

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório da Comissão sobre o acesso à formação contínua na União»

(98/C 19/31)

Em 12 de Maio de 1997, o Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o relatório supramencionado.

Incumbida a Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura de preparar os correspondentes trabalhos emitiu parecer em 17 de Outubro de 1997 (relator: J. Rodríguez García Caro).

Na 349ª reunião plenária (sessão de 30 de Outubro de 1997), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Em Junho de 1993, o Conselho adoptou uma recomendação sobre o acesso à formação profissional contínua (93/404/CEE) que tinha como objectivo fundamental facilitar e fomentar uma formação contínua, assente em bases sólidas, ao longo da vida activa do trabalhador.

1.2. A comunicação referida articula-se em torno de três eixos fundamentais:

1.2.1. Um objectivo geral fundamentado no princípio de que todo o trabalhador deve ter acesso à formação contínua ao longo da vida activa.

1.2.2. Quinze objectivos específicos que permitem a realização do objectivo anterior, deixando aos Estados-Membros e aos parceiros sociais a responsabilidade da execução.

1.2.3. Um sistema de acompanhamento da evolução e das tendências a nível nacional e comunitário.

1.3. Nos termos da recomendação, o sistema de acompanhamento baseia-se nos elementos seguintes:

- Relatórios nacionais sobre as medidas adoptadas;
- Dispositivo de apoio ao diálogo social;
- Relatório comunitário de avaliação do acesso à formação contínua.

1.4. A proposta de recomendação foi submetida a consulta do Comité Económico e Social. O correspondente parecer foi adoptado por maioria na reunião plenária de 25 de Março de 1993⁽¹⁾.

1.5. As observações formuladas pelo Comité podem resumir-se como segue:

- Apoio à proposta devido à importância que atribui à formação profissional e à melhoria do acesso à

formação sobretudo em benefício dos trabalhadores, dos empregadores e da própria competitividade dos sistemas nacionais e europeu;

- Estratégia comum dos parceiros sociais no âmbito do diálogo social para melhorar o acesso à formação contínua à escala comunitária e a nível nacional, criando as estruturas necessárias à sua execução;
- Parceiros sociais como destinatários idóneos da recomendação;
- Importância de completar e aperfeiçoar a formação contínua a cargo das empresas com um sistema eficaz de formação tanto público como privado;
- Aumento dos centros de formação públicos e privados com vista à reinserção dos grupos de risco no mercado de trabalho, contando com o apoio expresso dos recursos do FSE;
- Falta de transparência na informação, o que dificulta o acesso à formação;
- Fomento do acesso à formação nas empresas mais pequenas e nos sectores em crise, melhorando os sistemas de acesso destes trabalhadores à formação contínua;
- Apoio à proposta da Comissão de examinar, no âmbito do diálogo social, a possível celebração de acordos-quadro sobre o acesso à formação na empresa;
- Falta de apoio aos mecanismos de ausência autorizada ou licença de formação para projectos individuais;
- Objectivos e conteúdos da formação contínua, não incluídos na proposta, que deveriam ser contemplados para efeito de organização e financiamento da formação contínua;
- Concepção de novos métodos didácticos;
- Criação de um passaporte europeu de formação profissional que recolhesse os ciclos de formação, a experiência profissional e as actividades de formação contínua levadas a efeito;

⁽¹⁾ Recomendação do Conselho de 30 de Junho de 1993 sobre o acesso à formação profissional contínua, JO L 181 de 23. 7. 1993, p. 37.

- Importância dos relatórios dos governos nacionais;
- Falta de dados estatísticos sobre formação contínua a nível nacional e comunitário. Necessidade dos mesmos.

1.6. Volvidos quatro anos sobre a publicação da referida recomendação, a Comissão apresenta o relatório previsto, com o triplo objectivo de:

- Avaliar os progressos globais realizados nos Estados-Membros;
- Propor, com base nos relatórios recebidos, novas linhas de acção;
- Encetar um diálogo sobre as políticas a seguir na matéria.

2. Relatório da Comissão

2.1. A Comissão apresenta para parecer um relatório exaustivo cujo primeiro capítulo constitui um eloquente resumo dos relatórios nacionais sobre as medidas adoptadas nos diferentes Estados-Membros para promover, facilitar e fomentar o acesso à formação contínua com base nos objectivos específicos da recomendação.

Além disso, o referido capítulo sintetiza a posição dos parceiros sociais sobre a aplicação a nível nacional das recomendações do Conselho.

2.2. No segundo capítulo, com base em dados e informações de diversas fontes, a Comissão analisa a situação, evidenciando os principais factores de distorção no acesso à formação contínua em toda a União e nos Estados-Membros, e formula uma projecção das perspectivas futuras.

2.3. Por último, o relatório *sub judice* apresenta conclusões extraídas da análise do documento, que se baseiam na abordagem utilizada e nos objectivos perseguidos pela recomendação. No final do documento a Comissão define três orientações básicas com vista a enriquecer o debate e a assegurar a continuidade futura desta acção comunitária.

2.3.1. As conclusões sobre a abordagem podem resumir-se como segue:

- Processo positivo de elaboração de relatórios;
- Importância da participação dos parceiros sociais;
- Avaliação positiva do duplo processo de elaboração dos relatórios;

- Satisfação pelas iniciativas destinadas a promover o acesso tanto a nível das políticas públicas dos Estados-Membros como dos parceiros sociais ou das empresas;

- Melhoria do conhecimento da realidade mediante sistemas como o inquérito europeu sobre a formação europeia;

- Estabelecimento futuro de indicadores;

- Intenção de publicar os resultados dos relatórios para melhorar a sua utilização;

- Interessante realização dos objectivos apesar da natureza não vinculativa do instrumento;

- Apresentação de propostas sobre os instrumentos necessários para prosseguir a acção comunitária.

2.3.2. As conclusões em termos de objectivos resumem-se como segue:

- A formação contínua é um factor determinante da evolução das competências dos trabalhadores e, por conseguinte, da competitividade da empresa e do nível de empregabilidade;

- Existem profundas desigualdades no nível de acesso. É preciso envidar esforços para promover o acesso à formação;

- Estas desigualdades provocam fortes disparidades entre os trabalhadores que podem ser perniciosas para o emprego futuro;

- O acesso à formação contínua constitui um elemento do objectivo mais geral da educação e da formação ao longo da vida;

- Esta situação ocorre especialmente nos Estados-Membros que já eram avançados em termos de acesso, o que pode vir a acentuar as diferenças nacionais. A programação dos fundos estruturais deve ter essa situação em conta;

- A diversificação torna as várias oportunidades e modalidades de acesso dificilmente visíveis;

- As iniciativas tomadas para permitir aos trabalhadores avaliar as suas competências são objecto de apreciação positiva;

- É necessário incrementar o desenvolvimento de uma verdadeira igualdade de acesso à formação ao longo da vida e às novas competências.

2.3.3. Das orientações para o futuro apresentadas

pelo relatório para alimentar o debate no âmbito da Comunidade podem extrair-se os elementos seguintes:

- Estabelecer, a nível comunitário, condições comuns para promover o acesso à formação contínua, no quadro de uma concertação com os parceiros sociais;
- Melhorar o processo de elaboração dos relatórios com base no estabelecimento de critérios comuns que permitam a prazo a avaliação comparativa, utilizando para o efeito todas as possibilidades existentes a nível comunitário;
- Favorecer as tendências futuras, actuais e próximas, devido à rapidez das mutações, que fomentem e incrementem o acesso à formação contínua graças às novas vias que se abrem à sociedade.

3. Observações

3.1. *Observações na generalidade*

3.1.1. O Comité sublinha a necessidade de promover, fomentar e favorecer as políticas propícias ao objectivo, necessário para as empresas e os cidadãos, de facilitar o acesso de todos os trabalhadores à formação contínua ao longo da vida activa.

3.1.2. Este princípio, conseqüente com a igualdade de direitos reconhecida pelas constituições dos Estados-Membros aos respectivos cidadãos, deve ser garantido e especialmente evidenciado. Foi esse, e deverá continuar a ser, o eixo fundamental em torno do qual gira qualquer iniciativa proposta posteriormente à apresentação do relatório em exame.

3.1.3. O Comité perfilha a opinião de que é necessário utilizar instrumentos de avaliação da realidade para dela se aproximar o mais possível, se bem que conheça as dificuldades que, na maioria dos casos, lhe são inerentes.

Neste contexto, o Comité concorda com a abordagem utilizada na elaboração do relatório. A contribuição de pontos de vista diferentes, às vezes contrastados, embora sempre interessados na melhoria do acesso à formação, materializa-se num enriquecedor sistema metodológico que proporciona uma visão de conjunto dos resultados obtidos na aplicação da recomendação.

3.1.4. Não obstante, o Comité considera que ainda não se conseguiu um sistema idóneo de elaboração de relatórios sobre a evolução e as tendências em matéria de acesso à formação contínua. Importa, por isso, aperfeiçoar o sistema procurando, se não a imparciali-

dade, ao menos o maior consenso possível de molde a poder examinar a realidade nacional e comunitária com a menor distorção possível.

O Comité apoia as iniciativas tendentes a harmonizar os critérios de elaboração dos relatórios dos Estados-Membros e dos parceiros sociais. Harmonizar nesta matéria não visa qualquer ingerência ou interferência nas competências dos Estados-Membros, mas ajuda a compreender, com base em parâmetros comparáveis, a situação do acesso à formação nos Estados-Membros da União.

3.1.5. O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop) possui uma ampla e fecunda experiência em matéria de assistência à Comissão para favorecer a promoção e o desenvolvimento da formação profissional inicial e contínua a nível comunitário.

O Comité estranha que em todo o relatório não se faça referência à contribuição dada pelo Cedefop à formação profissional. Entende que a Comissão deveria tê-la em conta como elemento a somar aos esforços envidados em favor da promoção do acesso à formação contínua.

3.1.6. As empresas devem adaptar-se às exigências do mercado. Por isso, o trabalhador vê-se forçado a adequar as suas competências ao jogo cada vez mais acentuado da procura e da oferta na economia de mercado. A competitividade exige o empenho das empresas e um esforço paralelo dos trabalhadores, que devem adquirir os conhecimentos necessários para assumir os reptos que representa atingir índices mais elevados de competitividade.

Nesse sentido, o acesso às competências configura-se como uma prioridade que os empregadores e os trabalhadores devem reconhecer de modo inequívoco. Para estes últimos ficar para trás sem acesso ao aperfeiçoamento das competências pode representar uma deficiência importante para o seu futuro profissional.

3.1.7. Considerando a formação contínua como responsabilidade comum de empregadores e trabalhadores, cabe àqueles propiciar o clima que facilite a formação dos trabalhadores e a estes assumir individualmente a necessidade de reconversão. De nada serve tornar obrigatória a realização de cursos de formação se os participantes não estiverem convencidos da sua necessidade.

Por isso, considera-se de especial transcendência e importância promover todas as medidas susceptíveis de fomentar a formação profissional contínua para evitar a situação paradoxal de facilitar os mecanismos de acesso à formação não havendo quem acredite na capacidade de tal acesso melhorar a própria qualificação profissional.

3.1.8. Numa época em que o desemprego afecta uma grande percentagem da população da União, a educação e a formação contínua ao longo da vida activa são elementos indispensáveis para melhorar a qualificação profissional e adquirir as competências que esta sociedade, tão competitiva, exige aos que ingressam no mercado de trabalho. Convém não esquecer que as possibilidades de emprego e promoção estão directamente relacionadas com o nível de formação dos trabalhadores. Por isso, os parceiros sociais, os Estados-Membros e a Comissão devem promover o acesso à formação contínua ao longo da vida.

3.2. *Observações na especialidade*

3.2.1. O Comité subscreve o objectivo comunitário reflectido na orientação de acção nº 1 do documento apresentado pela Comissão. Não obstante, manifesta reservas quanto ao estabelecimento de condições comuns de promoção do acesso. Dever-se-ia, por conseguinte, desenvolver um esforço especial no que toca à igualdade de acesso entre homens e mulheres.

A participação activa dos parceiros sociais no processo de concertação é necessária e insubstituível para atingir o equilíbrio entre o próprio objectivo e a hipótese de acção proposta.

3.2.2. A leitura do relatório induz, aparentemente, a projectar uma realidade de cada Estado-Membro em função da sua proveniência. Assim, os relatórios nacionais parecem dispostos, segundo o texto em causa, a glosar as medidas adoptadas em função da realização dos objectivos específicos da recomendação, eludindo as carências existentes noutros campos.

Não basta apontar o caminho percorrido, impõe-se exigir dos Estados-Membros o esforço necessário para a consecução do objectivo último da recomendação.

3.2.3. À luz das razões aduzidas, a posição adoptada pelos parceiros sociais nos relatórios respectivos mereceu a atenção da Comissão.

Com efeito, a Comissão apresenta, embora não a perfilhe, a opinião dos parceiros sociais sobre o progresso no acesso à formação contínua: «não houve um impacto directo da recomendação», segundo a CES, e «fizeram-se progressos consideráveis», segundo a UNICE.

Os parceiros sociais devem fazer prova de uma certa autocritica nas suas apreciações, sendo, todavia, certo que cada parte interessada deverá ter uma óptica diferente em função do papel que desempenha como observador e, mais importante ainda, como agente.

A definição de critérios homogéneos para a elaboração dos vários relatórios poderia conferir maior objectividade às opiniões expressas sobre a situação do acesso em cada Estado-Membro e na União.

3.2.4. O Comité discorda da contundência do enunciado do ponto 1.3 do relatório. Os parceiros sociais manifestam amiúde posições divergentes, decorrentes da legítima defesa dos interesses que representam; não parece, todavia, corresponder à realidade das posições resumidas no relatório que possam ser consideradas globalmente divergentes.

A título de exemplo, citam-se as posições convergentes que o próprio relatório enuncia:

- a) Os parceiros sociais concordam em sublinhar que o alcance e o conhecimento da recomendação foram muito limitados devido à sua insuficiente difusão nos Estados-Membros. O Comité entende que a Comissão e os Estados-Membros deveriam actuar com mais vigor nesse sentido.
- b) Os parceiros sociais também concordam na evolução positiva dos dispositivos de apoio e de incentivo das PME e das empresas que passam por processos de reconversão industrial. Reconhece-se o esforço dos Estados-Membros, desejando, todavia, que as acções empreendidas sejam reforçadas.
- c) Os parceiros sociais também manifestam preocupação quanto à formação dos trabalhadores menos qualificados, reconhecendo que pouco se avançou neste campo. Nesse sentido, é necessário o maior apoio possível dos Estados-Membros para que os cidadãos europeus disponham de igualdade de oportunidades e qualificações para ingressarem no mercado de trabalho com uma base de conhecimentos reconhecida. Esta deve ser considerada prioritária com vista a evitar que se acentue o afastamento entre os mais qualificados, que têm um acesso mais fácil à formação, e os menos qualificados, cuja situação põe dificuldades enormes de acesso à melhoria das competências.
- d) Por último, pode-se referir a atenção particular que os parceiros sociais dão aos jovens desempregados. Os empregadores estão cientes da necessidade de proceder a uma coordenação com os organismos que prestam formação a este segmento da população com vista a obterem qualificações pertinentes para o mercado de trabalho.

3.2.5. Na mesma linha de ideias da argumentação precedente, seria oportuno fazer referência às informações provenientes do inquérito comunitário sobre a formação contínua.

As surpresas com que os inquéritos têm deparado ultimamente quanto às aproximações que realizam

noutros terrenos desaconselham a tomar como ponto de referência sistemas assentes na recolha de opiniões ou informações que não disponham de meios para verificar os dados fornecidos voluntariamente pelos inquiridos.

O Comité reputa de assaz peremptórias as afirmações constantes do ponto 1.2 do relatório, já que se fundamentam, segundo o mesmo, nos resultados do próprio inquérito.

3.2.6. Sem querer retirar credibilidade aos resultados do inquérito, o Comité não pode deixar de insistir na necessidade de se estabelecer um conjunto de indicadores como reza o sexto travessão do ponto 3.1 do relatório da Comissão. É necessário procurar instrumentos fiáveis que permitam aos Estados-Membros e à Comissão conhecer a evolução do acesso à formação contínua, retirando toda a subjectividade à informação.

3.2.7. A Comissão qualifica de auspicioso o resultado da análise dos diferentes relatórios nacionais. No entender do Comité, tal afirmação pode ser exacta para determinados Estados-Membros mas não para toda a União.

As acções futuras deverão concentrar os esforços nos que se encontram em pior situação. No atinente ao ponto de partida da recomendação, fica-se com a impressão de que deu lugar a níveis de responsabilização e de iniciativa diferentes nos vários Estados-Membros, motivo por que se afigura prioritário prever medidas de harmonização no território da União, começando por equilibrar o acesso à formação entre os Estados mediante iniciativas destinadas aos que mais se afastam das médias comunitárias.

3.2.8. O Comité exorta a Comissão e os Estados-Membros a concentrarem os esforços, em virtude de um simples princípio de solidariedade e equidade, nos

que apresentam problemas mais graves de qualificação, isto é, os jovens desempregados, os desempregados de longa data, os desempregados com mais de quarenta anos, os trabalhadores pouco qualificados, etc. Como em muitos outros sectores da vida, os que mais possibilidades de formação têm são os que, repetida e continuamente, têm acesso aos meios de informação, afastando-se mais e mais dos que, por força da sua situação profissional, passam por maiores dificuldades.

3.2.9. O Comité frisa a necessidade de insistir na importância da formação inicial. É preciso adequar a educação e a formação dispensada aos jovens às perspectivas futuras que irão encontrar quando tiverem de ingressar na sociedade, em geral, e no mercado de trabalho, em particular.

É premente que os programas educativos dêem resposta real às necessidades de formação dos jovens para poderem entrar na dura concorrência do mercado de trabalho.

Reside aí a importância da formação ao longo da vida e nesse sentido o Comité dá todo o apoio às iniciativas lançadas em prol desse objectivo.

Nesta perspectiva, cabe aos parceiros sociais um papel relevante e determinante nas políticas a seguir nesta matéria, já que toda a iniciativa que incida sobre as questões ligadas à formação contínua dos trabalhadores requer a presença activa desses agentes para lhe assegurar eficácia.

3.2.10. A terminar, o Comité pretende pronunciar-se sobre o papel que devem desempenhar os diferentes agentes institucionais. Entende que a Comissão e os Estados-Membros devem ser o motor normativo de todo o processo, reivindicando, todavia, para os parceiros sociais o maior nível de competência como promotor activo da realização prática dos objectivos.

Bruxelas, 30 de Outubro de 1997.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS