do conhecimento humano. Este facto é surpreendente, se considerarmos os enormes recursos que os países industrializados dispõem com o ensino.

Todavia, formular o problema desta forma, significa igualmente que reconhecemos implicitamente o ensino e a formação como não sendo, por si só, capazes de solucionar o problema do desemprego na Europa e que já não acreditamos no desaparecimento do desemprego, se aceitarmos uma maior inflação. Uma vez que não é social, nem politicamente aceitável, deixar que o ajustamento dos salários reduza o desemprego europeu, a única solução que resta é alterar as instituições dos mercados de trabalho da Europa, de forma a facilitar e não dificultar, a resolu-



ção de um problema de coordenação cada vez mais complexo. Para que tal aconteça será necessário proceder a uma aproximação da escola e do mercado de trabalho ao nível micro.

Heterogeneidade e eficácia do mercado de trabalho

A coordenação da oferta e da procura, no mercado de trabalho, constitui um processo de utilização de recursos e a utilização dos recursos aumenta, na medida da heterogeneidade do capital humano e das especificações dos empregos. Assim, quanto mais avançada é a tecnologia de produção, mais importante se torna a organização do caminho que conduz da escola ao mercado de trabalho e maiores são as exigências que se colocam às instituições de coordenação, nos mercados de competência. Isto explica por que razão a escola se está a tornar cada vez mais num via para o mercado de trabalho. Mas, para se organizar eficazmente para a nova produção de pequena escala e capital humano intensivo, que irá substituir as máquinas e a organização fabril do trabalho, como forma de produção dominante, será igualmente necessário que o contrato-tipo dominante, o contrato dos assalariados seja abandonado em favor de uma organização do trabalho muito mais conducente à educação e à formação no local de trabalho, que são fundamentais, tanto para o indivíduo, como para o desempenho industrial e económico. A razão para isto não reside apenas no facto de a mão-de-obra ter de adquirir novos conhecimentos ou aprender novas técnicas, mas porque a educação, especialmente nas suas últimas fases profissionalmente orientadas, se torna uma parte integrante dos sistemas de avisos e de incentivos do mercado de trabalho, que contribuem para uma coordenação eficaz entre as competências e os empregos. Quando visto sob esta perspectiva, torna-se óbvio que um mercado de trabalho mal organizado pode tornar ineficaz até o melhor sistema de ensino e formação profissional.

O ensino como investimento ou instrumento de selecção

Todas as análises que se fazem ao ensino são frustradas pelo problema clássico que consiste em distinguir entre o ensino como um investimento no capital humano e como um filtro que selecciona os indivíduos de acordo com os talentos originais (Arrow, 1973; Stiglitz, 1972; Spence, 1973). Trata-se de um problema imenso e que algumas pessoas defendem não ter qualquer solução científica. Assim, os argumentos tendem a ser 100% a favor ou 100% contra (Griliches, 1988) o ensino como um filtro. A verdade, evidentemente, encontra-se algures no meio, mas exactamente onde, ninguém pode determinar com bases objectivas, apesar de ser possível, através de modernas técnicas econométricas, distinguir a influência relativa da família, da sociedade, do capital e do ensino (Kazamaki Ottersten, Mellander, Meyerson e Nilson, 1994). O problema, neste contexto, é que, quanto mais importante for a função de filtro do ensino e menos importante o factor do investimento, maior é a responsabilidade que tem de ser colocada no indivíduo e nas instituições do mercado de trabalho, quando se trata de solucionar, tanto os problemas sociais dos indivíduos, como os problemas de crescimento e de desemprego da economia.

Acima de tudo, a consulta política, depende inteiramente daquilo que se assume sobre a importância relativa do ensino como filtro e como investimento. Sendo a selecção do talento a função mais importante da educação, menos educação e menos formação profissional serão necessárias e vice-versa. Na verdade, se o ensino tem exercido maior influência como filtro do talento original, do que como instituição educativa, tanto a escola como as instituições de formação profissional deveriam ser reorganizadas. Para além disso, as funções do mercado de trabalho ganham importância em relação ao ensino, dado que a identificação da competência, do talento e da aptidão, constitui a principal função de coordenação do mercado de trabalho. Contudo, o problema é que a investigação não tem conseguido muito mais resultados do que pressupos-

“A coordenação da oferta e da procura, no mercado de trabalho, constitui um processo de utilização de recursos e a utilização dos recursos aumenta, na medida da heterogeneidade do capital humano e das especificações dos empregos.”

“... um mercado de trabalho mal organizado pode tornar ineficaz até o melhor sistema de ensino e formação profissional.”



“... mais importante ... é o problema da elaboração de contratos do mercado de trabalho eficazes, que providenciem os incentivos certos para que os trabalhadores dêem rendimento, revelem as suas competências e promovam a flexibilidade.”

“São utilizados vários sinais ou indicadores para detectar com antecedência os trabalhadores de baixa capacidade, uma vez que as entidades empregadoras não querem correr o risco de contratar este tipo de trabalhadores ... com um contrato de longo prazo.”

¹ Outra razão reside nos generosos sistemas de subsídios de desemprego que, comparados com os dos Estados Unidos, tornam por vezes, pessoalmente menos rentável, a curto prazo, aceitar um emprego. O chamado salário de reserva, que o trabalhador compara com a sua oferta de salário, é demasiado elevado na Europa, sendo frequente que ele prefira continuar a viver à custa da segurança social. Do ponto de vista da formação profissional e do desenvolvimento da competência, esta situação é totalmente desastrosa para os jovens trabalhadores.

tos e argumentos, relativamente a esta questão fundamental do equilíbrio.

O contrato do mercado de trabalho

Os indivíduos e as entidades empregadoras estão a tentar descobrir, no processo de coordenação do mercado de trabalho, aquilo que a investigação talvez não possa revelar. No entanto, mais importante do que a pesquisa, é o problema da elaboração de contratos do mercado de trabalho eficazes, que providenciem os incentivos certos para que os trabalhadores dêem rendimento e revelem as suas competências, e promovam a flexibilidade. Cada estrutura industrial possui as suas próprias formas contratuais ideais. Durante o século passado, o contrato de trabalho de salário-tipo, adequado à produção fabril em grande escala, com uma reduzida necessidade de competência humana disponível de uma forma flexível, passou a dominar o mercado de trabalho das nações industrializadas. Todavia, esta pode não ser a tecnologia contratual certa para o futuro ambiente industrial dos países industrializados bem sucedidos, sendo necessária uma maior flexibilidade na especificação, em troca das economias de escala associadas aos contratos-tipo. Este problema surge quando os jovens entram no mercado de trabalho e, o que será mais importante para o futuro, quando os trabalhadores perdem os seus empregos e têm de se submeter, pela segunda vez, ao processo de coordenação de competências e emprego.

Quando não são permitidos contratos flexíveis de mercado de trabalho, a arte de seleccionar com antecedência a competência e o talento, torna-se um instrumento fundamental para a entidade empregadora. São utilizados vários sinais ou indicadores para detectar com antecedência os trabalhadores de baixa capacidade, uma vez que as entidades empregadoras não querem correr o risco de contratar este tipo de trabalhadores (os chamados “limões”; ver Greenwald, 1986) com um contrato de longo prazo. Esta é a razão pela qual os empregadores tendem a encerrar os novos recrutados como mercadorias a inspeccionar (Hirschleifer, 1971), cujo desempenho acompanham e verifi-

cam durante um período considerável, antes de oferecerem um contrato de trabalho permanente. Se as leis e os regulamentos do mercado de trabalho não permitirem essa flexibilidade na formulação dos contratos, o desemprego crescerá de forma proporcional. Esta é uma das razões importantes ¹ que determinam a diferença entre o funcionamento do desemprego nos Estados Unidos e na Europa, na Figura 1. Mas estes efeitos negativos não são partilhados de uma forma justa. Um baixo nível de informação, no mercado de trabalho, reduz a sua eficácia e, paradoxalmente, prejudica mais os trabalhadores de baixa capacidade. A um nível de informação mais baixo, é maior o número daqueles que ficam mais tempo na “lista de inspecção” da entidade empregadora. Com uma eficácia de coordenação reduzida artificialmente, é menor o número de trabalhadores de baixa capacidade que encontra os poucos postos de trabalho que lhes poderão servir.

Exigências da educação e das actividades secundárias, na competência humana

Para além dos trabalhadores mais desfavorecidos e dos jovens recém-admitidos, os indivíduos mais expostos são os desempregados à procura de um novo emprego no mercado de trabalho. Ele ou ela são estigmatizados pelo simples facto de terem ficado desempregados, dando a entender, com base na vasta experiência conhecida, que a entidade empregadora despediu em primeiro lugar os maus trabalhadores. Poderá ainda sofrer o problema de um estigma adicional, frequentemente associado aos programas governamentais de formação profissional e colocações, que têm a fama de serem utilizados maioritariamente pelos casos mais difíceis. Uma vez mais, se os indícios e a selecção são mais importantes do que a formação, como investimento em competências, este sinal de estigma poderá vir a ser dominante, tornando ineficazes até os bons programas de formação profissional. Os contratos do mercado de trabalho que oferecem flexibilidade, tornam-se, deste modo, cada vez mais importantes para a redução do desemprego. O contra-



to de trabalho-tipo, com possibilidades muito restritas de despedimento após um curto período de emprego pode, assim, ter efeitos negativos no emprego, em períodos de rápida mudança estrutural e de turbulência no mercado de trabalho. Por outro lado, um tipo de contrato mais flexível, que inclua algumas das características próprias das profissões liberais ou do trabalho por conta própria, tão comuns entre os quadros superiores, poderá fazer maravilhas no mercado.

Um ambiente de emprego cada vez mais abstracto, exige mais competências académicas. A capacidade de raciocínio abstracto e de resolução de problemas, é cada vez mais importante em muitos empregos (Eliasson, 1992a). Apesar-disso, as exigências intelectuais do ensino nas escolas, ou nos empregos, quando se entra no mercado de emprego, nunca serão exageradas para uma pessoa normal (ver Kazamaki Ottersten, 1994). No entanto, entram em cena dois factores de complicação. O futuro ambiente industrial de pequena escala, mais dinâmico, significará que nenhum trabalhador individual poderá contar manter o mesmo emprego durante toda a vida. A probabilidade de ele ou ela se encontrarem no mercado de emprego à procura de um novo posto de trabalho, aumentará. Nessa altura, as exigências, em termos de competência, que se colocam às pessoas que têm agora 35 anos, serão muito maiores do que em relação aos novos recrutamentos. Um indivíduo que não tenha conseguido fazer a sua formação contínua no emprego, encontrar-se-à gravemente diminuído e o seu problema de reciclagem intelectual poderá revelar-se extremamente difícil. Por esse motivo, dispositivos tais como uma conta destinada ao investimento educativo individual, a que dedico um outro artigo (neste número da revista), terão de se tornar uma parte fundamental dos futuros sistemas de segurança social, especialmente ao permitirem que as pessoas tomem iniciativas e financiem o desenvolvimento da competência, antes de a situação do mercado de emprego se deteriorar.

O segundo problema refere-se à educação em si e à entrada no mercado de emprego. Para um estudante de talentos normais, que tenha tido um desempenho escolar normal, não deverá haver qual-

quer problema. A escolaridade, tal como a aprendizagem no posto de trabalho, constitui um processo cumulativo, que aumenta de forma constante a capacidade de aprender mais. Um mau desempenho nas primeiras fases de escolaridade significará, deste modo, um desenvolvimento cumulativo de uma deficiência nas competências de comunicação que funcionam necessariamente como uma plataforma para a aprendizagem contínua. Para os estudantes que caem nesta armadilha, a entrada no mercado de emprego poderá significar exigências que os ultrapassam. Para evitar esta situação, tem de ser imposta disciplina na escola e os incentivos à prossecução do desenvolvimento da competência individual têm de ser fortes. Trata-se, obvia e fundamentalmente, de uma questão de compensação das capacidades e da competência.

O progresso económico significa mudança nas organizações e requer uma segurança social eficaz

A contratação livre e flexível no mercado de trabalho, pode causar dois tipos de problemas. Em primeiro lugar, o indivíduo correrá um grande risco, com um contrato que permite o despedimento sumário sem justa causa. Isto significa que terão de ser criados dispositivos de substituição, em termos de seguros. Em segundo lugar, apesar de um mercado de seguros dessa natureza ser perfeitamente viável para o trabalhador normal, haverá trabalhadores que não terão condições para pagar os prémios necessários à cobertura dos riscos do mercado de trabalho. Aqui, naturalmente, o governo desempenha um importante papel, ao providenciar um seguro de último recurso. Não existe, todavia, qualquer fundamento racional para o governo se apossar e monopolizar todo o mercado dos seguros de trabalho. A experiência e as provas dadas sugerem precisamente o contrário.

As dificuldades que se colocam à vida do mercado de trabalho, entre as nações industriais ricas, existem, porque os políticos não têm querido estigmatizar os riscos de um mau mercado de trabalho e optaram por seguros globais, combinados

“Um ambiente de emprego cada vez mais abstracto, exige mais competências académicas.”

“Um indivíduo que não tenha conseguido fazer a sua formação contínua no emprego, encontrar-se-à gravemente diminuído e o seu problema de reciclagem intelectual poderá revelar-se extremamente difícil.”

Aumento dos riscos do mercado de trabalho resultantes da contratação livre e flexível “... significa que terão de ser criados dispositivos de substituição, em termos de seguros.”

O governo desempenha um importante papel ao providenciar um seguro de último recurso, visto que “... haverá trabalhadores que não terão condições para pagar os prémios necessários à cobertura dos riscos do mercado de trabalho.”



“Aparentemente, a legislação de segurança de emprego causa maior desemprego e um acréscimo significativo do desemprego de longa duração ...”

com legislação do mercado de trabalho, forçando as entidades patronais a providenciarem seguros complementares, através de garantias de emprego. Para além de reduzirem a eficácia do mercado de trabalho e aumentarem os custos directos e indirectos dos seguros, esta decisão tem efeitos de distribuição muito injustos, em períodos de rápidas mudanças tecnológicas e estruturais, tal como aconteceu nas duas últimas décadas. As pessoas que já têm empregos serão protegidas, enquanto que as que se encontram de fora (os jovens e os desempregados) serão muito mal tratadas (Lindbeck e Snower,

1988). O valor da garantia de emprego é muito elevado na grande empresa de sucesso, sendo quase nulo na pequena empresa com problemas financeiros. Aparentemente, a legislação de segurança de emprego causa maior desemprego e um acréscimo significativo do desemprego de longa duração (conforme demonstra um estudo da OCDE). Estes são exemplos dos efeitos indirectos das políticas de mercado de trabalho, discutidos no artigo de Per Skedinger (neste número), que poderão, em conjunto, ter anulado os efeitos positivos dessa política, ou até ter tornado negativo o efeito final.

Bibliografia

Arrow, K.J., 1973, Higher Education as a Filter, *Journal of Public Economics*, Vol. 2, pp. 193-216.

Carlsson, B., 1980, The Content of Productivity Growth in Swedish Manufacturing; in *The Firms in the Market Economy*; IUI 40 years 1939-1979, IUI, Estocolmo.

Carlsson, B., 1989, The Evolution of Manufacturing Technology and Its Impact on Industrial Structure: An International Study, *Small Business Economy*, Vol. 1, nº 1, pp. 21-37.

Carlsson, B., 1991, Productivity Analysis: A Micro-to-Macro Perspective; in E. Deiaco, E. Hörnell e G. Vickery (eds.), *Technology and Investment - Crucial Issues for the 1990s*, Pinter, Londres.

Carlsson, B., 1992, Industrial Dynamics and the Role of Small Plants in Swedish Manufacturing Industry 1968-1988, *Documento de Trabalho nº 348*, IUI, Estocolmo.

Day, R.H., Eliasson, G. e Wihlborg, C. (eds.), 1993, *The Markets for Innovation, Ownership and Control*, IUI, Estocolmo e Holanda do Norte, Amsterdão.

Eliasson, G., 1983, On the Optimal Rate of Structural Adjustment; in G. Eliasson, M. Sharefkin e B.-C. Ysander (eds.), *Policy Making in Disorderly World Economy*, *Relatórios de Conferências 1983*; 1, IUI, Estocolmo.

Eliasson, G., 1986a, On the Stability of Economic Organizational Forms and the Importance of Human Capital: A Proposition about the Endogenous, Market Induced Disintegration of the Non-Market Sector; in R.H. Day e G. Eliasson (eds.), *The Dynamics of Market Economies*, IUI, Estocolmo e Holanda do Norte, Amsterdão.

Eliasson, G., 1986b, Kompetens, kommunikation och kunskapsupplyggnad - sammanfattning och arbetshypotes för industripolitiken; in G. Eliasson, B. Carlsson et al., *Kunskap, information och tjänster (A empresa de manufatura como processadora de informação e produtora de serviços)*, IUI, Estocolmo.

Eliasson, G., 1987, Technological Competition and Trade in the Experimentally Organized Economy, *Relatório de Investigação nº 32*, IUI, Estocolmo.

Eliasson, G., 1988, The International Firm: A Vehicle for Overcoming Barriers to Trade and a Global Intelligence Organization Diffusing the Notion of a Nation, *Opúsculo nº 295*, IUI, Estocolmo.

Eliasson, G., 1990a, The Knowledge Based Information Economy; in G. Eliasson et al., *The Knowledge Based Information Economy*, IUI, Estocolmo.

Eliasson, G., 1990b, The Firm as a Competent Team, *Journal of Economic Behaviour and Organization*, Vol. 13, Nº 3, pp. 175-298.

Eliasson, G., 1991, Financial Institutions in a European Market for Executive Competence; in C. Wihlborg, M. Fratianni e T.D. Willets (eds.), *Financial Regulation and Monetary Arrangements after 1992*, Elsevier Science B.V., Amsterdão.

Eliasson, G., 1992a, Business Competence , Organizational Learning and Economic Growth - Establishing the Smith-Schumpeter-Wicksell (SSW) Connection; in F.M. Sherer e M. Perlman (eds.), *Entrepreneurship, Technological Innovation, and Economic Growth. Studies in the Schumpeterian Tradition*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Eliasson, G., 1992b, A Note: On Privatization, Contract Technology and Economic Growth; in R.H. Day, G. Eliasson e C.G. Wihlborg (1993).

Eliasson, G., 1992c, The Markets for Learning and Educational Services - a micro explanation of the role of education and competence development in macro economic growth, *Documento de Trabalho nº 350b*, IUI, Estocolmo. A publicar pela OCDE,

Eliasson, G., 1994, The Theory of the Firm and the Theory of Economic Growth; in L. Magnusson (ed.), *Evolutionary and Neo-Schumpeterian Approach to Economics*, Kluwer Academic Publisher, Boston/Dortrecht/Londres.

Eliasson, G. e Taymaz, E., 1992, The Limits of Policy Making: An Analysis of the Consequences of Boundedly Rational Government Using the Swedish Micro-to-Macro Model (MOSES), *Documento de Trabalho nº 333*, IUI, Estocolmo.

Greenwal, B.G., 1986, Adverse Selection in the Labor Market, *Review of Economic Studies*, Vol. 53, Fevereiro.

Griliches, Z., 1988, *Technology, Education and Productivity*, Basil and Blackwell, Nova Iorque.

Hamermesh, D.S., 1993, *Labor Demand*, Princeton University Press.

Hirschleifer, J., 1971, The Private and Social Value of Information and the Reward of Inventive Activity, *American Economic Review*, Vol. LXI, Nº 4, pp. 561-574.

Kazamaki Ottersten, E., 1994, Trends in Worker Recruitment Practices in Swedish Companies, *Journal of Vocational Training, CEDEFOP 1*, 1994.

Kazamaki Ottersten, E., Mellander, E., Meyerson, E. e Nilson, J., 1994, Pitfalls in the Measurement of the Return to Education: An Assessment Using Swedish Data, IUI, *Documento de Trabalho nº 414*, Estocolmo.

Lindbeck, A. e Snower, D., 1988, *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press, Cambridge.

Marsden, D., 1994, Industrial Change, "Competencies" and Labour Markets, *Journal of Vocational Training, CEDEFOP 1*, 1994.

North, D. e Thomas, P., 1973, *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge.

Pelikan, P., 1989, Evolution, Economic Competence, and the Market for Corporate Control, *Journal of Economic Behaviour and Organization*, Vol. 12, Nº 3 (Dez.), pp. 279-359.

Schumpeter, J.A., 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, Nova Iorque.

Spence, A.M., 1973, Job Market Signalling, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXXVII, pp. 355-375.

Stedman, H., 1994, Assessment, Certification and Recognition of Occupational Skills and Competencies: Issues and Questions, *Journal of Vocational Training, CEDEFOP 1*, 1994.

Stiglitz, J.E., 1972, Education as a Screening Device and the Distribution of Income (mimeo), Universidade de Yale.



Desenvolvimentos do mercado de trabalho e política de educação e formação¹⁾

A. Introdução

Os sistemas de educação e formação (E&F) surgem como uma resposta da sociedade para os múltiplos objectivos económicos e sociais. Tais sistemas reflectem valores muito enraizados, revelando na maioria dos casos uma especificidade nacional, regional ou até local que se torna visível na diversidade de sistemas de educação e formação existentes nos vários Estados-membros da OCDE. Apesar dos progressos feitos ao longo das últimas décadas, os sistemas de educação e formação de todos os países da OCDE encontram-se sob pressão no sentido de se modificarem e, assim, poderem dar resposta às necessidades e prioridades sociais e económicas que, também elas, se foram modificando.

Há outras fontes que também exercem esse tipo de pressão. O objectivo deste artigo é analisar o estímulo oriundo das transformações em curso nos mercados de trabalho da OCDE. Na Parte B, examinaremos alguns factores contextuais que se revelam importantes nos desenvolvimentos do mercado de trabalho em si, enquanto que a Parte D se debruça sobre as suas implicações para as políticas de educação e formação. Na Parte E, encontram-se algumas observações conclusivas.

B. Alguns Factores Contextuais

As transformações a nível do mercado de trabalho estão inter-relacionadas com outros processos contextuais em curso. Entre tais processos, destacamos os seguintes: o aumento dos níveis de vida

económicos e sociais que se tem verificado continuamente desde a Segunda Guerra Mundial, os padrões de mudanças demográficas com implicações profundas, o processo de globalização e as mutações tecnológicas. Iremos focar muito brevemente o perfil populacional e também a globalização e as mudanças tecnológicas, na medida em que se revelam particularmente importantes no desenvolvimento dos recursos humanos.

A nível demográfico, verifica-se uma tendência para o envelhecimento da população nos países da OCDE. Referir-nos-emos às projecções da população realizadas pela Eurostat, que faz uma comparação entre a realidade verificada em 1990 com cenários alternativos propostos para 2020, para ilustrar este ponto. Em todos os cenários, a proporção do grupo etário 0-19 irá decrescer (de 25 % para aproximadamente 20 %) enquanto que a proporção dos idosos (com 60 anos ou mais) irá continuar a aumentar (de 20 % para aproximadamente 25-26 %) [Eurostat (1991)]. A população em idade activa, definida pelo grupo etário de 15 a 64 anos, cresce agora muito mais lentamente (1/2 % no início da década de 1990) que no princípio da década de 70, onde se verificava um crescimento anual de 1%. Simultaneamente, verifica-se também uma tendência para um aumento da taxa de participação - a percentagem da população em idade activa que de facto está inserida no mercado de trabalho - que subiu de 68 % em 1973 para 71% em 1993. A tendência geral contém em si duas tendências contraditórias: as taxas de participação têm vindo a aumentar globalmente para as mulheres e a decrescer para os homens.

Na opinião dos historiadores económicos, a tecnologia da informação representa um corte estrutural comparável ao da revolu-



Abrar Hasan

Director do Departamento de Educação e Formação -OCDE- Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Económico. Previamente, Director do Departamento de Análise Central e Chefe Redactor da publicação anual da OCDE "Perspectivas de Emprego"

No presente artigo, descrevem-se as transformações estruturais ocorridas nos mercados de trabalho da OCDE, examinando-se, seguidamente, as suas implicações para a política de educação e formação (E e F). A turbulência no mercado de trabalho, o aumento do desemprego e as mudanças manifestadas a nível do emprego e das capacidades e competências exigidas, parcialmente desencadeadas por mudanças em curso no âmbito das estratégias empresariais, são também descritas. Urge cada vez mais uma resposta adequada por parte dos sistemas de educação e formação. Tanto o conteúdo da E e F como a sua estrutura precisam de grandes mudanças. Tendo em conta a necessidade de se efectuarem mudanças abrangentes, torna-se claro que a aprendizagem contínua terá um papel a desempenhar se se pretender articular e dar resposta às carências de aprendizagem de todos os grupos etários. Neste quadro conceptual, exige-se um equilíbrio mais estável entre as várias componentes da educação e formação e, dentro de cada componente, torna-se crucial que se coloque a ênfase na promoção da capacidade de aprendizagem. Impõe-se uma maior cooperação entre o sector público e um leque de grupos do sector privado, como também uma maior coerência entre as políticas de educação e formação, de mercado de trabalho e sociais.



“Trabalhos recentes da OCDE ... demonstraram também que, em vez de terem um carácter determinante, as novas tecnologias abrem opções tanto a nível da organização do trabalho como da gestão dos recursos humanos.”

“A mudança operada afasta-se da típica estrutura em pirâmide e dirige-se para um aumento e alargamento das capacidades. As categorias de trabalho em sentido restrito estão a ser substituídas por classificações mais latas, de forma a que os trabalhadores tenham incentivos sob a forma de oportunidades de aprendizagem durante o desempenho da sua tarefa profissional”

ção do dínamo [Paul David (1989)]. Mais, a tecnologia da informação será apenas uma dessas tecnologias potencialmente revolucionárias, onde se incluem outras como a biotecnologia, a tecnologia dos materiais, a tecnologia espacial e a tecnologia nuclear. Mais importante ainda, é na natureza cumulativa das mudanças tecnológicas, na interacção entre um número de tecnologias de ponta, que se encontra a mais dramática manifestação do que frequentemente se designa como uma mudança paradigmática, ou seja, uma passagem para trajectórias tecnológicas novas [OCDE (1988, Capítulo 1) e (1992 a, Capítulo 1)].

A globalização é um outro factor que reúne em si um conjunto de forças diversas. O termo “globalização” é bastante vago, mas no âmbito do presente trabalho podemos defini-lo como um processo em que a actividade económica a nível local, regional e nacional responde cada vez mais a incentivos económicos visíveis e gerados ao nível dos mercados globais. As estratégias empresariais, e não só as das grandes multinacionais, levam cada vez mais em consideração os mercados a nível global. Apesar de não haver indicadores abrangentes da vastidão do processo de globalização, os indicadores existentes apontam para mudanças qualitativas e também para o ritmo cada vez mais acelerado em que se processa a globalização [OCDE (1994a)].

C. Tendências Dominantes nos Mercados de Trabalho da OCDE

Estratégias empresariais e mudança na natureza das capacidades exigidas

O impacto que estes dois factores estruturais irão ter depende em grande parte das estratégias adoptadas pelas empresas. É essa opção que permite definir o nível e a composição da exigência de capacidades e competências. Trabalhos recentes da OCDE acentuaram o papel desempenhado pela divulgação na defesa dos benefícios sociais e económicos das novas tecnologias e na limitação das suas consequências negativas [OCDE (1988,

1991, 1992a)]. As estratégias empresariais e a organização dos mercados de trabalho, tanto a nível interno nas empresas como a nível externo, são elementos determinantes do processo de divulgação. Os mesmos trabalhos de investigação demonstraram também que, em vez de terem um carácter determinante, as novas tecnologias abrem opções tanto a nível da organização do trabalho como da gestão dos recursos humanos. Os recursos humanos estão a tornar-se um novo parâmetro competitivo para as empresas, sobretudo para aquelas que operam nos mercados mundiais. As fortes pressões no sentido de uma melhor qualidade e ciclos de vida mais curtos tanto dos produtos como dos serviços contribuem para a necessidade de desenvolver um maior número de estratégias integradas para as novas tecnologias, a organização do trabalho e a formação das capacidades exigidas. Uma completa exploração das novas tecnologias exige um afastamento do modelo de organização da produção de Taylor que se revela demasiado rígido.

A necessidade de efectuar mudanças na teoria da gestão tem implicações importantes na estrutura organizativa e de capacidades. A mudança operada afasta-se da típica estrutura em pirâmide e dirige-se para um aumento e alargamento das capacidades. As categorias de trabalho em sentido restrito estão a ser substituídas por classificações mais latas, de forma a que os trabalhadores tenham incentivos sob a forma de oportunidades de aprendizagem durante o desempenho da sua tarefa profissional. Tais tipos de organização do trabalho colocam uma maior ênfase em qualidades como o trabalho de grupo, a iniciativa, a criatividade, a capacidade para resolver problemas e a abertura manifestada face à mudança. Existem menos trabalhos de rotina que exigem poucas ou nenhuma capacidade e, pelo contrário, os trabalhos que exigem múltiplas capacidades e capacidades orientadas para o consumidor encontram-se no seu auge. Verifica-se a necessidade de uma escolaridade cada vez maior. Investigações centradas no impacto das novas tecnologias nas exigências a nível das capacidades enfatizam claramente a ideia de que “a complexidade, a responsabilidade, a abstractividade e a interdependência aumentaram na maior parte das profissões” [Hirschorn (1984)].

1) O conteúdo deste artigo é da responsabilidade do seu autor e não representa necessariamente os pontos de vista da Organização ou dos seus Governos-membros.



Existem algumas provas, apesar de em número limitado, a favor da ideia de que as capacidades e competência dos trabalhadores influenciam o desempenho das empresas. Alguns estudos práticos demonstraram que empresas que produzem os mesmos produtos com tecnologias similares mas com empregados possuindo níveis diferentes de capacidades revelam uma relação positiva com os níveis de produtividade [OCDE (1994c, Capítulo 7)]. Existem também provas que indicam que uma causa importante do fosso dos níveis de produtividade entre empresas, de resto semelhantes, que operam em diferentes países tem a sua origem em avarias das máquinas, na fraca manutenção, no fraco controlo de produtividade e no fraco diagnóstico de avarias que, por sua vez, têm a sua origem nas capacidades técnicas a nível dos supervisores e operadores. Os recursos humanos desempenham também um papel crítico na criação de uma “organização de trabalho de elevado desempenho”. Por exemplo, Brown (1993) refere que a formação e a capacidade de um trabalhador para desempenhar várias funções são aspectos determinantes da viabilidade de organizações de trabalho de elevado desempenho.

Mudanças na natureza do emprego

A tendência em curso mais proeminente a nível do emprego verifica-se na mudança da composição sectorial: existe uma tendência secular para um aumento da quota do sector de serviços no total de postos de trabalho, apesar da pouca nitidez da distinção entre postos de trabalho de produção e de serviços reduzir um pouco o seu significado. A quota do sector de serviços subiu de menos de 50% dos postos de trabalho em 1950 para, aproximadamente, 65 % e 1992. O grande crescimento de postos de trabalho durante a década de 1980 ocorreu em serviços financeiros, comerciais e de seguros, bem como em serviços comunitários e pessoais.

Note-se também que se estão a verificar mudanças nas estruturas de tamanho dos estabelecimentos. Apesar do número de pequenas empresas (com menos de 100 trabalhadores) a nível de postos de trabalho (na economia privada) variar significativamente de país para país, oscilando entre 71% na Itália e 43% nos Estados

Unidos, esse número tem vindo a aumentar em vários países da OCDE. Dados recentes [OCDE (1994b)] confirmam uma ligeira acentuação do número de pequenas empresas através da comparação da situação verificada no início da década de 1990 com a que se verificou em finais de 1980. Uma perspectiva histórica mais recuada no tempo [descrita por Loveman e Sengenberger (1991)] sugere que as quotas de trabalho nas pequenas unidades tiveram uma evolução em “V”, em que os decréscimos verificados em finais de 1960/princípio de 1970 se parecem ter invertido.

Cada vez mais, o emprego é do género denominado como atípico. A proporção do emprego a tempo parcial na quantidade total de postos de trabalho varia consideravelmente entre os diferentes países da OCDE, oscilando entre 6-7 % em Espanha e Portugal e, aproximadamente, 27 % na Noruega em 1993. Apesar desta proporção ter aumentado muito acentuadamente durante os últimos vinte anos em países como a Austrália e o Canadá, noutros países a subida tem sido mais modesta mas nem por isso menos persistente a longo prazo [OCDE (1994b) Quadro D, Anexo Estatístico)].

Também o auto-emprego está a aumentar. Em doze dos vinte países de que se possuem dados, o auto-emprego expandiu-se mais rapidamente que o emprego geral não-agrícola durante a década de 1980, contrariando assim uma tendência a longo prazo para o decréscimo. O auto-emprego abrange mais de 10 % da população activa em metade dos Estados-membros [OCDE (1992b, Quadro 4.2)]. Ultimamente, tem-se prestado muita atenção ao emprego temporário em recentes discussões políticas relativas à experiência do desemprego. A sua quota no emprego total varia, também, consideravelmente entre os vários Estados-membros, oscilando entre, aproximadamente, 3% no Luxemburgo e 32 % na Espanha [OCDE 1993 (Quadro 1.10)], tendo-se mantido esta quota relativamente estável durante a década de 1980 na maioria dos países, com a excepção de França e Espanha, onde aumentou acentuadamente reflectindo um afrouxamento da legislação laboral [OCDE (1993, Capítulos 1 e 3)].

“O grande crescimento de postos de trabalho durante a década de 1980 ocorreu em serviços financeiros, comerciais e de seguros, bem como em serviços comunitários e pessoais.”

“Cada vez mais, o emprego é do género denominado como atípico.”

um aumento do emprego a tempo parcial e do auto-emprego



“Tais mudanças na natureza do emprego, representando algumas novas tendências e outras a combinação de tendências antigas, implicam um alto nível de turbulência no mercado de trabalho...”

“...o número de empregados tem vindo a aumentar em todos os países.”

“Os indivíduos que não completaram os estudos secundários ou a quem falta uma formação profissional correm mais de um terço e até mesmo o dobro do risco de ficar desempregados...”

Aumento dos níveis de exigência relativamente às qualificações e à competência

Tais mudanças na natureza do emprego, representando algumas novas tendências e outras a combinação de tendências antigas, implicam um alto nível de turbulência no mercado de trabalho que é visível através de vários indicadores como a rotação a nível do mercado de trabalho (que se define como a soma das taxas de contratação e de despedimento ao longo de um determinado período), a movimentação a nível dos postos de trabalho (que se mede através da soma dos postos de trabalho criados e dos postos de trabalho perdidos ao longo de um determinado período de tempo) e o número de mudanças de emprego por que passa um indivíduo ao longo da sua vida activa. Apesar de haver uma diferença considerável de país para país, verifica-se que a rotação a nível do mercado de trabalho é elevada, variando de 80% por ano nos empregos efectivos nos Estados Unidos para aproximadamente 25 % no Japão e na Itália [OCDE 1986, Quadro II.3]. Da mesma forma, uma grande proporção dos postos de trabalho altera-se todos os anos - a taxa anual de rotação situa-se geralmente na média de 20% ou mais do emprego total [OCDE (1994b)]. Por outras palavras, todos os anos há um posto de trabalho em cada cinco que se altera. Para finalizar, um trabalhador típico passa por várias mudanças de emprego (e por várias entidades empregadoras) durante a sua vida activa. Apesar de não haver estatísticas concretas na maioria dos países, os números podem ser elevados, atingindo 9 mudanças de emprego por indivíduo activo nos Estados Unidos [Hall (1982)] e 10 no Canadá [Hasan e de Broucker (1984)].

Actividades e capacidades

Os desenvolvimentos acima referidos desencadearam mudanças nas exigências a nível das capacidades. Apesar dos dados relativos à composição das actividades não se apresentarem como indicadores precisos das mudanças operadas a nível das exigências de capacidades, providenciavam uma primeira indicação relativamente às mudanças nas estruturas de capacidades. A distinção lata entre operários e empregados permite-nos verificar que o

número de empregados tem vindo a aumentar em todos os países. Partindo dos valores médios registados em países da OCDE, é possível constatar que 60 % dos trabalhadores exercia actividades de índole administrativa em 1991 em comparação com 54% no ano de 1981 [OCDE (1994b, Quadro 2.3)]. Tal mudança nos padrões de capacidades exigidas vê-se confirmada pelas mudanças ocorridas no seio do emprego para empregados. Na década de 1980, o grande grupo de trabalhadores profissionais e técnicos, com capacidades relativamente elevadas, aumentou as suas quotas no total dos postos de trabalho em todos os oito países da OCDE de que existem dados disponíveis.

Um estudo mais aprofundado relativo à situação nos Estados Unidos [Johnston e Packer (1987)] confirma o aumento da exigência de capacidades colocado pelos novos postos de trabalho. Quando se classificam os postos de trabalho pelo critério das capacidades que exigem verifica-se que “apenas 27% de todos os novos postos de trabalho se enquadram nas duas categorias mais baixas de capacidades exigidas, enquanto que 40% dos postos de trabalho já existentes apenas exigem essas duas categorias de capacidades limitadas. Em contrapartida, 41% dos novos postos de trabalho situam-se nos três grupos superiores de capacidades exigidas, em comparação com apenas 24% dos actuais postos de trabalho.” Estudos relativos à Austrália e à Alemanha, citados em OCDE (1994b), confirmam tais conclusões.

Desemprego e qualificações mínimas

O recente debate levado a cabo no âmbito da problemática do mercado de trabalho tem-se centrado nas preocupações relativas ao aparente aumento da componente estrutural do desemprego e do desemprego de longa duração [OCDE (1994a)]. Um dos elementos desta relação estrutural é que aqueles que não completam os estudos secundários ou não adquirem qualificações profissionais são os que se encontram mais em risco de ficar desempregados. Os indivíduos que não completaram os estudos secundários ou a quem falta uma formação profissional correm mais de um terço e até mesmo o dobro do risco de ficar desempregados [OCDE (1994c)].



Para além disso, dados relativos a um limitado número de países sugerem que o risco de desemprego para os menos qualificados aumentou acentuadamente entre a década de 1970 e 1980 em países com grande quantidade de trabalhadores pouco qualificados [OCDE (1994c)]. Esses dados indicam também uma mudança na relativa distribuição das qualificações exigidas, verificando-se um afastamento dos trabalhadores não qualificados - afastamento esse que é consistente com o desaparecimento de postos de trabalho que exigem apenas níveis mínimos de qualificação. O resultante aumento dos níveis mínimos de exigência atinge em primeiro lugar e mais duramente os menos qualificados.

Remunerações relativas e qualificações mínimas

Com base num estudo incidindo sobre doze países da OCDE, a conclusão geral que emerge das pesquisas recentes relativas à influência das qualificações na estrutura das remunerações é a de uma acentuação das diferenças remuneratórias tanto entre os vários grupos como no interior dos mesmos [OCDE (1994c)]. Apesar das diferenças remuneratórias concretas entre os vários grupos de qualificação variarem em extensão e grau ao longo do tempo, há uma tendência geral que indica que existe um fosso cada vez maior nas diferenças remuneratórias entre os trabalhadores mais qualificados e os menos qualificados. Em geral, a situação remuneratória dos não qualificados é sempre pior que a dos outros grupos. Este padrão verifica-se em todos os países, independentemente dos seus sistemas de educação e formação e da sua distribuição dos trabalhadores pelas várias categorias de qualificação. Uma das consequências destas conclusões é que os perfis idade/remuneração são mais acentuados para os trabalhadores com um nível superior de qualificações iniciais. Destas conclusões depreende-se também que a participação na formação complementar se encontra associada ao aumento das remunerações.

Qualificações iniciais e tendências do dualismo do mercado de trabalho

Dados mais pormenorizados relativos a uma selecção de países da OCDE sugerem que os trabalhadores que entraram para o mercado de trabalho na década de 1990 sem qualificações se encontram particularmente desfavorecidos no início da sua carreira, havendo indicações de que essa desvantagem irá persistir ao longo do tempo [OCDE (1994c)]. Uma análise de dados obtidos em cinco países demonstra que os trabalhadores sem qualificações iniciais têm menos probabilidades de vir a receber formação adicional por parte da empresa. Dados complementares, limitados aos Estados Unidos, indicam que este fosso se agravou ao longo da década de 1980. Os trabalhadores com formação escolar superior que entraram para o mercado de trabalho em 1983 tinham três vezes mais probabilidades de vir a receber formação profissional formal por parte da empresa, tendo essa probabilidade aumentado para quatro vezes em 1991. Tais diferenças acentuaram-se ao longo do tempo, inclusivamente no que se refere à formação profissional informal. As provas indicam que a relação entre baixas qualificações e elevado desemprego se acentua cada vez mais. Tal situação continua a verificar-se mesmo quando se fazem ajustamentos para alterar as quotas de mão-de-obra em cada grupo de qualificação.

D. Implicações para a Política de Educação e Formação

As mudanças ocorridas no mercado de trabalho têm implicações relativamente ao nível, natureza e composição das capacidades e qualificações exigidas pela economia. Para além disso, os dados existentes sobre a disparidade que se verifica na distribuição das oportunidades de educação e formação levantam a questão da igualdade de acesso. Torna-se óbvio que se impõe uma mudança por parte dos sistemas de educação e formação. A amplitude da mudança que urge efectuar requer a adopção de uma abordagem estratégica. Os elementos a ter em conta na delineação de tal abordagem serão descritos mais adiante nesta Parte D.

“...os perfis idade/remuneração são mais acentuados para os trabalhadores com um nível superior de qualificações iniciais.”

“... participação na formação complementar está associada ao aumento das remunerações.”

“As provas indicam que a relação entre baixas qualificações e o elevado desemprego se acentua cada vez mais.”



“...os trabalhos não qualificados encontram-se em relativo declínio. Simultaneamente, verifica-se um aumento geral da exigência dos empregadores relativamente às habilitações académicas, capacidades e competências do jovem pessoal recrutado.”

“Valoriza-se cada vez mais a capacidade para resolver problemas, a capacidade para trabalhar em grupo e a capacidade para reduzir os tempos mortos das máquinas existentes, ajudando a introduzir rapidamente mudanças na sequência da procura de novos produtos e serviços.”

... a ênfase recai agora na capacidade de inovação, de resolução de problemas que possam surgir, quer na manutenção das máquinas, quer na resposta a dar às necessidades de serviço em constante alteração.”

Nível de qualificações

Os dados acima apresentados confirmam a ideia de que os trabalhos não qualificados se encontram em relativo declínio. Simultaneamente, verifica-se um aumento geral da exigência dos empregadores relativamente às habilitações académicas, capacidades e competências do jovem pessoal recrutado. São várias as informações que comprovam estas afirmações. A relação positiva existente entre o baixo nível de habilitações académicas e as elevadas taxas de desemprego manifesta-se persistentemente em todos os países. O grande contraste verifica-se entre aqueles que não completaram o ensino secundário ou não possuem outras qualificações equivalentes e aqueles que possuem tal tipo de habilitações.

No contexto das exigências de qualificações cada vez mais elevadas, verifica-se que uma crescente maioria de jovens na maior parte dos países da OCDE provavelmente irá concluir o seu ensino secundário [OCDE (1994c)]. No entanto, ainda há um número elevado de jovens que não conclui o ensino secundário, ingressando no mercado de trabalho com pouca ou nenhuma preparação profissional. Mesmo para aqueles que completam o ensino secundário ou possuem formação equivalente através de cursos profissionais, o ingresso no mercado de trabalho é frequentemente difícil e marcado por prolongados e múltiplos episódios de desemprego ou uma excessiva mudança de empregos.

Natureza das qualificações e competências

Ainda não é muito claro até que ponto as empresas se afastam efectivamente do modelo de organização do trabalho de Taylor, no sentido de uma abordagem de especialização mais flexível. O que é muito claro é existirem sérias limitações na estratégia de organização do trabalho vocacionada para a produção em massa de alguns produtos ou serviços estandarizados. Os princípios em torno dos quais giram as empresas mais evoluídas tornaram-se mais claros e encontram-se sumariados na OCDE (1992a, Capítulo 4). Valoriza-se cada vez mais a capacidade para resolver problemas, a capacidade para

trabalhar em grupo e a capacidade para reduzir os tempos mortos das máquinas existentes, ajudando a introduzir rapidamente mudanças na sequência da procura de novos produtos e serviços. Em oposição à execução de tarefas sub-divididas em pequenas operações de rotina especializadas, a ênfase recai agora na capacidade de inovação, de resolução de problemas que possam surgir, quer na manutenção das máquinas, quer na resposta a dar às necessidades de serviço em constante alteração. Num contexto em que as configurações de produtos e de serviços se alteram muito rapidamente, uma mão-de-obra flexível que tenha a capacidade de renovar os seus saberes e de pôr em prática novas competências torna-se muito valiosa. A disponibilidade de tal mão-de-obra está a desempenhar um papel muito importante nas estratégias empresariais de fixação no estrangeiro. Para as empresas, não é a mão de obra barata que executa tarefas repetitivas que é mais importante, mas sim a mão-de-obra qualificada e motivada capaz de dar resposta rápida às mudanças no âmbito da concepção de produtos e da oferta de serviços.

Composição sectorial da educação e formação

As questões acima apresentadas dão-nos algumas indicações relativamente à localização das falhas mais importantes na cadeia da educação e formação. Há várias razões que justificam que se dê uma maior prioridade à população adulta. A herança dos padrões educativos do passado produziu um baixo nível de escolaridade para a maioria da mão-de-obra actualmente activa e um grande número de adultos inadequadamente qualificados nos países da OCDE. Em metade dos países-membros da OCDE, a fracção da população em idade activa que não concluiu o ensino secundário atinge ou ultrapassa os dois quintos. Os adultos menos qualificados situam-se perto do analfabetismo. Um estudo aprofundado sobre o analfabetismo na idade adulta no Canadá concluiu que entre os adultos em idade activa que não concluíram o ensino secundário, 30 % revelava dificuldades de leitura “sérias, não sendo capaz de dar resposta às necessidades de leitura do dia-a-dia; enquanto que um terço não sabia mesmo ler” [OCDE



(1992c)]. Calcula-se que nos Estados Unidos haja cerca de um quinto da população em idade activa que “tem sérias dificuldades em executar tarefas simples de leitura.”

Outros factores remetem para a importância crescente das necessidades de aprendizagem dos adultos. Calcula-se que aproximadamente 80% da mão-de-obra da OCDE no ano 2005 já tenha ingressado actualmente no mercado de trabalho. Os padrões demográficos revelam também que a proporção de jovens na população em idade activa atingiu um pico, prevenindo-se que irá decrescer durante as próximas duas décadas. A geração que ingressa agora no mercado de trabalho passará por seis ou mais mudanças de emprego durante a sua vida activa. As transformações tecnológicas estão a aumentar o ritmo de obsolescência das capacidades. Todos os factores apontados indicam ser preciso actualizar continuamente as capacidades num mundo em constante transformação.

Distribuição das oportunidades de formação

Dados oriundos do mercado de trabalho apontam para uma distribuição das oportunidades de formação que se caracteriza por ser altamente favorável àqueles que possuem um bom nível educativo inicial. Em vez de compensar os baixos níveis educativos daqueles que se encontram activos, os padrões de oferta e de participação na educação e formação complementar, que se verificam na maior parte dos países da OCDE, na realidade apenas contribuem para aumentar o fosso educativo existente entre os trabalhadores. Os que têm baixos níveis de escolaridade não só se encontram afectados por maiores problemas de desemprego e ordenados mais baixos nas fases iniciais de ingresso no mercado de trabalho, como vêm a sua relativa desvantagem agravar-se ao longo do tempo. As oportunidades de formação proporcionadas pelas empresas variam consideravelmente em função do tamanho das empresas; acontecendo que as pequenas e médias empresas, que empregam a grande maioria da mão-de-obra, oferecem uma quantidade de hipóteses de formação desproporcionalmente pequena. Outro aspecto relacionado, é o acesso limitado de tal forma-

ção às mulheres e aos grupos mais desfavorecidos existentes no mercado de trabalho.

Necessidade de uma resposta estratégica

Impõe-se uma reanálise das abordagens políticas de forma a dar resposta às pressões crescentes no âmbito do sistema educativo e de formação. Precisa-se de uma abordagem estratégica e não de uma abordagem uniformizadora. Ao repensar o sistema, haverá que ter em conta o factor contextual que se prende com os cortes orçamentais verificados em grande parte dos países da OCDE e com o consenso alargado de que efectivamente tais cortes são necessários e se devem manter. É muito provável que se continue a verificar uma contenção das verbas públicas destinadas à educação e formação. Por conseguinte, impõe-se não só um uso mais eficaz dos recursos existentes como uma procura de fundos adicionais vindos de fontes privadas.

Uma abordagem da aprendizagem enquanto processo contínuo

Os pontos acima mencionados remetem para a crescente diversidade das necessidades de aprendizagem. Os sistemas de educação e formação têm-se centrado, tradicionalmente, nas necessidades educativas dos jovens. A crescente importância dos conhecimentos enquanto providenciadora de uma melhoria sustentada do nível económico e social veio acentuar as necessidades de aprendizagem ao longo da vida activa. Por conseguinte, impõe-se uma estratégia que veja a aprendizagem como um processo contínuo e se destine a colmatar as falhas existentes na oferta educativa. A educação básica deve fornecer as bases para uma educação complementar. Os dados existentes indicam que há grandes falhas na qualidade e na quantidade da educação básica oferecida nos países da OCDE, especialmente aquela que se dirige aos indivíduos mais desfavorecidos. Para além da escolaridade básica, existem também graves deficiências no processo de transição do meio escolar para a vida activa. Para muitos jovens, essa transição é dolorosa e encontra-se marcada por um eleva-

“Em vez de compensar os baixos níveis educativos daqueles que se encontram activos, os padrões de oferta e de participação na educação e formação complementar, que se verificam na maior parte dos países da OCDE, na realidade apenas contribuem para aumentar o fosso educativo existente entre os trabalhadores.”

“A crescente importância dos conhecimentos enquanto providenciadora de uma melhoria sustentada do nível económico e social veio acentuar as necessidades de aprendizagem ao longo da vida activa. Por conseguinte, impõe-se uma estratégia que veja a aprendizagem como um processo contínuo...”



“O investimento na melhoria das capacidades e competências dos adultos é uma preocupação conjunta dos empregadores, sindicatos, estabelecimentos de ensino e formação, governos e indivíduos em questão... O papel do governo será o de assegurar a existência de uma estrutura legal institucional e incentivadora onde os vários grupos de interesse se possam encontrar e operar.”

“No que se refere aos indivíduos que adquirirem a formação, uma retribuição justa do seu investimento prende-se com a questão da portabilidade das capacidades adquiridas. Trata-se efectivamente de uma questão de co-financiamento (entre empregados e empregadores) e que depende parcialmente da existência de um sistema funcional de determinação, certificação e reconhecimento da formação recebida.”

do índice de desemprego e mudança de empregos, não conduzindo a uma situação profissional estável nem favorecendo a formação profissional. Há uma tradicional separação de vias entre a formação académica/geral e a formação profissional. O grande problema prende-se com a percepção geral pública e com o estado da formação profissional e o tipo de carreiras a que conduz. Para a população adulta, as oportunidades para investir na sua formação são poucas e acessíveis apenas a um número restrito de indivíduos. Tanto as limitações institucionais como de mercado originam uma distorção a nível dos incentivos para melhorar a formação.

Dentro do quadro da aprendizagem contínua, impõe-se um melhor equilíbrio de prioridades entre os componentes do sector de educação e formação. Já foram apontadas várias razões justificativas da necessidade de dar uma maior prioridade às carências de aprendizagem dos adultos. Não se trata apenas de uma questão de canalizar para esse campo mais fundos públicos. O investimento na melhoria das capacidades e competências dos adultos é uma preocupação conjunta dos empregadores, sindicatos, estabelecimentos de ensino e formação, governos e indivíduos em questão. É necessário que estes grupos de interesse se reúnam de forma a assegurar um nível e conteúdo formativo adequado. O papel do governo será o de assegurar a existência de uma estrutura legal institucional e incentivadora onde os vários grupos de interesse se possam encontrar e operar.

Um dos papéis preponderantes do governo será o de assegurar o funcionamento adequado do mercado de formação. Existem grandes barreiras na optimização do investimento na formação, sendo o maior problema o da dúvida relativamente à retribuição desse investimento. Para os empregadores, há sempre o risco de verem os empregados que formaram serem “caçados” por outras empresas. São frequentemente de opinião que sai mais barato recrutar empregados já formados do que assegurar e executar a formação de empregados não qualificados. A elaboração de um sistema não distorcido para certificar as qualificações e competências adquiridas, ou seja de um sistema de certificação e retribuição, revelar-se-á essencial. Outro factor adicional é que as

práticas contabilísticas nem sempre tomam em devida consideração a formação adquirida através da empresa. No que se refere aos indivíduos que adquirirem a formação, uma retribuição justa do seu investimento prende-se com a questão da portabilidade das capacidades adquiridas. Trata-se efectivamente de uma questão de co-financiamento (entre empregados e empregadores) e que depende parcialmente da existência de um sistema funcional de determinação, certificação e reconhecimento da formação recebida.

E. Conclusões

Os sistemas de educação e formação foram concebidos de forma a atingir vários objectivos. O objectivo de dar resposta às necessidades do mercado tem vindo a tornar-se cada vez mais importante ao longo dos últimos anos, tendo em conta o elevado desemprego e outras dificuldades de mercado de trabalho com as quais se debatem as economias da OCDE. Tais factores colocam novas pressões aos sistemas de educação e formação.

Os sistemas de educação e formação sofreram profundas alterações desde a segunda Guerra Mundial. Um dos principais desenvolvimentos verificados tem sido o direccionamento para uma maior participação nas instituições educativas. A expansão da educação pós-secundária foi considerada como um instrumento importante na fomentação da igualdade social. Outro elemento de considerável importância prende-se com a ênfase colocada na qualidade da oferta. A rápida expansão económica que se manifestou até ao início dos anos 70 criou um contexto em que foi possível trabalhar simultaneamente na consecução desses dois objectivos. A partir de meados de 1970, verificaram-se limitações crescentes nos recursos públicos, tendo a ênfase, desde então, recaído na localização e no uso dos recursos educativos.

Os desenvolvimentos referidos no ponto anterior conduzem à necessidade de efectuar mudanças profundas nos sistemas de educação e formação. Impõe-se a adopção de uma abordagem de educação enquanto processo contínuo, de forma a dar



resposta à crescente diversidade das carências de aprendizagem e dos métodos educativos. Dentro deste quadro, destacam-se três áreas que exigem uma atenção prioritária. Existem ainda grandes deficiências a nível do ensino secundário, sendo algumas delas uma consequência de uma escolaridade básica deficiente, especialmente no âmbito dos indivíduos mais desfavorecidos. A transição da escola para a vida activa constitui outra grande área problemática. Os caminhos que poderão conduzir à resolução deste problema, passarão pelo esforço de aproximar as vias de formação profissional e académica, pela melhoria do estatuto social e económico da formação profissional, pela reforma curricular de forma a

melhorar a qualidade e relevância da oferta educativa e por uma maior cooperação com os empregadores e sindicatos para que seja possível aproximar os sistemas de educação e formação do mundo do trabalho. Para concluir, o processo contínuo de aprofundamento e de renovação das qualificações da população adulta é também uma das tarefas prioritárias. Precisam-se de novos quadros institucionais e de uma melhoria do funcionamento do mercado de investimento na formação. A reforma do sector terciário da educação poderá vir a revestir-se de uma importância comparável à dos compromissos que tornaram o primeiro ciclo da educação secundária acessível a todos nas décadas de 1950 e 1960.

“...três áreas que exigem uma atenção prioritária... Existem grandes deficiências a nível do ensino secundário...

A transição da escola para a vida activa constitui outra grande área problemática.

... o processo contínuo de aprofundamento e de renovação das qualificações da população adulta é uma das tarefas prioritárias.”

Bibliografia

- Brown, E., Reich, M.D. and Stern D.** (1993), “Becoming High-Performance Work Organisation: The role of Security, Employee Involvement and Training”, *The International Journal of Human Resource Management*, Vol.24, Nº 2, pp.97-111.
- David, P.** (1989), “Computer & Dynamo - the modern productivity paradox”, documento preparado para o Programa Tecnologia/Economia, OCDE, Paris.
- Hall, R.E.** (1982), “The Importance of Lifetime Jobs in the US Economy”, *American Economic Review*, Setembro, pp. 716-725-
- Hasan, A. and De Broucker, p.** (1984), *Employment, Unemployment and Non-Participation in Canadian Labour Markets*, Economic Council of Canada, Ottawa, Canada.
- Hirschorn, L.** (1984), *Beyond Mechanisation*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Johnston, W.B. and Packer, A.H.** (1987), *Workforce 2.000: Work and Workers for the Twenty-First Century*, Indianapolis, Hudson Institute.
- Loveman, G. and Sengenberger W.** (1991). “The Re-emergence of Small-scale Production: An International Comparison”, *Small Business Economics*, Vol.31, Nº 1, pp. 1-37.
- OCDE**, (1986), *Flexibility in the Labour Market: The Current Debate*, Paris.
- OCDE**, (1988), *New Technologies for the 1990s: A Socio-economic Strategy*, Paris.
- OCDE**, (1991), *Technology in a Changing World*, Paris.
- OCDE**, (1992), *Technology and the Economy: The Key Relationships*, Paris.
- OCDE**, (1992), *Employment Outlook*, Julho, Paris.
- OCDE**, (1992), *Adult Illiteracy and Economic Performance*, CERI, Paris.
- OCDE**, (1993), *Employment Outlook*, Julho, Paris.
- OCDE**, (1994a), *The OCDE Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris.
- EUROSTAT**, (1991), *Two Long Term Population Scenarios for the European Community*. Luxemburgo, Novembro.
- OCDE**, (1994b), *Employment Outlook*, Julho, Paris.
- OCDE**, (1994c), *The OCDE Jobs Study: Evidence and Explanations*. Chapter 7: “Skills and Competences”, Paris.



Quais os novos desafios para a educação e a formação na Europa?

O emprego e o mercado de trabalho conhecem hoje, na Europa, profundas transformações que os debates sobre a educação e a formação profissional não podem ignorar. Tendo em conta os desafios que estas questões representam para a acção dos parceiros sociais, quisemos conhecer o seu ponto de vista sobre as principais evoluções em curso, o futuro da educação e da formação neste contexto de mutações e saber de que modo se reconfigura a sua intervenção.

Carlo Callieri

Licenciado em Direito pela Universidade de Roma. Entra para a FIAT em 1967, onde assume responsabilidades directivas em diversas sociedades do grupo. Em 1977, é responsável pela parte industrial da Editora "La Stampa". Em 1978, é nomeado perito do Ministério do Trabalho (custo do trabalho e contratação salarial). Em 1979, é nomeado Director do Pessoal e da organização da FIAT-AUTO. Administrador delegado do Grupo Rizzoli-Corriere della Sera em 1984,

Entrevista com Carlo Callieri, Vice-presidente da Confindustria¹⁾

realizada por Fernanda Oliveira Reis

FOR: A globalização dos mercados leva-nos a comparar as evoluções da Europa com as dos seus principais concorrentes a nível mundial. Ora, esta comparação revela que o efeito do

média, superior a 50 %, enquanto nos Estados Unidos ela se situa próximo dos 40 % e, no Japão, entre 25 e 30 %. Uma primeira observação revela, portanto, que o mercado confere um dinamismo ao crescimento em geral e, principalmente ao do emprego, mais importante que o gerado pela gestão pública.

Em segundo lugar, os Estados Unidos assistiram a uma transformação das tecnologias e do mercado, no sector das grandes redes de comunicação e informação, claramente mais importante que a verificada na Europa, tendo sido um factor multiplicador de empregos. Creio que uma das causas do crescimento e da competitividade nos Estados Unidos é o desenvolvimento dessas redes, que surge na sequência da decisão de quebrar o monopólio da BELL. A Europa deve, imperativamente, avançar na construção de uma infraestrutura de redes europeias.

O terceiro factor está relacionado com o modo de funcionamento do mercado de trabalho. A Europa tem do mercado de trabalho uma concepção que eu apelidaria de "proteccionista". Os Estados Unidos têm uma concepção mais "pragmática" e considero que esta visão permite conciliar melhor a procura e a oferta de emprego. O "proteccionismo" gera fenómenos de disfunção entre a oferta e a procura e



retoma a sua actividade na FIAT como responsável do sector Componentes Industriais (1986) e Director-geral de diversas sociedades do Grupo e do Centro de Investigação FIAT (1987). Desde 1990, é Director-central e portavoza do Administrador delegado para o desenvolvimento estratégico do Grupo. Desde Junho de 1992, é Vice-presidente da Confindustria.

crescimento sobre o emprego, na União Europeia, é relativamente reduzido, quando comparado ao que se observa em países como os Estados Unidos ou o Japão. Como explica este fenómeno?

CC: Uma primeira explicação remete para as diferenças em termos da presença dos actores na economia. Na União Europeia, a presença do Estado na economia é, em

1) A Confindustria reúne as associações das empresas da indústria italiana.



mecanismos de substituição que envolvem a transferência de processos de produção para o exterior.

FOR: Não existirá o risco de o “pragmatismo” que referiu introduzir, como regra, o emprego precário, pouco ou não qualificado?

CC: Poderá criar, à partida, oportunidades de trabalho pouco ou não qualificadas. Mas, no momento em que se abrirem novos mercados com novos produtos e serviços, a competitividade irá inevitavelmente gerar o crescimento das empresas, a qualificação dos trabalhadores e, portanto, a qualificação da oferta. E esse desenvolvimento está bem patente no sector dos serviços, onde a qualidade das prestações constitui a garantia da sua competitividade.

Na telemática, por exemplo, existiu inicialmente uma oferta que não se poderia considerar como altamente qualificada. Tomemos como exemplo os serviços de telex e de telecópia e verificaremos que se trata de uma operação muito simples, que exige uma boa organização, uma boa rede, um sistema de concentração e disponibilização de linhas à noite, mas que não envolve tecnologias muito sofisticadas. No entanto, a competitividade leva a oferecer sempre “mais” e avançamos, então, para novas exigências em matéria de qualificação, com destaque para a capacidade de oferta de produtos integrados.

FOR: Como antevê o futuro da educação e da formação face a uma política activa do mercado de trabalho?

CC: A Europa revela um atraso que terá de recuperar a qualquer preço, se quiser continuar a ser competitiva. Este atraso é sobretudo cultural: é preciso abandonar a ideia de que a segurança constitui a primeira necessidade e que a competição é um problema. A meu ver, a competição é o principal factor de progresso, enquanto o excesso de segurança aniquila o impulso competitivo.

Ora, o instrumento da competição é o conhecimento, nas suas diversas formas:

saberes gerais, saberes específicos, saberes técnicos... E, se o conhecimento é, em primeiro lugar, a missão da escola, esta tem ainda a responsabilidade de preparar o indivíduo para a competitividade.

FOR: Poder-se-á atribuir apenas à escola, que funciona segundo uma lógica que lhe é própria, a responsabilidade de promover a competitividade?

CC: Existe, certamente, uma partilha de responsabilidades entre os poderes públicos e a escola, por um lado, e entre a economia e as empresas, por outro.

FOR: Quais lhe parecem ser as formas, momentos e campos de intervenção da economia na educação e formação?

CC: Todos somos clientes e não somos, de modo algum, clientes menores. Por isso, vejo este tipo de relações em termos de relações entre fornecedor e cliente. É preciso identificar, primeiro, as necessidades e, em seguida, organizar as respostas a essas mesmas necessidades.

FOR: Uma das críticas mais frequentes à excessiva proximidade entre a escola e a empresa é o risco de nos situarmos no plano do imediato e do curto prazo, quando se sabe que o indivíduo deve estar preparado para enfrentar situações cada vez mais complexas e evolutivas...

CC: Pensamos que a escola deve fornecer uma ampla base de conhecimentos gerais que vá além das disciplinas tradicionais, o que inclui métodos e conhecimentos como a análise, a estatística, a relação causa-efeito, etc...

Por outro lado, é preciso ter em conta a renovação das necessidades criadas pelo modelo competitivo e pelas mutações tecnológicas e organizacionais actualmente em curso. Um dos objectivos prioritários das organizações actuais é a qualidade. Além disso, as novas formas de organização do trabalho têm o carácter de uma prescrição centrada em objectivos e não em comportamentos, sendo baseadas em

“A Europa tem do mercado de trabalho uma concepção que eu apelidaria de “proteccionista”. Os Estados Unidos têm uma concepção mais “pragmática” e considero que esta visão permite conciliar melhor a procura e a oferta de emprego.

“... a escola deve fornecer uma ampla base de conhecimentos gerais que vá além das disciplinas tradicionais, o que inclui métodos e conhecimentos como a análise, a estatística, a relação causa-efeito, etc.”

“... as novas formas de organização do trabalho têm o carácter de uma prescrição centrada em objectivos e não em comportamentos, sendo baseadas em métodos diferentes, tais como a resolução de problemas. Ora isto altera radicalmente a natureza e a temporalidade das nossas necessidades...”



“... a empresa faz um investimento considerável na formação profissional, mas não podemos esquecer que ela constitui um sistema económico que funciona segundo uma lógica de produção e competitividade.”

métodos diferentes, tais como a resolução de problemas. Ora isto altera radicalmente a natureza e a temporalidade das nossas necessidades, pois já não bastam conhecimentos empíricos que se desenvolveriam com a experiência.

FOR: No que diz respeito ao financiamento da formação, como vê a evolução da partilha de responsabilidades entre o Estado, as empresas e os indivíduos?

CC: A nível da formação dos jovens, temos o exemplo da participação das empresas nos contratos de formação no trabalho, uma das medidas tomadas em Itália a favor da inserção dos jovens. Uma outra consistiu em relançar a aprendizagem que, não obstante a sua grande tradição no passado, perdeu terreno nos últimos tempos. Existem também propostas relativas à inserção dos jovens que serão analisa-

das pelo próximo governo, pois consideramos que os jovens são indispensáveis à nossa competitividade.

Relativamente à formação contínua, a empresa faz um investimento considerável na formação profissional, mas não podemos esquecer que ela constitui um sistema económico que funciona segundo uma lógica de produção e competitividade. Os indivíduos têm, por outro lado, uma parte de responsabilidade, visto que também eles não escapam à competitividade, nos mercados de trabalho interno e externo.

E uma outra parte da responsabilidade cabe aos poderes públicos nacionais e europeus, no sentido de desenvolverem as políticas adequadas. A construção da Europa política não é menos essencial que a da Europa dos mercados e da moeda única, de modo a que ela possa dar o seu contributo para um novo equilíbrio mundial.

Bruno Trentin

Licenciado em Direito, em Pádova. É deputado do Parlamento Nacional entre 1962 e 1966, ano em que cessa a sua actividade parlamentar, por razões de incompatibilidade. Trabalha, desde 1949, no Gabinete de Estudos Económicos da CGIL (Confederação Geral Italiana do Trabalho). Em 1958, é eleito Vice-secretário da CGIL. Em 1962, é nomeado Secretário-geral da FIOM, mantém esta função, bem como a de Secretário-geral da Federação Unitária dos Metalomecânicos (F.L.M.) até 1977, ano em que é eleito Secretário nacional da CGIL. Em 29 de Novembro de 1988, é eleito Secretário-geral da Confederação Geral Italiana do Trabalho, funções que exerce actualmente.

Entrevista com Bruno Trentin, secretário-geral da CGIL¹⁾

realizada por Fernanda Oliveira-Reis



FOR - Em sua opinião, quais as razões que fazem com que, na Europa, o efeito do crescimento sobre o emprego se faça sentir menos que nos Estados Unidos ou no Japão, por exemplo?

B.T. - Em primeiro lugar, existe um problema de estatísticas que não podemos subestimar. Não dispomos de estatísticas homogêneas, nem ao nível da União Europeia, nem dos outros países industrializados. Os critérios para identificar tanto o emprego, como a taxa de desemprego são muito diferentes e as divergências existentes resultam provavelmente mais de factores de classificação que de fenómenos reais. É óbvio que as estatísticas não explicam tudo.

Nos Estados Unidos, a relação existente entre o aumento do PNB e o aumento do emprego está ligada à multiplicação de formas de emprego relativamente precárias. Mesmo se as estatísticas americanas não permitem, pelo menos à escala fede-

1) A CGIL é uma das três grandes confederações italianas que reúnem os trabalhadores



ral, estabelecer uma distinção rigorosa entre empregos a tempo parcial, empregos a termo certo e outras formas de emprego, é claro que, a certa altura, o governo americano optou por desacelerar o desenvolvimento e a racionalização resultante das transformações tecnológicas no sector dos serviços, de modo a permitir o aumento do emprego neste sector, sob as mais diversas formas.

O forte crescimento do emprego nos EUA é, pois, fundamentalmente alimentado pela criação de empregos sem estabilidade, que resultam, em geral, de uma relação directa entre trabalhador e empregador, não se encontrando, portanto, sujeitos a negociação colectiva. São marcados pela incerteza e por uma muito rápida mobilidade, alternando com períodos de desemprego. E pudemos assistir, de facto, a um considerável crescimento dos empregos no sector dos serviços, enquanto que, paralelamente, baixava a taxa de produtividade na indústria, retardando, assim, em parte, o processo “de expulsões” neste sector.

Ora, penso que é preciso interrogarmo-nos sobre esta dinâmica que, nos últimos dez anos, implicou uma redução de cerca de 15 % dos salários médios dos trabalhadores com contrato a termo incerto, bem como a supressão de todo um conjunto de vantagens sociais, ainda que o rendimento global do agregado familiar não tenha necessariamente sido alterado, devido ao contributo dos outros membros da família que encontraram oportunidades de emprego no sector dos serviços.

E hoje, nos Estados Unidos, reflecte-se não apenas sobre os efeitos de “polarização” ao nível dos salários, mas também no enorme “desperdício” de recursos que essa situação acarretou: um sistema de serviços extremamente ineficaz e oneroso para a colectividade no seu todo e uma relação, que permanece muito baixa, entre capital e número de pessoas ocupadas. Isto explica, aliás, que actualmente, nos Estados Unidos, as pessoas se interroguem sobre a importância de reconstruir um serviço nacional de saúde que ofereça garantias aos cidadãos que trabalham, mas que permita igualmente economizar uma enorme quantidade de recursos que são hoje esbanjados por uma concorrência e competição anárquicas.

No que diz respeito à União Europeia e às diferenças entre países, a explicação do relativo “sucesso” do caso italiano reside na multiplicação de formas de emprego bastante diferentes das que predominam nas grandes empresas. Ao contrário do Japão, no caso da Itália, não é possível falar de um duplo mercado de trabalho, mas sim de uma interpenetração entre formas de emprego estáveis e formas de emprego que estão, frequentemente, muito próximas de empresas em nome individual ou de tipo familiar que operam em regime de subcontratação com grandes e médias empresas. Neste caso, é por vezes difícil discernir se se trata de trabalhadores assalariados ou de pequenos empresários.

O que me parece importante salientar é o facto de, nos últimos vinte anos, o trabalho no domicílio ter mudado a sua imagem, a sua forma institucional e, ao mesmo tempo, a sua qualidade. Há vinte anos, esta forma de trabalho achava-se concentrada nos sectores tradicionais como, por exemplo, os têxteis e a confecção. Actualmente, encontra-se presente em quase todos os ramos de actividade, inclusivamente na indústria mecânica, no sector da química fina, etc.

Estamos, portanto, perante uma transformação do mercado e das relações de trabalho que, sem assumir a dimensão alcançada nos Estados Unidos, e não estando exclusivamente concentrada no sector dos serviços, se concilia com um sistema de redes empresariais, em que existe um núcleo relativamente reduzido de trabalhadores com contrato a termo incerto e um número muito superior de trabalhadores com contrato a termo certo que, ao longo da sua vida profissional, passam de um sector ou ramo para outro.

Além disso, estou convencido de que, se pudéssemos dispor de estatísticas sobre “formas informais” de trabalho, isto é, trabalho clandestino, as diferenças entre os países da União Europeia esbater-se-iam consideravelmente.

FOR - Como se reposicionam os sindicatos perante as evoluções do mercado de trabalho e, nomeadamente, face a essa tendência para a erosão da dimensão colectiva das negociações,

“O forte crescimento do emprego nos EUA é pois, fundamentalmente alimentado pela criação de empregos sem estabilidade, ... não se encontrando sujeitos a negociação colectiva, ... marcados pela incerteza e por uma muito rápida mobilidade, alternando com períodos de desemprego.”

em Itália “Estamos ... perante uma transformação do mercado e das relações de trabalho que, ... se concilia com um sistema de redes empresariais, em que existe um núcleo relativamente reduzido de trabalhadores com contrato a termo incerto e um número muito superior de trabalhadores com contrato a termo certo ...”

“... estou persuadido de que, se pudéssemos dispor de estatísticas sobre “formas informais” de trabalho, isto é, trabalho clandestino, as diferenças entre os países da União Europeia esbater-se-iam consideravelmente.



“... embora existam na Europa sistemas nacionais, públicos, de protecção social, existe também um crescente número de trabalhadores que já não reúnem as condições tradicionais para a eles ter acesso.”

“Penso ... que nos próximos anos se abandonará a distinção entre trabalho típico e trabalho atípico, sobretudo quando este último englobar a maior parte das formas de emprego.”

que evocou no caso dos Estados Unidos, mas que podemos considerar estar também presente, talvez em menor grau, na Europa?

B.T. - Em primeiro lugar, é necessário distinguir entre a redução do poder de negociação dos sindicatos, que foi dramática nos Estados Unidos e não negligenciável em praticamente todos os países, e a questão do sistema geral de protecção social, que só poderá ser assegurado por uma legislação que reconheça direitos universais aos trabalhadores e ao qual a negociação colectiva deve dar o seu contributo.

Nos Estados Unidos, o sistema de protecção social é confiado à negociação colectiva na empresa, excluindo o conjunto de activos que trabalham no sector dos serviços, precisamente aquele que foi responsável pelo aumento do emprego durante os últimos anos. Quando sobreveio a crise da indústria, a baixa de produtividade conduziu a uma redução dos salários e, de repente, à supressão de uma série de cláusulas que constituíam o sistema de “bem-estar social” nos Estados Unidos.

Este sistema de apoio às necessidades sociais dos trabalhadores e dos seus agregados familiares, muito diversificado entre as empresas, desmoronou-se praticamente ao longo dos últimos dez a quinze anos, e é por isso que a administração americana repensa hoje, em novos moldes, o problema do “Estado social”. E creio que os Estados Unidos antecipam, de certa forma, a reflexão que a Europa deveria dedicar a esta questão, uma vez que, embora existam sistemas nacionais, públicos, de protecção social, existe também um crescente número de trabalhadores que já não reúnem as condições tradicionais para a eles ter acesso. O problema consiste, portanto, em garantir os mesmos direitos a uma multitude de trabalhadores que possuem uma relação de trabalho absolutamente atípica e que, sabemos hoje, terão de mudar de emprego várias vezes, ao longo da sua vida profissional.

Isto obriga a repensar totalmente os critérios de financiamento do Estado social, visto que, se é necessário proteger da mesma forma um trabalhador a tempo parcial e um trabalhador sazonal, ocupado durante seis meses do ano, ou um

trabalhador que possui uma série de contratos a termo certo para fornecer serviços, é óbvio que o sistema da contribuição social não pode funcionar.

Os Estados Unidos procuram uma solução e analisam, entre outras, a ideia da criação de uma carta de direito que permitiria a qualquer cidadão, qualquer que fosse a sua forma de trabalho, o acesso às vantagens do Estado social, quer em termos de reforma ou de saúde. Este sistema, de carácter universal, seria financiado através da política fiscal e não através da política de contribuição social, que predomina em toda a Europa, à excepção da Inglaterra.

Em minha opinião, a Europa irá enfrentar um problema idêntico, quando, não apenas a procura mas também a oferta de trabalho evoluírem no sentido da predominância do trabalho atípico. Penso, aliás, que nos próximos anos se abandonará a distinção entre trabalho típico e trabalho atípico, sobretudo quando este último englobar a maior parte das formas de emprego. Por detrás deste tipo de trabalho, perfilam-se as evoluções da tecnologia, da organização do trabalho, das especializações, mas também o peso das aspirações expressas pelas novas gerações.

Regressemos agora à questão da negociação colectiva e do reposicionamento dos sindicatos face às evoluções do mercado de trabalho. Os sindicatos correm, efectivamente, o risco de perder terreno em relação a uma sociedade em completa mutação, não apenas na perspectiva da composição social do mundo do trabalho, como também das prioridades e necessidades sentidas por um mundo tão diversificado. Não podemos, contudo, aceitar que tudo se reconstrua em função do trabalhador individualmente considerado. Pessoalmente, não acredito num sistema de formação permanente que seja assumido exclusivamente pelo indivíduo. É preciso uma dimensão colectiva, sobretudo se aceitarmos que existirá uma grande mobilidade e, por isso, novas exigências em termos de formação de base, bem como a intervenção de processos de requalificação, sempre mais acelerados.

A grande questão que se coloca ao Estado social, constituindo a grande prioridade



das sociedades contemporâneas, é a da redefinição da formação em todas as suas vertentes. De facto, quando, mesmo nos Estados Unidos, se fala de uma redução dos salários, se analisarmos as estatísticas, verificaremos que aqueles que frequentaram a escola secundária têm menos a perder que os que não o fizeram; que aqueles que possuem formação universitária têm muito pouco a perder e ainda que os que completaram a sua formação tendem a ganhar, de um modo geral. O que mostra que, mesmo num contexto de desregulamentação, o peso da formação é decisivo.

FOR - Como seria uma formação capaz de apoiar uma política activa do mercado de trabalho?

B.T. - Primeiro, é necessário dar a todos os trabalhadores, principalmente aos jovens, uma formação de base capaz de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho, independentemente da actividade específica que poderão exercer. Isto implica reformas radicais do sistema escolar e do sistema de formação profissional. Uma primeira medida poderia consistir em aumentar a idade da escolaridade obrigatória em certos países, nomeadamente em Itália, desde que este aumento permita a aquisição de diplomas susceptíveis de reconhecimento no mercado de trabalho. Por outro lado, seria necessário reflectir sobre a possibilidade de criar diplomas de “vida profissional em curso”, vendáveis em termos de formação e mercado de trabalho, visto não o serem actualmente. Ao nível da escola secundária, seria necessário prever um diploma que pudesse, por si só, garantir novas condições de acesso ao mercado de trabalho e servir de base a sucessivos cursos de especialização que o Estado deverá promover junto das empresas, assumindo uma parte do custo destas formações. Uma opção deste género pressupõe uma mudança radical das relações escola-indústria e escola-empresa.

Uma questão de fundo com a qual somos confrontados, actualmente, em Itália, tanto no que diz respeito à formação inicial, como à formação contínua, é a da falta de formadores em contacto directo com as transformações técnico-organizacionais do mundo do trabalho. É, pois, necessário

pensar numa política que preveja estágios em empresas e relações mais permanentes entre a empresa e a universidade e entre a empresa e a escola secundária, relações alicerçadas em convenções que permitam, por exemplo, que operadores das empresas dêem o seu contributo à formação na escola pública. Há tabus que têm de ser ultrapassados, embora fixando regras “transparentes”, para se chegar a um equilíbrio de “influências”, aceitável por todas as partes envolvidas. Em relação a esta problemática, o papel do Estado assume uma importância estratégica.

Uma outra questão fundamental é a definição das condições de criação de um verdadeiro sistema de formação permanente. Isto implica, porém, repensar completamente a formação na empresa e as formas do seu financiamento. Embora aceitando que o trabalhador deve contribuir para o financiamento da sua própria formação, quando a mesma visa produzir resultados reais em termos de trajectória profissional e pessoal, consideramos que deverá existir um contributo obrigatório da parte da empresa, para que esta considere o trabalhador como um investimento que poderá ser amortizado ao longo do tempo. Se se tratar apenas de um investimento feito pelo Estado ou pela colectividade, a empresa adoptará mais facilmente uma política de substituição da mão-de-obra que uma política de re-qualificação, justamente porque não investiu no capital humano.

Dispomos, no caso da Itália, de uma experiência de co-financiamento que merece, ainda hoje, ser reanalisada e reutilizada. Consiste na possibilidade de os trabalhadores utilizarem, numa acção de formação de qualquer tipo, um certo número de horas pagas pela empresa, desde que o trabalhador demonstre que dedica a essa mesma formação um número de horas pelo menos duplo do número de horas pago pela empresa.

FOR - O desemprego é hoje largamente constituído por um desemprego de longa duração que afecta sobretudo as pessoas pouco qualificadas. Embora a formação, por si só, não seja suficiente para criar emprego, que medidas em termos de formação teria a propor para estes destinatários?

“... mesmo num contexto de desregulamentação, o peso da formação é decisivo.”

“... seria necessário reflectir sobre a possibilidade de criar diplomas de “vida profissional em curso”, vendáveis em termos de formação e mercado de trabalho, visto não o serem actualmente.”

no financiamento da formação contínua “... consideramos que deverá existir um contributo obrigatório da parte da empresa, para que esta considere o trabalhador como um investimento que poderá ser amortizado ao longo do tempo.”



“Teremos provavelmente de pensar em estruturas regionais nas quais a empresa, o Estado e os sindicatos se comprometam a ministrar, se necessário, uma formação de base tendente a erradicar as formas de analfabetismo existentes, bem como elementos de cultura profissional que garantam a polivalência no futuro.”

“Assim, é preciso repensar primeiro o sistema público, não para o privatizar, mas para redefinir regras de transparência e as relações com o mundo industrial e empresarial...”

B.T. - Teremos provavelmente de pensar em estruturas regionais nas quais a empresa, o Estado e os sindicatos se comprometam a ministrar, se necessário, uma formação de base tendente a erradicar as formas de analfabetismo existentes, bem como elementos de cultura profissional que garantam a polivalência no futuro.

Na crise do Estado-providência, existe uma parte de péssima gestão do próprio Estado. No caso da formação, a crise financeira do Estado-providência começa no momento em que um crescente número de jovens abandona a escola secundária a meio do percurso e a escola permanece à margem das evoluções que a sociedade conheceu nos últimos anos.

Reiterando a importância das formas de parceria entre o Estado e os vários parceiros sociais, penso que primeiro seria preciso repensar completamente os sistemas públicos e fazer da formação nas escolas públicas e universidades um dos instrumentos da formação permanente. É, por exemplo, necessário prever que a formação na empresa poderá ter uma relação de “feed-back” com a escola pública e a universidade. E, no caso das formações de nível mais elevado, não é de excluir a hipótese de um sistema tripartido garantir o financiamento de cursos e estágios junto da universidade, desde que esta conte, entre os seus professores, dirigentes de empresas que, mediante contrato, exerçam paralelamente, durante dois ou três anos, uma actividade de formação. As universidades deviam, além disso, promover uma certa flexibilização do sistema, designadamente através da criação de diplomas que sancionem dois anos de formação.

Assim, é preciso repensar primeiro o sistema público, não para o privatizar, mas

para redefinir regras de transparência e as relações com o mundo industrial e empresarial, o que permitiria uma grande economia de recursos que são, hoje, completamente esbanjados.

FOR - Tendo em conta a estrutura industrial em Itália, quais lhe parecem ser os principais problemas que se colocam a nível da formação dos trabalhadores das PME?

B.T. - Em Itália, esse aspecto constitui um verdadeiro problema que devia conduzir à formação de uma parceria entre os sindicatos e as empresas, a nível de confederação e por ramo. Esta parceria deveria prever o funcionamento de centros regionais, geridos pelos parceiros sociais, com vista ao desenvolvimento de iniciativas de formação, utilizando programas que seriam previamente discutidos em conjunto.

Isto supõe a existência de observatórios sobre formação profissional, em todas as áreas industriais italianas, e de centros de formação profissional capazes de servir um considerável número de pequenas e médias empresas. Fizemos uma experiência e, globalmente, os resultados não são desanimadores. Em Itália, existe uma progressiva tomada de consciência do facto de que é neste terreno que se jogará o destino da concorrência e da competitividade entre as empresas e entre as grandes áreas regionais, no âmbito da mundialização da economia. O trabalho é, talvez, o património com menos mobilidade, relativamente às tecnologias, ao património das empresas, aos investimentos e aos capitais, sobretudo entre países. Mas é justamente este património que constitui a riqueza de um país.

A política do mercado de trabalho da Suécia: Um remédio para o desemprego?

Porque razão o desemprego na Suécia, durante os anos 70 e 80, era consideravelmente mais baixo do que na maioria dos outros países europeus? O debate tem sido feito fundamentalmente em torno de três explicações:

- ❑ O sistema sueco de negociações salariais e acordos centrais, que tem mantido o aumento dos salários reais a um nível relativamente baixo;
- ❑ A política macroeconómica e os seus efeitos de adaptação, causados pelas repetidas desvalorizações e um forte aumento de emprego no sector público;
- ❑ A política de mercado de trabalho, com a sua forte ênfase no “princípio do emprego”, que difere das políticas de muitos outros governos europeus.

O presente ensaio tem por objectivo observar com maior atenção a terceira destas explicações, a política de mercado de trabalho do governo sueco, que tem gozado de uma reputação internacional, como ingrediente particularmente bem sucedido do “modelo sueco”. Nos últimos anos, têm sido desenvolvidas várias teorias para analisar os programas do mercado de trabalho e os seus efeitos nos salários e no emprego global. A investigação chamou a atenção para a possibilidade da existência de problemas de eficácia na política de mercado de trabalho. Os programas podem gerar efeitos contraproducentes de tal forma graves na situação geral do emprego, que o desemprego não tenha sido afectado, ou mesmo tenha aumentado. Daremos uma panorâmica das teorias, apresentaremos os resultados empíricos de vários estudos suecos nesta área e debateremos o que pode ser aprendido com as experiências da Suécia.

A política de mercado de trabalho do governo consiste, por um lado, em prestar

apoio passivo aos desempregados (sob a forma de pagamento de subsídios de desemprego ou uma pensão de reforma antecipada), e por outro lado, em várias medidas activas, ou seja, programas de mercado de trabalho. Estes últimos consistem, em grande medida, não só em trabalho de assistência e formação profissional para o mercado de trabalho, mas também em medidas selectivas destinadas especialmente aos jovens e aos deficientes. O volume das medidas activas de emprego, torna a Suécia um dos países mais avançados da Europa, em termos do nível de gastos e do número de pessoas envolvido. A Figura 1 mostra os números do desemprego declarado e das pessoas que participaram em programas de mercado de trabalho, na Suécia, durante o período de 1970-1993. No entanto, estes números, só por si, não permitem deduzir que a taxa de desemprego comparativamente baixa constitui largamente um efei-

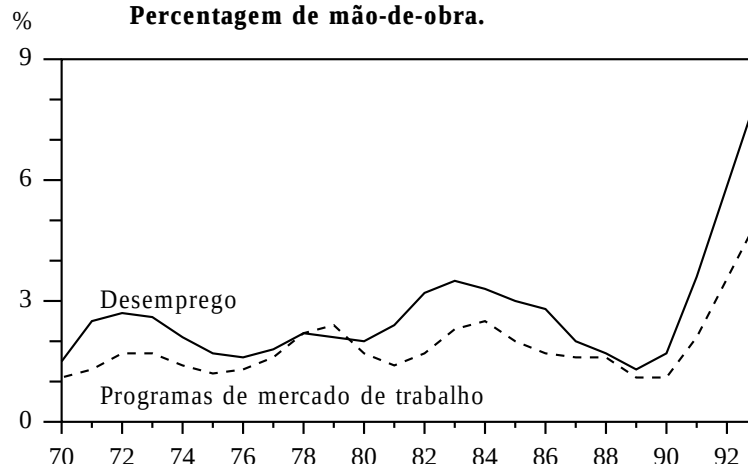


Per Skedinger

Presentemente, exerce a sua actividade no Instituto Industrial de Investigação Económica e Social (IUI), Estocolmo. Áreas de investigação: Efeitos das Políticas de Mercado de Trabalho, Salários e Análise do Emprego.

Até à última crise económica, a taxa de desemprego na Suécia era mais baixa do que na maioria dos outros países europeus. Afirma-se frequentemente que este registo extraordinário se deve, em grande medida, às políticas de mercado praticadas na Suécia. Este artigo pretende discutir a investigação recente sobre os efeitos macroeconómicos destas políticas e demonstrar que os benefícios alegados são provavelmente exagerados.

Figura 1: Desemprego e Programas de Mercado de Trabalho 1970-93. Percentagem de mão-de-obra.



Fontes: Estatísticas da Suécia (SCB) e Conselho Nacional do Mercado de Trabalho (AMS).

Nota: Os programas de mercado de trabalho incluem formação profissional no mercado de trabalho (excl. formação na empresa), trabalho de assistência e medidas especiais para os jovens.



“... os programas de mercado de trabalho ... consistem, em grande medida, não só em trabalho de assistência e formação profissional para o mercado de trabalho, mas também em medidas selectivas destinadas especialmente aos jovens e aos deficientes.”

“Foram desenvolvidas duas teorias, relativamente aos efeitos dos programas de mercado de trabalho, na situação geral do emprego.”

“Ao contrário de outros desempregados que têm uma ligação mais estreita com o mercado de trabalho, os desempregados de longa duração não contribuem para manter um baixo nível de aumento dos salários.”

to da política de mercado de trabalho do governo sueco.

Foram desenvolvidas duas teorias, relativamente aos efeitos dos programas de mercado de trabalho, na situação geral do emprego. A primeira destas teorias, representada, entre outros, pelos investigadores britânicos Richard Layard e Richard Jackman, salienta as possibilidades dos programas de manterem ou elevarem o nível da formação da mão-de-obra e abrirem caminho para estratégias mais eficazes de procura de emprego. Observando-se a política governamental de mercado de trabalho sob esta perspectiva, considera-se que esta aumenta o volume da mão-de-obra “efectiva”, o que, por sua vez, origina uma maior competição pelos empregos, restrição dos salários e, deste modo, um acréscimo do emprego em geral. Um factor crucial determinante para o volume desta mão-de-obra “efectiva”, é o número dos desempregados de longa duração. Ao contrário de outros desempregados que têm uma ligação mais estreita com o mercado de trabalho, os desempregados de longa duração não contribuem para manter um baixo nível de aumento dos salários. Isto poderá dever-se ao reduzido esforço de procura de emprego, por parte dos desempregados de longa duração, ou à relutância das entidades empregadoras em os contratarem. Assim, os aumentos dos salários mantêm-se elevados, mesmo com uma elevada taxa de desemprego e, em consequência, o desemprego continua a crescer.

A outra teoria, cujo principal representante é Lars Calmfors, da Universidade de Estocolmo, chama a atenção para o facto de os programas poderem influenciar as negociações salariais entre os sindicatos e as entidades empregadoras, de modo a elevarem os salários. Os sindicatos consideram também a situação dos seus sócios desempregados, uma situação que é largamente determinada pela dimensão do desemprego e pelas possibilidades alternativas de ganhar um salário. Segundo esta teoria, os programas do governo reduzem os efeitos negativos de um despedimento, enfraquecendo assim os incentivos para a moderação dos salários. Exactamente em que medida enfraquecem estes incentivos, depende de factores como o nível dos benefícios pagos, a

duração da participação no programa e até que ponto a participação no programa contribui para se obterem períodos adicionais de subsídios de desemprego. Consequentemente, os programas podem resultar em salários mais elevados, excluindo assim uma grande quantidade de empregos regulares. Considera-se ainda que as medidas activas reduzem o incentivo para o indivíduo procurar emprego, durante o período de participação no programa, o que, por seu turno, resulta numa taxa mais elevada de desemprego. Desta forma, se o efeito total destes factores for suficientemente forte, o emprego regular pode ser de tal modo deslocado, que o desemprego aumenta, em termos reais.

O conhecimento empírico dos vários efeitos dos programas governamentais de mercado de trabalho é baseado, tanto em micro, como em macroavaliações. Os microestudos concentram-se nos efeitos sobre os salários e o emprego, relativamente aos participantes nos programas. Embora a actividade de pesquisa neste campo tenha sido bastante intensa, até agora, os resultados ainda não permitiram formar uma imagem clara. As dificuldades metodológicas decorrem do facto de que a participação no programa raramente é um processo aleatório. Se, por exemplo, as pessoas que participam em programas de formação, tendem a ser mais produtivas e com mais capacidade de se empregarem, do que outros desempregados, o efeito do programa será sobreavaliado, devido àquilo a que foi denominado “tendência selectiva”. Para lidar com este problema, têm sido desenvolvidos novos métodos, nomeadamente nos Estados Unidos, mas os resultados acabaram por ser muito sensíveis ao método particular aplicado pelo investigador.

Os macroestudos tentam determinar os efeitos dos programas em toda a economia, analisando os efeitos sobre o emprego global e sobre os salários, isto é, as consequências gerais, também para aqueles que não participam nos programas. A maioria destes últimos estudos foi efectuada nos países escandinavos, o que talvez seja natural, dado a forte ênfase que ali é colocada nas políticas activas de mercado de trabalho. Os estudos efectuados noutros países usam como norma as medidas de dispêndio da actividade do programa,



um método que tem vários inconvenientes (ver OCDE, 1993, e as respectivas referências). Por exemplo, se se pretende analisar os efeitos das transferências do desemprego declarado, para os programas, a medida apropriada é o número de pessoas envolvidas nos programas e não os gastos. Todos os estudos suecos a que a seguir fazemos referência, utilizam dados sobre a participação nos programas.

Os quadros 1 e 2 mostram os resultados de vários macroestudos suecos sobre os efeitos dos programas de mercado de trabalho nos salários e no emprego. Uma parte fundamental das pesquisas feitas neste campo, centram-se na questão de diferentes tipos de programas - serviço de assistência, por um lado, e formação profissional para o mercado de trabalho, por outro - poderem apresentar efeitos diferentes. A maior parte dos estudos, porém, não diferencia entre os tipos de programas. A medição global utilizada nestes estudos surge nos quadros como "trabalho de assistência + formação profissional".

A asserção de que um aumento (a curto prazo) do desemprego declarado contribui para uma pressão no sentido de manter os salários mais baixos, tem o apoio teórico e de uma grande quantidade de literatura empírica produzida na Europa e noutros lugares. Uma questão muito mais controversa é a dos efeitos dos programas de mercados de trabalho na formação de salários, dado que as teorias em concorrência oferecem diferentes respostas. O quadro 1 mostra a previsão dos efeitos salariais dos programas de mercado de trabalho, a determinados níveis, sobre o desemprego declarado (que é restritivo, em termos de salários). Um efeito positivo (+) / negativo (-) significa que um aumento do número de pessoas que participam em programas tem um efeito de acréscimo/decréscimo salarial. Um zero (0) no quadro indica que os salários não são afectados, mas isto significa igualmente que uma transferência de pessoas do desemprego declarado para a participação nos vários programas não tem como resultado uma restrição dos salários. Deve salientar-se que este resultado é quase tão grave, como se o efeito tivesse sido positivo. O quadro indica que os estudos demonstraram, na sua maioria, que os programas não reduzem a pressão sobre

Quadro 1

Estudos empíricos dos efeitos dos programas governamentais de mercado de trabalho sobre os salários

Estudo	Programa	Efeito
Calmfors & Forslund (1991)	Trab. assist. + Form. prof.	+
Calmfors & Nymoén (1990)	Trab. assist. + Form. prof.	0
Edin, Holmlund & Östros (1993)	Trabalho de assistência	-/0
	Formação profissional	-/0
Forslund (1991)	Trab. assist. + Form. prof.	+
Forslund (1992)	Trabalho de assistência	+
	Formação profissional	-
Holmlund (1990)	Trab. assist. + Form. prof.	0
Löfgren & Wikström (1991)	Formação profissional	0
Skedinger (1992)	Trabalho de assistência	+

os salários¹⁾. A teoria Layard-Jackman, acima referida, parece, assim, dispor de pouco apoio. Na Suécia, a publicação destes estudos provocou um animado debate, o que não é totalmente surpreendente, dado que as conclusões diferem tanto da opinião conceituada dos economistas e dos profissionais da especialidade. Alguns dos contributos dados até agora para o debate, encontram-se reproduzidos em Bergström (1993).

Muito poucos estudos analisaram os programas em termos do seu efeito no emprego e os resultados não são conclusivos (ver quadro 2). Um projecto de investigação do Instituto Industrial de Investigação Económica e Social (Industriens Utredningsinstitut, IUI) e do Instituto de Estudos Económicos Internacionais, da Universidade de Estocolmo (Institutet för internationell ekonomi, IIES) encontra-se actualmente numa fase de pesquisa dos efeitos da formação no mercado de trabalho e do trabalho de assistência no desemprego total, isto é, o desemprego declarado e o número de pessoas que participa nos programas governamentais (Calmfors & Skedinger, 1994). Este estudo baseia-se em dados regionais para o período 1965-1990 e toma em consideração as grandes variações regionais no volume do programa, bem como a taxa de desemprego. O estudo analisa igualmente os efeitos, so-

“... os estudos demonstram, na sua maioria, que os programas não reduzem a pressão sobre os salários.”

“Muito poucos estudos analisaram os programas em termos do seu efeito no emprego e os resultados não são conclusivos.”

1) Os estudos são baseados numa vasta gama de dados e empregam igualmente vários métodos de estimativa. Por isso, deverá ser salientado que os estudos baseados em dados melhores e/ou métodos estatísticos, não apresentaram resultados mais favoráveis para a política governamental de mercado de trabalho. Tanto quanto é do meu conhecimento, a única prova comparável, para países não escandinavos, é um estudo da OCDE (1993). Utilizando dados relativos aos custos e à participação, para programas de mercado de trabalho da França e da Alemanha, a OCDE conclui que maiores índices de participação não têm um efeito significativo nos aumentos salariais. Por contraste, um maior dispêndio por participante reduz a pressão sobre os salários. Contudo, não é claro em que medida os dados relativos aos custos, utilizados no relatório, medem as diferenças de qualidade.



“Já foi demonstrado que os programas de mercado de trabalho podem ter um efeito de acréscimo dos salários e não podemos ter a certeza de que as medidas tomadas tenham realmente reduzido o desemprego total. No entanto, de uma forma geral, os resultados mostram-se mais favoráveis para os programas de formação profissional do que para o trabalho de assistência.

bre a taxa de desemprego global, da maior ênfase colocada durante os anos 80 nas medidas dirigidas aos jovens. Os jovens são, em grande medida, estranhos ao mercado de trabalho e é uma questão interessante saber se direccionar medidas para um grupo deste tipo reduz a pressão salarial. As medidas dirigidas aos que se encontram de fora, não aumentam o bem-estar daqueles que já possuem empregos, como acontece com as políticas que são neutras a este respeito e é possível que isso conduza a menores exigências, em termos de aumentos de salário. Pela mesma razão, é de esperar que as medidas dirigidas exclusivamente aos que se encontram dentro do mercado de trabalho, tais como a formação nas fábricas, tenham efeitos negativos na moderação dos salários, mas este facto não foi testado por falta de dados regionais. A formação nas fábricas atingiu o seu período áureo durante a recessão do fim da década de 70 mas, desde então, não tem sido tão utilizada, como os programas regulares de formação profissional.

Os resultados preliminares deste projecto de investigação, indicam grandes diferenças entre os programas. O trabalho de assistência não parece contribuir para um acréscimo do emprego, enquanto que a formação profissional no mercado de trabalho mostra resultados mais positivos. Todavia, não conseguimos tirar quaisquer conclusões específicas, no que respeita à ênfase colocada nos programas dirigidos à juventude.

Pode considerar-se que a investigação dos últimos anos, no seu todo, levantou várias questões relativas à eficácia dos programas governamentais de mercados de trabalho. Já foi demonstrado que os programas de mercado de trabalho podem ter um efeito de acréscimo dos salários e não podemos ter a certeza de que as medidas tomadas tenham realmente reduzido o desemprego total. No entanto, de uma forma geral, os resultados mostram-se mais favoráveis para os programas de formação profissional do que para o trabalho de assistência. Razões possíveis para esta diferença, são o facto de os programas de formação se encontrarem associados a um maior aumento das competências, menos efeitos directos de deslocação e níveis mais baixos de benefícios, do que o trabalho de assistência. Isto deixa-nos com a questão dos riscos e possibilidades potenciais de uma política activa de mercado de trabalho, na actual situação do mercado de trabalho da Suécia, onde o desemprego é muito mais elevado do que durante os anos 70 e 80. Confiar fortemente em medidas passivas para o mercado de trabalho, como acontece em muitos outros países europeus, claramente não é uma opção atraente.

Conforme fizémos notar, as duas “escolas de pensamento” têm os seus próprios argumentos, relativamente aos efeitos da política de mercado de trabalho. Estes argumentos não devem ser considerados como excluindo-se mutuamente. Obviamente que deve ser prestada uma grande

Quadro 2

Estudos empíricos dos efeitos dos programas governamentais de mercado de trabalho sobre o desemprego

Estudo	Variável Dependente	Programa	Efeito
Calmfors & Skedinger (1994)	Desemprego total	Trab. assist. Form. prof.	+ / 0 -
McCormick & Skedinger (1992)	Desemprego declarado	Trab. assist. + Form. prof.	+
Wadensjö (1987)*	Desemprego declarado	Equipas de jovens	-

Nota: O relatório Wadensjö (1987) restringe-se exclusivamente ao desemprego dos jovens e aos efeitos dos programas no desemprego declarado, para um grupo etário específico. Consequentemente, não foram considerados os efeitos potenciais, relativamente a outros grupos.



atenção às possibilidades de a política governamental impedir um aumento da incidência do desemprego de longa duração. Presentemente, o risco de uma inflação salarial decorrente dessa política, é baixo, embora não deva ser negligenciado, uma vez que o desemprego declarado, na Suécia, atingiu um nível consideravelmente mais elevado, do que nos anos anteriores. Por outro lado, é igualmente importante evitar os efeitos de circuito

fechado, que podem ocorrer como consequência dos elevados benefícios oferecidos pelos programas e as generosas possibilidades de entrar e reentrar nos programas, após surtos de desemprego. O desafio que se coloca aos responsáveis pelas políticas, na Suécia e nos outros países, é de encontrar a combinação ideal de várias medidas activas e passivas e de as conceber de forma muito cuidadosa.

Bibliografia

Berström, V. (ed.) 1993, Varför överge den svenska modellen?, Instituto Sindical de Investigação Económica, Estocolmo.

Calmfors, L. e Forslund, A., (1991), "Real Wage Adjustment and Labour Market Policies: The Swedish Experience", *Economic Journal*, Vol. 101.

Calmfors, L. e Nymoén, R., (1990), "Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries", *Economic Policy*, Nº 11.

Calmfors, L. e Skedinger, P., (1994), "The Employment Effects of Swedish Active Labour Market Policy: An Analysis with Pooled Time-Series and Cross-Section Data", a sair, Instituto de Estudos Económicos Internacionais e Instituto de Investigação Social e Económica, Estocolmo.

Edin, P.A., Holmlund, B. e Östros, T., (1993), "Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence from Micro Data", Documento de Trabalho 1993:1, Departamento de Economia, Universidade de Uppsala.

Forslund, A., (1991), Price and Wage Setting under Imperfect Competition, Departamento de Economia, Universidade de Uppsala.

Forslund, A., (1992), Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik, Suplemento 7, Longtidsutredningen, Ministério das Finanças, Estocolmo.

Holmlund, B., (1990), Svensk lönebildning - teori, empiri, politik, Suplemento 24, Longtidsutredningen, Ministério das Finanças, Estocolmo.

Löfgren, K.G. e Wikström, M., (1991), Lönebildning och arbetsmarknadspolitik, Ds 1991:53, Ministério do Trabalho, Estocolmo.

McCormick, B. e Skedinger, P., (1992), "Why do Regional Unemployment Differentials Persist?", e Skedinger, P., Essays on Wage Formation, Employment and Unemployment. Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomica Upsaliensia 22. Almqvist & Wiksell International, Estocolmo.

OCDE, (1993), Employment Outlook, Julho de 1993, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris.

Skedinger, P. (1992), Essays on Wage Formation, Employment and Unemployment. Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomica Upsaliensia 22. Almqvist & Wiksell International, Estocolmo.

Wadensjö, E., 1987, "The Youth Labour Market in Sweden - Changes in the 1980s", *Economia & Lavoro*, Nº 1.



“... a responsabilidade real de enfrentar a mudança passará cada vez mais do governo para o indivíduo e a reorganização das instituições de ensino, do mercado de trabalho e de segurança social, tornar-se-á cada vez mais importante, de forma a facilitar esta mudança. Esta é a realidade da situação, actualmente muito grave, do mercado de trabalho na Europa, que enfrenta a perspectiva de aumento do desemprego, ou a possibilidade de os investimentos mudarem de rumo, passando a fazer-se em lugares que ofereçam uma mão-de-obra potencialmente mais competente, flexível e menos dispendiosa.

... A reforma necessária para colocar de novo no caminho do crescimento as economias industriais maduras que se encontram estagnadas, tem, assim, de incorporar, como uma característica fundamental, novas instituições que permitam aos indivíduos tomar uma responsabilidade económica significativamente maior pelo seu próprio futuro económico e bem-estar e retirar essas responsabilidades à competência do governo, ou seja, deslocar uma parte significativa do financiamento do ensino, da formação de reciclagem, do seguro do mercado de trabalho e da segurança social, a partir dos impostos, para encargos obrigatórios do indivíduo.”

*) Ver pág. 5

Uma conta individual de investimento educacional

Uma proposta sueca

por Gunnar Eliasson)*

As economias industrializadas maduras enfrentam actualmente uma concorrência radicalmente acrescida nas suas tecnologias de produção tradicionais. Muitas destas economias estão igualmente a sentir sérias dificuldades em construir uma nova indústria para compensar o consequente declínio das suas indústrias maduras. O efeito final tem sido que a capacidade da indústria de gerar valor acrescentado expresso em divisas, não é suficiente para manter as antigas taxas de crescimento de muitas economias europeias e para satisfazer as exigências de contínuo bem-estar económico dos seus cidadãos. A razão deste facto reside, em parte, na falta de competência técnica e de gestão nas empresas existentes. Mas, nos casos em que essa competência industrial existe, a capacidade das nações industriais maduras de mudarem para uma nova competência ou base tecnológica de elevado valor acrescentado, tem sido severamente restringida por factores sociais, notoriamente manifestos no mercado de trabalho.

Para enfrentar com sucesso este desafio de transformação, é necessário atingir a excelência em três áreas (ver Eliasson, 1992a,c):

- (1) formação, para elevar o nível de competência da mão-de-obra;
- (2) bom funcionamento do mercado de trabalho, para estimular o desenvolvimento da competência e para fazer a sua distribuição;
- (3) segurança social, para reduzir as consequências negativas da distribuição, para os grupos de risco.

As funções da educação, do mercado de trabalho e do seguro, têm todas de funcionar bem num único contexto e não podem ser vistas isoladamente. Isto sublinha o facto de que a eficácia da escola depende totalmente de um mercado de trabalho que funcione e de um sistema de segurança social que faça as pessoas terem vontade de avançar e de aceitar, por conta própria, os riscos do mercado de trabalho. Um bom funcionamento, a estes três níveis, é de importância fundamental para a realização e o bem-estar individual. O indivíduo é o primeiro a sofrer as consequências do ajustamento das estruturas económicas, que passam por mudanças radicais e, finalmente, quem tem de fazer o trabalho. O responsável pelas políticas é mais ou menos incapaz de influenciar os resultados individuais do processo de reestruturação e, com as finanças gravemente debilitadas da maioria das economias industrializadas, o sector público já não pode, como antigamente, compensar generosamente os indivíduos afectados pelos resultados imprevisíveis do mercado. Em consequência, a responsabilidade real de enfrentar a mudança passará cada vez mais do governo para o indivíduo e a reorganização das instituições de ensino, do mercado de trabalho e de segurança social tornar-se-á cada vez mais importante, de forma a facilitar esta mudança. Esta é a realidade da situação, actualmente muito grave, do mercado de trabalho na Europa, que enfrenta a perspectiva de aumento do desemprego, ou a possibilidade de os investimentos mudarem de rumo, passando a fazer-se em lugares que ofereçam uma mão-de-obra potencialmente mais competente, flexível e menos dispendiosa.



Como tornar a Europa mais atraente para o investimento

Uma mão-de-obra competente, disponível de uma forma flexível e não demasiado cara, é a atracção decisiva para um novo investimento. Ao mesmo tempo, a situação imprevisível do mercado de trabalho na Europa e a não familiaridade com essa situação, por parte dos indivíduos e dos responsáveis pelas políticas, não vai ajudar a aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho. Perante semelhante situação de incerteza do mercado de trabalho, o desenvolvimento da competência torna-se, naturalmente, a solução política preferida para o problema de crescimento e de desemprego que se coloca às economias industrializadas maduras. Todavia, para que uma política de mercado de trabalho, orientada para a competência, seja bem sucedida, não é necessário apenas um repensar significativo da política. São imprescindíveis competências especiais, por parte dos responsáveis pelas políticas, para além do dispêndio dos dinheiros públicos. Acima de tudo, a gestão das instituições públicas de ensino, do mercado de trabalho e de segurança social terá de ser radicalmente reorganizada. De outro modo, uma política mal concebida poderá resultar em maior prejuízo, do que benefício, conforme estamos agora a começar a compreender (Cf. o artigo de Per Skedinger neste número). As questões fundamentais são: quais as novas competências necessárias, quem é competente para organizar a formação apropriada, quem deverá providenciar o seguro complementar do mercado de trabalho e quem tem maior competência para o fazer? Para além disso, como deverá ser organizado o mercado de trabalho, de forma a tornar eficaz a distribuição das competências e como deverá ser financiado o desenvolvimento contínuo da competência? A única resposta clara a todas estas difíceis questões é que, sem um esforço de investimento decisivo e motivado, por parte do indivíduo interessado, as políticas falharão. Para conseguir essa mobilização de esforço e competência, o indivíduo tem de dominar uma parte significativa dos recursos necessários e ser-lhe permitido tomar a responsabilidade financeira pelo seu próprio futuro.

Dado que o indivíduo, e não a autoridade responsável pela política, é normalmente a entidade mais competente para decidir a este nível, os recursos previamente controlados (através do sistema tributário) pelas autoridades públicas, deveriam ser colocados à disposição do indivíduo. A reforma necessária para colocar de novo no caminho do crescimento as economias industriais maduras que se encontram estagnadas, tem, assim, de incorporar, como uma característica fundamental, novas instituições que permitam aos indivíduos tomar uma responsabilidade económica significativamente maior pelo seu próprio futuro económico e bem-estar e retirar essas responsabilidades à competência do governo, ou seja, deslocar uma parte significativa do financiamento do ensino, da formação de reciclagem, do seguro do mercado de trabalho e da segurança social, a partir dos impostos, para encargos obrigatórios do indivíduo. As questões fundamentais são: quem deverá providenciar um seguro de trabalho credível para o mercado de trabalho e como deverá, exactamente, ser organizado o financiamento da formação no mercado de trabalho? Como se poderá impedir que os indivíduos menos responsáveis se tornem parasitas do sistema, ou deixem que as suas preocupações imediatistas coloquem em risco o seu bem-estar a longo prazo? Formulada deste modo, a solução sugerida para este problema é muito geral e refere-se a todos os tipos de ensino e de seguros, embora a proposta específica que se apresenta a seguir tenha sido desenvolvida como um instrumento para tornar mais eficientes a formação profissional e o seguro de desemprego para os trabalhadores.

Monopólio do Estado ou contas de investimento individual

A ideia de tornar o indivíduo responsável pelo seu próprio bem-estar não é nova. Já foi apresentada por Wicksell (1905), há um século, numa época em que o Estado-providência não passava de um conceito. Bismarck, o homem de Estado realista que conhecemos, compreendeu que o indivíduo e o mercado, naquela época, não conseguiriam chegar à solução do seguro, necessária à estabilidade social e

“Perante semelhante situação de incerteza do mercado de trabalho, o desenvolvimento da competência torna-se, naturalmente, a solução política preferida para o problema de crescimento e de desemprego que se coloca às economias industrializadas maduras.

“As questões fundamentais são: quais as novas competências necessárias, quem é competente para organizar a formação apropriada, quem deverá providenciar o seguro complementar do mercado de trabalho e quem tem maior competência para o fazer? Para além disso, como deverá ser organizado o mercado de trabalho, de forma a tornar eficaz a distribuição das competências e como deverá ser financiado o desenvolvimento contínuo da competência?”



“... o Comité Sueco de Formação Profissional concebeu e depois propôs uma conta de investimento individual destinada à educação, à formação contínua de reciclagem e à reforma.”

política das economias de mercado industrializadas que estavam a despontar. Assim, criou na Prússia o primeiro Estado-providência de cobertura mínima e é importante notar que não se tratava de um sistema baseado em impostos. Era baseado num seguro obrigatório, muito semelhante ao actual seguro automóvel. Os problemas das economias-providência foram-se tornando mais importantes, à medida que os Estados-providência baseados em impostos aumentavam, privando de modo crescente o indivíduo, ou a família, da capacidade financeira para atender às suas próprias necessidades, em termos de seguros e de ensino. Isto funcionou relativamente bem, enquanto as economias se encontravam em crescimento e eram modestas as exigências relacionadas com os serviços oferecidos pelo Estado-providência. À medida que se foram alargando os programas de benefícios e se assistiu a um abrandamento do crescimento económico, começaram a surgir problemas macroeconómicos. A situação actual está, por conseguinte, a expor o sector público de alguns países ocidentais a graves dificuldades financeiras. Além disso, os sistemas existentes poderão ainda estar a reduzir os incentivos para as pessoas procurarem novos empregos e se dedicarem a um aperfeiçoamento contínuo das suas competências, podendo, conseqüentemente, estar a impedir a oferta de mão-de-obra. Há muito tempo que esta possibilidade já foi prevista e sugeridas as respectivas soluções. Eliasson (1976) e Rehn (1983) já tinham sugerido isenções fiscais para dispositivos individuais de seguros, reforma e educação. Mais recentemente, esta preocupação tornou-se mais ameaçadora, porque o Estado tributário não só privou a família dos seus recursos, para agir em seu próprio benefício, mas também sofreu uma deterioração da sua capacidade de providenciar os serviços essenciais de educação, formação profissional e segurança social. A principal razão desta falta de capacidade do sector público, reside nos perversos dispositivos de incentivo associados ao ensino de financiamento público, à formação profissional no mercado de trabalho, à segurança social e à correspondente falta de motivação, compromisso e empenhamento individual.

Uma proposta sueca

Os problemas de financiamento do Estado-providência e dos grupos de risco talvez sejam mais manifestos na Suécia. Para além disso, nos últimos anos, o desemprego declarado aumentou de forma dramática, obrigando radicalmente a repensar os dispendiosos programas de formação de reciclagem.

O recente Comité Sueco de Formação Profissional, que foi incumbido da tarefa de dar ao programa um estatuto de empresa e de preparar a sua privatização (Eliasson, 1992b e Ett hav av möjligheter, 1992¹⁾), observou que a segurança social relacionada com o desemprego, a educação, a formação profissional e a reforma consiste, em larga medida, numa forma de redistribuir o rendimento ao longo do ciclo de vida dos indivíduos, através de muitos impostos públicos e contas de subsídios e, como tal, envolve um risco social e é ineficaz, do ponto de vista do incentivo. Para remediar esta situação, o Comité concebeu (ver Eliasson, 1992b) e depois propôs, uma conta de investimento individual destinada à educação, à formação contínua de reciclagem e à reforma. Uma ideia semelhante foi elaborada mais tarde por Fölster (1993) e generalizada em Andersson, Carlsson Eliasson et al. (1993), de modo a cobrir também um seguro de mercado de trabalho, sob a forma de uma conta do cidadão. Embora esta conta de investimento individual tenha sido concebida tendo em consideração o trabalhador de rendimento médio é muito mais abrangente e deverá cobrir a maioria dos rendimentos. No caso dos desfavorecidos, aplicar-se-á o sistema normal de segurança social, actualmente existente. Isto constitui uma vantagem, uma vez que permite que as autoridades da segurança social concentrem a atenção no pequeno grupo de pessoas com problemas, que necessitam de ajuda, e todas as pesquisas sugerem (Eliasson, 1992c) que o que essas pessoas precisam é de uma atenção dispensada à pequena escala, intensiva e personalizada e não de transferências de dinheiro e de um tratamento anónimo, no seio de burocracias governamentais excessivas. A ideia é de que apenas um mínimo de serviços de educação, seguros e reforma seja coberto pelo orçamento público e financiado atra-

1) “A Sea of Opportunities”, publicações oficiais do governo sueco, SoU 1992:123.



vés dos impostos. Para impedir que se coloque em risco os socialmente fracos, esta cobertura pública mínima terá de ser significativamente menor do que a actualmente providenciada através do orçamento público, nas economias-providência ocidentais. O restante, que será parcialmente obrigatório, será financiado com fundos privados, permitindo ao indivíduo colocar de lado, antes dos descontos, uma parte dos seus rendimentos, numa conta individual de investimento-educação. A dedutibilidade significa essencialmente que o dinheiro correspondente aos impostos passa para uma conta individual de investimento. Isto é muito simples de pôr em funcionamento. Apenas são necessárias a dedução nos impostos e limitações bem definidas, relativamente aos direitos de levantamento. Conforme foi sugerido em Eliasson (1992b) e Andersson, Carlsson, Eliasson et al. (1993), o sistema poderá ser introduzido gradualmente, permitindo-se a dedução a qualquer pessoa que pretenda fazer depósitos nessas contas de investimento na educação, e também, mas não necessariamente, a oportunidade de saldar, através de uma política de pagamento antecipado, os seus actuais compromissos fiscais para com as finanças públicas²⁾. Este dispositivo é semelhante aos direitos de utilização antecipada dos lucros das empresas. Funciona como um programa privado de reforma, em que os fundos destinados à reforma podem ser prematuramente activados para determinados investimentos, como a educação.

A conta de investimento individual na educação

A conta de investimento individual pode ser estabelecida do seguinte modo. Quando nasce, o indivíduo disporá de uma linha de crédito limitada, para utilizar na educação. Durante a sua vida activa, parte do dinheiro pago vai para os encargos com a saúde e para o seguro de desemprego. O capital pode ser levantado em qualquer altura, para investimentos pré-especificados na educação e pagamento dos vários prémios de seguros (desemprego, acidentes, saúde, etc.). Poderia existir um subsídio complementar do governo e o/a empregado/a poderia tam-

bém negociar benefícios suplementares no seu contrato de trabalho. Para limitar o risco social, o investimento na educação, por exemplo, apenas será coberto até um limite pré-estabelecido. Para além disso, o capital remanescente na idade da reforma, será totalmente disponibilizado para benefícios de pensão, uma disposição que reduz o risco social e impede a pessoa de utilizar excessivamente os benefícios do sistema durante a sua fase de acumulação, minimizando assim a necessidade de o governo controlar a má utilização. Para que o indivíduo se preocupe com o crescimento do capital na sua conta de investimento, deverá ser-lhe facultada uma influência significativa na gestão do seu capital, por exemplo, se prefere tê-lo numa conta privada ou numa conta pública, etc. Não deverá haver restrições aos investimentos domésticos. Muito pelo contrário, a gestão desta conta deverá ficar protegida das preocupações de políticas macro-económicas de curto prazo do governo. Deverá ser exclusivamente devotada aos benefícios a longo prazo do indivíduo. O modelo proposto pelo Comité Sueco para a Formação Profissional (ver de novo Ett hav av möjligheter e a análise preparatória mais detalhada, por Eliasson 1992b, e Andersson et al. 1993, capítulos 1, 5 e 6) incluía duas características especiais que tornavam o dispositivo da conta de investimento economicamente eficaz e, ao mesmo tempo, aceitável, do ponto de vista da distribuição dos rendimentos.

A conta de investimento individual é superior a um dispositivo de financiamento colectivo, através da exploração eficaz das competências e incentivos individuais

O Comité concluiu, em primeiro lugar, que, para estimular o esforço e a motivação individual necessários para uma formação profissional bem sucedida, era imprescindível um sistema de incentivos eficaz e que estas contas deveriam, em larga medida, ser geridas pelo indivíduo, para que ele possa evitar ficar desempre-

“Quando nasce, o indivíduo disporá de uma linha de crédito limitada, para utilizar na educação. Durante a sua vida activa, parte do dinheiro pago vai para os encargos com a saúde e para o seguro de desemprego. O capital pode ser levantado em qualquer altura, para investimentos pré-especificados na educação e pagamento dos vários prémios de seguros...”

“Não deverá haver restrições aos investimentos domésticos. Muito pelo contrário, a gestão desta conta deverá ficar protegida das preocupações de políticas macroeconómicas de curto prazo do governo. Deverá ser exclusivamente devotada aos benefícios a longo prazo do indivíduo.”

2) Deve registar-se que a redução gradual da progressividade do sistema sueco dos impostos sobre o rendimento, bem como uma redução generalizada das ambições de igualdade dos responsáveis pelas políticas, significam que medidas deste tipo já não são politicamente tão sensíveis como antigamente.



“A conta de investimento individual ultrapassa as restrições financeiras à educação e à mobilidade, e providencia incentivos aos investimentos economicamente racionais, no campo da educação.”

“Pagar a formação profissional dos mais desfavorecidos aos preços do mercado, atrairá as melhores instituições de formação e resolverá os problemas deste grupo, da melhor forma possível.”

gado, antes de ter direito ao financiamento da formação de reciclagem, através da burocracia do mercado de trabalho - que é actualmente a situação normal na Suécia. Dado que o indivíduo paga uma parte dos custos, através do pecúlio destinado à sua reforma, o risco social pode ser minimizado. Depois, também se torna óbvio que o indivíduo terá um grande incentivo em escolher a formação que aumenta a sua competência e, deste modo, a sua produtividade e capacidade de aumentar os seus rendimentos. De um modo geral, o indivíduo também deverá ter maior competência para fazer essa escolha, do que um burocrata. Caso não se considere suficientemente apto para tomar as decisões de investimento mais apropriadas, poderá sempre solicitar aconselhamento, se considerar que isso é vantajoso. Assim, em média, não deverá haver, nem custos privados, nem sociais, associados ao programa (Eliasson, 1992b). A conta de investimento individual ultrapassa as restrições financeiras à educação e à mobilidade, e providencia incentivos aos investimentos economicamente racionais, no campo da educação. Se os indivíduos escolherem a formação certa que lhes oferece um elevado rendimento pessoal, os resultados a nível macro deverão, conseqüentemente, aumentar, da mesma forma que os seus rendimentos, permitindo assim ao indivíduo recuperar o investimento, financiado através do seu património acumulado para a reforma. Em segundo lugar, o Comité defende que, deste modo, os problemas dos mais desfavorecidos e os efeitos de estigma, podem ser resolvidos com maior eficácia

e de forma mais razoável, do que no actual sistema.

A estigmatização é minimizada

Isto consegue-se permitindo e estimulando, as várias unidades de formação profissional a competirem entre si, através do desenvolvimento de produtos inovadores. Dado que algumas destas agências já obtiveram êxito na angariação de clientes privados e não subsidiados, as técnicas de uma formação bem sucedida têm sido desenvolvidas a preços razoáveis. É conhecido que estes programas geralmente fazem uso dos melhores professores e constituem também operações de elevado custo, mas que as empresas estão dispostas a pagar um preço que cubra os custos mais elevados dos serviços educativos de alta qualidade que recebem. Pode dar-se o caso, conforme julga o Comité, de a formação dos mais desfavorecidos ser ainda mais dispendiosa e exigir professores extremamente competentes. É evidente que isto também tem de ser reconhecido pelos políticos, se pretendem ajudar os desfavorecidos. Pagar a formação profissional dos mais desfavorecidos aos preços do mercado, atrairá as melhores instituições de formação e resolverá os problemas deste grupo, da melhor forma possível. Uma vez que os desfavorecidos passarão a participar em programas de formação privados, inseridos no mercado, os efeitos de estigmatização serão minimizados³⁾.

Bibliografia

Andersson, T., Varlsson, B., Eliasson, G. et al., 1993, Den Inga vägen (A longa estrada), IUI, Estocolmo. Este livro encontra-se actualmente a ser traduzido.

Eliasson, G., 1976, A Household Investment Funds System - A Proposal, Industriekonjunkturen, Ekonomisk Utredningsrapport nr 21, Sveriges Industriförbund, Estocolmo.

Eliasson, G., 1992a, Arbetet (Trabalho), IUI, Estocolmo.

Eliasson, G., 1992b, Marknaden för yrkesutbildning (O mercado da formação profissional), IUI, Documento de Trabalho nº 359, Estocolmo.

Eliasson, G., 1992c, The Markets for Learning and Educational Services - a micro explanation of the

role of education and competence development in macro economic growth, IUI, Documento de Trabalho nº 350b, Estocolmo. A publicar pela OCDE.

Fölster, S. et al., 1993, Sveriges systemkifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering, IUI, Estocolmo.

Rehn, G., 1983, Individual Drawing Rights, in Levin e Schütze (eds.), 1983, Financing Recurrent Education, SAGE Publications, Beverly Hills, Londres, Nova Deli

Wicksell, K., 1905, Socialstaten Nutidssamhället (The Welfare State and Modern Society), Estocolmo, (Albert Bonnier)

3) O argumento relativamente aos mais desfavorecidos é colocado mais claramente em Eliasson (1992b).



A formação profissional dos jovens em França

Um recurso dificilmente valorizável*)

Interrogando-se sobre “o aparecimento de um novo sistema produtivo”, Boyer (1992) faz salientar que o ensino e a formação profissional poderiam situar-se na primeira linha das “determinantes da capacidade dos países em promover um crescimento cumulativo”. Mas esta orientação não poderia ser semelhante a um simples aumento do capital humano. As modalidades de elaboração e de integração deste recurso nas práticas dos agentes e o funcionamento do mercado do trabalho ... pesam da mesma forma sobre os resultados obtidos.

Em França, as taxas de escolarização para além da escolaridade obrigatória (16 anos) têm progredido bastante desde há 20 anos: para o grupo etário entre os 17 e os 24 anos, situava-se, em 1987, a um nível igual ao da Alemanha e superior ao dos Estados Unidos (Debizet 1990).

O desenvolvimento do ensino técnico e profissional foi bastante considerável, como testemunha o seguinte quadro

Quadro 1

Anos	1970	1980	1990
CAP	183.352	235.046	274.343
BEP	28.493	78.905	156.543
Bac. Téc.+			
pro	28.600	62.660	136.737
BTS + DUT	16.945	37.211	80.482
Total	257.390	413.822	648.105

Fonte: Ministério da Educação Nacional e da Cultura, DEP.

Além disso, os esforços qualitativos foram importantes, quer para diminuir os

insucessos no decorrer da escolaridade e nos exames, quer sobretudo para acelerar a actualização dos diplomas do ensino profissional :

□ a taxa de êxito no diploma de base do ensino profissional, que é o CAP, passou de 58% em 1982 para 66% em 1991. Estamos contudo ainda longe das taxas de êxito obtidas à saída da aprendizagem na Alemanha, que ultrapassam os 80%. A selectividade das provas teóricas, reflexo do primado da formação geral em França, explica em particular estas taxas de insucesso ainda elevadas (OCDE 1993).

□ foi desencadeado um intenso processo de renovação dos diplomas. Por exemplo, em 10 anos, foram criados ou completamente renovados, 165 certificados de aptidão profissional (CAP) e 246 CAP (ou opções de CAP) foram suprimidos. Além disso, o campo do ensino técnico estendeu-se, através da criação de uma nova categoria de diplomas, os “baccalauréat” profissionais. Finalmente, a elaboração dos curricula, conduzida em concertação com as profissões, foi fortemente racionalizada, especialmente pelo recurso à técnica dos referenciais de emprego (o que é que o diplomado deve saber fazer?) e de diploma (o que é que ele deve saber?) (Tanguy 1991).

Estamos por conseguinte longe da imagem de imobilismo ligada tradicionalmente ao sistema de ensino profissional francês, com dominante escolar.

Por outro lado, o rendimento interno do sistema educativo francês parece plenamente correcto, se nos guiarmos pelos indicadores internacionais habituais.



Eric Verdier

*Director-adjunto do
CEREQ - Centro de
Estudos e de
Investigação sobre as
Qualificações*

Durante os anos 80, o sistema educativo francês desenvolveu, quantitativa e qualitativamente, o ensino tecnológico e profissional dos jovens. A desclassificação dos diplomados, um desemprego mais elevado do que noutros lugares, a eternização da ajuda pública à inserção dos jovens, testemunham custos crescentes de ajustamento no mercado de trabalho dos jovens. A fragilidade das modalidades institucionais de reconhecimento dos diplomas e as ambiguidades da estratégia educativa francesa, permitem o funcionamento de mecanismos de desvalorização particularmente poderosos. Para ultrapassar estas dificuldades, seriam necessárias importantes transformações estruturais, tanto no campo da formação, como no do emprego e da organização do trabalho.

*) Este artigo retoma e actualiza determinados elementos de um artigo apresentado sob o título “Education and the youth labor market in France : the increasing cost of adjustment in the 1980s”, numa conferência organizada em Novembro de 1993, em Santa Bárbara, por Cristoph F. Buechtemann e Dana J. Soloff (Rand, Santa Mónica, Califórnia), que tinha por tema geral “Investimentos em Capital Humano e Rendimento Económico”. As actas da conferência, editadas por Ch. F. Buechtemann e D. J. Soloff, serão publicadas na Primavera de 1995, numa colecção da Russel Sage Foundation (Nova Iorque). Uma síntese redigida pelos organizadores aparece no “Industrial Relations Journal vol. 25 n2 (Verão de 1994), sob o título “Education, Training and Economy”.



“Estamos ... longe da imagem de imobilismo ligada tradicionalmente ao sistema de ensino profissional francês, com dominante escolar.”

- ❑ **forte progressão das taxas de escolarização, para além da escolaridade obrigatória;**
- ❑ **desenvolvimento considerável do ensino técnico e profissional;**
- ❑ **esforços quantitativos importantes para diminuir os insucessos e acelerar a actualização dos diplomas do ensino profissional.**

Tendo em conta os custos por aluno, que situam a França na média da OCDE, os resultados parecem ser mesmo bastante notáveis, visto que os resultados dos alunos franceses nas avaliações normalizadas, os colocam à cabeça dos países da OCDE (Peretti, Meuret 1993), na sequência de uma sensível melhoria da sua classificação.

Mas o desenvolvimento dos recursos educativos e profissionais acentuou o desnível em relação ao modo de funcionamento dos mercados do trabalho. Este aumenta constantemente, em detrimento dos jovens. Foi assim que se instalou a especificidade francesa do mercado de trabalho dos jovens, sobretudo se o compararmos com outros países europeus, caracterizados por uma aprendizagem articulada com os mercados profissionais: não só a taxa de desemprego dos jovens é mais elevada, como a relação taxa de desemprego dos jovens/taxa de desem-

prego do conjunto da população activa é muito mais elevada do que na Alemanha e no Reino Unido. As disparidades de situação demográfica não conseguem explicar estas diferenças (Join-Lambert, Pottier, Sauvageot 1993). As soluções apresentadas pelos parceiros da relação formação-emprego, para esta situação, são ainda hesitantes ou mesmo contraditórias: privilegiar a formação geral, revalorizar o ensino profissional, ou ainda baixar o custo da mão-de-obra juvenil.

Um desnível crescente entre o desenvolvimento da formação profissional e os mercados de trabalho.

O aparecimento da formação profissional inicial como dimensão estruturante da mão-de-obra ocupada pelas empresas fran-

Quadro 2 - As disparidades entre gerações do nível de diploma : comparação França-Alemanha

Alemanha	Conjunto da População Activa Ocupada	França	Conjunto da População Activa Ocupada	França		Alemanha	
				Nível de diploma obtido mais elevado	Activos menores de 25 anos	Nível de diploma obtido mais elevado	Activos menores de 25 anos
Final da “Hauptschule” (com ou sem certificado), certificado da “Realschule” sem formação profissional e sem resposta	19,5	CEP,BEPC, sem formação profissional	43,1	CEP,BEPC, não declarados	38,1	Final da “Hauptschule”, certificado final da “Realschule” sem formação profissional	21,2
Diploma duplo ou certificado profissional escolar equivalente	55,4	CAP,BEP	28,9	CAP,BEP	43,4	Diploma no âmbito do sistema dual ou equivalente escolar	66,1
“Bac” geral ou apenas técnico, “BAC” + diploma no âmbito do sistema dual, diploma de técnico ou de mestre	13,4	“Bacs” gerais e técnicos, “Bac” profissional, BT,BP	11,6	“Baccalauréat”, diploma de técnico	11,5	Diploma de técnico ou de mestre “BAC”+ diploma no âmbito do sistema dual	11,5
Diploma de “Fachhochschule” (estudos superiores curtos)	4	DEUG,BTS,DUT e outros níveis III	8,2	“Baccalauréat”+2 e diploma superior	7	Diploma de engenheiro, “Fachhochschule” e diploma universitário	1,2
Diploma universitário	7,7	Diploma universitário superior	8,2				
Total	100	Total	100	Total	100	Total	100

Fonte francesa : Enquête Emploi - INSEE

Fonte Alemã : Mikrozensus - Projektunterlagen des IAB, Bundesanstalt für Arbeit im Alter von unter 25 Jahren - Bundesanstalt für Arbeit



Quadro 3: Profissões ocupadas pelos rapazes à saída do sistema educativo, em 1991 em %

Profissão	Sem diploma certif. do ensino secundário	CAP ou BEP	“Bacca- lauréat”	Sup.ao “Bacca- lauréat”	Total
1. Agricultores, artesãos, comerciantes	5	8	5	1	4
2. Quadros superiores	2	1	5	36	14
3. Profissões intermédias	15	7	30	45	27
4. Empregados administrativos	13	9	23	13	14
5. Outros empregados (do comércio ou de serviços prestados a particulares)	9	6	8	1	5
6. Operários qualificados	14	32	13	3	14
7. Operários não qualificados	43	36	16	2	22
Total en %	100	100	100	100	100
Efectivos	35 000	31 000	28 000	53 000	147 000

Fonte: “Enquête-emploi” - “Bilan Formation Emploi 1992”

cesas, é recente. São disso testemunhas as disparidades entre gerações das estruturas de diplomas dos activos empregados, nitidamente mais marcadas em França, do que na Alemanha.

Isto é particularmente claro no que respeita à formação profissional de base: entre os trabalhadores com menos de 25 anos e o conjunto da população activa empregada, a diferença é de 10 pontos na Alemanha (certificado no âmbito do sistema dual ou certificado profissional escolar equivalente) e de cerca de 15 pontos na França (CAP ou BEP).

Na Alemanha, a relação formação-emprego adaptou-se progressivamente a uma elevação contínua do nível geral de formação, sem colocar em causa, até à data, o carácter estruturante do sistema dual, para a construção da qualificação e da organização do trabalho. Ainda hoje, enquanto se verificam fortes tensões, devido à atracção crescente exercida pelas vias gerais, sobre os jovens alemães, as empresas não contestam a legitimidade do “Dual System”, muito pelo contrário (ver Adler, Dybowski e Schmidt, 1993).

Em França, o grande crescimento dos fluxos de diplomados da formação profissional inicial (CAP ou BEP), quando o reduzido número de empregos limitava as saídas, deu lugar a uma degradação automática da sua inserção. Esta traduziu-se por uma diminuição da percentagem de jovens no conjunto dos recrutamentos (de 17 % em 1973-74, para 13 % em 1988-89) e por processos de desclassificação, quer ao nível salarial, quer no respeitante à natureza dos postos ocupados.

Continuando um movimento iniciado desde meados dos anos setenta (Affichard 1981), o acesso dos jovens ao mercado de trabalho caracteriza-se, durante os anos oitenta, por riscos crescentes de desclassificação. Os postos não qualificados constituem uma saída cada vez mais frequente, ao mesmo tempo que o seu peso na população activa empregada, não cessa de regredir (-22 % entre 1982 e 1991). Ao fim de alguns anos, verificam-se reclassificações, mas a um ritmo cada vez mais lento, se se lhes comparar as hostes sucessivas que saem do sistema educativo (Join-Lambert e Viney 1988).

“... não só a taxa de desemprego dos jovens é mais elevada, como a relação taxa de desemprego dos jovens/taxa de desemprego do conjunto da população activa é muito mais elevada do que na Alemanha e no Reino Unido.”

“Em França, o grande crescimento dos fluxos de diplomados da formação profissional inicial (CAP ou BEP)... deu lugar a uma degradação automática da sua inserção.”



1) As desclassificações não poupam os diplomados do ensino superior, embora estes sejam, apesar de tudo, menos atingidos. Por outro lado, as desclassificações não se têm acentuado, enquanto que os fluxos de diplomados do ensino superior têm aumentado de forma muito sensível. Segundo Laulhé, 1990, em 1985, 77 % dos jovens titulares de um diploma universitário de 2º ou 3º grau (no mínimo, o curso secundário completo + três anos), ou de uma licenciatura em engenharia ou de um estabelecimento de ensino superior, tornaram-se quadros superiores, entre um e cinco anos após a sua saída do sistema escolar. Em 1977, essa percentagem era de apenas 62 %.

Estes resultados são convergentes com a análise dos salários que correspondem aos diferentes níveis de diplomas (Baudelot, Glaude 1990). Durante o período de 1970-85, a desclassificação salarial é particularmente óbvia em relação aos diplomados dos níveis mais baixos, nomeadamente os detentores de CAP (sobretudo os do sexo feminino): os CAP masculinos constituem 31 % dos trabalhadores com mais baixo nível salarial, em 1985, contra 26,5 % em 1979 (relativamente às mulheres, as proporções são, respectivamente, de 36,3 % e 24,8 %). Por outro lado, o salário médio dos não diplomados, aproximou-se sensivelmente do dos detentores de um CAP¹⁾.

Pelo contrário, na Alemanha, a abundância de formação profissional favoreceu mais o seu reconhecimento salarial e convencional, do que a sua desvalorização. Esta diferença deve ser relacionada com o funcionamento dos mercados de trabalho e as modalidades de construção da qualificação. Em França, a construção da qualificação é, em primeiro lugar, uma questão de empresa e de organização, nomeadamente no âmbito dos mercados internos que continuam a predominar e que as

empresas têm tentado preservar, jogando com as medidas relacionadas com a idade (reforma antecipada). A antiguidade e a experiência adquirida continuam a desempenhar um papel determinante nas grelhas de classificação.

A institucionalização (ver o quadro abaixo), com a ajuda massiva do Estado, de um espaço de transição entre o sistema educativo e o emprego, favoreceu a preservação das lógicas dos mercados internos já existentes, sem abandonar as modalidades estabilizadas de construção e de reconhecimento da qualificação profissional. Deste modo, os jovens que terminam a formação profissional, têm de enfrentar uma forte concorrência no acesso aos empregos que, em princípio, lhes são destinados, por parte dos jovens que possuem níveis de formação mais elevados.

Deste modo, surgiu uma lacuna crescente entre os recursos educativos criados no âmbito do ensino profissional e as regras de contratação das empresas que recrutam jovens diplomados do ensino profissional, para os níveis mais baixos da hierarquia dos empregos, com risco de

Perpetuação da ajuda pública à inserção dos jovens

Confrontado com o crescimento sensível do desemprego juvenil - que se está a tornar superior, em duração, ao do conjunto da população activa - e com os riscos de exclusão do mercado de trabalho, dos jovens com menos formação, o Estado desenvolveu, desde a segunda metade dos anos setenta, um importante dispositivo de ajuda à inserção.

Ao longo dos anos, o dispositivo tornou-se mais complexo, com frequentes alterações das condições em que são suportados os custos salariais, do nível das remunerações e do financiamento das acções de formação. Os objectivos que consistem em reduzir o custo do trabalho (lutar contra o desemprego em massa) e incentivar a formação e a qualificação dos jovens com maiores dificuldades (modificar as estruturas do emprego e do desemprego) tornaram-se extremamente interligados.

Quantitativamente, o dispositivo sofreu uma evolução importante, uma vez que 39 % dos jovens que saíram em 1986 do ensino secundário, para o mercado de trabalho, iniciaram a sua vida activa através de uma destas medidas, contra 4 % dos que terminaram os estudos em 1979. Nesta fase, ou noutra dos

seus três primeiros anos de vida activa, a percentagem de jovens que foram abrangidos pelo dispositivo, entre os que saíram do ensino em 1986, foi de 70%.

É difícil apreciar, no seu total, a eficácia destas ajudas, a qual, em relação ao desemprego, parece ter tido um impacto mais limitado, tendo em conta as somas investidas, do que as medidas de reforma de actividade dos trabalhadores mais velhos (reformas antecipadas) (sobre esta questão, ver Ermakoff e Tresmontant 1990). A ideia de que uma alternância entre a formação e o emprego é susceptível de favorecer a inserção dos jovens e, por este meio, a eficácia do sistema educativo, no seu conjunto, não é de desprezar, num país onde o sistema escolar é tão proeminente. Não é menos verdade que a variabilidade e a complexidade das medidas que, por vezes, são mais concorrenciais, do que complementares, não permitem, neste domínio, que se criassem regras claras de rearticulação da formação dos jovens e do emprego. O "tratamento social" do desemprego e o melhoramento da qualificação dos jovens, por intermédio de parcerias entre as empresas e a formação, foram frequentemente confundidos pelo conjunto dos intervenientes.



provocar uma exclusão duradoura dos jovens que, à razão de 90 000 por ano, saem do sistema educativo sem formação profissional. Os postos de trabalho não qualificados que poderiam acolhê-los são, com efeito, cada vez mais frequentemente, ocupados por jovens com um nível de formação mais elevado. Durante os seus três primeiros anos de vida activa, mais de 50 % dos jovens do nível VI e V bis sofreram períodos de desemprego com uma duração total superior a um ano (esta proporção desce para 15 %, relativamente aos detentores de um Cap ou de um Bep (Pottier, Viney 1991).

Na Alemanha, tal como em França, os jovens operários (com menos de 25 anos) são mais qualificados que o conjunto da categoria profissional. Por outro lado, se o número de jovens que são operários qualificados é, na Alemanha, superior ao número de operários qualificados de todas as idades, em França, esse número é inferior (Möbus, Sevestre 1991). Deste modo, continua a predominar na Alemanha um acesso à qualificação no início da vida activa, sintomático da existência de mercados profissionais [que não é exclusiva, longe disso, de carreiras internas das empresas (Lutz 1992)], enquanto que em França perdura uma construção progressiva da qualificação, indício de uma forte estruturação dos mercados internos (Eyraud, Marsden, Silvestre 1990) extremamente coerente durante os “gloriosos Trinta”, com a integração de uma mão-de-obra pouco ou nada formada. É sintomático que o efeito salarial da antiguidade na remuneração dos trabalhadores seja duas vezes superior em França, do que na Alemanha (Depardieu, Payen 1986). Consequentemente, naquele país, está a tornar-se cada vez maior a tensão, se não a incoerência, entre o desenvolvimento de uma formação profissional fortemente institucionalizada e assente em currícula standardizados, com características que se assemelham a uma configuração “à alemã” (Campinos-Dubernet, Grando 1988) e uma construção da qualificação que se mantém, de uma forma óbvia, uma questão de organização, no âmbito da empresa (Silvestre 1987).

As hesitações da estratégia educativa francesa

Por enquanto, os parceiros sociais e os poderes públicos, em França, não conseguiram obter uma coerência entre a dinâmica educativa e a gestão do emprego, nas empresas. Desde há dez anos, a política de formação profissional e de inserção dos jovens, hesita entre três vias nada fáceis de conciliar:

□ uma via “japonesa”, que consiste em desenvolver, em ritmo acelerado, a formação geral, para que as empresas, a partir daí, possam estruturar de modo eficaz os seus colectivos de trabalho, com uma mão-de-obra com maior capacidade de se adaptar às mudanças tecnológicas e organizacionais e mais capaz de tomar iniciativas e aceitar responsabilidades. O objectivo que se encontra expresso na lei de orientação do sistema educativo, votada em 1989 pelo Parlamento e que consiste em elevar, daqui até ao fim do século, 80 % de um grupo etário, até ao nível do “baccalauréat” (nível IV) (ensino secundário completo), inscrever-se-ia nesta via;

□ uma via “alemã”, que procuraria, por um lado, revalorizar o ensino profissional e, por outro, desenvolver as formações em alternância. A criação dos “baccalauréats professionnels” (diplomas de ensino secundário profissional) em 1985, que descongestionam a via que conduz aos Cap, e sobretudo, aos Bep e que oferece o reconhecimento, tão importante no contexto francês, do “baccalauréat” o qual, formalmente, constitui o primeiro grau universitário. Além disso, o objectivo que se tem mantido de governo para governo, de duplicar, a breve prazo, o fluxo de jovens que passam pelas formações em alternância, testemunha o fascínio exercido pelo modelo alemão. Esta via inclui igualmente, desde 1987, a possibilidade de preparar o conjunto dos diplomas com uma finalidade profissional, incluindo os do ensino superior, pela via da aprendizagem;

□ uma via “britânica”, que considera que a melhoria da inserção profissional dos jovens passa, em primeiro lugar, por um abaixamento dos custos salariais, tendo em conta a importância do desemprego “clássico”. É nesta perspectiva que se

“... na Alemanha, a abundância de formação profissional favoreceu mais o seu reconhecimento salarial e convencional, do que a sua desvalorização. Esta diferença deve ser relacionada com o funcionamento dos mercados de trabalho e as modalidades de construção da qualificação.”

“... continua a predominar na Alemanha um acesso à qualificação no início da vida activa, sintomático da existência de mercados profissionais... enquanto que em França perdura uma construção progressiva da qualificação, indício de uma forte estruturação dos mercados internos... extremamente coerente durante os “gloriosos Trinta”, com a integração de uma mão-de-obra pouco ou nada formada.”



“... o slogan dos 80% ao nível do “baccalauréat” que, pelo menos inicialmente apostava no desenvolvimento... foi reinterpretado pelo conjunto do corpo social francês, como um convite a afastar para o mais longe possível os investimentos em formação geral.”

“... os movimentos de prossecução dos estudos, no seguimento das formações tecnológicas, não deixaram de se acentuar... estes diplomas perderam toda a finalidade profissional que presidiu à sua criação, nos anos sessenta...”

“A orientação para os estudos gerais desvia os jovens do ensino profissional e corre o risco de desestabilizar a revalorização empreendida nos anos 80. É este o cenário que temem alguns especialistas alemães, que vêem na tendência dos seus jovens compatriotas para seguirem os estudos gerais, a génese de uma desestabilização “à francesa” do sistema dual...”

inscrevem inúmeras ajudas públicas e novos estatutos para os jovens, que permitem contornar a legislação sobre o salário mínimo e que implicam apenas compromissos limitados das empresas, em matéria de formação profissional (isenção de encargos sociais, contratos emprego-solidariedade, estágios práticos em empresas e estágios de iniciação à vida profissional, etc).

O conteúdo e as transformações da recente lei quinquenal sobre o emprego, votada pelo Parlamento em 1993, sublinharam estas hesitações.

Prossecução dos estudos, em detrimento da formação profissional e técnica

Tendo em consideração estas ambiguidades, as lógicas de fundo que atravessam tradicionalmente o espaço educativo francês, tinham obrigatoriamente de prevalecer. É assim que o slogan dos 80 % ao nível do “baccalauréat” que, pelo menos inicialmente apostava no desenvolvimento privilegiado de uma via técnica assente nos novos “baccalauréats” profissionais, foi reinterpretado pelo conjunto do corpo social francês, como um convite a afastar para o mais longe possível os investimen-

tos em formação geral. Os “baccalauréats” gerais representaram dois terços do aumento do fluxo dos formados que tiveram acesso ao nível IV de formação, entre 1987 e 1991 (Tanguy 1991). Para além disso, os movimentos de prossecução dos estudos, no seguimento das formações tecnológicas, não deixaram de se acentuar: 45 % dos titulares de um DUT e 25 % dos de um BTS (nível III), diplomados em 1988, continuaram os seus estudos, contra, respectivamente, 33 % e 20 % dos que obtiveram os seus diplomas em 1984; após os “baccalauréats” tecnológicos, a prossecução dos estudos ultrapassa os 80 %, em relação às especialidades do sector terciário (apesar de um elevado índice de reprovações, no ensino superior), e 90 %, para as especialidades industriais: estes diplomas perderam toda a finalidade profissional que presidiu à sua criação, nos anos sessenta; os primeiros diplomados dos recentes “baccalauréats” profissionais constituíram um terço de todos os efectivos diplomados que entraram no ensino superior (Hallier 1991 e Eckert 1994).

Factores internos e externos ao sistema educativo contribuem para este movimento de fuga para a frente. As vias selectivas à entrada, constituídas pelos BTS e, sobretudo pelos DUT, atraem os finalistas da via geral, que aspiram a prosseguir os seus estudos para além do diploma profissional, no sentido dos diplomas universitários de 2º ciclo (“bac” + 4 anos), sobretudo se aquele tiver sido obtido no ensino superior. Este diploma reduz a vulnerabilidade ao desemprego e a precaridade de emprego.

Quaisquer que possam ser os riscos de desclassificação, em termos de salário ou de classificação, serão sempre bem menores do que os incorridos pelos diplomados de nível inferior e abrirão perspectivas de carreira mais importantes. Desde logo, as famílias fazem racionalmente a escolha da prossecução dos estudos (Comissariado Geral do Plano 1992) e, devido ao efeito de conjunto destas microdecisões, dá-se um movimento auto-sustentado de prossecução dos estudos, que não é regido pelos preços, uma vez que a maior parte dos custos directos com os estudos, é suportada pela colectividade. A orientação para os estudos gerais desvia os jovens do ensino profissional e corre o risco

Quadro 4: Taxas de desemprego, por nível de formação, nove meses após a saída da escola (em 1992)

	Homens	Mulheres
VI-Vbis	35	36
V	36	33
diplom.	36	36
IV	19	30
diplom.	14	28
III	15	14
I-II	10	19
Conjunto	24	30
Fonte: “Enquête Emploi - Bilan Formation Emploi 1991-1992”		



de desestabilizar a revalorização empreendida nos anos 80. É este o cenário que temem alguns especialistas alemães, que vêm na tendência dos seus jovens compatriotas para seguirem os estudos gerais, a génese de uma desestabilização “à francesa” do sistema dual (Lutz 1992).

Estas tendências não deixarão de acentuar o facto de, em França, os diplomas não construírem uma qualificação e uma identidade profissional reconhecidas, mas apenas assinalarem aptidões (Silvestre 1987), cada vez mais confundidas com o nível de estudos atingido. A curto prazo, a aplicação deste princípio reduz os custos de selecção e de contratação, mas com risco de desajustamentos posteriores, que se traduzirão por custos suplementares em formação contínua e/ou a repetição dos procedimentos de contratação.

Os diplomas: “filtro” ou investimento?

Os estudos e os diplomas não terão tendência para se impor mais como um filtro, do que como um investimento em capital humano? Baseando-se em dados franceses relativamente antigos (1977), já Jarousse e Mingat (1986) demonstraram que as especificações econométricas derivadas das hipóteses da teoria do filtro (Arrow), tinham uma capacidade explicativa do rendimento, em função da duração dos estudos, pelo menos igual ao dos modelos de ganhos propostos por Mincer (1974). Deixaria de ser “a escolaridade de um indivíduo a determinar os seus ganhos, mas a posição relativa que lhe confere esta escolaridade, na distribuição do nível educativo dos indivíduos da sua geração”. Para o ensino superior, pelo menos, a hipótese do filtro de aptidões dos diplomas, revelar-se-ia mais funcional, que a do conteúdo de conhecimentos obtido através da formação. A continuação dos procedimentos de desclassificação, a acentuação da tendência para prosseguir os estudos e a referência, cada vez mais explícita, que as entidades empregadoras fazem aos níveis de formação geral, quer seja no âmbito dos acordos colectivos, quer nas práticas de contratação das empresas, incitariam a optar pela hipótese de um reforço do efeito de filtro.

Numa conjuntura caracterizada por um racionamento global do emprego, o di-

ploma torna-se, em primeiro lugar, uma protecção contra o desemprego, em segundo lugar, a chave para os mercados internos, com a perspectiva de uma carreira salarial e, por último, representa o acesso a uma qualificação com carácter extremamente específico: cada uma das etapas está-se a tornar mais exigente, em termos do nível de formação requerido. Apenas os diplomados do ensino superior constituem uma larga excepção a este esquema, graças a uma evolução das estruturas do emprego e dos critérios de recrutamento de quadros, que lhes é extremamente favorável.

Se estes prognósticos se revelarem exactos, os rendimentos individuais e colectivos do movimento tendente à continuação dos estudos, arriscar-se-ão fortemente a uma diminuição sensível, a troco de grandes desilusões, fonte de tensões sociais: nas representações sociais francesas, pelo facto de se obter um “baccalauréat”, mesmo que seja profissional, espera-se ter acesso a postos de trabalho que não sejam de operários e empregados subordinados; todavia, são estes os postos que aguardam os diplomados, a partir do momento em que 80% destes terão seguido até ao nível do “baccalauréat”. Tanto quanto é do nosso conhecimento, não foi ainda realizado qualquer debate alargado sobre a relação diploma-classificação-estatuto social. No seu estudo sobre a ligação entre os salários e os diplomas (Baudelot e Glaude 1990) recordam que “os méritos individuais e os progressos das qualificações adquiridas no decurso da vida profissional, não têm envergadura para lutar eficazmente contra a desclassificação induzida por transformações estruturais da hierarquia dos diplomas”.

Caminha-se no sentido de novas ligações institucionais entre a formação e o emprego?

Durante os decénios de grande crescimento, a coerência do modelo francês de gestão das qualificações baseou-se na articulação de dois tipos de mobilidade:

□ inter-sectorial, com uma redistribuição contínua da mão-de-obra, da agricultura

“A continuação dos procedimentos de desclassificação, a acentuação da tendência para prosseguir os estudos e a referência, cada vez mais explícita, que as entidades empregadoras fazem aos níveis de formação geral, quer seja no âmbito dos acordos colectivos, quer nas práticas de contratação das empresas, incitariam a optar pela hipótese de um reforço do efeito de filtro.”

“Tanto quanto é do nosso conhecimento, não foi ainda realizado qualquer debate alargado sobre a relação diploma-classificação-estatuto social.”



“No âmbito de um racionamento global do emprego, a situação actual tende a caracterizar-se pela multiplicação das desclassificações dos diplomados da formação profissional (Cap, Bep), sem que se abram perspectivas de carreira, como no passado; multiplicam-se os riscos de exclusão, relativamente àqueles com menos formação...”

“A construção de uma rearticulação positiva da relação entre a formação profissional e o emprego, é particularmente complexa em França, porque obrigaria os parceiros sociais e económicos a agir simultaneamente em vários registos.”

para a indústria, frequentemente via construção e obras públicas;

□ intra-empresarial, com mercados internos que ofereciam grandes possibilidades de promoção, cuja figura emblemática era o “engenheiro da casa” [em 1982, menos de metade dos quadros e engenheiros possuía um diploma de “baccalauréat” mais dois anos de estudos (BTS-DUT) ou mais].

Assim, foi integrada uma mão-de-obra com pouca formação [em 1982, 47 % dos activos empregados, dos 30 aos 49 anos e 70 % dos activos com 50 anos e mais, não possuíam qualquer diploma (Fournier 1993)]. Estes recursos estavam de acordo com um modelo de organização extremamente hierarquizado, que incluía um grande número de responsáveis pelo controlo de operários ou de empregados com tarefas estandardizadas (Boyer 1979).

Desde o início da crise, este sistema de mobilidade começou a tornar-se progressivamente mais débil, com as reduções de efectivos nos sectores de gestão interna do emprego, sem que as saídas oferecidas pelo desenvolvimento de actividades de serviços, permitissem construir inserções estabilizadas e aprendizagens progressivas, articuladas com carreiras (Tanguy 1991). A indústria, factor de mobilidade, foi progressivamente substituída pelo desemprego, que servia antigamente de “pivot” do sistema de mobilidade (Laulhé 1990). Para além disso, o crescimento dos recursos educativos, que, durante muito tempo foi largamente compatível com a promoção de trabalhadores pouco formados, contribui para restringir progressivamente as possibilidades de carreira destes últimos.

O sistema educativo sofreu um grande desenvolvimento, sem que se desse uma evolução significativa da organização do trabalho nas grandes organizações. Além disso o emprego precário desenvolveu-se consideravelmente nas PME do sector terciário, como medida de adaptação à entrada nos mercados internos. Esta configuração leva a que se fale de “nostalgia fordista à francesa” (Boyer 1989). Traduziu-se por uma regulamentação da relação formação/emprego, através de uma concorrência cada vez mais feroz no acesso aos empregos estáveis e qualificados

(Goux, Maurin 1993); apenas os diplomados do ensino superior lhe escaparam em larga escala, até à data. No âmbito de um racionamento global do emprego, a situação actual tende a caracterizar-se pela multiplicação das desclassificações dos diplomados da formação profissional de base (Cap, Bep), sem que se abram perspectivas de carreira, como no passado; multiplicam-se os riscos de exclusão, relativamente àqueles com menos formação, dado que têm cada vez maior dificuldade no acesso aos empregos não qualificados; as modalidades de integração dos jovens nas empresas, têm um custo elevado para os indivíduos, para o Estado e para as empresas, por falta de uma organização estabilizada da ligação Escola-Empresa.

Ultrapassar estas dificuldades, para além da sua dimensão estritamente macroeconómica, exige transformações conjuntas da construção das competências, da regulamentação dos mercados de trabalho, nomeadamente os internos, da organização do trabalho e das carreiras, com a constituição de uma oferta de formação qualificante, no decurso da vida activa. É com a necessidade de uma transformação estrutural, que se confronta a relação formação/emprego, sob pena de não se construir o espaço profissional adequado à valorização dos investimentos em formação.

A construção de uma rearticulação positiva da relação entre a formação profissional e o emprego, é particularmente complexa em França, porque obrigaria os parceiros sociais e económicos a agir simultaneamente em vários registos:

□ revalorizar o ensino profissional e tecnológico aos olhos dos jovens, a fim de limitar a prossecução dos estudos, em particular nas formações gerais, o que pressupõe, ao mesmo tempo, o seu reconhecimento nos acordos colectivos, e a de planificar o acesso à formação profissional qualificante, no decurso da vida activa. É, nomeadamente, para esta última condição, que regressará a representação dominante, segundo a qual o nível geral atingido durante a formação inicial condiciona largamente a trajectória profissional e social;

□ estabilizar dispositivos de alternância que permitam ultrapassar as tensões actu-



Nomenclatura dos níveis de diplomas

Sem diploma ou certificado do ensino secundário

Sem diploma:	Sem diploma ou certificado do ensino primário
Certificado do ensino secundário:	Certificado do ensino secundário, sem diploma do ensino técnico.

CAP/BEP

CAP/BEP:	Diploma do ensino técnico curto: CAP, BEP (incluindo EFAA), com ou sem certificado do ensino secundário.
----------	--

“Baccalauréat”

“Baccalauréat” geral:	“Baccalauréat” do ensino geral ou aptidão em direito, com ou sem diploma técnico de nível IV ou V.
“Baccalauréat” técnico:	Diploma técnico de nível IV, sem “baccalauréat” do ensino geral.

Superior ao “baccalauréat”

DEUG, ENI:	DEUG, diploma de uma escola normal de professores, sem diploma técnico do mesmo nível.
LT, BTS, Saúde:	Diploma universitário de tecnologia, certificado de técnico superior, diploma outorgado pelas escolas de formação sanitária ou social.
Diploma superior:	Diploma geral ou técnico equivalente ou superior a uma licenciatura ou diploma final de uma escola superior.

N.B. O nível agregado da nomenclatura (em 4 postos) é utilizado nos quadros publicados pelo Inquérito ao Emprego. O nível detalhado (em 8 postos) é utilizado no quadro de síntese sobre os fluxos de saída (quadro 1) calculado pelo DEP.

Nomenclatura dos níveis de formação*)

Nível VI:	Saídas do primeiro ciclo do 2º grau e da EREA (6º, 5º, 4º), das formações pré-profissionais com a duração de um ano (CEP, CPPN e CPA) e dos quatro primeiros anos do SES e GCA.
Nível V bis:	Saídas do 3º e dos anos do segundo ciclo curto, antes do último ano, do 5º e do 6º ano do SES e da formação profissional no EREA.
Nível V:	Saídas do último ano dos segundos ciclos curtos profissionais e abandono escolar do segundo ciclo longo, antes do último ano.
Nível IV:	Saídas dos últimos anos do segundo ciclo longo e abandono escolar dos cursos após o “baccalauréat”, antes de atingir o nível III.
Nível III:	Saídas com um diploma do nível do “baccalauréat” + 2 anos (DUT, BTS, professores primários, DEUG, escolas de formação sanitária ou social, etc.).
Nível II + I:	Saídas com um diploma do segundo ou terceiro ciclo universitário, ou um diploma de uma escola superior.

*) Nomenclatura fixada pelos trabalhos da Comissão Estatística Nacional da Formação Profissional e da Promoção Escolar, aprovados pelo Grupo Permanente do Comité Interministerial da Formação Contínua (Decisão de 21 de Março de 1969).



ais, que têm um elevado custo, entre a formação profissional escolar e a construção da qualificação, pelas empresas;

□ colocar em sintonia a organização do trabalho, as carreiras e o nível de base mais elevado de que é detentora uma maioria cada vez mais importante de jovens;

□ integrar os jovens que saem, ainda em grande número, todos os anos do sistema educativo sem qualquer diploma ou formação profissional, e que actualmente se encontram fortemente ameaçados de uma exclusão duradoura do trabalho: os empregos que contam com a ajuda do Estado contribuem para essa integração, mas é necessário construir, em contrapartida da ajuda pública, percursos qualificantes que os retirem dos ciclos consecutivos de empregos precários - desemprego.

O "programa" é particularmente exigente, para que o sistema de formação preencha as suas funções de transmissão das com-

petências, de construção de identidades profissionais fortes (função de selecção) e de manutenção da coesão social (Caroli 1993).

Tendo em consideração o peso que o diploma representa na sociedade francesa, diversificar e descentralizar o acesso a este recurso (através da formação contínua e da validação dos conhecimentos profissionais adquiridos no decurso da vida activa) poderia permitir a conciliação da produção de qualificações transferíveis, numa lógica de mercado profissional, com o funcionamento dos mercados internos. Esta orientação conduziria à modificação das partes que dizem respeito à empresa e ao trabalhador, no financiamento da formação contínua, com direito a diploma e, portanto, transferível. Um acordo entre os sindicatos e o patronato, assinado em 1991 aponta neste sentido (OCDE 1991). Existem algumas experiências, levadas a cabo por um número ainda pequeno de empresas, que abrem o caminho (Feutrie Verdier 1993).

Referências bibliográficas

Adler T., Dybowski G. e Schmidt H. (1993), "Kann sich das duale System behaupten? Argumente für eine zukunftsorientierte Berufsbildung", *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* n° 22/1, BIBB, Berlim.

Baudelot Ch. e Glaude M. (1990), "Les diplômes paient-ils de moins en moins? Étude de la relation salaire diplômes 1970-1977-1985" in INSEE, *Données sociales*, Paris.

Boyer R. (1989), "New directions in management practices and work organisation: general principles and national trajectories", *OECD Conference "Technical change as a social process" in Helsinki*, Doc. ronéo, CEPREMAP, Paris.

Campinos-Dubernet M. e Grandó J-M. (1988), "Formation professionnelle ouvrière: trois modèles européens", *Formation Emploi*, n° 22, La Documentation Française, Paris.

Caroli E. (1993), "Les fonctions du système éducatif vues par les économistes: quelques conceptions fondatrices", *Education et formations*, n° 35, Direction de l'évaluation et de la prospective, Ministère de l'Education Nationale, Paris.

Commissariat général du plan (1992), *Education et formation: les choix de la réussite*, Relatório pre-

paratório do XI Plano, La Découverte, La Documentation Française, Paris.

Debizet J. (1990), "La scolarité après 16 ans", *Données Sociales*, INSEE, Paris.

Eckert H. (1994), "Bacheliers professionnels: plus nombreux dans une conjoncture plus difficile", *BREF* n° 95, CEREQ, Marselha.

Ermakoff I. e Tresmontant R. (1990), "L'impact de la politique de l'emploi: une estimation quantitative de certains dispositifs", *Economie et Prévision*, n° 92-93/1-2, Direction de la Prévision, Ministère de l'Economie, Paris.

Eyraud F., Marsden D. e Silvestre J-J. (1990), "Marché professionnel et marché interne du travail en Grande-Bretagne et en France", *Revue internationale du travail*, vol. 129, n° 4, Organização Internacional do Trabalho, Genebra.

Feutrie M. e Verdier E. (1993), "Entreprises et formations qualifiantes: une construction sociale inachevée", *Sociologie du Travail*, n° 4/1993, Dunod, Paris.

Fournier Ch. (1993), "La population active en 1990: plus diplômée, plus tertiaire, plus féminine", *BREF*, n° 87, CEREQ, Marselha.



Goux D. e Maurin E. (1993), "La sécurité de l'emploi, une priorité croissante pour les diplômés", *Economie et Statistique*, n° 261-1, Economie et Statistique. INSEE, Paris.

Hallier P. (1991), "L'insertion des bacheliers professionnels", *BREF* n°, CEREQ, Paris.

Jarousse J-P. e Mingat A. (1986), "Un réexamen du modèle de gains de Mincer", *Revue Economique* n° 6, PUF, Paris.

Join-Lambert E., Pottier F. e Sauvageot C. (1993), "L'insertion professionnelle des jeunes et ses déterminants" in INSEE *Données Sociales*, Paris.

Join-Lambert E. e Viney X. (1988), "L'insertion des jeunes à la sortie de l'école, entre 1983 e 1987", *Economie et Statistique*, n° 216, INSEE, Paris.

Laulhe P. (1990), "La mobilité de la main d'oeuvre: l'empreinte de la crise", *Données Sociales*, INSEE, Paris.

Lutz B. (1992), "Le système allemand de formation professionnelle: principes de fonctionnement, structure et évolution" in MÖBUS M. e VERDIER E., *Le système de formation professionnelle en République Fédérale d'Allemagne, résultats de recherches françaises et allemandes*, Collection des études, n° 61, CEREQ.

Mincer J. (1974), *Schooling, experience and learning*, Columbia University Press, Nova Iorque.

Möbus M. e Sevestre P. (1991), "Formation professionnelle et emploi: un lien plus marqué en Allemagne", *Economie et Statistique*, n° 246-247, INSEE, Paris.

OCDE (1991), *Perspectives de l'emploi*. OCDE/OECD, Paris.

OCDE (1993), *France 1991/1992: Etudes économiques*, OCDE/OECD, Paris.

Peretti C. e Meuret D. (1993), "L'efficacité de l'investissement formation", *Education et Formations*, n° 34, Ministère de l'Education Nationale, Paris.

Pottier F. e Viney X. (1991), "Chômage de longue durée des jeunes et risques d'exclusion de l'emploi" in Ten e MIRE (ed.), *Le chômage de longue durée: comprendre, agir, évaluer*, Syros, Alternatives, Paris.

Silvestre J-J. (1987), "Education et économie: éléments pour une approche sociétale", *Documentation*, LEST-CNRS, Aix en Provence.

Tanguy L. (1991), *Quelle formation pour les ouvriers et les employés en France?*, La Documentation Française, Paris.



Florence Lefresne

*Licenciada em Ciências Sociais; Investigadora no IRES, desde 1992. * Principal tema de investigação: as dinâmicas de emprego e de desemprego em França e no Reino Unido; a inserção profissional e o emprego dos jovens.*



A transformação profunda do sistema de formação profissional, por um lado, e a dinâmica do mercado de trabalho impulsionada pelas políticas neoliberais, por outro, têm contribuído para remodelar sensivelmente o processo de acesso aos empregos para os jovens britânicos, desde há uma dezena de anos. Se a saída do sistema escolar continua a ser precoce, em comparação com os outros países europeus, um prolongamento da transição profissional, através da passagem por diferentes estatutos (de estagiário da formação permanente ou alternada, a estagiário dos serviços públicos, até ao desemprego), para uma maioria de jovens, demonstra a erosão do modelo tradicional de acesso directo ao emprego.

A inserção dos jovens no Reino Unido

O quadro institucional da “transição numa só etapa”¹⁾

Até ao final dos anos setenta, o processo de transição profissional dos jovens no Reino Unido é marcado por uma articulação específica da formação com o emprego, que se apoia numa dupla característica institucional:

□ existe, por um lado, uma nítida clivagem entre o sistema de ensino geral e a formação profissional, impelida para fora do sistema escolar obrigatório até aos 16 anos. Esta última, regulada pelo Estado e pelas colectividades locais - embora deixando subsistir um sólido sector de escolas particulares reservadas à elite social - apresenta uma vocação educativa geral e, não inclui, como em França, nenhuma sequência profissional ou técnica.

□ por outro lado, o facto de o aparelho produtivo ter chamado a si a responsabilidade pela formação profissional é, desde há muito tempo, uma das chaves da relação salarial no Reino Unido, associando de um modo muito particular os sindicatos e o patronato. A aprendizagem, que tem constituído tradicionalmente a forma quase exclusiva de acesso aos empregos de operários e de empregados qualificados, é o edifício central da formação alternada, assegurando às empresas a transferibilidade das qualificações nos mercados profissionais e garantindo em troca um controlo sindical efectivo no acesso à profissão, com as suas regras de aquisição de uma verdadeira identidade de grupo.

Este sistema delinea os contornos de uma inserção específica dos jovens, caracterizada pela continuidade da formação no emprego durante os primeiros anos de vida profissional (one step transition) e pela saída precoce do sistema escolar. Em 1980, 79% dos jovens britânicos que saíam do sistema escolar para entrar no mercado

de trabalho tinham 16 anos, enquanto que as pessoas da mesma idade não perfaziam, em França, senão 13% do fluxo de todos quantos saíam do sistema educativo.

É preciso procurar na própria dinâmica do mercado de trabalho as alavancas deste impulso (D. Raffe, 1992). Por um lado, a estrutura do mercado de trabalho aparece como menos desfavorável aos jovens do Reino Unido do que noutros países desenvolvidos (não incluindo os períodos de acentuada recessão). O acesso aos empregos a tempo inteiro do mercado primário encontra-se ali relativamente menos fechado, especialmente para os rapazes (D. Marsden P. Ryan, 1990a). Por outro lado, o vínculo institucional entre aprendizagem e emprego favorece o recrutamento precoce. Existe efectivamente uma idade limite de entrada em aprendizagem, para lá da qual permanecer em formação inicial a tempo inteiro pode constituir uma séria desvantagem, em termos de possibilidades posteriores de acesso aos empregos qualificados (D. Ashton, M. Maguire, M. Spilsbury, 1990). O que acaba de ser dito é válido para os sectores abertos ao recrutamento de jovens para os lugares de aprendiz, mas o recrutamento precoce prevalece igualmente nos sectores sem aprendizagem (D. Marsden, P. Ryan, 1990b). Para além disto, certos trabalhos (D. Finegold and D. Soskice, 1990) puderam pôr em evidência a falta de incentivo para prosseguir uma formação inicial, a partir da fragilidade das exigências do aparelho produtivo em matéria de mão-de-obra qualificada. A relativa ineficácia do sistema educativo tenderia assim a ser mantida por empresas que fizessem a escolha de um modelo produtivo “baixo de gama”, sacrificando os investimentos a longo prazo (nomeadamente, em formação) à rentabilidade a curto prazo.

Desmoronamento da aprendizagem e escalada do desemprego dos jovens

No início dos anos oitenta, o sistema britânico de formação profissional vive

1) Tradução livre do autor, do Inglês “one step transition”



fortes tensões internas, reforçadas pelas do mercado de trabalho.

A crise industrial provoca uma redução drástica do número de aprendizes, que cai assim para metade entre 1970 e 1980. De tal forma que, no final dos anos setenta, só 14% dos jovens dos 16 aos 18 anos se decidem por uma aprendizagem. O problema quantitativo desdobra-se num problema qualitativo, o da capacidade do sistema de formação profissional poder responder às necessidades de novas qualificações, geradas pelas transformações tecnológicas. O esquema tradicional das formações segundo as profissões tem dificuldade em levar em linha de conta estas mudanças técnicas que perturbam as fronteiras habituais das profissões. O sistema é tão fragilizado que não conduz a uma codificação reconhecida das formações. Os cursos fora da empresa, assegurados essencialmente pelos “Colleges of Further Education”, sob a responsabilidade das colectividades locais, não têm verdadeiramente estatuto normativo e não dão acesso a nenhum controlo autêntico. A qualidade da formação sofre igualmente as consequências das estratégias de recrutamento furtivo das empresas.

É com o objectivo de penalizar as empresas que recorrem a este recrutamento furtivo e de subsidiar as que desenvolvem a formação, que foram instaurados, em 1964, os ITB (Industrial Training Board), organismos com gestão tripartida (patronato, sindicatos, sistema educativo). A sua principal função era de assegurar, ao nível de cada ramo de actividade, as formações que correspondiam às necessidades do aparelho produtivo e de aplicar uma taxa às empresas para esse fim.

Em 1973, o governo britânico cria a “Manpower Services Commission”, sob a tutela do Ministério do Emprego, encarregada de promover um sistema nacional integrado de formação de mão-de-obra. Mas estas diferentes tentativas não bastaram para dinamizar a formação profissional num contexto de restrição cada vez mais forte do mercado de trabalho. As primeiras medidas públicas (Training Opportunities Programme, Youth Opportunity Programme) depressa se revelam insuficientes face ao desemprego crescente dos jovens. Este passa, para os jovens dos 16 aos 24 anos, de 11,5%, em 1978, para 24%, em 1983 (cf. gráfico 1).

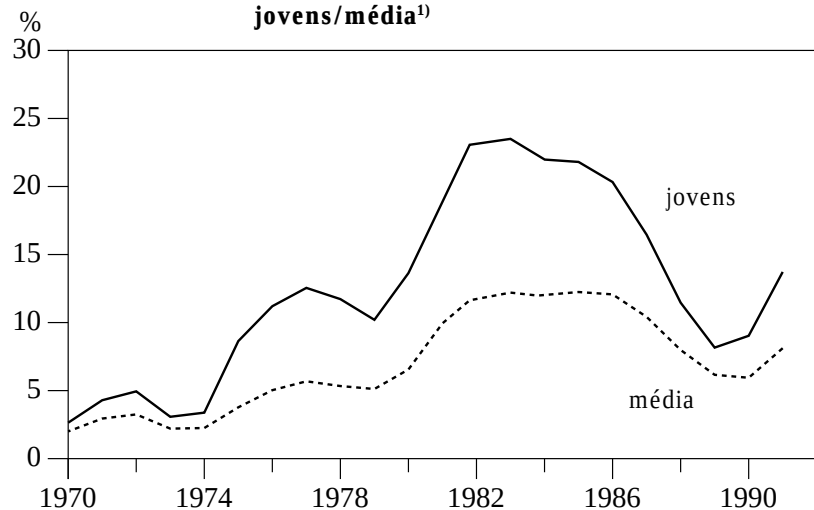
A reviravolta liberal: a intervenção em força do Estado e o papel dominante das empresas.

Acérrimo partidário da regulação concorrencial, o governo Thatcher escolheu, contudo, intervir directamente no domínio da formação. Sob a pressão da escalada brutal do desemprego dos jovens, o Estado instituiu um dispositivo em força, o “Youth Training Scheme” (YTS). Este pressupunha uma normalização institucional importante, dado que a organização da formação profissional por ramo de actividade e por profissão parecia cada vez mais constrangente para o governo britânico, decidido a atacar o poder sindical. A lei sobre formação profissional, de 1981, aboliu assim 16 dos 23 ITB.

“... uma nítida clivagem entre o sistema de ensino geral e a formação profissional, impelida para fora do sistema escolar obrigatório até aos 16 anos.”

“...o facto do aparelho produtivo ter chamado a si a responsabilidade pela formação profissional é, desde há muito tempo, uma das chaves da relação salarial no Reino Unido...”

Gráfico 1: Taxas de desemprego no Reino Unido, jovens/média¹⁾



1) Retirado de F.Lefresne, 1992; fonte: OCDE.

O YTS dirige-se potencialmente a todos os jovens de 16 anos que saíam do sistema escolar. Propõe um ano de formação, em alternância com um mínimo de 13 semanas de curso fora da empresa. Em 1988, o sistema abre-se àqueles que saem com 17 anos do sistema escolar e é oferecida a possibilidade de um segundo ano de formação.

Com o objectivo de constituir um sistema de qualificações codificadas, foram introduzidos critérios de normalização a partir de 1988: obrigatoriedade de 36 semanas de formação fora da empresa no primeiro dos dois anos de estágio e 7 semanas no segundo ano. Tornaram-se obrigatórios testes práticos no fim do estágio.

“Em 1980, 79% dos jovens britânicos que saíam do sistema escolar para entrar no mercado de trabalho tinham 16 anos, enquanto que as pessoas da mesma idade não perfaziam, em França, senão 13% do fluxo de todos quantos saíam do sistema educativo.”



“... certos trabalhos... puderam pôr em evidência a falta de incentivo para prosseguir uma formação inicial, a partir da fragilidade das exigências do aparelho produtivo em matéria de mão-de-obra qualificada.”

os ITB: “A sua principal função era de assegurar ao nível de cada ramo de actividade, as formações que correspondiam às necessidades do aparelho produtivo e de aplicar uma taxa às empresas para esse fim.”

O “Youth Training Scheme” (YTS):... pressupunha uma normalização institucional importante, dado que a organização da formação profissional por ramo de actividade e por profissão parecia cada vez mais constrangente... “

“...o Estado põe em vigor um sistema de certificação profissional (“National Vocational Qualification”) que se inscreve numa perspectiva de uniformização europeia dos diplomas... “

O custo do plano eleva-se a 1.3 biliões de libras, em 1989; é inteiramente financiado pelo Estado, por intermédio da MSC, que, em 1987, se passou a chamar “Training Commission”.

Paralelamente, o Estado põe em vigor um sistema de certificação profissional (National Vocational Qualification) que se inscreve numa perspectiva de uniformização europeia dos diplomas e participa claramente numa vontade de romper com o tipo de formação anterior, marcado pela aquisição de identidade colectiva profissional (B.Appay, 1992). Amontante, a introdução de um programa de formação técnica destinado a idades situadas entre os 14 e os 18 anos (Technical and Vocational Education Initiative) introduz igualmente uma mudança na divisão tradicional dos papéis entre escola e empresa.

Em 1990, a formação profissional vai conhecer novas inflexões, no momento em que a escassez de qualificações se torna um dos temas mais importantes da literatura britânica sobre o emprego. Apenas 33% dos trabalhadores britânicos têm uma qualificação reconhecida, em oposição aos 66% na Alemanha e pouco mais de 50% em França (inquérito OCDE 1989). No seu “Livro Branco sobre o emprego nos anos 1990”, o governo opta por colocar as empresas no centro da sua reforma. São criadas 82 “Training Enterprise Councils” (TEC) e 2 “Local Enterprise Companies” (LEC) na Escócia, destinadas a encarregar-se, a nível local, das necessidades relativas à formação. Trata-se de estruturas independentes, ligadas por contrato comercial ao Ministério do Emprego e constituídas por 2/3 de representantes das empresas, nomeadamente das maiores, e 1/3 de representantes do meio docente, associativo e sindical. Sem obrigação de participação financeira, as grandes empresas exercem um controlo mais ou menos directo da oferta de formação, através de uma rede contratual complexa, com diversos organismos privados e públicos. Não se pode deixar de sublinhar as contradições existentes entre o objectivo de constituir um sistema de qualificações codificadas a nível nacional e a fragmentação local destas formações, orientadas pelas necessidades das empresas, muitas vezes a curto prazo. O “Institute of Manpower Studies” calculou recentemente

te em 5% o número de empresas que utilizam os sistemas NVQ, na Inglaterra e SVQ, na Escócia.

A transformação, em 1990, do YTS em YT (Youth Training), cujo objectivo é propor a um maior número de jovens um nível II de qualificação (padrões europeus), confirma esta evolução. O plano introduz, com efeito, uma maior flexibilidade no sistema: flexibilidade da duração do estágio e da remuneração do estagiário, cujos mínimos semanais são fixados em 29,5 libras para os menores de 17 anos e 35 libras para os de 17 anos completos.

Em 1991, é experimentada uma nova medida, o “Youth Credit”, destinada a tornar-se, até 1996, a principal via de acesso à formação profissional para o conjunto dos jovens que saem do sistema escolar. Ela assenta sobre a instauração de um verdadeiro “mercado da formação” e coloca assim o jovem em situação de “consumidor soberano”, dispondo de um crédito de cerca de 1.000 libras esterlinas para comprar uma formação na empresa e organismo da sua opção, ou aconselhados pelo TEC.

Flexibilidade do mercado de trabalho e novas trajectórias de inserção

O conjunto destas transformações foi posto em consonância com a intervenção dos poderes públicos no mercado do trabalho, desde o início dos anos oitenta. Esta intervenção traduziu-se numa redução significativa dos poderes sindicais e numa desregulamentação do mercado de trabalho, apresentada como principal trunfo da dinâmica do emprego. Os jovens constituíram um dos elos possíveis desta flexibilização da relação salarial. Assim, a decisão de excluir, a partir de 1985, os indivíduos menores de 21 anos da cobertura salarial de cada ramo de actividade, cujos mínimos são fixados pelos “wage councils”, atingiu cerca de 1/4 dos jovens. A flexibilização salarial foi igualmente estimulada por dispositivos que visavam subvencionar directamente as empresas que recrutavam jovens de baixo nível de remuneração (“Young Workers Scheme”, posteriormente denominado “New Workers Scheme”). Mas são sobretudo os dispositivos YTS, posteriormente YT, que permitirão ir mais longe neste sentido, graças à mudança de estatuto que repre-



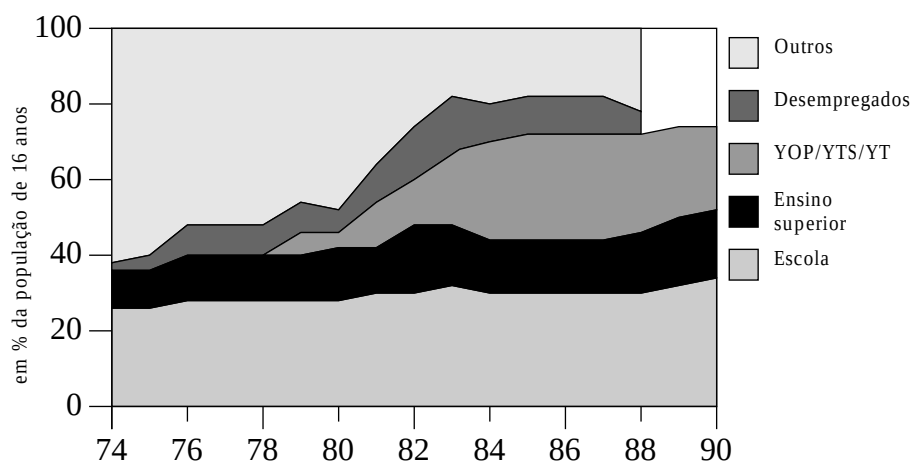
sentam para os beneficiários. Ao tornar-se estagiário (trainee) o jovem sofre uma grande desvalorização de estatuto, acompanhada de um decréscimo sensível de remuneração, aliás, inteiramente a cargo do Estado.

Em 1990, cerca de 60% dos jovens dos 16 aos 17 anos, que chegam ao mercado de trabalho, passam por este dispositivo. Se se considerar a evolução da situação dos jovens com 16 anos de idade (dados obtidos todos os anos na mesma faixa etária), esta foi sensivelmente modificada pelo dispositivo que atingiu essencialmente o emprego (gráfico 2).

Os efeitos deste conjunto de medidas sobre a transição profissional dos jovens não podem ser apreendidos de maneira homogênea. As características individuais em termos de meio social de origem, de grau de êxito nos exames, exercem um efeito sobre as trajetórias ulteriores. Do mesmo modo que a dimensão local (mercado de trabalho local, política do TEC local) e o sector de actividade do estágio desempenham um papel determinante nas

condições de acesso ao emprego: certos sectores, como a construção ou a metalurgia, têm mesmo incluído o YT no seu ciclo de aprendizagem, enquanto que outros, como o sector de serviços, oferecem lugares mais numerosos, mas claramente menos qualificantes. Em 1991, alguns estudos calculam em apenas 1/3 a proporção de estagiários que obtêm um diploma ("Working Brief", Nov.-Dez. 1993. edição 49). Os efeitos sobre o desemprego dos jovens dos 16-17 anos são, de um certo ponto de vista, radicais: estes últimos já não podem legalmente ser contabilizados como desempregados desde 1988, na medida em que não têm o direito de recusar um lugar de YTS. Em contrapartida, a remuneração do estagiário é ligeiramente superior à conferida pelo subsídio de desemprego. Todavia, alguns trabalhos ("Working Brief", Abril 1992) mencionam o facto de que cerca de 50.000 jovens ainda não tinham encontrado lugar em YT, seis meses após a sua saída do sistema escolar, em Julho de 1991. Em Janeiro de 1992, o número de desempregados dos 16 aos 18 anos seria estimado em 103.000 (Ibid).

Gráfico 2: Sistema educativo e mercado do trabalho²⁾
Jovens britânicos de 16 anos de idade



2) Retirado de F. Lefresne, 1992; fonte: Employment Gazette.

- ❑ A rubrica "escola" designa o conjunto dos alunos que ainda se encontram a estudar, no ensino secundário ou equivalente.
- ❑ A rubrica "ensino superior" compreende os jovens que prosseguem os seus estudos a tempo inteiro ou a tempo parcial, excluindo todavia os jovens do YTS, que frequentam os "colleges".
- ❑ A rubrica "YOP/YTS/YT" reúne os beneficiários dos dispositivos de política do emprego, quer sigam ou não uma formação fora da empresa.
- ❑ "Desemprego" designa aqui os jovens desempregados, mas exclusivamente os titulares de um subsídio de desemprego. A partir de Setembro de 1988, os jovens dos 16 aos 17 anos considerados como tendo direito aos YTS já não são contabilizados como desempregados, o que explica as rupturas de séries nos gráficos, a partir desta data.
- ❑ A rubrica "outros" agrupa essencialmente jovens que têm um emprego, ou sem emprego, mas não contabilizados como tal, excluindo os beneficiários de YOP/YTS/YT.

"São criadas 82 "Training Enterprise Councils" (TEC) e 2 "Local Enterprise Companies" (LEC) na Escócia, destinadas a encarregar-se, a nível local, das necessidades relativas à formação."

"A transformação, em 1990, do YTS em YT ("Youth Training")... introduz... uma maior flexibilidade no sistema..."

"Em 1991, é experimentada uma nova medida, o "Youth Credit", destinada a tornar-se, até 1996, a principal via de acesso à formação profissional para o conjunto dos jovens que saem do sistema escolar."

"O conjunto destas transformações foi posto em consonância com a intervenção dos poderes públicos no mercado do trabalho, desde o início dos anos oitenta. Esta intervenção traduziu-se numa redução significativa dos poderes sindicais e numa desregulamentação do mercado de trabalho, apresentada como principal trunfo da dinâmica do emprego."



“... o risco pode traduzir-se numa agudização das tensões entre, por um lado, esta nova exigência social relativamente à formação e, por outro, o próprio sistema de produção das qualificações, fragmentado e dominado por lógicas de curto prazo.”

O fracasso relativo destes programas, em termos de qualificação, é acompanhado por uma fragilização do emprego dos jovens menos qualificados. Estes últimos são particularmente atingidos pelo fenómeno de substituição por outras categorias de mão-de-obra igualmente de fraca qualificação, especialmente as mulheres colocadas a tempo parcial no sector de serviços.

As transformações actuais do aparelho produtivo tornam cada vez memos facilmente absorvível a massa de jovens pouco qualificados que chega precocemente ao mercado de trabalho. As estratégias de recrutamento das empresas a respeito dos jovens testemunham novas exigências em

matéria de qualificação (“Changing Policies Towards Young Workers”, IMS Report 243, June 1993). Por outro lado, parece estar a surgir um movimento de extensão da escolarização inicial: em 1992, apenas 1/3 dos jovens de 16-17 anos entra no mercado do trabalho, contra mais de metade em 1989. Conviria recuar mais para saber se se trata de um fenómeno estrutural comparável ao que conheceu o conjunto dos países desenvolvidos. Neste caso, o risco pode traduzir-se numa das tensões entre, por um lado, esta nova exigência social relativamente à formação e, por outro, o próprio sistema de produção das qualificações, fragmentado e dominado por lógicas de curto prazo.

Referências bibliográficas:

Appay, B. 1992, “L’alternance au Royaume-Uni” in Les formations en alternance La Documentation Française.

Ashton, D., Maguire M e Spilsbury, M. 1990, Restructuring the Labour Market, the implication for Youth, Cambridge, R. M Blackburn e K. Prandy.

Finegold, D e Soskice, D. 1990, “The Failure of training in Britain; Analysis and Prescription”, Oxford Review of Economic Policy 4.

Lefresne, F. 1992, “Systèmes de formation professionnelle et insertion des jeunes: une comparaison France-Royaume-Uni”. Revue de IRES nº 9, Primavera-Verão.

Marsden, D e Ryan, P. 1990a, “Where do Young People Work? Youth employment by Industry in Various European Economies”, British Journal of Industrial Relations, vol. 24, nº 1.

Marsden, D e Ryan, P. 1990b, “Youth Employment and Modes of Regulation of the Youth Market” in Ryan, P, Garonna, P, Edwards, R.C., The Problem of Youth, Londres: Macmillan.

Raffe, D. 1992, “Beyond the Mixed Model: Social Research and the case for Reform of 16.18s. Education in Britain”, in Colin Crouch and Anthony Heath (ed.) Social Research and Social Reform: Essays in Honour of A.H.Halsey, Oxford.



A contribuição dos parceiros sociais para o emprego dos jovens

O exemplo da República Federal da Alemanha

Uma biografia profissional normal contém, em geral, duas transições fundamentais entre o período de formação e o emprego:

Transição 1:
da escolaridade geral para um posto de formação visando a vida activa;

Transição 2:
da formação profissional inicial para a actividade profissional.

Em cada uma destas transições, os indivíduos, tal como a economia e a sociedade, vêem-se perante diferentes tarefas de concertação (Mertens, 1976, p. 68 e seg.). No primeiro limiar, o jovem procura um posto de formação, uma empresa ou uma escola profissional. Na segunda transição, designada por segundo limiar, objecto do presente artigo, as tarefas são as seguintes:

- a seguir à formação, o técnico procura um emprego em que possa aplicar as qualificações adquiridas e
- a empresa precisa de técnicos que lhe permitam assegurar a sua competitividade no mercado.

Actualmente, jovens de todos os países da União Europeia (EU) têm dificuldades em encontrar um posto de formação ou de trabalho. Assim, em Outubro de 1993, 20% de todos os jovens com menos de 25 anos estavam desempregados (Figura), sendo a quota de desemprego específica dos jovens, em toda a Europa, quase duas vezes tão elevada como a de toda a população activa (10,7%). No entanto, há diferenças consideráveis entre os diversos países da UE, que vão desde 38% em

Espanha, passando por mais de 20% na Bélgica, até 5% na Alemanha Ocidental.

De entre os países da União Europeia, a República Federal da Alemanha ainda é quem oferece as melhores oportunidades no mercado de trabalho, em particular para jovens, uma vez que o sistema dual de formação profissional inicial facilita o arranque para o mundo do trabalho (Zedler, 1994, p. 14). Mas a recessão mais grave na Alemanha do pós-guerra também deixou as suas marcas no emprego de jovens com menos de 25 anos. Assim, em Outubro de 1993, 318.000 homens e mulheres estavam desempregados na Alemanha Ocidental - 60.000 mais do que no ano anterior. Na Alemanha Oriental, o total de jovens desempregados em Outubro de 1993 atingia praticamente 128.000.

Todos os Estados Federados da Alemanha sofreram um aumento do desemprego juvenil, porque muitas empresas que prestam formação se encontram actualmente entre a espada e a parede, do ponto de vista da política de recursos humanos: por um lado, dada a recessão, são forçadas a reduzir postos de trabalho, por outro lado querem ficar com os seus formandos depois de concluída a formação, para permitir o acesso profissional aos técnicos formados e segurar assim, a longo prazo, o seu capital humano. É verdade que a recessão obriga as empresas a aceitarem menos formandos - a alternativa seria despedir os pais ou as mães de família (Geer, Hirschbrunn, 1994, p. 10); mas muitas empresas que não podem oferecer emprego efectivo aos seus aprendizes esforçam-se por encontrar soluções transitórias. Em diversos ramos de actividade, as empresas são apoiadas nos seus inten-



Reinhard Zedler

Pedagogo, Director do Departamento de Formação Profissional do Instituto de

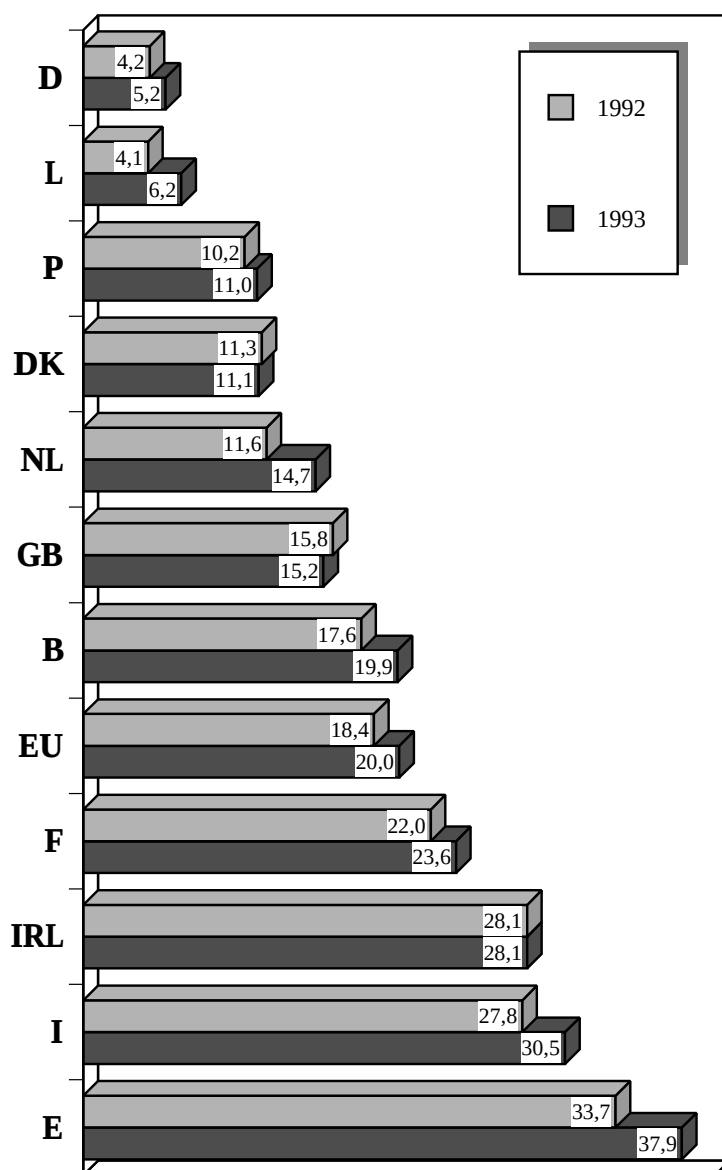
Economia Alemã, Colónia. Redactor da Revista "Informação sobre a Formação Profissional".

Dado o elevado índice de desemprego na República Federal da Alemanha, este ano muitas empresas tiveram dificuldade em contratar todos os seus aprendizes depois de concluída a formação. No entanto, muitas empresas encontraram soluções transitórias para que os técnicos formados não ficassem desempregados logo após o exame. Os parceiros sociais, as associações patronais e os sindicatos apoiam estas actividades através de apelos e regulamentações especiais nos contratos colectivos. Essas regulamentações visam travar o crescimento do desemprego juvenil e permitir, até onde for possível, a manutenção na vida activa dos jovens e dos jovens adultos com formação.

"Todos os Estados Federados da Alemanha sofreram um aumento do desemprego juvenil porque muitas empresas que prestam formação se encontram actualmente entre a espada e a parede, do ponto de vista da política de recursos humanos."



Figura 1: Desempregados com menos de 25 anos - percentagens referentes à população activa deste grupo etário -



Situação: valores mensais em Outubro; D: só Alemanha Ocidental; GR: dados não disponíveis; Fonte: Eurostat, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

tos pelos parceiros de contratação colectiva competentes.

Desemprego depois da aprendizagem

Recentemente, o número de jovens formados não absorvidos pelas empresas depois de concluída a formação, tem vindo a aumentar. Assim, nos dois primeiros meses do ano de 1994, cerca de 31.700 jovens dos Estados Federados Alemães ocidentais começaram por ficar desem-

pregados a seguir à formação - 17% mais do que no período homólogo do ano transacto.

Os números oficiais do Bundesanstalt für Arbeit (Instituto Federal do Trabalho) permitem seguir a evolução do desemprego pós-formação ao longo do ano de 1993:

□ na Alemanha Ocidental, 115.024 jovens inscreveram-se como desempregados depois de terem completado a sua formação numa empresa, praticamente 28.000 ou cerca de 32% mais do que no ano anterior;

□ na Alemanha Oriental, em 1993, 23.940 jovens ficaram desempregados a seguir à sua formação numa empresa - mais do dobro que em 1992.

Deve tomar-se em atenção, no entanto, que estes números também incluem aqueles que interromperam a formação e aqueles que completaram cursos de formação fora do sistema dual, tais como estagiários do funcionalismo público ou de profissões da saúde. Por isso, o Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Instituto de Investigação do Mercado de Trabalho e das Profissões) calcula que o número efectivo de desempregados em 1993, depois de concluída a formação, seja menor. Dos 440.000 exames finais realizados com êxito na Alemanha Ocidental, 75.000 jovens inscreveram-se como desempregados depois do exame, ou seja, 17,1% (Schober, 1994). No ano anterior tinham sido apenas 12,6 % e em 1990, apenas 11,8% (ver Tabela).

Segundo estes cálculos, a situação na Alemanha Oriental ainda é mais grave. Aí, a ampla redução de pessoal em empresas controladas pela "Treuhand"¹⁾ e as dificuldades de escoamento para jovens com formação fora das empresas criam obstáculos à integração profissional dos jovens técnicos. Julga-se que aproximadamente 20.000 dos 80.000 participantes no exame em 1993 ficaram desempregados, ou seja 25% daqueles que concluíram uma formação profissional inicial.

Na Alemanha Ocidental, o emprego afectou sobretudo os jovens das empresas mais pequenas, mas também os formandos de empresas de maior dimensão, que travam uma luta particularmente difícil

1) Sociedade criada pelo governo federal para estudar a viabilidade económica das empresas dos novos Estados Federados e agir em conformidade com os resultados apurados (N. T.)



contra a crise económica ou sofrem uma forte pressão no sentido da racionalização. Foram as empresas com um número de trabalhadores entre os 2.000 e os 5.000 que mais frequentemente dispensaram os seus aprendizes depois do exame.

Segundo as estatísticas, a situação no funcionalismo público e no sector da banca e seguros é mais favorável, onde apenas entre 4% e 5% dos jovens técnicos não foram absorvidos.

Situações transitórias das empresas

As empresas que prestam formação continuam empenhadas, mesmo em tempos economicamente difíceis, em manter os jovens técnicos uma vez concluído com sucesso o exame final. Assim, no ano de 1993, grandes firmas, como a BASF Aktiengesellschaft ou o Grupo Daimler-Benz, empregaram a seguir, 75% dos jovens que aí tinham concluído a sua formação inicial. Há dados precisos sobre a absorção de formandos efectuada no ano de 1993 pela Daimler-Benz. Em termos globais, foram absorvidos 75% dos cerca de 3.000 jovens que concluíram com sucesso o curso de formação profissional inicial na empresa, em 1993. Só aproximadamente 6% dos diplomados não receberam qualquer oferta de emprego subsequente na empresa. Os restantes técnicos formados tinham-se decidido, entretanto, por seguir um curso superior ou por mudar de empresa. No entanto, muitos dos diplomados receberam contratos de trabalho a prazo de termo fixo e não de termo incerto (Rudolf Geer / Hans-Wolfgang Hirschbrunn, 1994, pp. 7/8). O contrato de trabalho a prazo é um dos modelos das soluções transitórias com as quais as empresas se esforçam por oferecer postos de trabalho aos técnicos formados, não os atirando para o desemprego. Outros modelos são o contrato a tempo parcial ou os programas de transição.

Contrato de trabalho a prazo:

Para ajudar a vencer as dificuldades de emprego, a maior parte das empresas oferece contratos de trabalho a prazo, sobretudo a jovens do sexo masculino, que ainda não prestaram serviço militar ou civil. A sua base legal é a lei de

fomento do emprego que prevê contratos de trabalho com a duração máxima de 18 meses, podendo os jovens ser colocados na profissão que aprenderam ou num sector profissional estranho.

O contrato de trabalho a prazo foi a via seguida, por exemplo, pela AEG Aktiengesellschaft. Todos os 400 aprendizes que tinham terminado a sua formação profissional inicial no início do ano de 1994 puderam ser absorvidos desta forma.

Contrato a tempo parcial:

Para muitas empresas, também o trabalho a tempo parcial oferece uma oportunidade de absorver os seus formandos depois do exame final, apesar da situação tensa que se vive em termos de recursos humanos. Veja-se, por exemplo, o caso da Bayer AG no Inverno de 1993/94, em que houve escassez de postos de formação disponíveis para empregados de escritório do Comércio e Indústria, assistentes técnicos com conhecimentos de matemática, técnicos de química para laboratório e nas profissões técnicas. Em consequência disto, de futuro, todos os postos disponibilizados para formação passam a ser ocupados por, respectivamente, dois candidatos. Desta forma, a Bayer AG conseguirá contratar também todos os aprendizes que concluem o seu exame final no Verão de 1994.

“As empresas que prestam formação continuam empenhadas, mesmo em tempos economicamente difíceis, em manter os jovens técnicos, uma vez concluído com sucesso o exame final.”

“Para ajudar a vencer as dificuldades de emprego, a maior parte das empresas oferece contratos de trabalho a prazo.”

“Para muitas empresas, também o trabalho a tempo parcial oferece uma oportunidade de absorver os seus formandos depois do exame final, apesar da situação tensa que se vive em termos de recursos humanos.”

Desemprego depois de completada a formação profissional inicial em empresa entre 1984 e 1993 - Território Federal Ocidental

Ano	número de diplomados (exame final completado com êxito) do sistema dual (Dezembro)	número de desempregados com formação completa em empresa (sem desistentes ou outros) (retirado do número anterior)	percentagem de inscrições de desempregados com formação completada em empresa, em relação ao número total de exames aprovados
1984	604.800	88.600	14,7
1985	632.500	94.600	15,0
1986	675.000	94.600	14,0
1987	680.100	96.300	14,2
1988	643.100	87.200	13,6
1989	601.600	77.700	12,9
1990	531.600	62.800	11,8
1991	498.300	60.200	12,1
1992	453.600	57.000	12,6
1993	440.000	75.200	17,1

Fonte: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung do Bundesanstalt für Arbeit



“Quando as possibilidades de absorção na empresa que presta a formação se esgotam, os formandos são enviados para outras firmas com necessidade de pessoal.”

“As formas adequadas de intervenção dos parceiros sociais (apoio às empresas no que respeita à problemática da absorção) são as declarações, apelos e regulamentações especiais de contratação colectiva.”

“Em sintonia, os dois parceiros sociais declararam a este respeito: “Hoje, tal como antes, continua válida a afirmação: formação antes da absorção.”

Também na Fábrica da Mercedes em Wörth, a redução do horário laboral para 28 horas semanais permitiu que os jovens continuem a trabalhar depois do exame. Com base no emprego a tempo parcial, a Opel AG desenvolveu uma variante própria, talhada à medida da sua estrutura empresarial: no primeiro ano a seguir à formação, os jovens trabalhadores técnicos podem trabalhar 25 horas por semana com a correspondente redução salarial; trabalhando 30 horas semanais no segundo ano, alcançam no terceiro ano o horário de trabalho semanal completo previsto na contratação colectiva. A Volkswagen AG tem uma prática semelhante.

Programas de Transição:

Quando as possibilidades de absorção na empresa que presta a formação se esgotam, os formandos são enviados para outras firmas com necessidade de pessoal.

É também nesta base que funciona a absorção de formandos noutros sectores. Assim, a indústria do aço que, em virtude de transformações estruturais, já por si teve de despedir muitos trabalhadores, experimenta em particular grandes dificuldades na absorção dos seus formandos depois da aprendizagem. Ao mesmo tempo, as artes e ofícios procuram urgentemente técnicos especializados, por exemplo, nos sectores das instalações sanitárias, aquecimento e canalizações. Por isso, as empresas mineiras emprestam aqueles seus trabalhadores, reunidos em unidades empresariais especiais, que auferem salário por trabalho reduzido, a empresas das artes e ofícios, por períodos entre 3 e 6 meses. Durante este período, os trabalhadores assim transferidos de sector tiram cursos de informação que lhes dão “umas luzes” e verificam em conjunto com as empresas se se coadunam uns com os outros.

Actividades dos Parceiros Sociais

As empresas procuram, como se viu, as suas próprias vias para absorverem os técnicos formados. As soluções vão desde contratos a prazo, passando pelo exercí-

cio de actividades estranhas à profissão aprendida e pelo trabalho a tempo parcial, até programas entre a indústria e o sector das artes e ofícios. Nestas iniciativas as empresas dos respectivos sectores são apoiadas pelos parceiros sociais. As formas adequadas de intervenção dos parceiros sociais são as declarações, apelos e regulamentações especiais de contratação colectiva.

Em 12 de Novembro de 1993, o Conselho de Formação Profissional em Química, composto paritariamente por membros da Associação Patronal Federal de Química e do Sindicato Industrial de Química, Papel e Cerâmica, prestou uma declaração sobre a problemática da absorção de formandos na indústria química (Conselho de Formação Profissional: Declaração sobre a Absorção de Formandos, 1993). Em sintonia, os dois parceiros sociais declararam a este respeito: “Hoje, tal como antes, continua válida a afirmação: formação antes da absorção. Problemas de absorção pontuais não devem servir de pretexto para uma redução generalizada da formação. Quando não é possível absorver o formando através de um contrato a tempo inteiro, de termo incerto, na profissão aprendida, as empresas deverão experimentar outras possibilidades de emprego”. A declaração aponta então para as seguintes possibilidades, como forma de superar os problemas de absorção: exercício de actividade estranha à profissão aprendida, contrato de trabalho a prazo, emprego a tempo parcial, modelos combinados e prestação de ajuda na mudança.

Foi com um objectivo semelhante que os parceiros de contratação colectiva, a propósito da situação da formação na indústria metaloeléctrica da Renânia do Norte-Vestefália, apelaram às empresas no sentido de “utilizarem todas as possibilidades conducentes à manutenção do emprego para os formandos que terminem o seu curso em 1994” (Declaração Conjunta, 1994). Nesta declaração, os parceiros sociais inferem que a situação económica da indústria metaloeléctrica pesa na decisão das empresas que prestam formação, relativamente à absorção por contrato dos formandos. Por isso, os parceiros de contratação colectiva apelam às empresas e formandos para que verifiquem se os trabalhadores formados não podem ser



colocados também noutros postos de trabalho quando não é possível uma absorção na profissão aprendida. Chama-se ainda a atenção, nesta declaração, para as possibilidades do trabalho a tempo parcial, a absorção por contrato a prazo ou possibilidades de substituição em empresas associadas ou vizinhas, sempre que não é possível a absorção na empresa que prestou a formação.

De entre as diversas formas que podem assegurar a manutenção do emprego de técnicos formados, o trabalho a tempo parcial tem vindo a adquirir um significado particular nos últimos tempos. O Presidente da Federação Nacional das Associações Patronais, Klaus Murmann, apelou em Fevereiro de 1994 a todas as empresas no sentido de incentivarem o primeiro acesso profissional de jovens diplomados com cursos de formação, através do recurso ao trabalho a tempo parcial. Diz o apelo: "Para garantir também as oportunidades de recrutamento em tempos economicamente difíceis, apelo hoje às empresas da economia privada para que dêem possibilidades de rápido acesso à prática profissional, através do recurso mais frequente a ofertas de tempo parcial" (Klaus Murmann, 1994).

Nos seus sectores de competência, os parceiros de contratação colectiva de sectores importantes regulamentaram dentro deste quadro a absorção de técnicos formados.

Estas regras aplicam-se a todas as empresas abrangidas pelo contrato colectivo de trabalho. É neste sentido que se pretende que no sector químico se insista em que os formandos que completaram a sua formação tenham acesso a postos de trabalho de outras áreas e a postos de trabalho a tempo parcial.

No sector metaloeléctrico a absorção processou-se sob a forma de contratos a prazo incluídos nos recentes contratos colectivos de trabalho, em que ficou acordado absorver por contrato de trabalho os formandos que passarem no exame, pelo menos por um período de 6 meses. Se, devido a problemas graves de emprego, não for possível a absorção, ou se a empresa prestou formação para além das suas necessidades, a obrigatoriedade de absorção pode ser dispensada com o acor-

do do Conselho de Empresa. Este acordo colectivo sobre a absorção de formandos é válido na indústria metaloeléctrica até ao final de 1995. Para muitas empresas, como a Daimler-Benz AG, o objectivo continua a ser "manter com emprego duradouro o maior número possível de jovens trabalhadores especializados e de empregados de escritório depois da formação e também cada vez mais - a necessidade assim o obriga - numa base de contratação a tempo parcial. Quando isto não for possível, ofereceremos aos formandos, pelo menos, contratos a prazo" (Geer/Hirschbrunn 1994, p.19).

Importância destas actividades

Este tipo de regulamentações especiais na contratação colectiva para postos de trabalho a tempo parcial e contratos de trabalho a prazo é benéfico para todos os intervenientes:

□ com o aumento de jovens trabalhadores qualificados a empresa ganha um potencial de novos trabalhadores de elevado desempenho. Desta forma, a empresa não perde o investimento feito na formação e mantém assegurada a continuidade;

□ os jovens técnicos têm a oportunidade de aplicar e ampliar as suas qualificações técnicas sem tempo de espera. Se derem boas provas, podem mudar mais tarde para um posto de trabalho a tempo inteiro.

Estas estratégias e iniciativas são imprescindíveis para salvaguardar os jovens do desemprego. No trabalho, os jovens encontram não só sustento como a sua auto-afirmação, podem alargar os seus conhecimentos, testar as suas capacidades e formação e colher experiências. Tal como o Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Schober) verificou, com razão, só através do trabalho a formação dará os seus frutos.

Se bem que estas ajudas de transição dêem uma perspectiva aos jovens depois da formação, não solucionam, claro, o problema fundamental da existência de

as "...regulamentações especiais na contratação colectiva para postos de trabalho a tempo parcial e contratos de trabalho a prazo são benéficas para todos os intervenientes"

"Se bem que estas ajudas de transição dêem uma perspectiva aos jovens depois da formação, não solucionam, claro, o problema fundamental da existência de uma grande taxa de desemprego."



uma grande taxa de desemprego. O estudo sobre o emprego da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico vê na capacidade insuficiente dos países industrializados para reagir adequadamente à transformação das condições de competitividade (OCDE 1994) uma causa para o elevado nível de desemprego. A estratégia da OCDE para o combate ao desemprego assenta, entre outros,

no desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias, numa maior flexibilização do horário de trabalho por acordo entre os trabalhadores e a empresa e numa concepção mais flexível dos custos das remunerações e salários (OCDE, 1994, p. 46 e seg.). A concretização desta estratégia contribuirá para uma maior integração dos jovens no mundo do trabalho.

Bibliografia

Berufsbildungsrat: Erklärung zur Übernahme von Ausgebildeten. In: Bundesarbeitgeberverband Chemie (Hrsg.): Ausbilder in der chemischen Industrie, Wiesbaden 1993, Nr. 6

Wolfgang Franz: Der Arbeitsmarkt, eine ökonomische Analyse, Mannheim 1993

Rudolf Geer, Hans-Wolfgang Hirschbrunn: Zukunftsperspektiven von Fachkräften in der Industrie, Köln 1994

Gemeinsame Erklärung der Tarifvertragsparteien zur Ausbildungssituation in der Metall- und Elektroindustrie Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 13. Januar 1994

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Arbeit keine Mangelware - Mut zur Zukunft, Köln 1994

Dieter Mertens: Beziehungen zwischen Qualifikation und Arbeitsmarkt. In: Winfried Schlaffke (Hrsg.): Jugendarbeitslosigkeit, Köln 1976, pp. 68 - 111

Klaus Murmann, Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Aufruf an alle Betriebe / Beschäftigungseinstieg durch Teilzeit verstärken, Köln 1994

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (Edt.): OCDE - Estudo da OCDE sobre o Emprego - Factos, Análises, Estratégias, Paris 1994

Karen Schober: Duales System - Nur durch Arbeit trägt Ausbildung Früchte. In: IAB kurzbericht, Nürnberg 1994, Nr. 5

Reinhard Zedler: Duales System: Ausbildung und Berufschancen, Köln 1994.



Políticas sindicais para a formação dos trabalhadores com um baixo nível de qualificações: uma análise comparativa

Desde os anos 70, dois importantes processos têm contribuído para o enfraquecimento da posição, no mercado de trabalho, dos trabalhadores que possuem um baixo nível de escolaridade inicial e de formação profissional. Por um lado, a reestruturação da indústria de produção e, em especial, o declínio das linhas de produção em massa organizadas segundo os princípios Tayloristas da organização do trabalho, contribuíram para a redundância massiva e para a redução da procura de mão-de-obra não especializada. Por outro lado, os índices de participação escolar e o nível das qualificações da mão-de-obra têm aumentado em toda a União Europeia. Como resultado destes processos, os trabalhadores com um baixo nível de qualificações encontram-se, simultaneamente, vulneráveis ao desemprego, devido à natureza dos postos de trabalho que ocupam, e em desvantagem, relativamente aos candidatos com melhores qualificações, quando têm de competir por um emprego.

A identificação dos trabalhadores com um baixo nível de qualificações, como sendo um grupo particularmente vulnerável, constitui um fenómeno recente. Isto porque, conforme Alaluf e Krzeslo fazem notar, o seu nível de qualificações não era problemático, enquanto se mantivessem empregados. Foi apenas aquando do aparecimento do desemprego em massa, que a sua falta de qualificações se apresentou como um problema (1993). No que respeita ao seu acesso à formação profissional, confrontam-se com três questões principais: em primeiro lugar, a sua capacidade de adaptação à mudança da organização da produção; em segundo lugar, a sua capacidade de voltar a conseguir um

emprego, se forem considerados excedentários; em terceiro lugar, se tiverem empregos de baixa remuneração, ou ocasionais, em que medida o acesso à formação pode contribuir para a mobilidade de emprego e/ou uma maior segurança e satisfação no emprego.

A formação profissional tem sido reconhecida pela União Europeia como um veículo, tanto para as políticas económicas, como sociais. Pode contribuir para a produtividade e competitividade das empresas, mas pode também contribuir para melhorar a segurança de emprego dos trabalhadores, melhorar as suas oportunidades no mercado de trabalho externo e a satisfação no emprego. Mahnkopf é da opinião que, para os sindicatos, a formação, tanto pode ter objectivos de eficácia, como de igualdade (1991). Conquanto possam ver vantagens em contribuir para a competitividade económica das suas entidades empregadoras, os sindicatos também podem sentir preocupações, relativamente à igualdade de acesso à formação, para os seus associados.

Em muitos países europeus, os sindicatos ou representantes dos trabalhadores têm uma função estabelecida na formulação e aplicação da política de formação profissional. O objectivo deste documento é analisar a forma como a política dos sindicatos, relativamente à formação profissional, se desenvolveu nos últimos anos, para fazer face aos problemas enfrentados pelos trabalhadores com um baixo nível de qualificações. O documento apoia-se nas conclusões de um estudo comparativo de políticas sindicais em França, na Bélgica, na Alemanha, na Grã-Bretanha e na Itália, em que as mesmas foram anali-



Helen Rainbird

Leitora em Ciências Sociais, no Nene College, Northampton. Anteriormente, foi

Investigadora Sénior na Industrial Relations Research Unit (Unidade de Investigação das Relações Industriais), da Universidade de Warwick.

Em que medida os sindicatos são capazes de representar os interesses dos trabalhadores não especializados, em relação à formação profissional, evitando assim a sua exclusão do mercado de trabalho? Este documento relata as conclusões de um estudo comparativo sobre cinco países. Embora o termo “trabalhadores com um baixo nível de qualificações” tenha a sua origem no debate da política francesa, podem ser identificados noutros países grupos semelhantes, que ocupam uma posição de desvantagem estrutural no mercado de trabalho. A capacidade dos sindicatos de representarem os interesses dos trabalhadores não especializados, varia de acordo com os seus direitos formais de representação, os princípios de recrutamento e as suas estruturas internas. Apesar do debate sobre “a nova agenda de negociações”, a política relativa à formação constitui frequentemente uma resposta às iniciativas das entidades empregadoras. Os sindicatos estão a elaborar a sua própria agenda, na medida em que adaptam as suas estratégias de negociação e recrutamento à estrutura do emprego, em mudança. Todavia, isto implica apelar aos interesses dos trabalhadores mais altamente qualificados, assim como dos não especializados, e poderá exigir a gestão de novos conflitos de interesses.



“...este problema de definição demonstra uma tensão entre as características individuais (o nível das qualificações formais) e as características da organização da produção, que resultam na classificação dos empregos, de acordo com o maior ou menor grau de especialização exigido.”

“Todos os países, à excepção da Grã-Bretanha, apoiam-se em vastos sistemas de parceria social, relativamente à formação profissional.”

1) A primeira fase deste projecto, que foi coordenado pelo Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), de Paris, envolveu equipas do Centre de Sociologie et d'Economie Regionales, da Universidade Livre de Bruxelas; a Industrial Relations Research Unit, da Universidade de Warwick; O Istituto Ricerche Economiche e Sociali, de Roma e a Universidade de Tübingen. Foi financiado pelo Ministère de la Recherche, da França e as conclusões foram publicadas num número especial de La Revue de l'IRES “Bas Niveaux de Qualification” (1993, nº 13, Outubro). A fase piloto do trabalho de campo foi conduzida com o apoio do Programa da Comissão Europeia “Poverty III” e as conclusões serão publicadas em breve na colecção “Documents de Travail” do IRES, Paris.

sadas relativamente a três sectores - processamento de alimentos, fabrico de motores e cuidados de saúde - onde se podem encontrar, em todos aqueles países, quantidades substanciais de trabalhadores não especializados¹⁾. Enquanto que os dois primeiros empregam predominantemente mão-de-obra masculina, no último são as mulheres que predominam. O objectivo do estudo não consistiu em fornecer uma descrição da representação dos sindicatos nas instituições de formação profissional. Em vez disso, procurou analisar a forma como contribuem para fomentar a formação dos trabalhadores não especializados, através da representação, da negociação colectiva, das campanhas a vários níveis e da oferta de serviços aos seus associados. O presente documento encontra-se dividido em cinco secções. A primeira analisa a definição do termo “trabalhadores com um baixo nível de qualificações” e relaciona-a com os diferentes níveis e formas de debates de política, em cada país. A segunda, examina as políticas estabelecidas pelos sindicatos, relativamente à formação profissional. A terceira, analisa em que medida a formação se tornou um novo assunto na agenda de negociação das organizações sindicais. A quarta considera as restrições à aplicação da política. A este capítulo segue-se uma conclusão.

Definição de trabalhadores com um baixo nível de qualificações

A definição inicial do tópico da investigação derivou da identificação de uma nova categoria da política de emprego, na França, relativamente a trabalhadores com um baixo nível de qualificações - “les bas niveaux de qualification - BNQ”. Esta categoria surgiu em consequência da incapacidade dos trabalhadores não especializados se adaptarem aos novos requisitos do sistema de produção, através da sua participação em programas de formação de reciclagem. Considerou-se que a razão para este facto residia no baixo nível das suas qualificações iniciais (Vincent, 1993a:3). Embora este termo reflecta certas realidades do mercado de trabalho francês - o facto de os trabalhadores não qualificados se encontrarem

em maior risco de desemprego - não é inteiramente satisfatório, como base para uma análise comparativa e não se reflecte em categorias estatísticas. Apesar de se verificarem algumas semelhanças com a categoria belga dos “grupos de risco”, que são reconhecidos pela lei e nos acordos colectivos, as iniciativas das políticas dirigidas aos trabalhadores que são definidos como possuindo um baixo nível de qualificações, não se encontram sob a mesma forma em todos os países. Para além disso, a ênfase nos níveis de qualificação pode ser problemática, na medida em que cada país tem a sua própria definição daquilo que constitui uma relativa falta de qualificações formais, que não é directamente comparável. Por exemplo, a mão-de-obra alemã é bem conhecida pelo seu elevado nível de qualificações académicas, mas os trabalhadores que, neste contexto, são considerados como tendo um baixo nível de qualificações, podem ser muito mais qualificados, em termos absolutos, do que os de categorias semelhantes noutros países.

Na verdade, este problema de definição demonstra uma tensão entre as características individuais (o nível das qualificações formais) e as características da organização da produção, que resultam na classificação dos empregos, de acordo com o maior ou menor grau de especialização exigido. Neste contexto, intervêm processos de segmentação do mercado de trabalho, em que os trabalhos tipicamente desempenhados por mulheres, trabalhadores de minorias étnicas, ou que se encontram em sectores da economia em que os salários e as condições são relativamente baixos, são considerados não especializados. Conforme Vincent salienta, “a formação profissional não pode ser reduzida apenas ao nível dos conhecimentos dos indivíduos, e as classificações adoptadas pelas empresas nem sempre correspondem às qualificações exigidas pelo posto de trabalho, nem às do trabalhador que o ocupa” (1993b:133, tradução do autor). Por esse motivo, para conduzir o projecto de investigação, os “trabalhadores com um baixo nível de qualificações” foram definidos como trabalhadores não especializados empregados, cuja posição estrutural no mercado de trabalho significa que são vulneráveis ao desemprego, ou cujos salários e condições de emprego são desfavoráveis, compara-



das com as dos trabalhadores mais qualificados. Embora o nível das suas qualificações formais constitua a razão central da sua vulnerabilidade, existe uma interacção com outros factores que se encontram ligados à sua posição na organização da produção.

Política da União para a formação profissional

Prática estabelecida

Em todos os países, foram criadas instituições para gerir a formação profissional e a política de mercado de trabalho, a vários níveis. Existem diferenças entre os países, no que respeita ao grau de responsabilidade pela política de mercado de trabalho, que é atribuído ao Estado ou aos parceiros sociais e aos dispositivos para formação contínua, por oposição à formação inicial. Todos os países, à excepção da Grã-Bretanha, apoiam-se em vastos sistemas de parceria social, relativamente à formação profissional. Na Grã-Bretanha, a representação sindical tem sido marginalizada, tanto no que respeita à formação profissional, como à política de mercado de trabalho, desde que o governo Conservador ascendeu ao poder, em 1979, paralelamente a um processo mais geral de desregulamentação do mercado de trabalho (Rainbird e Smith, 1992).

A densidade institucional do sistema alemão de formação profissional, juntamente com a sua sobreposição de diferentes sistemas de co-determinação, encontra-se bem documentada (Streeck et al., 1987). Aqui, os parceiros sociais têm um importante papel na regulamentação da formação profissional inicial a diversos níveis, no planeamento a nível das empresas e na política de mercado de trabalho. Isto contrasta com a formação profissional contínua, que se encontra muito menos regulamentada e é geralmente uma área em que a gestão tem a prerrogativa.

É em França que o sistema de formação profissional contínua se encontra mais profundamente desenvolvido, no seguimento do acordo colectivo interprofissional de 1970, que deu origem à lei sobre formação profissional contínua, de 1971. A grande diferença deste sistema, reside

na forma como é composto por acordos colectivos, dispositivos de paridade e pelo envolvimento dos parceiros sociais (d'Iribarne e LeMaitre, 1987). Os acordos colectivos sempre precederam os diversos componentes legislativos do sistema de formação profissional contínua, que englobam e tornam obrigatórios os acordos assinados pelos parceiros sociais.

Na Itália, através do acordo nacional de 1972 da indústria metalúrgica, foi estabelecido o direito a "150 horas" de formação, aos trabalhadores que não tivessem completado o ensino secundário. Mais tarde, este direito foi alargado a outros sectores. O desemprego, especialmente entre os jovens, as mulheres e no sul da Itália, é agravado por níveis relativamente baixos de escolaridade e pelo facto de não existir qualquer sistema de educação de adultos regulamentado por lei. Um acordo entre a Confindustria (entidades empregadoras do sector privado) e as principais confederações de sindicatos, em Janeiro de 1993, estabeleceu o significado da formação para a melhoria da qualidade do trabalho e para a competitividade nas empresas, ao mesmo tempo que cria disposições para o futuro planeamento das competências e a reforma do sistema de formação profissional. Este acordo providenciou a criação de um Comité Nacional para a Formação Profissional, que envolve o governo, os ministérios e as regiões, assim como os parceiros sociais e, paralelamente, um fundo para o financiamento da formação profissional contínua (Meghnagi, 1993).

A Bélgica é excepcional, pois a negociação colectiva inclui disposições relativas aos desempregados. Isto reflecte elevados níveis de sindicalização e de institucionalização das relações industriais, por um lado, e o facto de os sindicatos terem a responsabilidade de administrar os benefícios da segurança social e incluírem os desempregados entre os seus associados, por outro lado. Nas décadas de 70 e 80, foram criadas células de formação de reciclagem, que implicavam acordos tripartidos entre as entidades empregadoras, os sindicatos e o governo. Desde o acordo interprofissional de 1988, 0,18% dos custos com salários (e desde 1990, 0,25%) passou a ser colocado num Fundo de Emprego e destinado a medidas visando a criação de emprego e à forma-

na Alemanha "... os parceiros sociais têm um importante papel na regulamentação da formação profissional inicial a diversos níveis, no planeamento a nível das empresas e na política de mercado de trabalho. Isto contrasta com a formação profissional contínua ..."

"É em França que o sistema de formação profissional contínua se encontra mais profundamente desenvolvido, no seguimento do acordo colectivo interprofissional de 1970..."

em Itália "um acordo entre a Cofindustria (entidades empregadoras do sector privado) e as principais confederações de sindicatos, em Janeiro de 1993... providenciou a criação de um Comité Nacional para a Formação Profissional, que envolve o governo, os ministérios e as regiões, assim como os parceiros sociais e, paralelamente, um fundo para o financiamento da formação profissional contínua..."

"A Bélgica é excepcional, pois a negociação colectiva inclui disposições relativas aos desempregados."



na Grã-Bretanha “... foram criados órgãos locais, para administrar programas de mercado de trabalho e de “empreendimento”, que têm uma representação maioritária das entidades empregadoras privadas, juntamente com um papel minoritário dos representantes sindicais.”

“... os trabalhadores manuais não especializados, encontram-se em primeira linha para serem considerados excedentários, quando a reestruturação ocorrer. Poderão ser vistos como não adaptáveis às novas condições de produção, pelos seus empregadores, que preferem recrutar pessoal novo, mais altamente qualificado, ou investir na formação complementar do pessoal mais qualificado, considerado mais receptivo e produtivo.

ção dirigida aos “grupos de risco” (Alaluf e Krzeslo, 1993).

Na Grã-Bretanha, pelo contrário, tem-se verificado uma progressiva abolição dos conselhos tripartidos de formação sectorial, com poderes legais para lançar uma taxa de formação, durante os anos 80. A “Manpower Services Commission” (Comissão de Serviços da Mão-de-Obra), o órgão quadripartido responsável pelos programas de mercado de trabalho, foi abolida em 1988. Em sua substituição, foram criados órgãos locais, para administrar programas de mercado de trabalho e de “empreendimento”, que têm uma representação maioritária das entidades empregadoras privadas, juntamente com um papel minoritário dos representantes sindicais. Apesar da fraca representação formal dos interesses dos sindicatos no âmbito das entidades de formação no mercado de trabalho, A “Trades Union Congress” (Confederação Sindical Britânica) e a “Confederation of British Industry” (Confederação da Indústria Britânica), têm ambos apoiado a identificação dos Objectivos Nacionais de Formação. Muitos sindicatos têm vindo a fazer reivindicações, relativamente aos direitos do indivíduo à formação e a comités de formação no local de trabalho, embora “as aspirações ao envolvimento sejam muito maiores do que qualquer colaboração acordada na prática” (Winterton e Winterton, 1994:45).

Esta breve análise demonstra que existe uma variação considerável na latitude que os sindicatos têm para representar formalmente os interesses dos seus associados, relativamente às políticas de formação profissional e de mercado de trabalho, dados os diferentes enquadramentos legais e institucionais. Para além disso, os movimentos sindicais são organizados com base em diferentes princípios: a filiação política, o sector e a profissão, e isto pode afectar a medida em que os interesses dos trabalhadores não especializados são representados de forma independente. Os movimentos sindicais têm, portanto, diferentes capacidades de representar os interesses dos trabalhadores que se encontram empregados e dos que já se encontram marginalizados no mercado de trabalho, através do desemprego (Barthel, 1993). Este cenário fornece o contexto em que os sindicatos são capazes de situar as suas estratégias relativamente à formação

em geral, e à formação dos trabalhadores não especializados, em particular.

Formação: um novo assunto na agenda das negociações?

Dado o envolvimento actual dos sindicatos nas várias estruturas institucionais, em que medida poderá a formação ser considerada um **novo** assunto na agenda das negociações? Certamente que a introdução de novas tecnologias, o desenvolvimento das multi-competências e as novas formas de organização do trabalho, significam que têm de responder minimamente às estratégias das entidades empregadoras. Mahnkopf afirma que a resistência não é viável, mas que os sindicatos têm de desenvolver “estratégias de modernização orientadas para as competências” que obrigarão os empregadores a métodos de produção que fazem uma utilização mais intensiva das competências (1991:65). Contudo, esse tipo de estratégias poderá envolver riscos, se os interesses de alguns sectores da mão-de-obra, especialmente os que já são altamente especializados, forem promovidos acima dos outros.

Conforme já foi dito acima, os trabalhadores manuais não especializados, encontram-se na primeira linha para serem considerados excedentários, quando a reestruturação ocorrer. Poderão ser vistos como não adaptáveis às novas condições de produção, pelos seus empregadores, que preferem recrutar pessoal novo, mais altamente qualificado, ou investir na formação complementar do pessoal mais qualificado, considerado mais receptivo e produtivo. As próprias experiências de fracasso escolar dos trabalhadores, poderão contribuir para o seu receio de regressar a um ambiente de ensino e, deste modo, para a sua preferência por uma compensação, em vez da formação de reconversão. Em que medida a formação de reconversão é providenciada pelas empresas e gerida conjuntamente pelos sindicatos, varia segundo as regulamentações legais e os acordos colectivos. Os depoimentos recolhidos em entrevistas efectuadas durante o trabalho de campo, sugerem que onde não existem quaisquer disposições visando a formação de reconversão dos trabalhadores excedentários, o papel dos sindicatos tem sido frequentemente restringido a assegurar que a formação em novas especializações



seja voluntária e que a compensação de excedentarização seja generosa. Nos casos em que os sindicatos têm procedido, com êxito, a reivindicações de formação e de consultas sobre formação, as oportunidades para elevar os níveis de competência têm sido frequentemente aceites de modo entusiástico. Todavia, o acesso à formação nem sempre é extensível à totalidade da mão-de-obra, e os sindicatos poderão ter de gerir conflitos potenciais entre os diferentes grupos de trabalhadores, que vêm ameaçados os seus empregos e o seu estatuto. Neste caso, dá-se uma recomposição da hierarquia das competências, em que aqueles que forem identificados como os mais capazes, entre os não especializados, participarão em programas de formação.

O significado da falta de confiança dos trabalhadores não especializados na sua capacidade de aprendizagem, foi reconhecido na Grã-Bretanha. O sindicato do sector público, UNISON, defende que os trabalhadores não especializados são muitas vezes incapazes de beneficiar da educação e da formação contínua, a menos que tenham acesso, primeiro, ao ensino básico. Isto já foi reconhecido nos acordos colectivos do sector público e no programa de alfabetização "Workbase", gerido em conjunto, bem como através do fornecimento de um serviço de escolarização aos seus associados (Rainbird, 1993).

Em contraste com os desenvolvimentos na indústria da produção, no sector da saúde, os cortes no orçamento público, juntamente com a estagnação do recrutamento, têm contribuído para processos de reorganização e para o alargamento das tarefas. Este facto também poderá criar possibilidades de acesso à formação, por parte dos trabalhadores não especializados. Contudo, existem problemas relacionados com o reconhecimento da experiência, por oposição às qualificações formais, que poderão ser expressos em termos de conflitos entre os diferentes grupos de trabalhadores. As restrições financeiras poderão reduzir a possibilidade de aumentos salariais, mas, neste contexto, a formação poderá constituir um instrumento para a criação de mobilidade de empregos ou para melhorar a satisfação no emprego. Finalmente, os trabalhadores não especializados encontram-se principalmente entre o pessoal auxiliar. Em-

bora variando de um país para outro, aqueles que se ocupam em funções de limpeza e restauração, poderão ficar em desvantagem, devido ao desenvolvimento da subcontratação de serviços externos, especialmente nos casos em que esta modalidade os coloca fora da cobertura dos acordos colectivos.

A evidência de uma nova agenda de negociações, acima delineada, sugere que os sindicatos estão a responder largamente às iniciativas das entidades patronais, em vez de estabelecerem a sua própria agenda sobre a formação profissional. Todavia, existem dois aspectos importantes, em que os sindicatos estão a usar a nova agenda negocial para tomar a ofensiva. O primeiro, é no desenvolvimento de uma resposta à estrutura do emprego, que se encontra em mutação, o que implica que seja dado um maior protagonismo a questões como a formação, a igualdade de oportunidades e os problemas ambientais, como meio de alargar a sua influência para além do grupo tradicional dos seus associados na classe operária industrial. O segundo aspecto, é a forma como, na Itália e na Grã-Bretanha, as reivindicações relativas à formação e à participação na sua gestão, fazem parte de uma nova abordagem das relações industriais. O acordo de 1993 entre a Confindustria e as principais confederações de sindicatos italianos, centrou-se explicitamente no desenvolvimento de uma abordagem mais consensual das relações industriais. As reivindicações sindicais de direitos à formação profissional e a comités de formação no local de trabalho, na Grã-Bretanha, fazem parte da nova agenda negocial, a qual, segundo John Edmonds, Secretário-Geral da "General, Municipal and Boilermakers", trata igualmente da entrada na "principal corrente de opinião europeia" que defende uma abordagem mais consensual das relações industriais (Storey et al., 1993:67).

Problemas de aplicação

A questão da política sindical relativamente à formação dos trabalhadores com um baixo nível de qualificações, coloca directamente o problema da forma como são representados os interesses dos mais desfavorecidos, no âmbito das estruturas sindicais, e quem negoceia em seu nome. De um modo geral, é baixo o índice de

"...o papel dos sindicatos tem sido frequentemente restringido a assegurar que a formação em novas especializações seja voluntária e que a compensação de excedentarização seja generosa."

os sindicatos estão a usar a nova agenda negocial para tomar a ofensiva:

- ☐ ***no desenvolvimento de uma resposta à estrutura do emprego que se encontra em mutação;***
- ☐ ***mediante reivindicações relativas à formação e à participação na sua gestão, como parte de uma nova abordagem das relações industriais.***

"De um modo geral, é baixo o índice de sindicalização entre os trabalhadores não especializados e, em particular, entre os desempregados."



“... tradicionalmente, o núcleo principal dos trabalhadores sindicalizados é geralmente masculino e relativamente bem qualificado. Ao tentarem apelar a novos grupos de trabalhadores, correm o risco de não conseguirem representar com êxito aqueles que detêm a posição mais fraca no mercado de trabalho...”

“Os sindicatos têm o potencial, embora raramente tenha sido mobilizado, para trazer à formação profissional a possibilidade de criar um ambiente de solidariedade, no qual a confiança dos trabalhadores mais desfavorecidos na aprendizagem, possa ser alimentada.”

sindicalização entre os trabalhadores não especializados e, em particular, entre os desempregados. A Bélgica, onde os níveis de sindicalização são elevados, constitui uma excepção. Na Grã-Bretanha, os trabalhadores não especializados encontram-se organizados em sindicatos gerais. Embora os seus interesses sejam representados separadamente dos dos trabalhadores mais especializados, esta separação também tem contribuído, historicamente, para a sua falta de acesso à formação em regime de aprendizagem, a qual era controlada e restringida pelos sindicatos dos ofícios. Para além disso, os acordos colectivos, na Grã-Bretanha, não são universalmente extensivos e muitos trabalhadores não especializados não ficam abrangidos por eles. Nos países onde a filiação política ou os princípios sectoriais se encontram na base da organização dos sindicatos, os trabalhadores não especializados são frequentemente representados de forma deficiente, em estruturas dominadas pelos mais altamente especializados. Ao contrário desta situação, as confederações sindicais organizadas na base da ideologia cristã, ou socialista, têm maior fama, em teoria, se não na prática, de representar melhor os interesses de toda a classe trabalhadora, do que nos casos em que prevalecem os interesses sectoriais.

Em muitos casos, os sindicatos são extremamente eficazes na representação dos interesses relacionados com a política de formação profissional e de mercado de trabalho, a nível sectorial ou intersectorial. A questão mais difícil é a forma como os acordos concluídos a altos níveis, são colocados em prática. Em França, a fraca organização sindical ao nível das empresas, destrói a eficácia dos acordos colectivos elaborados a alto nível, e este aspecto é ainda mais agravado pela descen-

tralização das negociações colectivas (Rainbird e Vincent, 1994). Neste aspecto, será interessante seguir a aplicação do acordo de 1993, em Itália.

Conclusão

A representação dos interesses dos trabalhadores com um baixo nível de qualificações, relativamente à formação, constitui claramente um grande desafio para os sindicatos. Isto deve-se ao facto de, tradicionalmente, o núcleo principal dos trabalhadores sindicalizados ser geralmente masculino e relativamente bem qualificado. Ao tentarem apelar a novos grupos de trabalhadores, correm o risco de não conseguirem representar com êxito aqueles que detêm a posição mais fraca no mercado de trabalho (Rehfeldt, 1993).

Uma abordagem conjunta da formação traz vantagens, tanto para as entidades empregadoras, como para os empregados, embora a identificação individualizada, no contexto da relação de emprego, dos trabalhadores que necessitam de ajuda, em termos de ensino e de formação, os possa tornar vulneráveis. Os sindicatos têm o potencial, embora raramente tenha sido mobilizado, para trazer à formação profissional a possibilidade de criar um ambiente de solidariedade, no qual a confiança dos trabalhadores mais desfavorecidos na aprendizagem, possa ser alimentada. Embora os sindicatos tenham alguma capacidade para melhorar o acesso dos trabalhadores empregados, à formação profissional e, deste modo aumentar a sua capacidade de adaptação a novas condições de produção, essa prerrogativa é profundamente reduzida, logo que se tornam excedentários.

A autora deseja agradecer a Catherine Vincent, do Institut de Recherches Economiques et Sociales, de Paris, os seus comentários a este trabalho. Está igualmente grata à equipa do Centre de Sociologie et d'Economie Regionales, da Universidade Livre de Bruxelas, pela oportunidade de discutir o projecto num seminário, em Abril de 1994.

**Bibliografia**

Alaluf, M. e E. Krzeslo, 1993, "Belgique: les groupe à risques", *La Revue de l'IRES*, Nº 13, automne.

Barthel, J., 1993, "Allemagne. Ouvriers peu ou pas qualifiés: les oubliés du marché de travail", *La Revue de l'IRES*, Nº 13, automne.

D'Iribarne e A. LeMaître, 1987, "La place des partenaires sociaux dans la formation professionnelle en France", LEST, Aix-en-Provence.

Mahnkopf, B., 1991, "The skill-oriented strategies of German trade unions. Their impact on efficiency and quality", *British Journal of Industrial Relations*, 30, 1.

Rainbird, H., 1993, "Grande Bretagne: La politique des syndicats à l'égard des salariés de bas niveaux de qualification", *La Revue de l'IRES*, Nº 13, automne.

Rainbird, H. e J. Smith, 1992, "The role of the social partners in vocational training in Great Britain", relatório elaborado para o Istituto di Studi sulle Relazioni Industriali e di Lavoro, Roma. Industrial Relations Research Unit, Universidade de Warwick, Coventry.

Rainbird, H. e C. Vincent, 1994, "Training: a new item on the bargaining agenda?" documento apresentado na conferência do IREC "Sindicatos: estilistas ou seguidores dedicados da moda?", Bruxelas, 21-23 de Abril.

Rehfeldt, U. 1993. "Conclusion", *La Revue de l'IRES*, Nº 13, automne.

Storey, J. et al., 1993, "The 'new agenda' and human resource management: a roundtable discussion with John Edmonds", *Human Resource Management Journal*, 4,1.

Streeck, W. et al., 1987, "The role of the social partners in vocational training and further training in the Federal Republic of Germany", Documento de debate do Wissenschaftszentrum, WZB, Berlim.

Vincent, C., 1993a, "Introduction", *La Revue de l'IRES*, Nº 13, automne.

Vincent, C., 1993b, "France. Les 'bas niveaux de qualification'", *La Revue de l'IRES*, nº 13, automne.

Winterton, J. e R. Winterton, 1994, *Collective bargaining and consultation over training*, Londres, Ministério do Emprego, Fevereiro.



Carlo Borgomeo

Presidente do Comité para o Desenvolvimento dos Novos Empreendimentos Juvenis, organismo encarregado da gestão da Lei nº 44/86. Nos anos 70, foi dirigente sindical da CISL; desde 1983, é investigador do CENSIS



A Lei nº44/86 constitui, a nível internacional, uma das mais consistentes intervenções públicas da criação de empresas. Uma experiência inovadora sempre no centro do debate sobre o desenvolvimento económico e sobre as políticas activas de trabalho, nascida da exigência de confiar as hipóteses de desenvolvimento a um processo de propagação de novas empresas e ao reforço da cultura empresarial. Na era da organização “pós-fordista”, a criação de trabalho coincide cada vez mais com a criação de empresas. Neste contexto, a Lei nº 44/86 escolheu o mecanismo da transmissão da experiência empresarial. Até hoje, foram aprovados 875 projectos que prevêm 2.600 milhões de investimentos e 17.700 postos de trabalho e o emprego de cerca de 6000 jovens empresários.

“Na era da organização “pós-fordista”, a criação de trabalho coincide cada vez mais com “a criação de empresas”, ainda que pequenas, ou até mesmo individuais.”

A Lei nº44/86: sete anos de criação de empresas no Sul de Itália

Mecanismos inovadores e formação empresarial

1. Este artigo descreve um estudo-tipo, que consiste numa iniciativa pública, realizada no Sul de Itália, destinada a promover novas empresas juvenis.

Trata-se de uma experiência de dimensões bastante relevantes, mas importa aqui analisá-la sob dois aspectos de tipo qualitativo, frequentemente mencionados no debate sobre o desenvolvimento económico e sobre as chamadas políticas activas de trabalho:

□ por um lado, representa a tentativa de experimentar um percurso formativo assente principalmente na troca de experiências, nos estágios, na relação entre os jovens e o mundo empresarial; pouco tempo na sala de aulas, muitos dias na empresa; poucas figurações e simulações da realidade empresarial, muita gestão de empresas; pouca descrição dos problemas do mercado, muito trabalho de marketing-mix. A cultura empresarial é experiência: a formação de novos empresários é feita através da transmissão de alguma informação e de muita experiência;

□ por outro lado, esta intervenção suscita uma reflexão sobre as políticas de criação de empregos e de empresas. Na minha perspectiva, as políticas de criação de empregos, entendidas literal e tradicionalmente, não têm qualquer fundamento “teórico” e, na prática, não têm sido bem sucedidas. Na era da organização “pós-fordista”, a criação de trabalho coincide cada vez mais com “a criação de empresas”, ainda que pequenas, ou até mesmo individuais. A experiência aqui descrita nasceu da percepção de que a política de criação de empregos representava uma resposta insuficiente e que era necessário “tentar” criar empresas, mesmo numa região de grande défice empresarial, como o Sul de Itália.

2. Sete anos após a sua aprovação (28/2/1986), a Lei 44 constitui agora, a nível internacional, uma das mais consistentes intervenções públicas de criação de empresas. Na verdade, o objectivo da Lei 44/86 é mais complexo: utilizar a criação de novas empresas para fomentar o aparecimento de novos empresários. Nesta óptica, é possível observar como a referida Lei permitiu colocar bem em evidência as profundas diferenças existentes entre as políticas de criação de empregos e as políticas de criação de empresas: no âmbito do debate geral sobre a política activa do trabalho, gerou-se frequentemente uma certa confusão, ao confundir-se as intervenções de criação de empregos com as de criação de empresas. Elas são, pelo contrário, profundamente diferentes, no que se refere aos objectivos e mecanismos de gestão; além disso, analisando bem, será incorrecto considerar a política de criação de emprego um instrumento da política activa de trabalho. Mais precisamente, ela enquadra-se no âmbito das políticas gerais de desenvolvimento a nível local.

Com mais de 3.300.000 milhões destinados a este fim, por despachos sucessivos, com mais de 4.000 projectos de negócios apresentados, de sociedades ou cooperativas, constituídas, na sua maioria, por jovens do sul do país, com 800 projectos aprovados, que envolvem mais de 17.000 pessoas e cerca de 6.000 sócios, a lei 44 representa, assim, uma experiência de política industrial que, ultrapassada a fase experimental, assumiu as características de uma política estrutural.

3. A lei obedeceu a duas lógicas políticas. A primeira foi a percepção de uma mudança qualitativa das características da oferta de emprego aos jovens, no Sul. Pareciam evidentes e numerosos, ainda



que muitas vezes contraditórios, os sinais de que, também no Sul de Itália, as características do desemprego - cada vez mais jovem e mais escolarizado e nem sempre com baixos rendimentos - estavam a mudar, procurando soluções menos tradicionais. Em suma, na vertente da oferta de emprego, começava a fortíssima e naturalmente prevalecente cultura do posto de trabalho estável e seguro.

Da mesma forma, a cultura do desenvolvimento do Sul, ligado a uma espécie de reivindicação-expectante de grandes eventos industriais, começava a sofrer os primeiros golpes. Assim, começava a manifestar-se um maior interesse pelos fenómenos da difusão dos sistemas de empresa: os limites intrínsecos de um desenvolvimento assente em grandes eventos de industrialização, os quais, durante os anos 80, começaram a deixar transparecer as suas contradições, fizeram com que se sentisse a necessidade de entregar as hipóteses de desenvolvimento a um processo de propagação de novas empresas, bem como ao reforço da cultura empresarial. Não seria, pois, descabido, mesmo arriscando-se a ser parcial, considerar a Lei 44 como uma intervenção de formação e difusão da cultura empresarial. Com efeito, o nascimento de novos empresários já não depende de uma intensa actividade de formação e de “educação” na empresa, mas de uma operação extraordinária, em termos de dimensões, de transferência de experiência empresarial. De facto, é de realçar que a Lei 44, em comparação com outros documentos teóricos, opta pelo mecanismo da transmissão de experiência empresarial, considerado fulcral para a criação de novos empreendimentos. Esta opção concretiza-se, tanto na fórmula relativa às características das sociedades que possam ser constituídas maioritariamente por jovens e ter uma minoria de cotas, de pessoas, ou mesmo de sócios, adultos ou entidades jurídicas, como no importante mecanismo de acompanhamento, ou seja, a assistência na fase de lançamento das iniciativas, a que nos referiremos mais adiante.

4. À luz destas considerações preliminares, é mais fácil compreender quais são as características fundamentais do mecanismo introduzido por esta lei. Um primeiro aspecto a realçar é o facto de o mecanismo legislativo, administrativo e regula-

mentar posto em prática pelo Comité para o Desenvolvimento de Novos Empreendimentos Juvenis, responsável pela gestão da própria lei, tender a excluir, de forma taxativa, qualquer acesso aos apoios, por parte das empresas já existentes. Foi introduzido o critério do chamado “carácter de novidade” que, embora juridicamente bastante fraco, se revelou, na prática, facilmente aplicável: um projecto passível de financiamento é um projecto relativo a uma empresa que “não existe”, ficando assim excluídas quaisquer ampliações, diversificações e reestruturações. Da mesma forma, a sociedade deverá integrar um jovem que deverá tornar-se empresário por conta própria, gerindo a empresa à qual o projecto se refere. Sendo a difusão da cultura empresarial o objectivo principal, a Lei 44 excluiu o vínculo da criação de emprego em sentido restrito: na apreciação dos projectos, não é considerado o critério do impacto no emprego.

É natural que, ao dirigir-se aos jovens e tendo, consequentemente, um grande impacto social e um ainda maior controlo social, a Lei 44 não podia senão escolher os processos mais identificáveis e transparentes: o esforço produziu resultados significativos, tendo sido adoptados alguns mecanismos aparentemente de pouco valor, mas que introduziram profundas inovações na cultura administrativa, no âmbito dos apoios às actividades produtivas e da apreciação dos projectos. O primeiro princípio foi o rigoroso respeito pela ordem cronológica na apreciação dos projectos. Vale a pena destacar, ainda relativamente aos procedimentos, o amplo recurso à revogação dos apoios, quer como sinal de ruptura de um pacto entre o Estado e os jovens empresários, quer como elemento moralizador, tendo em conta que o Comité sempre participou às autoridades judiciais as situações irregulares.

Outra característica relevante, prende-se com o facto de toda a operação ser implementada por um único instrumento: o Comité que gere a Lei, exerce simultaneamente funções de informação, promoção, selecção, assistência na fase de lançamento, formação específica, financiamento, controlo. Uma unicidade que traz inúmeras vantagens, e que torna a experiência do Comité da Lei 44, pelo menos deste ponto de vista, semelhante à das

“... o nascimento de novos empresários já não depende de uma intensa actividade de formação e de “educação” na empresa, mas de uma operação extraordinária, em termos de dimensões, de transferência de experiência empresarial.”

“... o Comité que gere a Lei, exerce, simultaneamente, funções de informação, promoção, selecção, assistência na fase de lançamento, formação específica, financiamento, controlo.”



“A hipótese, que muitos receavam, de que se tratasse de financiamentos destinados prioritariamente aos serviços, foi de facto desmentida.”

“... a Lei 44 revelou-se certamente uma poderosa máquina de cultura económica no Sul de Itália e suscitou grande interesse nos jovens meridionais...”

agências criadas para o desenvolvimento das actividades produtivas, típicas da tradição anglo-saxónica.

5. O balanço da experiência pode ser dividido em cinco aspectos:

a) do ponto de vista da experimentação de uma intervenção indubitavelmente inovadora, é necessário concluir que se trata de uma operação conseguida e que, exceptuando algumas limitações e pequenas imperfeições, no que se refere ao mecanismo de apreciação, selecção, assistência e controlo, gerou um consenso geral, quer pelo conjunto dos procedimentos adoptados, quer especificamente por alguns deles, especialmente o acompanhamento e o controlo;

b) do ponto de vista da eficácia, os dados disponíveis permitem definir a lei como uma intervenção com uma taxa de eficácia muito elevada: mais de 90% das iniciativas implementadas, não teriam arrancado sem a existência da Lei 44;

c) o balanço do ponto de vista quantitativo é interessante sob vários aspectos. O fluxo dos projectos de criação de empresas apresentados, apesar de uma taxa de aprovação de cerca de 27%, continua a manter-se constante (Quadro 1). Além disso, a distribuição territorial dos projectos apresentados e, proporcionalmente, a dos projectos aprovados, é homogénea na região meridional; ou melhor, a heterogeneidade que se poderá eventualmente detectar, não tem relação com os diferentes graus de desenvolvimento das regiões meridionais, mas antes com as situações conjunturais, das quais a mais importante é a existência de leis regionais que incentivam a cooperação juvenil. Esse efeito é sobretudo perceptível na Sicília e na Sardenha, em virtude de leis regionais bem consolidadas por dotações financeiras, bastante avultadas para permitir a intervenção em cada uma das empresas financiadas e, no caso da Sicília, com critérios de apreciação indubitavelmente muito menos selectivos do que os adoptados pela Lei 44. No total, encontram-se mais de 17.500 pessoas afectas à iniciativa.

Igualmente interessante é a distribuição por sector dos projectos apresentados e aprovados: 50% diz respeito à indústria,

29% à agricultura, 21% aos serviços (Quadros 2 e 3). A hipótese, que muitos receavam, de que se tratasse de financiamentos destinados prioritariamente aos serviços, foi de facto desmentida. Destaca-se, por último, o facto de a forma cooperativa ter sido escolhida por cerca de 25% das sociedades que apresentaram um projecto, sendo a forma de sociedade mais comum a da sociedade de responsabilidade limitada (53%).

O dado mais interessante pelo qual se mede uma lei de criação de empresas é naturalmente o da evolução das empresas criadas. Deste ponto de vista, são possíveis, para a Lei 44, resultados bastante significativos. Teoricamente, não existe um critério que permita aferir se os dados recolhidos são mais ou menos satisfatórios; no entanto, as previsões apontam para resultados positivos, com taxas de sobrevivência a rondar os 50%. Talvez se devesse considerar esta percentagem demasiado baixa para a Lei 44, tendo em conta o nível dos apoios concedidos, embora seja largamente justificada pela fragilidade intrínseca dos temas, bem como pelas características do contexto, fundamentalmente adversas ao desenvolvimento de empresas produtivas.

De qualquer modo, no que respeita às empresas que já há algum tempo realizaram os investimentos, regista-se uma taxa de sobrevivência na ordem dos 80%, associada a um crescimento significativo e constante do volume médio de negócios. Em suma, se é verdade que uma lei destinada à criação de empresas é avaliada com base nas empresas que sobrevivem, a Lei 44 pode seguramente ser considerada muito positiva.

Numa fase de balanço, poderá ser feita uma avaliação mais abrangente. Pode-se destacar um dado deveras interessante: a Lei 44 revelou-se certamente uma poderosa máquina de cultura económica no Sul de Itália e suscitou grande interesse nos jovens meridionais, desenvolvendo, em muitos casos, processos de imitação que, como é do conhecimento geral, são decisivos nos percursos de desenvolvimento a nível local.

Deste ponto de vista, o balanço pode considerar-se já definitivo. Se o legislador pretendia realizar uma experiência que



tornasse possível, para os jovens do Sul de Itália, a aventura empresarial, como alternativa à procura de emprego, o objectivo foi, sem dúvida alguma, alcançado.

6. Para além do balanço da experiência na sua totalidade - o qual está sujeito, como é óbvio, a uma contínua evolução - vale a pena salientar alguns dos aspectos mais inovadores e interessantes. Com efeito, as dimensões da intervenção permitiram experimentar e testar a fundo alguns mecanismos susceptíveis de serem reproduzidos.

a) o primeiro mecanismo é o da instrução e apreciação dos projectos. Para tornar credível o objectivo da Lei, tornou-se necessário que as pessoas com propostas e projectos de criação de empresas fossem avaliadas pela validade da ideia em si, e não pelas garantias patrimoniais, invertendo-se assim a relação tradicional entre investidores e instituições de crédito.

A fim de se evitar um percurso totalmente arbitrário, no que se refere à concessão dos incentivos, o princípio acima referido carecia de uma grelha de avaliação suficientemente sólida.

Esta grelha de avaliação, baseada em quatro critérios fundamentais (credibilidade das pessoas, potencialidade do mercado, aspectos técnico-organizativos, rentabilidade) foi testada em mais de 6.000 processos de análise dos projectos.

O “produto” que o Secretariado Técnico do Comité para a Lei 44 pode presentemente oferecer no percurso de avaliação, é um produto de grande qualidade, na sua vertente técnico-operativa.

Fica, contudo, uma questão teórica ainda nunca resolvida e sempre presente no debate acerca dos apoios concedidos às actividades produtivas, que se prende com o carácter automático ou discricionário, da concessão dos incentivos.

Parece evidente que o Comité da Lei 44 aplica um mecanismo fortemente discricionário, que não se traduz, no entanto, em avaliações arbitrárias.

Substancialmente, trata-se de um trabalho de avaliação muito próximo, quase coin-

cidente até, com o trabalho das sociedades de capital de risco: a avaliação tende a verificar a viabilidade total do negócio proposto, sendo portanto, neste aspecto, discricionária.

b) o acompanhamento, que representa provavelmente a inovação mais inteligente, e que colocou num nível mais avançado a experiência da assistência às pequenas e médias empresas.

Na aplicação prática da Lei 44, essa assistência possui um carácter específico, na medida em que é dirigida a uma fase bastante delicada, que é a fase do arranque da iniciativa: todavia, a fórmula que atribui a responsabilidade do desenvolvimento de uma empresa a outra empresa, revelou-se vencedora.

Os efeitos positivos do acompanhamento não se manifestam apenas nas empresas recém-criadas, mas também no sistema de relações e de parceria que se desenvolveu entre empresas de diversos sectores e de diversas áreas geográficas, consolidando uma cultura da comunicação que representa, indubitavelmente, um dos aspectos decisivos para a qualificação das pequenas e médias empresas.

A experiência do acompanhamento faz com que as empresas criadas através da Lei 44 tenham uma vantagem competitiva inicial; têm inscrita, no seu ADN, a aptidão para a comunicação: são criadas, de facto, a partir da comunicação com outra empresa, e demonstram capacidade - como pode testemunhar a experiência de algumas iniciativas promocionais do Comité - para dialogar e desenvolver mecanismos de parceria com grande facilidade;

c) Recorda-se ainda que o Comité organiza cursos de formação empresarial, cujo objectivo é a criação, para todas as empresas financiadas, de uma base comum de apoio aos problemas relacionados com a gestão das empresas, independentemente, ou quase, do tipo de produto ou do serviço prestado.

Os cursos, organizados em 5 módulos semanais a tempo inteiro e repartidos ao longo de 5 meses, são confiados pelo Comité às mais qualificadas escolas de formação a nível nacional (ISVOR-FIAT, ELEA OLIVETTI, SDA BOCCONI, IAFE-

“... a avaliação tende a verificar a viabilidade total do negócio proposto, sendo portanto, neste aspecto, discricionária.”



“... o controlo acima referido não é, como a linguagem de uso corrente deixaria supor, uma verificação superficial do impacto socioeconómico da intervenção...”

ENI). São realizadas verdadeiras simulações de gestão empresarial, de progressiva complexidade, e graças às quais os jovens empresários, para além de adquirirem as competências básicas necessárias, alcançam também um maior grau de autoconsciência do seu próprio papel.

d) o controlo, que se substituiu às antigas verificações, representa um avanço na cultura administrativa de controlo dos mecanismos de concessão de apoios. Importa apenas recordar o facto de que o

controlo acima referido não é, como a linguagem de uso corrente deixaria supor, uma verificação superficial do impacto socioeconómico da intervenção; trata-se do controlo pontual, articulado e administrativamente válido, de todas as despesas incorridas, ao qual se junta e entrelaça a avaliação qualitativa das potencialidades da empresa: ou seja, no momento em que a administração decide “se e como” conceder os apoios, está a utilizar uma série de avaliações e conhecimentos profundos da empresa em questão.

José Rose

Professor de Sociologia na Universidade de Nancy II, Doutorando em Economia. Membro do grupo de Investigação sobre Educação e Emprego (GREE-CNRS, Universidade de Nancy II)



Nos últimos anos, a abordagem da inserção profissional evoluiu sensivelmente, abrindo assim caminho a novas investigações. Esta problemática deve, pois, ser aprofundada mediante uma melhor especificação das formas de organização da transição profissional e dos actores que as estruturam e uma base teórica que articule esta noção com as de mobilidade, socialização ou relações salariais. Permanecem também por estudar o impacto da integração europeia na análise e transformação das condições de inserção, os processos de exclusão e sua interpretação, a pertinência e limitações das abordagens longitudinais.

Novas questões sobre a inserção profissional

Nos últimos anos, muitos investigadores europeus estudaram as modalidades de inserção profissional dos jovens. O colóquio de Barcelona¹⁾, organizado em 1993, pelo CEDEFOP, e as reuniões da Rede Europeia de Investigação sobre a Inserção Social e Profissional dos Jovens²⁾ assistiram a um confronto das abordagens e resultados essenciais neste domínio. Foram manifestados dois tipos de preocupações. As primeiras dizem respeito à análise do processo de inserção. É bem conhecida a posição singular dos jovens no mercado de trabalho: dificuldades de acesso ao emprego, precaridade, níveis inferiores de remuneração, concorrência das outras gerações. É também um facto que os jovens não constituem um grupo homogéneo, em virtude da influência discriminadora de factores como o sexo, a origem social, a nacionalidade e a formação. Trata-se de questões que aguardam, porém, uma interpretação. A leitura das comunicações do colóquio de Barcelona convida a associar três aspectos: as relações entre as várias dimensões da transição (emprego, formação, mobilidade, mas também situação familiar e modo de vida), as determinantes da inserção (novas formas de organização da produção e das empresas, singularidade dos sistemas educativos, diferente funcionamento dos mercados de trabalho, contexto sociopolítico e cultural) e os actores que estruturam o processo de transição, quer

se trate de empresas, instituições ou indivíduos.

As segundas preocupações são mais de natureza metodológica e consistem em preconizar métodos quantitativos complexos, tais como as análises de trajetórias, e em salientar o interesse das comparações internacionais na identificação das especificidades societárias. Conduzem, igualmente, à interrogação sobre a pertinência da noção de mercado de trabalho dos jovens e sobre a conceptualização da inserção como processo social e forma especial de mobilidade.

Todas estas questões mereceriam um comentário, mas o artigo propõe-se tratar apenas duas. De que modo se reformulam antigas questões sobre a definição da noção de inserção profissional e a adequação entre formação e emprego? Quais as interrogações suscitadas, nomeadamente, pela integração europeia e pela transformação das formas de exclusão?

A problemática da inserção revisitada

No decorrer do colóquio supramencionado, vários intervenientes reiteraram a fragilidade conceptual da inserção. Sem hipóteses, é, porém, difícil elaborar uma



estratégia de recolha de dados e proceder à sua interpretação. Sabe-se, com efeito, que o menor avanço no plano teórico se traduz, de imediato, em novos métodos de investigação que, por seu turno, produzem resultados que geram um novo quadro de interpretação. Assim, o desenvolvimento dos inquéritos longitudinais está de acordo com a interpretação da inserção enquanto processo longo e incerto, o alargamento do âmbito dos inquéritos sobre a inserção aos modos de vida radica na convicção de que a inserção não é apenas profissional e que as suas determinantes não são exclusivamente económicas, a semelhança dos inquéritos junto dos jovens e desempregados de longa duração acompanha a noção de que a transição profissional diz respeito a diversas populações, a combinação dos inquéritos junto dos diferentes actores anda a par da noção de que o acesso ao emprego é socialmente estruturado.

Neste aspecto, a **problemática da organização da transição profissional** parece manter o seu interesse. Esta proposta, inovadora na medida em que coloca no centro da análise, não os comportamentos individuais mas as lógicas sociais de organização e que permite compreender melhor as relações entre formação e emprego, deve, contudo, ser reformulada nalguns pontos.

Em relação às próprias formas da organização da transição profissional, merecem ser salientados três aspectos que podem motivar novos trabalhos de campo. Em primeiro lugar, é necessário salientar que não existe transição sem organização da transição. Seria, portanto, útil analisar, hoje, o conjunto destas formas de organização, quer sejam ou não fortemente estruturadas (instituições específicas, meras redes), a fim de compreender de que modo seleccionam e transformam as populações. Seria igualmente interessante estudar a diversidade das formas e ritmos de transição (que vão, actualmente, da inserção imediata à exclusão definitiva, passando por percursos permanentemente instáveis) para melhor delimitar a própria noção de transição. Poder-se-á, com efeito, falar de transição quando nenhum dos estados possui estabilidade? Poder-se-á falar de transição em geral e de transição no singular, perante tão grande diversidade de percursos? Será possível

isolar momentos de transição, se a sobreposição de estados e a instabilidade são a regra, para grande parte da população activa? Interessaria, por fim, comparar as formas de acesso dos jovens ao emprego com a de outras populações, de modo a compreender melhor os processos de categorização e selecção no seio do sistema de emprego.

Os actores da transição requerem, igualmente, uma análise mais minuciosa, quer se trate da escola, no seu papel de formação e de orientação, das empresas, nas suas práticas de recrutamento, de promoção e formação ou de indivíduos que criam por vezes verdadeiras estratégias. A análise atenta das relações entre estes diferentes actores revelaria a pluralidade dos papéis da transição. Actualmente, o principal desafio é, talvez, o da gestão diferenciada das mobilidades, que passa por um complexo movimento de apelo-rejeição de certas populações, de dualização e de exclusão. Mas a transição tem igualmente a ver com a transformação das condições de aquisição dos saberes e saberes-fazer e, portanto, com a formação e socialização profissionais. Ela põe também em causa as modalidades de remuneração (ao transferir uma parte da carga para os poderes públicos) e modifica as relações no trabalho. Constitui ainda uma resposta à necessidade social de regular as populações no desemprego.

Uma reflexão que contribuísse para alicerçar, no plano teórico, a noção de transição e confrontá-la com outros conceitos desenvolvidos na área da economia e da sociologia do trabalho e da formação revelar-se-ia de grande utilidade. Se as teorias de inspiração neoclássica não parecem convincentes devido, sobretudo, aos seus postulados individualistas e, por vezes, irrealistas, os trabalhos sobre a segmentação e a relação salarial poderão constituir uma base de apoio, desde que sejam construídas plataformas teóricas intermédias e se proceda ao reexame das próprias categorias. Outras questões teóricas merecem ser aprofundadas. É o caso da mobilidade, que parece, hoje, realizar-se de três formas (forma interna estruturada em torno das organizações ou das profissões, formas externas de tipo comercial ou estruturadas por agentes sociais). Isto suscita questões sobre a pertinência da oposição entre mercado interno e externo

“...não existe transição sem organização da transição. Seria, portanto, útil analisar hoje, o conjunto destas formas de organização...”

“Seria igualmente interessante estudar a diversidade das formas e ritmos de transição... para melhor delimitar a própria noção de transição.”

“Interessaria ... comparar as formas de acesso dos jovens ao emprego com a de outras populações, de modo a compreender melhor os processos de categorização e selecção no seio do sistema de emprego.”

1) O Colóquio Internacional sobre a Inserção dos Jovens realizou-se nos dias 20 e 21 de Setembro de 1993, em Barcelona e foi organizado por iniciativa da Rede Europeia de Investigação sobre a Inserção Social e Profissional dos Jovens, com o apoio do Grupo de Investigação sobre Educação e Trabalho, do Instituto das Ciências da Educação da Universidade Autónoma de Barcelona, e do CEDEFOP. Os trabalhos do Colóquio permitiram uma confrontação entre os investigadores especialistas da inserção e os decisores políticos no que respeita às determinantes económicas e sociais da inserção.

2) Esta Rede tem como objectivo contribuir para o desenvolvimento da análise teórica da inserção, em especial, das ligações entre ensino/formação e mercado de trabalho, e desenvolver os laços entre os investigadores de vários países, cujos trabalhos produzam ou utilizem dados susceptíveis de serem explorados para fins comparativos. Desde Junho de 1993, a Rede beneficia do apoio da “European Science Foundation”.



“Actualmente, o principal desafio é talvez, o da gestão diferenciada das mobilidades, que passa por um complexo movimento de apelo-rejeição de certas populações, de dualização e de exclusão.”

interrogações sobre a integração europeia: “A primeira questão diz respeito à harmonização das políticas e instrumentos de intervenção e de análise...”

A segunda interrogação prende-se com a avaliação das políticas públicas...

(não são os mercados externos igualmente estruturados? Como se passa de uns para outros?) e também sobre o sentido da precarização: trata-se de uma precaridade de integração ou de exclusão? Poderá ser interpretada como um processo de apelo-rejeição da mão-de-obra ou de segmentação estanque? Será determinada pelo contexto de quase generalização do salariedade?

A qualificação e a socialização constituem uma outra preocupação central. Muitas comunicações salientam a diversidade das relações entre formação e emprego. Se é certo que a escolaridade inicial continua a ter um papel essencial na construção dos percursos profissionais, ao nível das políticas de recrutamento das empresas e da segmentação (ou mesmo concorrência) das populações, esta influência não é unívoca (intervêm outras variáveis, como a origem social), nem determinista (a ligação entre níveis e especialidades de formação e emprego é por vezes vaga). A análise das actuais condições de acesso dos jovens ao emprego poderá, assim, permitir retomar, noutros termos, o debate sobre a definição da qualificação e as relações entre formação e emprego. Permitiria, igualmente, confrontar a noção de transição com a noção vizinha de socialização profissional e ver qual a sua especificidade para populações levadas a ocupar segmentos muito especiais do sistema de emprego (marcados pela precaridade e pela reduzida qualificação), especificidade caracterizada, nomeadamente, por uma nova distribuição dos papéis entre as empresas, os organismos especializados e os agregados familiares.

A transição profissional poderia, por fim, constituir um excelente analisador da recomposição em curso das relações salariais, uma vez que envolve todas as suas componentes (manutenção, circulação e utilização). É, de facto possível analisar a organização desta transição como uma forma de garantir a inscrição dos indivíduos em relações de trabalho e de emprego em plena mutação e de contribuir para essa mutação. O crescente papel das empresas na formação, a desarticulação entre a actividade profissional e os recursos dos indivíduos, a acentuada precaridade dos estatutos e das situações, o peso preponderante das instâncias reguladoras, estatais ou intermediárias, a instabili-

dade dos tempos e a interpenetração das actividades de trabalho e lazer, o dualismo reforçado... serão todos esses fenómenos observados sobre a transição profissional uma antecipação de novas relações de trabalho e emprego, características da actual emergência de um novo salariedade?

Novas questões: integração, exclusão, trajectórias

Nos últimos anos, assistimos à emergência de fortes interrogações sobre o verdadeiro impacto da **integração europeia** no domínio do trabalho e da educação sobre a pertinência do espaço europeu como local de compreensão dos sistemas de formação e de emprego.

A primeira questão diz respeito à harmonização das políticas e instrumentos de intervenção e de análise. Trata-se, simultaneamente, de nos interrogarmos sobre a correspondência e reconhecimento dos diplomas e qualificações, favorecer a mobilidade e a aproximação das condições de acesso ao emprego, promover uma percepção comum das questões e proporcionar informações comparáveis aos decisores. As hipóteses implícitas nesta abordagem suscitam, no entanto, alguns problemas. Harmonizar é, de facto, pressupor que é possível reduzir a grande diversidade das formas de divisão do trabalho, de organização da formação, de discriminação dos jovens, de tomada em consideração dos diplomas nos recrutamentos. Além disso, a actual fragilidade dos processos de mobilidade e a ausência de um verdadeiro mercado europeu das qualificações limitam a importância de uma tal harmonização. Surgem, assim, duas questões que confirmam o interesse das comparações internacionais. Serão os sistemas educativos, profissionais e de inserção comparáveis? Poderemos definir “modelos” neste domínio e conceber, assim, a possibilidade de “transferências” entre países? De que forma são produzidas as normas supranacionais e qual a sua real influência nas práticas de cada país?

A segunda interrogação prende-se com a avaliação das políticas públicas. Trata-se de saber se é possível definir e comparar a eficácia dos sistemas nacionais de for-



mação e inserção, de modo a definir propostas de acção. Para nos cingirmos apenas à formação profissional, é usual distinguir três modelos: “profissional concorrencial”, “educativo escolar” e “educativo profissional”. Mas a análise comparada mostra que, para além desta diversidade, os desafios são relativamente próximos, dado que se trata, em todos os países, de responder melhor às necessidades económicas e sociais, de redefinir as relações entre escola e empresa, de desenvolver as capacidades de inovação e de adaptação dos sistemas, de garantir uma melhor articulação entre as várias fileiras e uma descentralização dos dispositivos. Revela também que todos os países deparam com as mesmas dificuldades em matéria de avaliação, quer se trate da escolha de referentes (os objectivos fixados, a anterior situação ou, noutros países, o ideal), de ângulos de observação (interna ou externa), de objectos de estudo (as realizações, os efeitos, as funções efectivas ou implícitas) ou de instrumentos de medida.

A terceira preocupação é de natureza mais geral, pois prende-se com a compreensão teórica das relações entre formação e emprego. Para esse efeito, parece oportuno tentar entender o carácter singular de cada sistema nacional de emprego-formação-inserção, a partir das características próprias dos mercados de trabalho, dos sistemas de relações profissionais, das instituições escolares e das culturas. Poderemos ainda interrogar-nos sobre a própria existência da Europa enquanto espaço económico e social. A possibilidade de ver emergir um mercado europeu do trabalho e, a fortiori, um mercado de trabalho dos jovens, encontra-se, de facto, limitada por múltiplos factores: fragilidade dos processos de mobilidade, singularidade dos sistemas nacionais, dificuldade de estabelecer um nível intermédio entre as lógicas institucionais nacionais e as lógicas económicas e financeiras mundiais.

O colóquio de Barcelona representou igualmente uma oportunidade para delinear a reflexão sobre um outro tema relevante, o da **exclusão** que, de certa forma, constitui o reverso da inserção. Tal como esta, a exclusão é um processo e não uma situação, o produto complexo de várias determinantes que, cada uma à sua

maneira, discriminam as populações: dualismo do mercado de trabalho, práticas selectivas das empresas e instâncias públicas, comportamentos diferenciados dos indivíduos segundo as suas capacidades ou situação... Várias questões ligadas à origem da exclusão deveriam, pois, ser aprofundadas: que critérios aumentam os riscos e as situações geradoras deste fenómeno? Qual o papel das práticas de recrutamento, promoção e formação das empresas? Qual o impacto das diversas instâncias responsáveis pelo acolhimento e orientação dos indivíduos?

Isto deveria levar-nos a reinterrogar certas concepções teóricas. De facto, a exclusão assume formas muito diversas, visto que, conforme os casos, pode ser temporária ou definitiva, profissional ou social. Desde logo, ela pode ser interpretada como uma manifestação do dualismo do mercado de trabalho, uma forma do processo de apelo-rejeição de uma mão-de-obra de reserva ou, inversamente, como um fenómeno de afastamento.

O colóquio constituiu, além disso, uma oportunidade de confirmar o interesse e as dificuldades das **abordagens longitudinais**. Várias questões concretas poderão ser analisadas deste modo, quer se trate da precaridade, do desemprego, da dinâmica do mercado de trabalho no seu conjunto ou das formas de acesso ao emprego. Relativamente aos jovens, estes inquéritos permitem situar as trajectórias dos indivíduos, as segmentações pertinentes, a evolução das estratégias individuais: estão, portanto, em perfeita sincronia com a problemática da transição profissional. Estes inquéritos permitiram, com efeito, construir diversas tipologias que evidenciam a diversidade das sucessões de estados, bem como identificar as principais variáveis discriminantes, quer estas remetam para a experiência do emprego e desemprego ou para as características pessoais. Suscitam, porém, problemas de metodologia que se encontram longe de estar resolvidos, problemas de construção dos dados (período de análise, escolha dos indicadores, definição dos estados) e de interpretação dos resultados (construção dos percursos).

Seria conveniente pensar em formas de continuidade para esta abordagem, de forma a dotá-la de toda a sua eficácia de

***A terceira preocupação...
prende-se com a compreensão teórica das relações entre formação e emprego.”***

a exclusão “... pode ser interpretada como uma manifestação do dualismo do mercado de trabalho, uma forma do processo de apelo-rejeição de uma mão-de-obra de reserva ou inversamente, como um fenómeno de afastamento.”

os inquéritos longitudinais: “Relativamente aos jovens, estes inquéritos permitem situar as trajectórias dos indivíduos, as segmentações pertinentes, a evolução das estratégias individuais...Suscitam porém, problemas de metodologia que se encontram longe de estar resolvidos...”



“Hoje em dia, as relações de trabalho e de emprego, as relações no trabalho e as ligações entre trabalho, emprego e salário, encontram-se em plena reconfiguração.”

análise dos processos de acesso ou de recesso ao salaríato activo. Seria, primeiro, necessário ultrapassar a mera análise das trajetórias individuais (que devem combinar os dados sobre actividade exercida, relação no trabalho, modo de vida, recursos), confrontando-as com a evolução das práticas de mobilização e uso da força de trabalho pelas empresas, e com a evolução do papel dos organismos de transição. De facto, os inquéritos longitudinais privilegiam muitas vezes as variáveis pessoais e relativas à formação, o que conduz à sobrevalorização do papel dos comportamentos individuais, em detrimento do impacto das variáveis do mercado de trabalho. O estudo das trajetórias de emprego poderia também ser completado através de uma análise do próprio conteúdo destes empregos, do seu reconhecimento e da forma como as empresas os constituem. Os inquéritos são, de facto, precisos no que se refere ao estatuto dos empregos e às qualificações, mas deviam ser complementados por uma melhor caracterização do emprego (natureza das tarefas realizadas, remuneração) e das empresas consideradas, bem como por uma análise detalhada das práticas de gestão da mão-de-obra por parte das empresas e do modo como estas seleccionam os indivíduos, garantem a promoção e a formação, remuneram ou têm em conta a idade e a experiência, em todas as suas decisões.

Rumo a uma evolução da noção de trabalho?

As relações de trabalho e de emprego, as relações no trabalho e as ligações entre

trabalho, emprego e salário, estão hoje em plena reconfiguração. Neste aspecto, o contexto actual, globalmente caracterizado por elevados níveis de desemprego e uma quase generalização do salaríato, conhece várias transformações importantes: formas de emprego cada vez mais precárias e reconfiguração dos estatutos de emprego; redefinição das qualificações e competências; uma relação cada vez mais ténue entre o trabalho realizado e as suas formas de remuneração; questionamento da partilha do trabalho; transformação das relações entre a escola e a empresa, com o desenvolvimento da alternância; dificuldade acrescida, para um número crescente de pessoas excluídas do emprego, em constituir uma sólida relação no trabalho...

Todos estes aspectos têm consequências de importância decisiva ao nível das formas de inserção profissional e, de um modo geral, dos sistemas educativos. Seria, pois, interessante interrogarmo-nos sobre a forma como, através dos conteúdos e modalidades de formação, a escola participa na construção das relações no emprego, sobre o papel dos dispositivos de transição na constituição de relações diferenciadas no trabalho, sobre o modo como a relação formação-emprego se reconfigura, numa nova distribuição dos papéis entre a escola e as empresas, sobre o modo como estas últimas experimentam, com populações novas e, sobretudo, juvenis, novas modalidades de gestão da mão-de-obra, novas relações de trabalho e de emprego... Perspectivas que justificam plenamente o prosseguimento da colaboração na investigação a nível europeu.

Referências bibliográficas

“The Determinants of Transition in Youth”, CEDEFOP panorama 1994

Colóquio “Formation et marché du travail: l'utilisation des données pour la prise de décision” (Formação e mercado de trabalho: a utilização dos dados na tomada de decisão), organizado pela CEE, o CEDEFOP e o GREE, Nancy, Actas publicadas em CEDEFOP Panorama, 1993

Colóquio “Education-Travail: état d'un champ de recherches dans trois pays européens: Allemagne, Grande-Bretagne, Italie” Paris, s.d. L. Tanguy, C. Marry, A. Jobert, Actas a publicar em 1994

Seminário do CEREQ, “Le système de formation professionnelle en R.F.A.: résultats de recherches françaises et allemandes” coordenado por M. Möbus e E. Verdier, Collection des Etudes, n° 61, 1992

“Jeunes: de l'emploi aux modes de vie: point de vue sur un champ de recherche” (P. Bouffartigues, J. C. Lagree e J. Rose), in Formation Emploi, n° 26, 1989

“L'introuvable relation formation-emploi: un état des recherches en France”, s.d. L. Tanguy, Paris, 1986



Educação - Trabalho

Situação actual de um campo de investigações: Alemanha, Grã-Bretanha e Itália.

O texto que se segue apresenta uma investigação efectuada por Annette Jobert (Travail et Mobilités, CNRS - Universidade de Paris X), Catherine Marry (LASMAS, IRESCO) e por mim mesma, que foi financiada pelo Ministério francês do Ensino Superior e da Investigação. Esta investigação deu lugar a um colóquio realizado em Paris, em Março de 1994, sob o título "Educação e Trabalho, situação actual de um campo de investigações na Alemanha, Grã-Bretanha e Itália". É necessário sublinhar, em primeiro lugar, o carácter colectivo deste trabalho, que se traduz em dezoito contributos, a saber: uma introdução expondo os factos institucionais e políticos, que caracterizam a área estudada em cada um dos três países mencionados, e cinco textos que apresentam as principais correntes de investigação que organizam este domínio e que vão dos trabalhos centrados nos sistemas educativos, aos que incidem sobre os mercados do trabalho ou sobre a juventude, passando pelas abordagens mais especificamente económicas.¹⁾

Melhorar o interconhecimento no seio de um campo de investigação e incentivar a comunicação científica.

Esta investigação inscreve-se no âmbito da que foi conduzida em França, há alguns anos, por um conjunto de investigadores e que foi publicada sob o título de "L'introuvable relation formation-emploi. Un état des recherches en France" (1986)²⁾. O acolhimento dedicado a esta obra mostrava como as expectativas eram grandes neste domínio. Desde então, estas não deixam de crescer com a importância adquirida pelos problemas do emprego e do trabalho, na maioria dos países europeus, no decurso dos últimos 15-20 anos, e com o lugar conferido à educação e à formação, que são representadas como instrumentos susceptíveis de trazerem as respostas que se procuravam. Por outro lado, as instituições europeias estão na origem de incitações cada vez mais urgentes para se desenvolverem investigações de tipo comparativo neste campo, inves-

tigações que se confrontam com todo o tipo de obstáculos, que vão dos pressupostos contidos no uso das nomenclaturas, das classificações (tais como as categorias etárias, por exemplo), mas também das categorias sociais próprias de cada país, ou ainda na utilização de noções, tais como qualificação, especialização, competência, transição, que revestem sentidos diferentes, aqui ou ali. Em suma, as dificuldades com que se deparam os investigadores confrontados com a análise comparativa, provêm não somente do seu desconhecimento da "outra" realidade, mas igualmente da sua filiação em tradições culturais e intelectuais diferentes.

Contudo, a análise comparativa não se está agora a iniciar. Pode mesmo dizer-se que tem constituído uma das mais fecundas vias de investigação neste domínio e que um conjunto de conhecimentos tende, assim, a organizar-se. Em certos países, como a Grã-Bretanha, onde o debate social sobre a formação e a eficácia económica é particularmente vivo, as comparações internacionais estão muito desenvolvidas. Entre as análises efectuadas, algumas marcaram uma época, nomeada-

Lucie Tanguy

Directora de Investigação no CNRS. Professora de Sociologia na Universidade de Paris. Domínio da Investigação: as relações educação-trabalho.

1) Obra a publicar pelas edições Armand Colin.

2) L. Tanguy (sob a direcção de), "L'introuvable relation formation-emploi. État d'un champ de recherche en France." Paris, 1986, La Documentation française.



“Esta investigação não pretende fazer uma análise comparativa de campos de investigação. Pretende somente fornecer ferramentas conceptuais e metodológicas, para os colocar numa perspectiva comparativa.”

***educação-trabalho ou
formação-emprego?***

mente, a análise da sociedade, desenvolvida pelo LEST (Laboratório de Economia e de Sociologia do Trabalho, Aix-en-Provence). Esta análise coloca a tónica nas coerências nacionais, próprias de cada país. Permite, assim, adquirir uma percepção do conjunto de um sistema. Mas esta força tem os seus limites, a partir do momento em que se comparam níveis intermédios e realidades mais circunscritas. A diversidade interna, eliminada no modelo, surge então tão irredutível quanto incontornável; é o que se passa com o sistema educativo alemão e o sistema educativo britânico; e, igualmente, com o emprego, cujas diferenciações por sexo, por geração, por nacionalidades, são específicas de cada país e não podem ser ocultadas, se quisermos que as pessoas se apercebam das realidades em jogo. O caso da Itália, onde as diversidades regionais são particularmente fortes, é especialmente eloquente deste ponto de vista.

Esta investigação não pretende fazer uma análise comparativa de campos de investigação. Pretende somente fornecer ferramentas conceptuais e metodológicas, para os colocar numa perspectiva comparativa. Representa uma etapa, que consiste em descrever os contornos de um campo de investigação num país, em identificar as principais problemáticas e correntes de investigação que o constituem, em reflectir sobre as categorias e nomenclaturas utilizadas, etapa indispensável, em nossa opinião, ao desenvolvimento das investigações comparativas. Estas exigem, com efeito, um interconhecimento dos meios científicos, uma compreensão das realidades históricas, mas também das tradições intelectuais próprias de cada comunidade.

Um domínio de investigações de contornos ténues e movediços

Assim, dedicámo-nos a caracterizar as condições sociais, políticas, mas também científicas (forte ou fraca identidade das disciplinas, ligações com a procura social, tipos e suportes de publicação, etc...), nas quais se inscreve e desenvolve este campo de investigações, a fim de estarmos habilitados a compreender as formas particulares de que actualmente se reveste.

Todos sabem que a actividade de investigação se organiza de forma diferente em França e em Itália, mas as configurações características de cada um destes países permanecem difíceis de compreender pelo “outro”. É por isso que procurámos, em primeiro lugar, estabelecer uma espécie de cartografia intelectual própria de cada um dos três países, que dá uma imagem condensada da investigação neste domínio. Depois, dedicámo-nos a definir as principais correntes da investigação (distinguidas a partir das temáticas, dos métodos, e dos esquemas de interpretação), que permitem que nos apercebamos das relações que se tecem entre a esfera da educação e a do trabalho. Ao fazer isto, não pretendemos a exaustão, mas antes a colocação em evidência das acepções teóricas e das temáticas mais características nos três países analisados. Em suma, trata-se de um quadro dos principais factos e correntes de investigação desenhado por um grupo de investigadores que trabalham neste domínio.

Antes de proceder à identificação destes, pareceu-nos indispensável questionar a identidade deste campo e as noções que estão na sua origem. Não iremos discutir a noção de campo e as noções que estão na sua origem. Não iremos discutir a noção de campo aplicado a uma área de investigações de contornos ténues e movediços. Com toda a evidência, este campo não se encontra tão definido, organizado em torno de um objecto estável, com subtemáticas circunscritas, como acontece com a sociologia de educação, por exemplo. Isto deve-se, em parte, à sua especificidade: a análise das relações entre duas esferas de actividades sociais - a educação e o trabalho.

É necessário justificar também o binómio de noções contidas no título deste colóquio: educação-trabalho e não formação-emprego, mais frequentemente utilizado nos debates sociais. Deste modo, somos levados a tomar em consideração a associação das noções educação-formação, utilizadas de uma maneira ora diferente, ora concorrente. A noção de formação, no seu uso extensivo e abrangente, aparece, com efeito, ao lado da de educação, quer para muito claramente se distanciar dela - quando se trata de formação numa empresa, por exemplo - quer para entrar em concorrência com ela. Embora a escola



continue a ocupar um lugar central na sociedade, uma vez que acolhe, em França, a quase totalidade dos jovens até aos dezoito anos, a actividade de transmissão do saber e dos valores, é-lhe cada vez mais contestada. Hoje em dia, a alternância é um princípio reivindicado pela maioria das sociedades europeias. É nesta base que se verifica um certo deslizar da noção de educação para a noção de formação, sob formas diferentes, consoante os países.

Atentos às evoluções semânticas e às evoluções de sentido que elas veiculam, gostaríamos também de sublinhar a necessidade de análises abrangentes, que integrem o sentido atribuído pelas diferentes sociedades a noções aparentemente sinónimas. O mesmo acontece com a noção de educação que, em França, é frequentemente reduzida à de escolarização, devido ao lugar central que a escola ocupa neste país; esta noção tem um sentido muito mais amplo na Grã-Bretanha, onde a instituição escolar não é tão central para todas as classes ou estratos sociais. É por isso que nós evitámos traduzir a expressão consagrada na Grã-Bretanha “participation in education” por “escolarização”, para preferir um termo mais flexível, como o de “estudos”, a fim de lhes atribuir o significado de que estes se podem efectuar em lugares e sob formas diferentes. De facto, na Grã-Bretanha, as realidades educativas e, além disso, as de formação, dificilmente se deixam colocar em categorias institucionais bem definidas. Os “Further Education Colleges” constituem um caso exemplar desta diversidade. Eles acolhem jovens e adultos, empregados ou não. A maioria prepara ali formações profissionais, mas outros obtêm um diploma de ensino geral, a tempo inteiro ou a tempo parcial, em regime diurno ou nocturno. A diversidade dos cursos e das instituições na Grã-Bretanha, que se opõe inteiramente à normalização do sistema escolar em França, é parte constituinte de uma história onde a educação dependia, até à presente data, da tutela das autoridades locais.

A identidade dos domínios designados pelas noções de trabalho e de emprego não parece mais estabelecida. Esta hesitação acerca do sentido das palavras e do seu respectivo estatuto, traduz-se na sua associação no título de revistas especiali-

zadas como “Travail et emploi”, em França, “Work, employment and society”, na Grã-Bretanha. Há investigadores que se dedicam a tentar convencer que a deslocação de interesse do trabalho para o emprego, obedece a uma necessidade, não porque este último constitua um problema, mas porque “estrutura o trabalho e contribui assim para a definição do estatuto social, da estratificação segundo as classes sociais e o sexo”. Àqueles, respondem outros que o trabalho, no sentido lato do termo, incluindo o trabalho doméstico e o trabalho social não remunerado, continua a ser a experiência central em torno da qual se tece o elo social. De qualquer dos modos, a referência ao trabalho remunerado permanece central.

Para concluir estas observações sobre as noções utilizadas para designar um domínio de questões sociais que está na origem de uma área de investigações, diremos que elas não são nunca questionadas pelos investigadores, que as utilizam, na maior parte das vezes, como categorias sociais. É o que sucede com a noção de formação, que enumera acções tão diferentes como a transmissão do saber e do “saber fazer”, a orientação dos indivíduos num universo institucional cada vez mais complexo, ou ainda acções de integração social.

Recordaremos igualmente que um domínio de investigações tão vasto, que pretende englobar as relações entre um conjunto de mudanças, que vai das mudanças técnicas de produção, da organização do trabalho, à definição das qualificações e à transmissão do saber, requer necessariamente abordagens pluridisciplinares. Sendo cada disciplina utilizada para analisar aspectos da realidade, mas nenhuma delas tendo a capacidade de esclarecer a totalidade, defendemos uma partilha do trabalho entre disciplinas que constroem objectos diferentes, a partir de dados empíricos muito próximos. Esta forma de proceder, autoriza uma pluralidade de revelações, permite atingir níveis distintos, mas articulados, de uma mesma realidade e obriga a confrontar os resultados. Podem, assim, substituir-se as relações lineares ainda frequentemente estabelecidas entre a formação e o emprego, por processos em rede.

a noção de educação

as noções de trabalho e de emprego

“... as noções utilizadas para designar um domínio de questões sociais que está na origem de uma área de investigações... não são nunca questionadas pelos investigadores que as utilizam, na maior parte das vezes, como categorias sociais.”



“... todas as análises e, especialmente, todas as análises comparativas necessitam de ferramentas conceptuais pertinentes e, por isso, de indicadores construídos com conhecimento de causa e não aqueles que são invocados em debates públicos para justificar pontos de vista facciosos.”

a comparação das taxas de desemprego dos jovens em França e na Alemanha continua a ser “eminente-mente problemática”

“... o maior obstáculo a uma comparação feita em termos de medida prende-se com as formas das próprias realidades sociais, neste caso concreto as de formação profissional, instituídas em cada um dos países, que induzem a classificar os jovens, umas vezes como população activa, outras como não-activa.”

“... não é tanto a taxa de desemprego dos jovens, sempre invocada nas comparações internacionais, mas antes a sua taxa de actividade que distingue a França dos países do Norte da Europa e da Alemanha em particular...”

Uma reflexão sobre as ferramentas e as categorias de pensamento

Mas todas as análises e, especialmente, todas as análises comparativas, necessitam de ferramentas conceptuais pertinentes e, por isso, de indicadores contruídos com conhecimento de causa, e não dos que são invocados em debates públicos para justificar pontos de vista facciosos. Ilustrar-se-á este tipo de dificuldades através do exemplo do desemprego dos jovens. A Alemanha distingue-se dos outros países, por ter uma taxa de desemprego dos jovens relativamente baixa, situação que é geralmente imputada ao modo de organização da formação profissional dominante, o sistema “dual”, assim chamado por ser constituído com base no princípio de alternância entre a empresa e a escola. De facto, a taxa de desemprego dos jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos era de 4,5% na Alemanha, em 1990, contra 19% em França (e para o conjunto da população activa, de 5% e 9%, na mesma data). Mas o significado desta contestação continua a ser eminentemente problemático. Em primeiro lugar, porque a pertinência da divisão assim efectuada entre as faixas etárias, é discutível: justificada num período anterior, a interrupção introduzida aos quinze anos já deixa de o ser na actualidade, onde a maioria dos jovens desta idade continua a estudar, sob uma ou outra forma. A questão coloca-se então em saber se não seria mais sensato medir a taxa de desemprego dos jovens em idades mais avançadas, em que a maioria entra no mercado de trabalho. Procedendo-se desta maneira, constata-se que as diferenças se atenuam, embora continuem a ser notórias: a categoria dos 20 aos 29 anos representa 44% do conjunto dos desempregados em França, e 1/3 desta faixa da população, na Alemanha. Por outro lado, o valor destas medidas da discriminação efectuada em relação aos jovens no mercado do trabalho, só se reveste de todo o seu sentido, se se recordar a desigualdade da dimensão das categorias etárias em cada um dos países comparados: na Alemanha, a dimensão dos grupos diminuiu quase para metade, visto que em 1990 se calculam em mais de um milhão os jovens de 23 ou 24 anos e em 650.000 os jovens com idades compreendidas entre os 16 e

os 17 anos. Enfim, o maior obstáculo a uma comparação feita em termos de medida prende-se com as formas das próprias realidades sociais, neste caso concreto as de formação profissional, instituídas em cada um dos países, que induzem a classificar os jovens, umas vezes como população activa, outras como não-activa. É certo que a definição da população activa adoptada nos inquéritos sobre o emprego num país, obedece aos mesmos critérios na maioria dos países europeus: é activa qualquer pessoa que trabalhe, nem que seja apenas durante uma hora, na semana em referência, ou que procura um emprego. Isto quer dizer que os jovens que frequentam a escola a tempo inteiro, ou que seguem formações profissionais que incluem estágios não remunerados em empresas, não se contam entre os activos. Pelo contrário, são-no aqueles que participam em programas de alternância remunerados, nomeadamente, os aprendizes. Catherine Marry chamamos a atenção para o facto de, embora a população de jovens inserida, de uma forma ou outra nestes programas, não tenha deixado de aumentar durante este último decénio, continua a ser muito inferior à contabilizada no sistema dual: na Alemanha Federal, 1,5 milhões de jovens (dos 16 aos 22 anos) seguiam, em 1990, formações profissionais no sistema dual, conduzindo a empregos muito diversificados. De um modo mais geral, pôde demonstrar-se que, contrariamente às afirmações defendidas, não é tanto a taxa de desemprego dos jovens, sempre invocada nas comparações internacionais, mas antes a sua taxa de actividade, que distingue a França³⁾ dos países do Norte da Europa e da Alemanha em particular, mas também dos países do Sul da Europa (Ministério do Trabalho, 1993). Assim, parece que comparar a posição social de jovens de uma determinada categoria etária no seio de sociedades diferentes, exige que se analisem as relações entre, pelo menos, três aspectos: a educação (nas suas diversas formas, escolar ou não), a actividade (que remete por sua vez, para a condição de empregado, de aprendiz ou de estagiário) e o desemprego.

O mesmo tipo de observações pode ser efectuada a propósito de outros indicadores, como por exemplo, o que assenta na duração do desemprego que, numa primeira abordagem, parece constituir uma



medida objectiva da gravidade deste fenómeno. Contudo, nas regiões do Sul da Itália, onde o desemprego é massivo, este indicador oculta tanto quanto revela. Efectivamente, acentua Annette Jobert, os jovens cujos recursos familiares são mais fracos, são constrangidos a aceitar qualquer trabalho ocasional, mesmo mal remunerado e mesmo não correspondendo à sua formação. Por este motivo, não figuram nas estatísticas dos desempregados de longa duração, ao contrário dos jovens que são sustentados pela família. As diferenças de taxas de desemprego entre homens e mulheres constituem um outro exemplo dos artifícios inerentes a uma utilização fora do contexto dos indicadores estatísticos. Deste modo, diferentemente do que se passa nos outros países europeus, a taxa de desemprego das mulheres é inferior à dos homens, a saber, respectivamente, 9,2% e 12% em 1992 (Eurostat, 1993). Na realidade, este acontecimento traduz a posição desigual dos homens e das mulheres face ao tempo parcial. Esta forma de emprego representa, com efeito, 43% do emprego feminino em 1990, contra 5% do emprego masculino, para uma média de 22,2%, na mesma data. Incluídas neste título encontram-se agrupadas categorias de emprego de duração variável (por vezes inferior a 15 horas semanais), nem sempre permitindo beneficiar da protecção legal. De facto as diferenças de atribuição do subsídio de desemprego entre os sexos - 38% das mulheres recebem subsídio de desemprego, contra 76% dos homens - e entre os sexos segundo o estatuto familiar - 28% das mulheres casadas contra 77% dos homens na mesma condição - (Eurostat, 1993), constituem vários indícios, que testemunham desigualdades dos sexos perante as normas sociais que regem o emprego e a maior exposição das mulheres à desregulamentação observada no mercado de trabalho.

Cultivar uma forma de pensamento relacional

Poder-se-iam multiplicar os exemplos que demonstram a necessidade de um modo de pensamento relacional. Este tipo de processo invocado pelo próprio objecto, como as relações educação-trabalho, conduz inevitavelmente a relativizar uma pro-

posição afirmada com força ainda há uma quinzena de anos: a autonomia dos campos sociais. A força atribuída a esta proposição inscrevia-se num contexto: o de uma grande extensão da escolarização, co-relacionada com um crescimento económico igualmente grande, onde o desemprego era um epifenómeno. Hoje em dia, este princípio do reconhecimento de uma autonomia dos campos sociais, que continua a ser verdadeiro, depara com limites, se se quiserem ter em linha de conta as mudanças em curso. É por isso que, de agora em diante, se revela necessário pôr a tónica na análise das relações entre esferas de actividades sociais tão afastadas, como a da educação e do trabalho. Propor uma sociologia das relações, não significa voltar à ideia de esquemas de causalidade linear, admitida nos anos sessenta, antes pelo contrário, a análise comparativa ajuda-nos a evitar estas armadilhas. Ilustremo-lo através de um exemplo aparentemente trivial, como este facto, que se verifica na maioria das sociedades industriais ocidentais: a detenção de um diploma influi na exposição ao desemprego. O significado desta constatação difere acentuadamente de um país para outro: se os jovens que não dispõem de nenhum diploma estão, na Grã-Bretanha, tal como em França, particularmente expostos, em contrapartida, aqueles que dispõem de um bom nível de instrução no final da escolaridade obrigatória (GCE - O level), têm taxas de desemprego iguais ou inferiores aos que detêm um diploma de nível superior [A level (estudos secundários gerais) BTEC City e Guilds (diplomas técnicos)]. Isto equivale a dizer que existe na Grã-Bretanha uma oferta de empregos para esta categoria de jovens, enquanto que em França esta se encontra sempre em concorrência com os que possuem diplomas de um nível mais elevado, inclusivamente na acesso a empregos classificados como "não qualificados". Este exemplo basta para fazer compreender que o modo de pensamento relacional (mais do que estruturalista) obriga a que se interprete uma relação entre dois elementos isolados, apenas depois de a ter recolocado numa configuração de relações mais ampla.

"...vários indícios testemunham desigualdades dos sexos perante as normas sociais que regem o emprego e a maior exposição das mulheres à desregulamentação observada no mercado de trabalho."

"Hoje em dia, este princípio do reconhecimento de uma autonomia dos campos sociais, que continua a ser verdadeiro, depara com limites, se se quiserem ter em linha de conta as mudanças em curso."

3) 12,2% para os rapazes dos 15 aos 19 anos, 6,8% para as raparigas da mesma idade e 62,1% para os rapazes dos 20 aos 24 anos, contra 54,2% para as raparigas da mesma idade. Estes dados correspondem, na Alemanha, e relativamente ao ano de 1991, respectivamente a: 40,1%, 34,8%, 78,6% e 72,7%. Ministério do Trabalho, do Emprego e da Formação Profissional, *Premières synthèses*, 1994, n° 40, 25 de Janeiro.



“... se se pretende que este género de trabalho ajude a comunicação entre os investigadores das ciências sociais, nomeadamente, no seio dos países europeus, não poderia de forma alguma defender qualquer uniformização destas...”

Notas e Propostas

Por outro lado, não se saberia interpretar este estado actual das investigações num domínio, de resto, não institucionalizado, no seio de países diferentes, em termos positivistas de balanços de resultados e de conhecimentos mais ou menos estabelecidos, a não ser como uma tentativa de relatar as interrogações privilegiadas colocadas por um conjunto de investigações, num dado momento, e que tendem todas, de maneira diferente, a mostrar que as relações entre a educação e o trabalho, colocadas hoje em questão viva, se estabelecem no final de uma longa cadeia de mediações, que importa colocar em foco. Isto significa que o ponto da situação das investigações aqui apresentado, resulta de uma construção da realidade que não pode ser considerada como a expressão adequada e acabada desta realidade. É certo que esta construção é relativamente controlada, uma vez que é efectuada no seguimento de interacções e de confrontações entre os investigadores dos três países e as coordenadoras que tiveram a iniciativa desta investigação. Todavia, um leitor avisado pode objectar que a pers-

pectiva assim produzida peca por desconhecimento (de tal ou tal especificidade, por nós considerada secundária, talvez erradamente) e/ou por uma selecção de categorias de análise comuns aos países europeus, categorias mais visíveis mas talvez não as mais pertinentes para relatar a pesquisa em curso. Contudo, uma das preocupações que norteiam este estudo é, já o dissemos, a de reconhecer e levar ao conhecimento público interrogações e processos de análise característicos de certos países. Dito de outro modo, se se pretende que este género de trabalho ajude a comunicação entre os investigadores das ciências sociais, nomeadamente no seio dos países europeus, não poderia de forma alguma defender qualquer uniformização destas; uniformização essa que seria a própria negação do seu objecto, das realidades históricas singulares sujeitas a movimentos de transformação necessariamente diversos, mesmo que as políticas utilizadas para produzir estas transformações possam apresentar grandes afinidades (em matéria de cooperação escola-empresa, por exemplo, ou de definição de novos processos de certificação dos conhecimentos, em termos de competências).

Margarida Marques

é membro do
“bureau”

Petra - Jeunesse, em
Bruxelas. Anteriormente, sub-directora do Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional do Ministério da Educação em Portugal. Docente universitária.



Estado actual da investigação em formação

Realizou-se nos dias 19, 20 e 21 de Maio em Lisboa um Colóquio sobre o Estado Actual da Investigação em Formação. O Colóquio foi organizado pela Secção de Ciências da Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa e pela Sociedade Portuguesa das Ciências da Educação.¹⁾

Pretendia-se, com este colóquio, fazer o estado da investigação no campo da formação, em Portugal, e comparar com a situação europeia neste domínio.

O colóquio foi precedido de um levantamento, ao nível nacional, das equipas que realizam projectos de investigação neste campo, equipas essas ligadas a diferentes tipos de instituições, das quais destacamos universidades, serviços da administração pública (serviços com responsabilidades no domínio da educação/formação/emprego) e empresas.

Simultaneamente, através da análise do trabalho desenvolvido por algumas

instituições de investigação específicas escolhidas (institutos e centros de investigação universitários) em outros Estados-membros da União Europeia (França, Bélgica, Espanha) foi possível caracterizar, para estas instituições, áreas de investigação, inovações no campo metodológico, tipo de entidades encomendadoras, participação em redes europeias bem como equacionar a problemática da pluridisciplinaridade.

1) As Actas deste colóquio ficarão disponíveis a partir do mês de Setembro pelo que poderão ser solicitadas junto de:

Secção de Ciências da Educação
Faculdade de Ciências e Tecnologia
Universidade Nova de Lisboa
Quinta da Torre
P - 2825 Monte da Caparica

Tel: 351-1-295.44.64(ext 1004)
Fax: 351-1-294.10.05
351-1-295.76.92



O Colóquio integrou duas conferências: “Um novo paradigma de investigação” e “objectivos e necessidades de formação”; três mesas redondas: “Metodologias”, “Convergência e interdisciplinaridade” e “Tendências no campo da investigação em formação”; e quatro ateliers onde as comunicações previamente apresentadas foram debatidas, num debate organizado em torno dos seguintes temas: “Centros de formação das associações de escolas: “práticas formativas e modalidades de gestão”, “O desenvolvimento pessoal e profissional”, “estratégias de desenvolvimento de necessidades de formação” e “Teorias e realidades de formação”. Decorreram igualmente um conjunto de painéis onde foram apresentados vários trabalhos que se desenvolvem em projectos de investigação/acção.

Algumas conclusões interessantes relevam deste colóquio, das quais destacamos:

□ a discussão das comunicações aprofundada em algumas dimensões com o debate nas mesas redondas e conferências, veio mostrar a pertinência do desenvolvimento da área da Investigação Interdisciplinar no Campo da formação;

□ as dificuldades que hoje se colocam aos investigadores é o quebrar com os quadros lógicos e metodológicos da investigação monodisciplinar para alargar a problemática a abordagens multidisciplinares, utilizarem conceitos operacionais e negociados com especialistas de

vários quadros teóricos e utilizarem metodologias apropriadas;

□ assiste-se à emergência de um novo paradigma antropocêntrico de Formação nas actuações e desenvolvimento de metodologias que correspondem ao “individualismo metodológico” com o deslizar da concepção Fordiana de formação para a formação centrada na Pessoa, Humanista, de espectro largo e em processo de desenvolvimento contínuo. A investigação “in vivo”.

□ a interligação entre Formação Inicial e Formação Contínua apelando para a reequação das duas fases e sobretudo assente no desenvolvimento de competências e recuperação de saberes implica a “Revolução educativa”;

□ a formação é orientada para grupos humanos prioritários a exigir metodologias, modelos e estratégias de formação específicos, sendo particularmente relevante a identificação dos grupos e investigadores que trabalham neste campo;

□ a importância da criação de uma malha que sustente as sinergias existentes e permita os fluxos de informação desejáveis, o que gera necessidade de instituir a “investigação em redes” seja ao nível nacional seja ao nível comunitário. A ligação entre centros de investigação nacionais e estrangeiros é um objectivo importante a ser seguido.

Becos sem saída ou auto-estradas?

A actividade da OCDE sobre “O papel em mudança do ensino técnico e profissional e da formação”, iniciada em 1990, atingiu a sua penúltima fase com um quarto seminário que teve lugar em Marselha, de 13 a 15 de Abril de 1994¹⁾. O objectivo deste programa da OCDE consiste em analisar a capacidade de resposta dos sistemas de ensino e formação profissional dos Países-membros, às exigências económicas, em constante mutação, do mercado de trabalho, em termos de especializações e qualificações. O título específico deste seminário era “Aprendizagem, Alternância, Sistema Dual: Becos sem saída ou auto-estradas para o futuro?” Foi organizado conjuntamente pelo “Centre d’études et de recherches sur les qualifications” - CEREQ - e a OCDE.



J.M.Adams

Coordenador de Projectos no CEDEFOP;
Responsável pelo Serviço de Documentação



A questão deliberadamente provocadora colocada pelo título do seminário foi respondida - sem surpresa - pelo menos em termos gerais, pela positiva, ou seja, é mais provável que as estruturas de ensino e formação profissional que combinam a aprendizagem no local de trabalho com a aprendizagem numa instituição de ensino ou num centro de formação, constituam auto-estradas para o futuro, do que conduzam a becos sem saída. Contudo, se houve uma unanimidade virtual a este respeito, verificou-se um consenso muito menor sobre precisamente para quem e como tais programas devem ser organizados.

Muitos países, tais como o Reino Unido, a Suécia e a Irlanda, onde o sistema tradicional de aprendizagem desapareceu, ou então se tornou muito fraco, estão agora a lançar programas, quer para reforçar o sistema, quer para recriar algo muito semelhante. As políticas que motivaram esta decisão baseiam-se numa preocupação com a falta de pessoal especializado, particularmente ao nível dos artesãos especializados (isto é, uma consideração relacionada com o mercado de trabalho), ou na crença de que os sistemas do tipo da alternância constituem meios eficazes de garantir a entrada de jovens no mercado de trabalho (isto é, um instrumento de política social, para evitar a exclusão).

Existem muitos sistemas diferentes de alternância, que vão desde o aprendizado tradicional, que implica normalmente um contrato entre o aprendiz e uma entidade empregadora, possivelmente com o envolvimento de uma autoridade pública ou uma câmara de indústria ou comércio, em que o aprendiz se encontra basicamente empregado, mas tem de ser autorizado a participar num programa escolar, durante um determinado período mínimo de tempo, até, no outro extremo da escala, a acordos de alternância muito flexíveis, que envolvem uma experiência de trabalho para alunos e estudantes que se encontram a estudar em escolas e outros estabelecimentos de ensino. A Dinamarca e os países de língua alemã, constituem exemplos de países onde predomina o primeiro tipo, enquanto que a Espanha e a França têm vindo a desenvolver novos tipos de sistemas de alternância. O tipo de sistema mais adequado a uma determinada situação, é influenciado pelas tradi-

ções de ensino de um país e pelas práticas do mercado de trabalho. A alternância bem sucedida depende da cooperação e do envolvimento das empresas e das organizações patronais e, acima de tudo, da sua vontade de prestar um contributo financeiro. A maioria dos participantes também consideraram que o envolvimento dos representantes dos trabalhadores e das organizações sindicais era uma condição necessária ao sucesso.

O desenvolvimento de novos tipos de sistemas será igualmente condicionado por diferentes abordagens da certificação e da qualificação. As abordagens tradicionais da aprendizagem baseiam-se, fundamentalmente, em períodos de duração fixa para estudo e para trabalho, enquanto que actualmente, muitos consideram que a certificação, acima de tudo, deveria ser baseada na capacidade do indivíduo de executar uma tarefa, e não ficar estreitamente ligada ao facto de ele ter frequentado determinados cursos ou possuir uma experiência de trabalho com uma duração fixa. Isto coloca a questão de como poderiam ser aplicados procedimentos de teste e de certificação mais flexíveis, a estruturas que, pelo menos à primeira vista, parecem ser tradicionais e inflexíveis.

Verificou-se acordo quanto ao facto de os programas de alternância deverem conduzir a um qualificação que, não só seja reconhecida no local de trabalho, mas que também tenha potencial para ser reconhecida no âmbito do sistema educativo, permitindo assim ao indivíduo regressar ao ensino a tempo inteiro, incluindo o ensino superior.

Especialmente para os países que estão a tentar criar sistemas de alternância, a importante questão que se coloca é como formar formadores para os mesmos. Estes formadores deverão também ser envolvidos na avaliação, ou esta deverá ser inteiramente, ou principalmente, externa?

Apesar de as formas de alternância mais desenvolvidas, tais como o sistema dual da Alemanha claramente se preocuparem fundamentalmente com os jovens, estes sistemas poderiam ser igualmente apropriados para a formação de um nível mais elevado e para a reciclagem de trabalhadores. A Holanda parece estar a utilizar formas de alternância como medida de

1) Será elaborado um relatório do seminário e os seus resultados serão apresentados numa importante conferência a realizar na sede da OCDE, em Paris, de 28 a 30 de Novembro de 1994.



integração de adultos desempregados no mercado de trabalho. Um dos grupos de trabalho colocou a questão se os sistemas de alternância implicavam uma abordagem pedagógica diferente da que se aplica exclusivamente nas escolas, e exactamente quais eram ou deveriam ser essas diferenças.

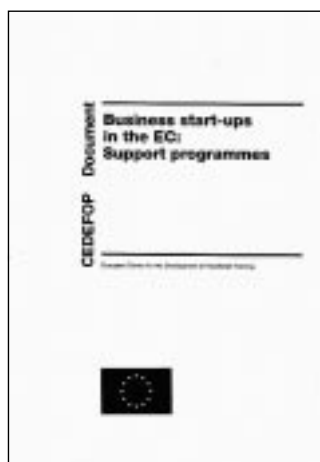
Especialmente devido ao contexto existente no país anfitrião, a França, foi ener-

gicamente defendida a questão de que os sistemas de alternância bem sucedidos requerem um certo grau de descentralização, para que os programas possam ser desenvolvidos a um nível local ou regional e respondam, desse modo, com maior eficácia, às necessidades dos mercados de trabalho regionais, especialmente os das áreas que têm problemas sociais e económicos particulares.

Secção realizada por
Maryse Peschel

e o serviço de documentação, com o apoio dos membros nacionais da rede de documentação (cf. última página da secção)

A secção «Seleção de leituras» procede ao levantamento das publicações mais significativas e recentes relacionadas com os desenvolvimentos no domínio da formação e das qualificações, tanto a nível europeu como internacional. Privilegiando as obras comparativas, ela também refere estudos nacionais realizados no âmbito de programas europeus e internacionais, análises sobre o impacto da acção comunitária nos Estados-membros e estudos sobre um determinado país visto de uma perspectiva exterior. A secção «Da parte dos Estados-membros» reúne uma selecção de importantes publicações nacionais.



Seleção de leituras

Europa - Internacional

Informações, estudos e investigação comparada

Improving SME access to training: strategies for success.

A report on best practice in EC Member States.

Salvador, G.; Allesh, J.; Preiss, D.
Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP)
Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994, 138 p.
ISBN 92-826-7319-7
EN

Este estudo tem um duplo objectivo: em primeiro lugar, identificar os principais obstáculos externos e internos que criam barreiras entre as pequenas empresas e o mundo da formação e, em segundo lugar, apresentar estratégias e apoiar programas cuja validade foi já comprovada por vários Estados-membros da Comunidade, bem como formas bem concebidas de conseguir uma maior aproximação entre a oferta da formação e o mundo real das pequenas empresas. Para atingir o primeiro objectivo, foi elaborada uma lista dos 70 factores que são mais frequentemente mencionados na literatura. Os 70 factores (obstáculos) identificados desta forma, podem ser agrupados em três categorias: os que se relacionam com a procura (ou seja, características da empresa); os que se relacionam com a oferta (isto é, características da formação oferecida) e os que se relacionam com o ambiente em que se inserem (ou seja, o ambiente sócioeconómico e o enquadramento legislativo). Foi identificada uma grande variedade de estratégias, que podem ser agrupadas em três categorias principais: 1. Desenvolvimento de infra-estruturas e serviços para "Criação de oportunidades". 2. Estratégias para "vender" a formação à empresa. 3. Estratégias para melhorar a qualidade da formação e colocar a oferta de formação em sintonia com as necessidades reais. É descrito detalhadamente um caso por país. Ver também o CEDEFOP Flash 1/94 (DE, EN, FR, ES) "European Seminar: New training models and strategies for

SME's in Europe" (Valência, 4 e 5 de Outubro de 1993).

La création d'entreprise dans l'Europe des douze: les programmes d'appui Letowski, A.; Le Marois, H.

Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP)
Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994, 172 p.
ISBN 92-826-6977-7
FR

Este estudo tem a finalidade de ajudar a compreender melhor o fenómeno da criação de empresas e a sua evolução nos Estados-membros. Através de fichas de síntese relativas a cada um dos países, são apresentadas as informações de base, a demografia das empresas, o perfil dos criadores e são recenseadas as políticas de apoio, especialmente, no respeitante à formação e ao acompanhamento. Dezas-seis recomendações destinadas aos Estados-membros preconizam uma melhor informação e um melhoramento das políticas de ajuda aos criadores de empresas.

Utilization du système de correspondance des qualifications de formation professionnelle de la part des employeurs et des travailleurs

Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP)
Berlim, CEDEFOP panorama nº 25, 1994, 46 p.
DE, EN, FR
Publicado pelo CEDEFOP

Training in transition: Comparative analysis and proposals for the modernization of vocational education and training in Poland Adamski, W.; Baethge, M.; Grootings, P.

Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP)
Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994, 188 p.
ISBN 92-826-5679-9
EN



O relatório começa por dar uma panorâmica do ensino técnico-profissional e da formação profissional - EFP (VET) passado e futuro, na Polónia, em termos das limitações e dos desafios oferecidos pela evolução da sociedade polaca. Seguidamente, analisa três aspectos do futuro EFP, relacionados com o enquadramento geral: a evolução do mercado de trabalho, a posição do ensino na sociedade e as tendências demográficas. Por contraste, o relatório resume os principais desafios e tendências que se colocam ao EFP nas sociedades ocidentais e, ao mesmo tempo que realça a necessidade de uma solução motivada internacionalmente para a reforma na Polónia, sublinha que não existem modelos que possam ser simplesmente copiados. Os desenvolvimentos e as experiências da Europa ocidental são comparados com as características básicas do EFP polaco, através de análises que se concentram em: estrutura e localização do EFP; conteúdos e currículo; acompanhamento e avaliação; recursos; educação de adultos e contínua. O capítulo final debruça-se sobre a forma como mudar muitas coisas simultaneamente, numa situação em que o futuro é incerto e os recursos escasseiam.

Le Magazine for Education, Training and Youth in Europe

Bruxelas, edição nº 1, 1994

DE, EN, FR

Comissão Europeia, Task Force Recursos Humanos, Educação, Formação e Juventude, rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelas.

O objectivo deste novo periódico consiste em fornecer uma panorâmica coerente e sucinta da dimensão europeia, nas áreas dos recursos humanos, educação, formação profissional e juventude. Substitui os vários boletins informativos que acompanharam a primeira geração de programas, encontrando-se ele próprio em fase de protótipo.

Directory of higher EC education institutions

Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, co-publicado com Kogan Page, 1993, 567 p. ISBN 92-826-2750-0

EN, FR

Esta publicação oferece pormenores sobre mais de 4 000 estabelecimentos de ensino superior. Cada um dos 12 Estados-membros se encontra representado, estando as secções nacionais divididas num breve resumo sobre a organização do ensino superior naquele país, seguido de um catálogo dos seus estabelecimentos de ensino superior. Um índice das áreas de estudo, bem como uma lista de endereços e publicações úteis, completam esta abrangente cobertura do ensino superior na CE.

The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies. Unemployment in the OECD Area, 1950-1995

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

Paris, OCDE, 1994, 50 p.

ISBN 92-64-14145-6

EN, FR

Existem muitas causas para o desemprego. A parte cíclica será eliminada pelo crescimento económico, à medida que se vai dando a recuperação. Mas uma grande parte do desemprego é estrutural, tendo a sua origem numa crescente lacuna entre a necessidade de adaptação à mudança e a capacidade - e até mesmo a vontade - de mudar, por parte da economia e da sociedade. A solução reside numa análise exaustiva e reforma de todas as políticas relacionadas com a capacidade e vontade de adaptação e inovação, face à mudança tecnológica e à intensificação da concorrência global. Esta publicação da OCDE, a primeira de uma série, oferece uma análise concisa e clara desta importante questão. Apoiando-se em especialistas de vários pontos da OCDE, apresenta os factos que caracterizam o actual desemprego, analisa os factores fundamentais que se encontram na sua origem e que poderiam conduzir as economias da OCDE no sentido do emprego total, e apresenta um conjunto de medidas que ajudarão a criar postos de trabalho e a preparar as pessoas para os preencherem.

Danish youth education - Problems and achievements. Report to OECD

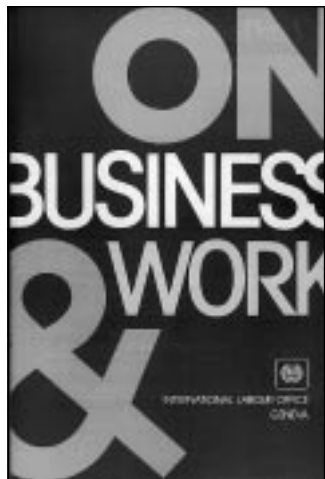
Ministério da Educação da Dinamarca

Copenhaga, 1994, 143 p.

ISBN 87-603-0414-6

EN





Este relatório sobre as políticas educativas dinamarquesas, nos anos 80 e 90, foi compilado para a OCDE pelo Ministério da Educação da Dinamarca. Foi prestada especial atenção à educação dos jovens e ao impacto que as reformas de âmbito geral, tais como a descentralização, os novos mecanismos de financiamento e a avaliação da qualidade, tiveram neste sector do sistema de ensino e nos seus antecedentes históricos. O capítulo 3 descreve as reformas efectuadas desde 1979. O capítulo 4 oferece uma descrição detalhada do ensino técnico-profissional e do ensino secundário complementar. No último capítulo, é discutido o problema do abandono escolar, na educação dos jovens, e é apresentado o plano de acção "Educação para Todos".

Le marché du travail en Pologne

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Paris, OCDE, 1993, 171 p.
ISBN 92-64-24048-9
EN, FR

Neste volume faz-se uma avaliação dos principais problemas que se colocam ao mercado de trabalho na Polónia e propõem-se soluções inspiradas na experiência dos países da OCDE. É dedicado um capítulo ao ensino e à formação, a respostas aos problemas a curto prazo e às evoluções do mercado de trabalho, a longo prazo. Outro capítulo trata das políticas e das medidas destinadas a combater o desemprego e a facilitar a reestruturação do mercado de trabalho.

Entre convergences et divergences: les chances d'une organisation européenne du marché de travail

Organização Internacional do Trabalho (OIT)
In: Revue internationale du travail, 132(3), Genebra, 1993, pp. 431-448
ISSN 0378-5599
FR, EN

O conceito da dimensão social da União Europeia avança dificilmente e o autor faz aqui eco dessas dificuldades. Algumas forças vão no sentido da convergência, mas vêem-se contrabalançadas por outras que são portadoras de possíveis rupturas. Após ter estudado as diversas influências que se exercem a favor ou contra uma

organização europeia do mercado de trabalho, o autor conclui que, mesmo que ela venha a verificar-se, só será instaurada através de um processo lento e gradual.

On business and work

Thurman, J.; Ciborra, C.; Gregory, D.
Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Genebra, OIT, 1993, 286 p.
ISBN 92-2-108252-0
EN

Este relatório constitui o resultado de um projecto da OIT que teve o apoio do Fundo Sueco para o Ambiente do Trabalho. O seu ponto de partida é a convicção de que o trabalho entrou actualmente numa era de mudança fundamental que está a afectar, ou afectará em breve, todas as áreas da produção, da tecnologia e da organização. Analisa o contexto das mudanças, as práticas e as políticas, da perspectiva dos governos, das entidades empregadoras e dos sindicatos, com vista a identificar desenvolvimentos interessantes na reforma do trabalho, e a estimular o debate. Foi apresentada uma versão preliminar do relatório num simpósio internacional sobre "O trabalho em transição", que teve lugar em Estocolmo, de 1 a 3 de Outubro de 1991.

Unemployment and labour market flexibility: Spain

Jimeno, J.; Toharia, L.
Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Genebra, OIT, 1994, 144 p.
ISBN 92-2108741-7
EN

A taxa de desemprego da Espanha é uma das mais elevadas dos países da OCDE. Embora a taxa de participação total tenha vindo a crescer de forma moderada desde o início dos anos 70 (decrecendo para os homens e aumentando para as mulheres), a perda de emprego extremamente grave, que ocorreu no período 1975-84, tornou o emprego no problema mais importante da economia espanhola. O emprego recuperou substancialmente no final da década de oitenta, mas persiste um nível elevado de desemprego. Este estudo analisa as razões do elevado e persistente desemprego na Espanha, bem como as políticas



utilizadas para tentar solucioná-lo. A falta de flexibilidade, em especial, é frequentemente apresentada como a principal causa da ineficácia do mercado de trabalho espanhol. A reacção a esta situação, em termos de políticas, consistiu na promoção e liberalização dos contratos a termo certo, em 1984, que alguns observadores acreditam ser a principal razão da recuperação do emprego, no final dos anos oitenta. Os autores desafiam esta perspectiva, centrando-se noutras características do mercado de trabalho espanhol que parecem mais relevantes.

Le travail dans le monde 1994

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Genebra, OIT, Vol. 7, 1994, 118 p.

ISBN 92-2-208009-2

ISSN 0255-5506

FR, EN, versão resumida em DE

O sétimo volume da série "Le travail dans le monde" tem como objectivo apresentar uma recolha de factos, de tendências e de indicadores significativos, nos domínios de que a OIT se ocupa. Tirando algumas honrosas excepções, nomeadamente no Leste e no Sudeste da Ásia, todos os países do mundo se encontram afectados pelo desemprego. Em 1993, pelo quarto ano consecutivo, o rendimento médio por habitante, diminuiu. Em numerosos países, o sector moderno acusou, de facto, perdas de emprego. Ao mesmo tempo, a oferta de mão-de-obra continuava a aumentar em toda a parte. Segundo as estimativas e as projecções mais recentes, a população activa mundial sofre um acréscimo anual de 43 milhões de pessoas. Uma panorâmica sobre a situação económica e social no mundo só pode conduzir à conclusão de que as organizações de entidades empregadoras são agora mais necessárias do que nunca. O papel essencial que desempenham para ajudar os empregadores e promover relações profissionais harmoniosas, justifica que se analise de mais perto as suas estruturas e as suas funções.

Rapport mondial sur l'éducation 1993

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO)

Paris, 1993, 172 p.

ISBN 92-3-202935-9

EN, FR

A nova edição desta publicação bienal tem por tema "a educação num contexto mundial de ajustamento e de mudança" e debruça-se sobre três aspectos fundamentais: a evolução da configuração mundial das disparidades, em matéria de acesso à educação, em função, particularmente, do "défice de conhecimentos" dos países em desenvolvimento do Sul, relativamente aos países industrializados do Norte; a pertinência das convenções jurídicas internacionais em vigor, no domínio da educação, tendo em consideração o alargamento da gama de opções, em termos educativos, e as novas exigências em matéria de igualdade de oportunidades; a procura de novos "padrões de nível", baseados numa melhor informação, e o interesse crescente dedicado à cooperação internacional, no domínio da investigação pedagógica. Em anexo, encontram-se os indicadores da educação no mundo, uma série de estatísticas que abrange mais de 170 países e ainda quadros de recapitulação por região.

Il rinnovamento dei sistemi di istruzione e formazione professionale in Spagna ed in Inghilterra: due riforme a confronto

Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori - ISFOL

Roma, ISFOL, 1993, 146 p.

ISBN 88-204-8421-8

IT

Após descrever as tendências gerais na Comunidade Europeia, esta publicação oferece uma panorâmica da recente evolução dos sistemas de ensino e formação profissional no Reino Unido e na Espanha.

European vocational education systems: a guide to vocational education and training in the European Community

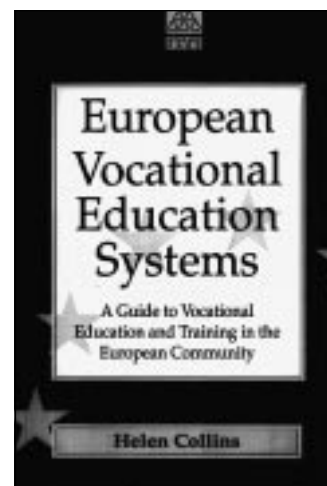
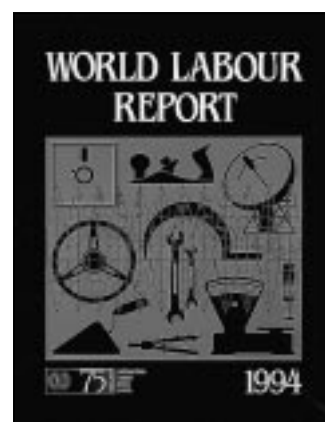
Collins H.

Londres, Kogan Page, 1993, 221 p.

ISBN 0-7494-0984-3

EN

Este livro considera as diferentes iniciativas relacionadas com questões de ensino técnico-profissional e de formação profissional na CE. Encontra-se dividido em três partes. A primeira trata de questões de fundo, tais como as directivas da CE. A segunda é dedicada aos sistemas de qua-





lificação profissional de cada um dos Estados-membros, apresentando um guia, por país, dividido pelos seguintes temas: factos mais importantes, sistema educativo, sistema de ensino profissional, características económicas, como encontrar emprego e locais de informação. Na última parte, são delineados os programas da CE que promovem o reconhecimento dos programas de formação e das qualificações. Inclui ainda uma lista de contactos úteis em cada Estado-membro.

La formation professionnelle initiale. Contrastes et similitudes en France et en Europe

Rault, C.

Paris, La Documentation française, 1994, 146 p.

ISBN 2-11-003099-2

FR

A partir do duplo contraste de um elevado índice de desemprego na faixa dos 18-25 anos e de uma tendência para a sobrequalificação, o autor traça a história da formação profissional em França, para se compreender as origens do mau funcionamento, tanto do mercado de trabalho, como da formação profissional. Existirão dificuldades semelhantes noutros países europeus? A questão é colocada de forma cada vez mais frequente. O presente estudo inscreve-se nesta corrente de interesse pelas situações que ocorrem no estrangeiro, tentando, a um tempo, alargar e sistematizar. Para além do caso da Alemanha, que já é quase familiar, são abordados os da Inglaterra, da Espanha, de Portugal e da Suécia, que são muito menos conhecidos. Insiste-se muito particularmente em problemas fundamentais para as formações profissionais: quem as frequenta, os seus laços com as empresas e os respectivos conteúdos curriculares.

Approches comparatives en éducation

In: Revue internationale d'éducation, CIEP, n° 1, Sèvres, Março de 1994, pp. 7-111

FR

Centre International d'études pédagogiques (CIEP), 1, avenue Léon Journault, F-92311 Sèvres cedex

A "Revue internationale d'éducation" surge na sequência da revista "Éducation et pédagogie". Este estudo é consagrado a

comparações internacionais, em matéria de educação. O artigo introdutório analisa as problemáticas metodológicas e apresenta dez contributos em função das suas posições relativamente às grandes clivagens que estruturam este domínio da investigação. Dois artigos ilustram a abordagem do ponto de vista da sociedade: um estuda as relações entre o sistema educativo e o sistema produtivo, através de uma comparação entre a França, a Alemanha e o Japão; o outro, a influência dos métodos de ensino nas modalidades de organização do trabalho, através de uma comparação entre a França, o Brasil e o Japão. O estudo é completado por uma bibliografia.

Formation par apprentissage: défis pour l'Allemagne et perspectives pour les États-Unis

Büchtemann, C.; Schupp, J.; Soloff, D.

In: Formation emploi, La Documentation française, n° 45, Paris, 1994, pp. 51-58

ISSN 0759-6340

FR

Este artigo retoma o debate sobre a possibilidade de transferência para os Estados Unidos, do sistema alemão de aprendizagem, em resposta ao artigo de David Marsden, publicado no número anterior da "Formation emploi". Os autores estudam os mecanismos dos incentivos que levam as pequenas empresas a aceitar aprendizes e defendem que o principal desafio actual do sistema duplo consiste na desafecção dos próprios jovens. São de opinião que a vantagem decisiva do sistema alemão reside na transferibilidade das competências, baseada numa certificação reconhecida a nível nacional. Interrogam-se sobre a capacidade dos Estados Unidos para colocar em prática este novo conjunto de normas.

Übergänge von der Schule in den Beruf: Deutschland und USA im Vergleich

Büchtemann Ch. F.; Schupp J. Soloff D. J.

in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4/1993, Nuernberg, pp.507-520

ISSN 0340-3254

DE

W. Kohlhammer GmbH,

Hessbruehlstr. 69

D-70565 Stuttgart





O artigo relata sobre os resultados de uma análise comparativa do comportamento de jovens alemães e americanos na transição da escola para a vida profissional. O sistema alemão garante uma maior sintonia entre a oferta de qualificações e a sua procura, como o demonstra o menor risco de desemprego para os jovens alemães que saem da escola. A longo prazo, no entanto, a hierarquização de certificados de formação tem por consequência uma fixação duradoura dos trabalhadores em determinados lugares. Neste aspecto o sistema americano caracteriza-se por uma abertura bastante maior.

Spécial bas niveaux de qualification

Vincent, C. (ed.)

In: Revue de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), n° 13, Noisy-le-Grand, 1993, 180 p.

FR

IRES, 16, bd. du Mont d'Est,
F-93192 Noisy-le-Grand Cedex

Este número apresenta os resultados de uma pesquisa efectuada pelo IRES, sobre a construção social da categoria dos trabalhadores pouco qualificados e a estratégia dos representantes dos trabalhadores, relativamente à defesa dos seus interesses. Os contributos de cinco países (França, Bélgica, Alemanha, Itália e Reino Unido) são precedidos por uma introdução em que se explica qual a metodologia adoptada, os pontos fortes de convergência, a ambiguidade da noção de qualificação e as especificidades nacionais. A conclusão sintetiza as interrogações sobre o papel dos representantes dos trabalhadores e das organizações sindicais.

Recueil d'outils pédagogiques interactifs utilisés en Europe pour la formation de formateurs et d'enseignants/Collection of interactive training tools used in Europe for the training of trainers and teachers

Institut de Formation d'Animateurs
Conseillers d'Entreprises - IFACE

EN, FR

IFACE, 79 avenue de la République,
F-75543 Paris cedex 11

Os instrumentos encontram-se classificados por país e por categoria de utilização: conceber uma acção ou um dispositivo de

formação, informar-se sobre produtos de formação e multimédia, fabricar auxiliares para animação de sessões de formação, fabricar sistemas ou suportes pedagógicos interactivos, utilizar os instrumentos e os suportes tecnológicos do ensino à distância, administrar as actividades de formação, orientar-se, fazer um balanço das competências, analisar e avaliar os produtos de formação, avaliar a execução, uma aprendizagem, avaliar um posto, analisar o seu estilo pedagógico, enfim, informar-se sobre as profissões relacionadas com a formação e sobre a oferta de formação contínua.

Multimedia in Europe

Adamson, M.; Males, E.

Camborne, 1994, não paginado

ISBN 1-85334-218-1

EN

A explosão de interesse nos multimédia é criada pela aparente convergência das indústrias, individualmente enormes, de tecnologia da informação, telecomunicações e meios de comunicação social. A interacção entre estas indústrias, que está agora a despontar, conjugada com o rápido desenvolvimento tecnológico, conduziu a algumas das maiores fusões e aquisições da História. Este relatório oferece uma análise sóbria e factual da situação dos multimédia na Europa, das questões importantes, e uma visão realista do potencial futuro. Em especial, este relatório assume uma perspectiva empresarial, analisando a situação dos vários produtos multimédia, as empresas envolvidas e o potencial de crescimento do mercado. Faz ainda uma análise crítica da sucessão das actividades de fusão e de aquisição de elevado nível, particularmente no Reino Unido, e tece considerações sobre a possibilidade de um fenómeno semelhante vir a ocorrer na Europa.

Apprentissage et pratiques d'alternance

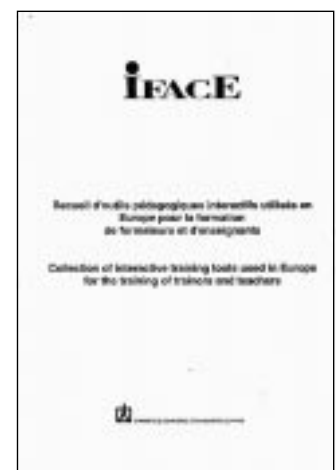
Bachelard, P.

Paris, L'Harmattan, 1994, 207 p.

ISBN 2-7384-2126-1

FR

Como colocar em prática uma alternância à francesa? Quatro parâmetros, o educativo, o económico, o político e o





européu comandam uma evolução rápida. Esta obra propõe uma reflexão para a aplicação de um sistema francês flexível, que não quebre um consenso social novo e frágil, para o desenvolvimento da alternância. A reflexão proposta encontra-se estruturada em sete capítulos: uma abordagem histórica da alternância e das suas evoluções, uma apresentação das práticas das Casas familiares e rurais e do “companheirismo”, as especificidades dos aprendizes e da sua inserção, o lugar da empresa e dos formadores. A obra conclui com uma perspectiva comparativa entre o modelo francês e as práticas inglesas, alemãs, italianas e japonesas.

Se former en Allemagne. Un mode d'emploi pour les français

Bénichou, D. (Dir.)

Association pour la Formation Professionnelle Française à l'Étranger - AFPFE
Paris, AFPFE, 1993, 68 p.

FR

AFPFE,

23, rue La Pérouse,

F-75116 Paris

Este guia é dirigido aos franceses que desejam formar-se ou trabalhar na Alemanha. Apresenta os diferentes aspectos da instalação neste país, os sistemas de formação inicial e contínua, os direitos dos trabalhadores e daqueles que procuram emprego, em matéria de formação, os principais organismos que oferecem formação contínua, os programas franceses e europeus de formação. Esta recolha é completada com endereços úteis e um léxico.

Educational provision, educational attainment and the needs of industry: a review of research for Germany, France, Japan, the USA and Britain

Green, A.; Steedman, H.

National Institute of Economic and Social Research (NIESR) Londres, NIESR, 1993, 69 p.

EN

National Institute of Economic and Social Research,

2 Dean Trench Street,

Smith Square,

UK-London SW1P 3HE

A educação em Inglaterra, no século XX, é frequentemente descrita como uma par-

ceria entre o governo, as autoridades locais e as escolas. Os governos do Reino Unido tradicionalmente têm menos intervenção nas questões do ensino, do que os de países como a França ou a Alemanha. A “Education Act” (Lei do Ensino) de 1988 veio alterar esta relação e tornou o sistema inglês mais semelhante aos da Alemanha, da França e do Japão. Este relatório compara a Grã-Bretanha com alguns dos seus mais importantes concorrentes económicos. Verifica qual o nível de especialização que as entidades empregadoras esperam dos jovens de 16 anos que terminam a escolaridade obrigatória. Os investigadores chegaram à conclusão de que um baixo nível de escolaridade no Reino Unido, produz uma baixa expectativa do nível de especialização. O estudo conclui que existem muitos factores que afectam esta situação. O sistema educativo pode ser influenciado pelo governo, mas outros factores, tais como as expectativas dos pais, são mais difíceis de quantificar.

Continuing Education in Higher Education: Academic self-concept and public policy in three European Countries

Titmus, C.; Knoll, J.H.

University of Leeds, School of Education
Leeds, series: “Studies in Continuing Education”,

1993, 282 p.

ISBN 0-90096060-4

ISSN 0965-0342

EN

A “Formação Contínua no Ensino Superior” defende que, se os sistemas de ensino superior da Europa ocidental dispusessem apenas dos seus próprios instrumentos, não se teriam dedicado, de forma significativa, à formação contínua. Tal actividade não era compatível com os conceitos prevalecentes de função e de estatuto, acarinhados pela Academia. Todavia, a partir dos anos 60, a formação contínua surgiu como um elemento importante da oferta institucional. Através de uma comparação da experiência de formação contínua em França, na Alemanha e na Grã-Bretanha, este livro descreve as mudanças, identifica as forças que impuseram novas obrigações a instituições extremamente resistentes, e analisa as consequências que se verificam na prática. Centra-se nos produtos destina-





dos aos estudantes mais avançados, conducentes a licenciaturas e pós-graduações, programas de actualização profissional para pessoas com experiência e programas não profissionais, destinados ao grande público, que oferecem uma educação geral e cultural, ou tratam questões sociais e políticas. Trata questões como a influência do Estado, a imagem e a realidade da autonomia académica e o papel da educação contínua na tendência para o ensino superior de massas. Discute as atitudes do público em geral, dos estudantes e de outras entidades que providenciam formação e patrocinadores, nomeadamente as entidades empregadoras, face ao ensino superior. As condições de apoio financeiro são identificadas como tendo especial relevância. O livro começa com o “namoro” entre o ensino superior e a educação contínua, no final do século XIX e traça a história até 1990.

Higher education reforms in Central and Eastern Europe

Fundação Cultural Europeia

In: European Journal of Education, Vol. 28, Nº 4, Paris, 1993, pp. 377-447

ISSN 0141-8211

EN

Apenas um ano após o colapso dos regimes comunistas, o “European Journal of Education” publicou uma edição, o vol. 25 (4) 1990, que se dedicava à definição dos problemas e dificuldades enfrentados pelos sistemas de ensino superior da Europa Central e de Leste, e apresentava alguns planos para uma futura reforma. Três anos depois, esta edição analisa a forma como se desenrolou o processo de reforma, o que funcionou, o que não funcionou e porquê. Os contributos são maioritariamente baseados em comunicações apresentadas numa reunião patrocinada pelo Fundo Europeu para a Cooperação e organizada em Rixensart, perto de Bruxelas, em 29 e 30 de Abril de 1993, pelo Serviço Tempus da CE. São salientadas várias forças e factores universais que exercem influência sobre a reforma: o grau de mudança proposto e a sua compatibilidade com os valores e os padrões de comportamento tradicionais; o grau de apoio, ou de resistência, à mudança e à inovação propostas, por parte dos principais protagonistas envolvidos; o grau de apoio oferecido pelo mundo exterior; a

qualidade da liderança; a adequação dos recursos disponíveis para aplicação das reformas; a tomada de decisões e os procedimentos administrativos que ajudam ou atrasam o processo de reforma. Para além disso, foram considerados significativos, factores específicos próprios do contexto de transição da Europa Central e de Leste: a importância que os líderes políticos atribuem à renovação e desenvolvimento do ensino superior; a existência, ou não, dos conhecimentos e competências específicas necessários à aplicação da reforma; a inércia das atitudes e formas de comportamento, devido a quatro décadas de centralização e controlo estatal, e alguns conceitos errados relativamente às “novas regras do jogo”. O próximo número 29 (1) 1994 debruçar-se-á sobre casos específicos de reforma.

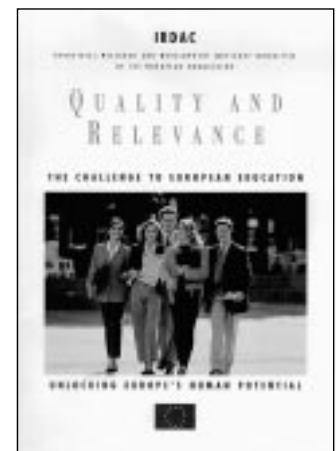
A união europeia: políticas, programas, actores

Quality and relevance. The challenge to European education unlocking Europe's human potential

Comité Consultivo da Comissão Europeia para a Investigação e Desenvolvimento Industrial Bruxelas, IRDAC, 1994, 109 p. EN

IRDAC, Comissão Europeia, DG XII, rue de la Loi, 200, B-1049 Bruxelas

Para que a economia europeia continue a ser competitiva e mantenha a prosperidade dos seus cidadãos, a única resposta válida encontra-se na inovação e na qualidade. Os sistemas de ensino e formação profissional possuem uma responsabilidade central nesta questão e têm de reagir de forma flexível e apropriada ao meio ambiente económico em mutação. Acima de tudo, uma resposta adequada à mudança industrial, só pode ser conseguida através de uma melhor colaboração entre as instituições de ensino e a indústria. A criação de parcerias entre a indústria e o ensino será vital para o futuro da Europa. Tomando como ponto de partida este requisito horizontal, o IRDAC identifica sete áreas de acção principais, que deverão encontrar-se no centro da futura política de educação e formação profissional:





1. desenvolver a competência total nas pessoas; 2. preparar as pessoas e a sociedade para uma vida inteira de aprendizagem; 3. adoptar conceitos de qualidade no ensino e na formação profissional; 4. estimular uma cultura de aprendizagem nas empresas; 5. ter em especial consideração os requisitos de educação e de formação profissional das PME; 6. juntar ao investimento em I&D esforços adequados em termos de educação e de formação profissional; 7. desenvolver uma política europeia de educação que seja transparente, inovadora e relevante.

Terceiro relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre a aplicação da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores

Comissão Europeia
COM(93) 668 final, 21.12.1993, 266 p.
Luxemburgo, Serviço das Publicações
Oficiais das Comunidades Europeias
ISBN 92-77-62905-3
ISSN 0254-1475
DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

A Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores foi adoptada em Dezembro de 1989. A Comissão elabora anualmente um relatório sobre a sua aplicação pelos Estados-membros e pela Comunidade Europeia. Este terceiro relatório é uma actualização do segundo (COM(92)562) e encontra-se dividido em duas partes, a primeira das quais trata da implementação ao nível da Comunidade, enquanto que a segunda é dedicada à aplicação nos Estados-membros. No final da primeira parte, existe uma lista de documentos da CE relacionados com a Carta Comunitária. No final da segunda parte, é incluído o questionário a que os países responderam.

Relatório do Programa PETRA - Programa de acção para a formação profissional dos jovens e sua preparação para a vida activa e adulta (Apresentado pela Comissão, nos termos do artigo 8º da Decisão 91/387/CEE)

Comissão Europeia
COM(93) 704 final, 14.01.1994, 109 p.
Luxemburgo, Serviço das Publicações
Oficiais das Comunidades Europeias

ISBN 92-77-63186-4
ISSN 0254-1475
DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

Este relatório preliminar foi preparado como contributo para o debate sobre a acção futura da Comunidade, no campo da formação profissional (ver COM(93)183). O relatório encontra-se dividido em duas partes. A Parte A descreve como foram levadas a efeito pelos Estados-membros as políticas e as actividades da Decisão PETRA, baseando-se nos relatórios apresentados por cada país e em consultas bilaterais entre a Comissão e os Estados-membros. A Parte B contém os resultados da avaliação externa preliminar das medidas das Comunidades aplicadas no âmbito do Programa, destinadas a apoiar e a complementar as actividades dos Estados-membros. Uma avaliação externa final será efectuada no decurso de 1995.

Les politiques contractuelles dans le cadre de la formation professionnelle continue. Rapport général

R. Blanpain
Formation Continue en Europe (FORCE)
Leuven, PEETERS, 1993, 130 p. + anexos
FR, EN, DE
Maison d'impression PEETERS,
Bondgenotenlaan 153,
B-3000 Leuven

O relatório foi elaborado com base em doze estudos nacionais e faz a síntese das acções comuns e dos acordos formais ou informais entre os parceiros sociais. É apresentada uma comparação do acordo colectivo relativo à formação profissional nos Estados-membros, bem como as acções mais inovadoras.

Vertragliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung in Deutschland

Sadowsli D.
Berlin, Bonn, Berichte aus dem FORCE-Program (Band 2), Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 1993, 302 pp. Bibli.
ISBN 3-88555-538-7
DE

No âmbito da formação contínua existe na Alemanha uma rede de regras a diversos níveis. O planeamento, realização e de-





envolvimento da formação profissional contínua são efectuados em cooperação pelas organizações patronais e dos trabalhadores e pelas instituições estatais. Enquanto que o Estado apenas intervém de forma subsidiária na formação profissional contínua, as entidades patronais defendem um regime de formação contínua organizado segundo os princípios da economia de mercado. As organizações dos trabalhadores defendem uma responsabilidade estatal mais forte através da criação de leis-quadro federais uniformizadas. Grande parte do volume é dedicada à apresentação dos resultados de um inquérito realizado no âmbito do Programa FORCE "Formação Contínua na Europa".

Formação nos sectores de actividade económica - relatórios nacionais
Sector retalhista:

- ☐ Relatório da Holanda
- ☐ Relatório da Alemanha
- ☐ Relatório do Luxemburgo
- ☐ Relatório de Portugal
- ☐ Relatório da Espanha
- ☐ Relatório do Reino Unido

Comissão Europeia, FORCE

Publicado pelo CEDEFOP

Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1993

Estes primeiros relatórios publicados em inglês pelo CEDEFOP, fazem parte de uma série de estudos nacionais empreendidos no âmbito do programa FORCE, sobre as práticas de formação no sector do comércio retalhista.

Para obter os relatórios nacionais na sua língua original, dirija-se aos serviços nacionais FORCE.

Weiterbildung in der Nahrungsmittel- und Getraenkeindustrie. Nationale Sektorstudie Bundesrepublik Deutschland

Paul-Kohlhoff A.; Thiele G.; Wellmann S. Berlin, Bonn, Berichte aus dem FORCE-Programm (Band 4), Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 1993, 181 pp.

ISBN 3-88555-548-4

DE

O projecto FORCE sobre formação contínua na indústria de alimentação e bebidas analisa um sector com algumas particula-

ridades. Em termos de vendas situa-se entre os cinco sectores mais importantes, mas a sua estrutura radica na classe média e caracteriza-se por um grande número de pequenas empresas. Em contraste com as grandes empresas, aqui a formação contínua obedece a leis e a uma dinâmica próprias. Com base em 6 estudos-caso, apresenta um vasto espectro de estratégias de formação contínua e de formas de organização. Os autores vêem no facto de apenas uma pequena parte da formação contínua, profissional ou em empresa se encontrar sistematizada e regulamentada, a razão pela qual as empresas podem realizar e oferecer a formação profissional como entendem e na medida dos seus interesses.

Weiterbildung im Kfz-Handwerk. Nationale Sektorstudie Bundesrepublik Deutschland

Lichte R.; Rauner F.; Spoettl G.; Zeyemer H.

Berlin, Bonn, Berichte aus dem FORCE-Programm (Band3), Bundesinstitut fuer Berufsbildung (BIBB), 1993, 251 pp.

ISBN 3-88555-542-5

DE

Neste outro estudo sectorial nacional é analisada a evolução do trabalho e da formação profissional contínua no sector automóvel. O estudo aponta diversos factores que influenciam a evolução do sector de concessionários e do serviço de assistência técnica e a transformação das tarefas na oficina automóvel. No âmbito da formação profissional é verificada a existência de uma relação estreita entre a organização do trabalho e a formação contínua. No entanto, as capacidades limitadas das escolas de serviço pós-venda tornam praticamente impossível uma formação técnica contínua que cubra todo o território. Por isso, muitas empresas recorrem a diversos modelos de formação contínua interna com apoio informático.

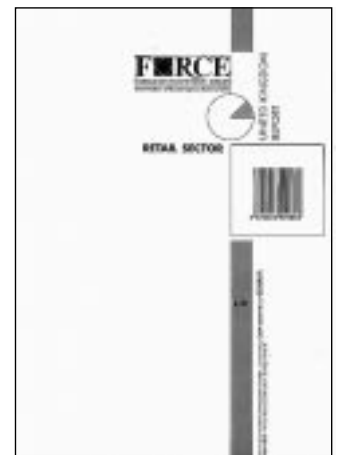
L'annuaire Euroform France: la formation professionnelle en Europe

Réseau d'appui et de capitalisation des innovations européennes RACINE

Paris, La Documentation française, 1993, 286 p.

ISBN 2-84108-002-1

FR





Anuário dos 246 projectos franceses aceites no quadro da iniciativa comunitária EUROFORM, classificados segundo o tipo de medida: ajuda ao emprego nas regiões; ajuda ao emprego e à formação dos desempregados, dos trabalhadores em risco de desemprego, dos desempregados de longa duração não qualificados, dos jovens desempregados não qualificados; novas competências para os desempregados das zonas rurais. A consulta é facilitada por índices organizados por agentes, regiões, sectores e implantação dos parceiros.

A organização qualificante: uma visão para o desenvolvimento dos recursos humanos

Stahl, T.; Nyhan, B.; D'Aloja, P.
Task Force Recursos Humanos, Educação, Formação e Juventude; Eurotecnet
Bruxelas, Eurotecnet, 1993, 113 p.
ISBN 2-9600045-4-X
DA, DE, EN, FR, GR, ES, IT, NL, PT
Eurotecnet,
37 rue des Eglises,
B-1040 Bruxelles

Esta obra desenvolve o conceito de organização qualificante como um modelo europeu para servir de base à construção dos sistemas de formação e das empresas. Nela se descrevem as mudanças organizacionais, profissionais e pedagógicas necessárias e se analisam as implicações das mesmas na formação. Um capítulo trata da aplicação do modelo às pequenas e médias empresas.

Tempus PHARE. Programa transeuropeu de cooperação no ensino superior, entre a Europa central e oriental e a Comunidade Europeia:

□ **Programa das visitas ao terreno. Relatório anual, ano académico de 1992/93**

COM(94) 141 final, 22.04.1994, 48 p.
ISBN 92-77-67631-0
ISSN 0254-1491

□ **Relatório anual, 1 de Agosto de 1992 - 31 de Julho de 1993**

COM(94) 142 final, 22.04.1994, 56 p.
ISBN 92-77-67640-X
ISSN 0254-1491

Comissão Europeia
Luxemburgo, Serviço das Publicações
Oficiais das Comunidades Europeias
DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

Vom Fernunterricht zum Open Distance Learning

Zimmer G.
Bielefeld, Serie: Informationen zum beruflichen Fernunterricht, Band 21
Berlin, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 1994, 310pp.
ISBN 3-7639-0508-1
DE

A Comissão das Comunidades Europeias vê no ensino aberto à distância o método adequado para a transmissão de conhecimentos e capacidades a nível europeu. A colectânea debruça-se sobre a evolução do ensino à distância na República Federal e faz referência à evolução do ensino à distância alemão virado para a Europa. O apêndice reproduz o memorando sobre o "Ensino aberto à distância na Comunidade Europeia" da Comissão das CE, bem como o parecer da República Federal da Alemanha sobre o mesmo.

Transfer of expertise, products and services: answers in Flanders through Euro Study Centres

Van der Kelen, A.
Bruxelas, 1993, não paginado
EN

STOHO, Royal Atrium, 6 de verd.,
Koningstraat 80, B-1000 Bruxelles

Nesta publicação, o autor analisa a actual procura da Comunidade Europeia, em matéria de transferência de experiência, de produtos e de serviços relacionados com o ensino à distância na Flandres. Em resposta a essa procura, foi criada na Flandres uma rede de Centros de Estudos Europeus (Euro Study Centres) para ensino à distância.



Da parte dos estados-membros

E Catálogo de investigaciones educativas: 1991-1992

Ministerio de Educación y Ciencia - Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE)
Madrid, CIDE, 1993, 282 p.
ISBN 84-369-2441-X
ES

Catálogo constituído pela recolha dos resumos dos projectos de investigação concluídos durante os anos de 1991 e 1992 e financiados, coordenados e/ou elaborados pelo CIDE (Centro de Investigación, Documentación e Avaliação). Contém informação sobre o título do projecto, as equipas responsáveis, classificação temática, localização e principais conclusões. O catálogo divide-se em 10 grandes temas: política e sistema educativo; programas e conteúdos curriculares do ensino; métodos de ensino, meios pedagógicos; rendimento escolar, avaliação; psicologia e educação; orientação, formação profissional e emprego; integração escolar, educação especial; sociologia e educação; avaliação especial; sociologia e educação; avaliação e formação de professores; reformas do sistema educativo.

F L'insertion des jeunes: actes de la rencontre Elus-Chercheurs 6-7 septembre 1993

Conseil national des missions locales, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté.
Paris, Centre INFO, 1994, 116 p.
ISBN 2-11-087710-3
FR

A inserção profissional dos jovens tem sido tema de inúmeros trabalhos de investigação e é também um assunto que preocupa os representantes eleitos, que dirigem nomeadamente as Missões locais e os serviços permanentes de atendimento, informação e orientação. Daí a ideia de organizar um debate sobre este tema, entre representantes eleitos e investigadores, cujas actas constituem este documento. Os contributos analisam o desem-

prego e os modos de inserção dos jovens, as suas dificuldades no sistema escolar, a dimensão territorial da inserção, o lugar desempenhado pela empresa e, de uma forma mais geral, as relações entre os jovens e a sociedade. Um contributo do Director de Protecção Judicial da Juventude coloca interrogações sobre o conteúdo jurídico da inserção.

IRL Occupational employment forecasts 1996

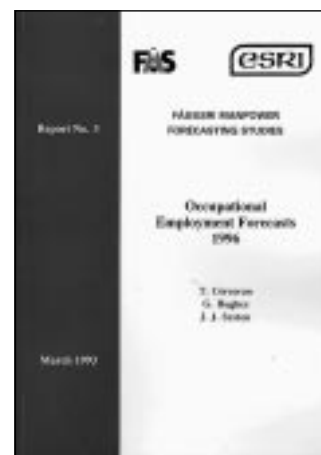
Corcoran, T.; Hughes, G.; Sexton, J.J.
The Training and Employment Authority (FAS)
The Economic and Social Research Institute (ESRI)
Dublin, 1993, 132 p.
Série: FAS/ESRI Manpower Forecasting Studies, nº 3
ISBN 0-7070-0138-2
EN

Este relatório contém as previsões da mão-de-obra em termos profissionais para 1996 e é o terceiro da série de publicações conjuntas FAS/ESRI dedicadas à análise e à previsão das mudanças profissionais no mercado de trabalho da Irlanda, à medida que a economia irlandesa continua a crescer e que ocorrem mudanças estruturais na composição sectorial e profissional do emprego. Conclui-se que os anos até 1996 apresentarão apenas um ligeiro aumento da taxa de crescimento dos postos de trabalho dos quatro anos anteriores.

PT Inquérito: necessidades de formação profissional, 1993-94-95, continente

Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e da Segurança Social
Lisboa, 1993, 81 p.
PT
Ministério do Emprego e da Segurança Social, Departamento de Estatística, Rua Rodrigo da Fonseca, 55, P-1227 Lisboa Codex

Este inquérito baseou-se na observação de dois indicadores fundamentais: número de empresas com necessidades de for-





mação e número previsto de participantes em acções. Verificou-se que 37,4 % das empresas perspectivam a necessidade de realização de acções de formação; nos grandes grupos de actividade económica, essa percentagem ronda os 40 %; dentro das indústrias transformadoras, destacam-se a indústria do tabaco, as metalúrgicas de base e fabricação; a própria empresa é o local preferido para a realização das acções de formação; para este triénio, as necessidades de formação abrangerão um total de 1 337,6 milhares de participantes; as modalidades mais adequadas são o aperfeiçoamento profissional, a actualização e reciclagem e a formação contínua do pessoal existente na empresa.



UK La formation en Grande-Bretagne. Un guide

Employment Department Group

London, 1993, 33 p.

DE, EN, FR

Employment Department, European Training Policy, Programmes and Funding Branch, Room 513, Steel House, Tothill Street, UK-London SW1H 9NF

O Ministério do Emprego, com a preocupação de partilhar a sua estratégia e os seus objectivos para o sector da formação e da qualificação, publica este guia em três línguas, que tem por finalidade descrever a acção desenvolvida na Grã-Bretanha e prestar um contributo para compreensão e intercâmbio de ideias, abordagens e inovações.

National Advisory Council for Education and Training - Report on Progress

National Advisory Council for Education and Training Targets (NACETT)

London, 1994, 89 p.

EN

National Advisory Council for Education and Training, Room 559, Caxton Street, Tothill Street, UK-London SW1H 9NF

Todas as informações disponíveis apontam numa direcção: para poder competir com êxito, uma economia necessita das competências e da capacidade de adaptação de uma mão-de-obra cada vez mais altamente qualificada. As "National Targets for Education and Training" (Metas nacionais para a educação e a formação profissional) foram lançadas em 1991 e des-

tinam-se a melhorar a competitividade do Reino Unido na economia mundial. Inicialmente, a "Training Task Force" nacional era responsável pela supervisão dos progressos efectuados, no sentido de alcançar as metas. O "National Advisory Council for Education and training targets" foi criado pelo governo, em Março de 1993. Este relatório descreve os progressos efectuados em relação às metas.

* Evaluation of Investors in People in England and Wales

Spilsbury, M.; Atkinson, J.; Hillage, J.

Institute of Manpower Studies

Brighton, 1994, 113 p.

EN

Disponível no: Institute of Manpower Studies, Mantell Building, Falmer, UK-Brighton BN19RF

* Employer strategies and Investors in People

Parsons, D.J.; Gordon, A.; Richards, D.

The Host Consultancy

Sussex, 1994, não paginado

EN

Disponível em: The Host Consultancy, PO Box 144, Horsham, UK-West Sussex RH12 1YS

A iniciativa "Investors in People" (Investidores em Pessoas) foi lançada em 1990. Oferece um enquadramento das melhores práticas, com o qual as entidades empregadoras podem confrontar e analisar o desempenho dos empregados e a competitividade e eficácia das organizações para as quais eles trabalham.

Este relatório do IMS apresenta as principais conclusões das investigações efectuadas em Inglaterra e no País de Gales, as quais analisam o papel dos "Investors in People" na ajuda que oferecem às entidades empregadoras para investirem de forma mais eficaz nas competências de que as suas empresas necessitam.

A pesquisa da "The Host Consultancy" abrangeu 1 000 entidades empregadoras que se encontram a trabalhar activamente para obter o galardão, em 17 áreas dos "Training and Enterprise Councils" (TEC). Os resultados apontam para um forte apoio e entusiasmo relativamente ao conceito e enquadramento dos "Investors", mas por toda a parte existem dificuldades de aplicação, frequentemente resultantes



de uma actividade de pré-compromisso ineficaz ou mal direccionada. São apresentadas detalhadamente recomendações para um desafio dos “processos”, para os TEC e outros agentes e entidades empregadoras.

The reform of post-16 education and training in England and Wales

Richardson, E.; Woodhouse, J.; Finegold, D.

Essex, 1994, 280 p.

EN

Disponível no: Longman Group UK Ltd., Westgate House, Harlow, UK-Essex CM20 1YQ

Este livro oferece aos profissionais do sector uma panorâmica autorizada dos recentes desenvolvimentos e iniciativas no ensino e na formação profissional para os maiores de 16 anos. Em especial, realça as implicações das recentes alterações das políticas do governo e da legislação. Para além disso, analisa as actuais propostas do governo para os “National Vocational Qualifications” (NVQ), os Créditos de Formação, a função dos “Training and Enterprise Councils” (TEC) e o recentemente independente sector do Ensino Superior. Examina ainda alguns desenvolvimentos a nível local, incluindo os exames modulares do nível Avançado e dos Bacharelatos.

Magna Carta do Mercado de Trabalho

A OCDE levou dois anos a preparar um documento programático* sobre o diagnóstico e terapia do desemprego mundial. Resultado: sem reformas microeconómicas os países industrializados não conseguirão libertar-se dos escolhos do desemprego elevado nem do turbilhão da quebra de rendimento real (*The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies, Paris 1994)

O programa de 60 tópicos da OCDE, apresentado em Junho de 1994, lê-se como um Manual de Microeconomia para o aumento da flexibilidade de adaptação de economias nacionais maduras e pacatas. Os pontos mais importantes são, para a OCDE, a criação e difusão de novo know-how tecnológico, o fomento do clima empreendedor numa economia nacional, a melhoria das qualificações da população activa e um aumento da flexibilidade em termos de horários de trabalho, salários reais e custos do trabalho. Estes elementos essenciais devem ser acompanhados por uma reforma da protecção contra despedimentos, pelo desenvolvimento e melhoramento de uma política activa do mercado de trabalho e por uma reforma dos seguros de desemprego e dos sistemas de segurança social.

Quinta-essência de todas as medidas: uma redução duradoira do desemprego na OCDE, que atinge actualmente 35 milhões

de pessoas, só será conseguida se as economias nacionais enfrentarem as transformações estruturais e aprenderem a adaptar-se de forma ofensiva à nova situação. Nem o crescimento sem emprego, nem o desemprego tecnológico, nem a concorrência importada dos países com baixos salários são as causas do desemprego, mas tão somente a insuficiente «capacidade de adaptação» dos países industrializados para reagir face às novas relações de competitividade. Isto tem como consequência que, apesar de taxas de crescimento real de 2,5 % neste e no próximo ano, no território abrangido pela OCDE, em 1995 uma em cada doze pessoas da população activa ainda estará sem trabalho.

O aumento da flexibilidade de adaptação aplica-se muito particularmente aos próprios mercados de trabalho. Os economistas da OCDE preocupam-se sobretudo com a consolidação do desemprego na Europa. Consequentemente, a sua terapia visa em particular a reinserção laboral dos desempregados. Um enorme ramalhete de normas e regulamentações a que nos afeiçoámos é aqui posto em causa:

□ Os salários mínimos só até certo ponto são adequados para o combate à pobreza. Frequentemente só custam postos de trabalho para trabalhadores não qua-



lificados e deveriam, por isso, ser mais diferenciados por região e idade, e indexados pelo nível de preços em vez de o ser pelo salário médio.

❑ Os custos adicionais dos salários, que sobrecarregam o factor trabalho, também deveriam ser reduzidos, tal como a tributação - precisamente nos escalões salariais mais baixos - para que se aproxime novamente a diferença entre salários ilíquidos e líquidos e postos de trabalho menos remunerados também consigam assegurar o sustento.

❑ As negociações de contratação colectiva deveria ser atribuída menos importância, devendo ser além disso, dotadas de uma maneira geral de cláusulas de abertura.

4. Os despedimentos por motivos empresariais devem ser tão facilitados como o são as novas contratações a prazo - se necessário, também sem proteger a totalidade dos efectivos.

❑ O subsídio social de desemprego deveria ser reduzido e observar o princípio da distância, ficar restrito a fases de procura activa de trabalho e, no caso do desemprego de longa duração, exigir uma participação activa nas acções de reinserção.

Tudo isto não é novo e, no entanto, não representa uma mera reedição de velhos debates já conhecidos sobre a liberalização. Pelo contrário: defende-se expressamente o carácter protector das disposições existentes sobre os despedimentos. No entender da OCDE, as entidades patronais devem participar mais activamente nos custos resultantes dos despedimentos. Exige-se também que se proceda a uma aprendizagem contínua ao longo da vida. De outra forma, não se perspectiva uma melhoria, da má «performance»

da tecnologia de ponta de numerosos países da OCDE. Para atingir este objectivo são também necessários incentivos estatais - por exemplo, através de uma política activa de mercados de trabalho segundo o modelo: «Workfare» em vez de «Welfare».

O maior mérito do estudo, porém, consiste na referência a um claro compromisso entre o modelo de mercado de trabalho americano e o europeu: é verdade que nos EUA se criam mais postos de trabalho por cada ponto de crescimento do que na Europa - sobretudo no sector privado. Mas os detentores desses postos de trabalho, ao contrário dos seus colegas europeus, são obrigados a sofrer perdas sensíveis do seu rendimento real. A OCDE retira daí o ensinamento de que o problema do rendimento real só pode ser resolvido através de maiores lucros em termos de inovação. Se entretanto, devido à pouca flexibilidade de adaptação, a actividade inovadora começar a decair, a consequência inevitável serão postos de trabalho de fraca produtividade e respectivos salários baixos.

Daí que, segundo a OCDE, muitos postos de trabalho novos, mas de menor produtividade, não constituem o caminho ideal para a redução dos problemas do emprego de economias nacionais altamente desenvolvidas. No entanto, por dois motivos, esta via é, em determinadas circunstâncias, o menor dos males: enquanto que os lucros do crescimento na Europa são absorvidos predominantemente pelos trabalhadores, nos EUA pode aí participar uma parte maior da população activa, (um sexto mais do que entre nós), e apenas uma parte desigualmente menor desta é confrontada com o desemprego de longa duração.

Hans-Peter Klös, Institut der deutschen Wirtschaft, Colónia

**La formazione in impresa: nuove frontiere in Europa**

Infelise L. (éd.)

ARTES - Applied Research into Training and Education Systems Milão, Franco Angeli (strumenti per la formazione), 1994, 640 p.

ISBN 88-204-8260-6

IT

New forms of work and activity. Survey of experience at establishment level in eight European countries.

Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Trabalho e de Vida

Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994, 385 p.

ISBN 92-826-6205-5

EN

Publicações recebidas na redacção



Membros da rede de documentação do CEDEFOP

B VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding) ICODOC (Intercommunautair Documentatiecentrum voor Beroepsopleiding) Frédéric Geers FOREM (Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi) CIDOC (Centre intercommunautaire de documentation pour la formation professionnelle) Jean-Pierre Grandjean Bd. de l'Empereur 11, B-1000 Bruxelles Tel. 322+502 50 01; Fax 322+502 54 74	F  Centre INFFO (Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente) Christine Merllié Tour Europe Cedex 07 F-92049 Paris la Défense Tel. 331+41252222 Fax 331+47737420	L Chambre des Métiers du G.-D. de Luxembourg 2, Circuit de la Foire internationale Ted Mathgen B.P. 1604 (Kirchberg) L-1016 Luxembourg Tel. 352+4267671 Fax 352+426787
D BIBB BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung) Referat K4 Bernd Christopher Klaus-Detlef R. Breuer Fehrbelliner Platz 3, D-10702 Berlin Tel. 4930+864 32 230 (B. Christopher) 4930+864 32 445 (K.-D. Breuer) Fax 4930+864 32 607	GR  OEEK (Organization for Vocational Education and Training) Catherine Georgopoulou 1, Ilioupoleos Street 17236 Ymittos GR-Athens Tel. 301+925 05 93 Fax 301+925 44 84	NL  C.I.B.B. (Centrum Innovatie Beroeps- onderwijs Bedrijfsleven) Gerry Spronk Postbus 1585 NL-5200 BP 's-Hertogenbosch Tel. 3173+124011 Fax 3173+123425
DK SEL SEL (Statens Erhvervspædagogiske Lærerruddannelse) Søren Nielsen Merete Heins Rigsgade 13, DK-1316 København K Tel. 4533+144114 ext. 317/301 Fax 4533+144214	I  ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori) Alfredo Tamborlini Colombo Conti Via Morgagni 33, I-00161 Roma Tel. 396+445901 Fax 396+8845883	PT  SICT (Serviço de Informação Científica e Técnica) Maria Odete Lopes dos Santos Fátima Hora Praça de Londres, 2-1º Andar P-1091 Lisboa Codex Tel. 3511+8496628, Fax 3511+806171
E  INEM (Instituto Nacional de Empleo) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Isaias Largo María Luz de las Cuevas Condesa de Venadito, 9 E-28027 Madrid Tel. 341+585 95 80; Fax 341+377 58 87	IRL  FAS - The Training and Employment Authority Margaret Carey P.O. Box 456 27-33, Upper Baggot Street IRL-Dublin 4 Tel. 3531+6685777; Fax 3531+6609093	UK  IPD (Institute of Personnel and Development) Simon Rex IPD House, Camp Road UK-London SW19 4UX Tel. 44181+946 91 00 Fax 44181+947 25 70