

COMO SE TECE A OFERTA EDUCATIVA DE NATUREZA PROFISSIONAL NO TERRITÓRIO: ENTRE A ENCENAÇÃO DOS PACTOS E A IMPOSIÇÃO BUROCRÁTICA

HOW THE EDUCATIONAL OFFER OF VOCATIONAL NATURE IS WOVEN IN THE TERRITORY: BETWEEN THE STAGING OF THE PACTS AND THE BUREAUCRATIC IMPOSITION

Angelina Presa¹ | José Matias Alves²

Resumo

O presente artigo centra-se no estudo de caso do complexo processo de planeamento e concertação da rede de oferta formativa qualificante na região do Alto Minho, decorrido no ano de 2017.

Este estudo analisa, por um lado, a abordagem metodológica em que se baseou o desenvolvimento do Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação (SANQ), enquanto instrumento que prevê as necessidades de qualificação a curto e médio prazo dos territórios. Por outro, elucida-nos sobre o papel das diferentes estruturas que intervêm em todo o processo de organização da rede de oferta educativa e formativa desde o nível macro – Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP, I.P.) e Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) – ao nível meso – CIM Alto Minho e Direção de Serviços Regionais do Norte (DSRN) – e,

¹ Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Educação e Psicologia, Centro de Investigação para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Porto, Portugal. angelinapresa@etap.pt.

² Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Educação e Psicologia, Centro de Investigação para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Porto, Portugal. jalves@porto.ucp.pt.

finalmente, ao nível micro – onde consideramos os municípios e as escolas, e onde está implementado o tecido económico e empresarial da região, abordando o papel decisivo que desempenham em todo este processo de “regateio” e negociação dessa rede, atentos os seus interesses.

O artigo enquadra-se numa metodologia de investigação de natureza qualitativa, apresentando-se como um estudo de caso instrumental, validado pela triangulação das fontes de dados e de sujeitos e pela triangulação metodológica.

Os dados recolhidos e analisados neste estudo permitem-nos concluir que a generalidade dos intervenientes no processo de definição da rede de oferta formativa reconhece que a metodologia que suporta os resultados do SANQ para a CIM Alto Minho não produziu resultados válidos para a região. Face a esta constatação, consideramos que todo o trabalho subsequente de definição de critérios para a construção da rede e atribuição de relevâncias às qualificações previstas para a região está fragilizado. Por outro lado, a recolha de dados e a análise que foi realizada permitem-nos concluir que assistimos a um processo de concertação de rede de oferta formativa fictício, marcado pela lógica da encenação e da Hipocrisia Organizada enunciada por Brunsson (2006).

Palavras-chave: Educação e formação; Oferta formativa; Planeamento e concertação; SANQ; Regulação da oferta.

Abstract

This paper focuses on the complex process of planning and settlement of the qualifying training network in Alto Minho region, which took place in 2017.

The National Agency for Qualification and Professional Education (ANQEP, I.P.) considers extremely important and necessary for Portugal to have a System of Anticipation of Qualification Needs (SANQ), which appears as the great source of information for the characterization of the territories in terms of forecast short and medium term qualification needs and for the updating of the National Qualification Catalogue (CNQ).

This study analyses, on the one hand, the methodological approach on which the development of the System of Anticipation of Qualification Needs (SANQ) was based, as an instrument that provides the characterization of the territories in terms of forecast short and medium term qualification needs. On the other hand, elucidates us about the role of the different structures that intervene in the whole process of organization of the educational and training supply network from the macro level, ANQEP and General Direction of School Establishments (DGEstE), at meso level, CIM Alto Minho and Direction of Regional Services of the North (DSRN), and finally at the micro level, where we consider municipalities, schools and where the economic and the business tissue of the region is implemented, approaching the decisive role they play in this whole process of “haggling” and negotiation of this network, paying attention to their own interests.

This study is part of a research methodology of qualitative nature, presenting itself as an instrumental case study, validated by the triangulation of data sources, subjects and by methodological triangulation.

Data collected and analyzed in this study allow us to conclude that most of the participants in the process of defining the training supply network recognize that the methodology that supports SANQ results to CIM Alto Minho did not produce valid results for the region and, towards this observation, we consider that all subsequent work defining criteria for network construction and the relevance assigned to qualifications for the region is weakened. On the other hand, the collection of data and the analysis that has been carried out, allow us to conclude that we are witnessing a process of concertation of a network of fictitious formative supply, marked by the logic of staging and organized hypocrisy by Brunsson (2006).

Keywords: Education and training; Training offer; Planning and settlement; SANQ; Supply regulation.

A temática deste estudo de investigação é o complexo processo de planeamento e concertação da rede de oferta formativa no Alto Minho, dependente da ação de diferentes estruturas, como a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), a Direção de Serviços da DGEstE (DSR), as Comunidades Intermunicipais (CIM) e os Municípios, a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP, I.P.), mas também das escolas estatais e não estatais, enquanto partes interessadas na definição e construção da rede de oferta educativa e formativa de um determinado território, desempenhando um papel decisivo, em cada CIM, no processo de “regateio” e negociação dessa rede.

O instrumento-base que norteia a identificação dos níveis de relevância das qualificações que são propostas para cada NUT III é o Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação (SANQ), que surge como a grande fonte de informação para a caracterização dos territórios, em termos de previsão de necessidades de qualificação a curto e médio prazo, e para a atualização do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ). O SANQ organiza-se, assim, em três módulos: Módulo de Diagnóstico de Base, Módulo de Planeamento e Módulo de Aprofundamento Regional (MAR), tendo a ANQEP atribuído às CIM o papel de coordenação e aplicação do *Aprofundamento Regional do Diagnóstico*, disponibilizando a metodologia de aplicação do MAR.

Neste contexto, a CIM Alto Minho, apoiada pela ANQEP, desenvolveu um estudo, designado “Estudo de Antecipação das Necessidades de Qualificações do Alto Minho – Ação-Piloto”, o qual apresenta como principal objetivo a criação de um “sistema de identificação de necessidades de qualificações e de indicação de áreas e saídas profissionais prioritárias para a rede de educação e formação no sentido de permitir orientações claras para a definição da rede de ofertas formativas no Alto Minho, para o ano letivo de 2017/18”³.

Numa época em que o subsistema do ensino profissional conta com 30 anos de história em Portugal, urge compreender e averiguar se este é um instrumento válido para

³ Segundo documento fornecido pela CIM Alto Minho, não editado.

definir, num determinado território, a sua oferta formativa, atendendo, por um lado, ao desenvolvimento económico da região e às necessidades das empresas, por outro, ao reconhecimento social da importância e da mais-valia de determinadas qualificações por parte dos jovens e das suas famílias e, por outro ainda, à capacidade instalada no território, em termos de instalações, equipamentos e recursos humanos dos operadores (escolas estatais e não estatais).

Importa, assim, perceber se este “triângulo”, com vértices opostos no que se refere ao regateio e aos interesses de todo este processo de negociação, terá condições para funcionar em plena articulação, uma vez que esse seria o cenário desejado para uma ação política que, em cada um dos territórios, contribuísse para o seu efetivo desenvolvimento económico e social.

Este é um processo socialmente muito relevante, na medida em que a definição da rede de oferta formativa em cada uma das CIM/Áreas Metropolitanas (AM), em cada ano, condiciona a escolha dos milhares de jovens que pretendem iniciar percursos qualificantes, no ensino secundário, atentas as suas vocações e expectativas. Por outro lado, importa considerar que também condiciona o desenvolvimento económico e social de uma região, na medida em que, no fim de um ciclo de formação de três anos, são estes e não outros, os jovens qualificados que estão preparados para ingressar no mercado de trabalho e que vão procurar emprego junto das empresas/entidades empregadoras da região.

Esta investigação apresenta a particularidade de tratar de um tema pouco estudado, realizado com o intuito de compreender este complexo processo de planeamento e organização da rede de oferta de cursos profissionais num determinado território, apontando em simultâneo pistas para a adoção de metodologias diferentes e conducentes a um processo mais transparente, que responda ao desafio da articulação dos vértices do triângulo anteriormente mencionado.

Para melhor compreendermos as realidades associadas ao processo de planeamento, concertação e definição da rede de oferta formativa, escolhemos analisar os documentos e as lógicas de ação das entidades que nele intervêm na NUT III – Minho-Lima, procurando evidenciar as dificuldades de articulação ou mesmo a dissensão, a

discrepância e a incongruência vigentes entre os vários elementos integrantes da organização escolar, a sua dependência de regras institucionais e de pressões ambientais, não esquecendo os atores, os seus interesses, poderes e lógicas de ação (Costa, 2007), mas extrapolando da análise focada numa organização escolar para a análise da atuação das várias organizações intervenientes em todo este processo.

Partindo da análise de diferentes perspetivas teóricas de organização escolar, assume-se que, de forma isolada, um modelo não pode explicar o seu funcionamento enquanto organização, ou clarificar os processos de decisão desencadeados pelos seus atores; antes se conclui que, em contextos organizacionais, coexiste uma pluralidade de racionalidades, de lógicas de ação e de poder.

É a análise destas diferentes perspetivas que nos permitirá explicar as já invocadas lógicas de ação, que serão evidenciadas neste estudo e que norteiam o posicionamento dos diferentes atores neste processo de negociação de rede de oferta formativa.

Tal como Lima (2006b, p. 171) advoga, “nem todo o discurso nas organizações se transforma em acção organizacional”, e, portanto, procurou-se explorar não apenas os discursos e os referenciais normativos, mas também a conceptualização teórica de algumas lógicas de ação que podem contribuir para a leitura do posicionamento dos atores intervenientes neste processo.

A recolha de dados foi realizada através de diário de bordo, enquanto participante em diversas reuniões promovidas para o planeamento e definição da rede de oferta educativa e formativa do Alto Minho, e da análise de documentos que se consideraram relevantes para este estudo.

Atendendo à experiência profissional da coautora em contexto educacional e, particularmente, no contexto deste estudo, pareceu-nos pertinente apontar possíveis caminhos a ter em conta nas mudanças que todo este processo de planeamento e definição de rede de oferta formativa carecem, dada a sua relevância social e educacional para o território em análise.

1. Modelos de análise organizacional da escola: olhar as organizações educacionais de diversas perspetivas

A análise da organização escolar é complexa e multifacetada, considerando diferentes perspetivas, tal como advogam Lima (1997) e Alves (1999). Teoricamente, assume-se nesta investigação que a escola é “simultaneamente um locus de reprodução e locus de produção de políticas, orientações e regras” (Lima, 1992), pelo que, segundo o mesmo autor (1997), se “introduz a necessidade de proceder a análises multifocalizadas das organizações educativas/escolares, valorizando o estudo quer do plano das orientações para a acção, quer do plano da acção”.

Neste contexto, “os actores escolares não se limitam ao cumprimento sistemático e integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrem, não jogam apenas um jogo com regras dadas a priori, jogam-no com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construírem novas regras” (*Ibidem*).

Numa perspetiva racional/burocrática, de acordo com Crozier (1963, p. 253), “todo o sistema burocrático pode ser considerado como uma estrutura de protecção”, na medida em que “desresponsabiliza os atores perante a resolução de problemas concretos, sendo este o preço a pagar pela falta de autonomia e liberdade” (Alves, 1999, p. 11). Pelo cumprimento das regras burocráticas, os decisores e os atores de uma organização escolar sentem-se protegidos, uma vez que a tomada de decisões e a concretização de tarefas e atividades, se fundamentam, exclusivamente, na existência de normativos e documentos legais que legitimam as suas ações.

Numa perspetiva política, a organização escolar é vista como uma arena política em que os detentores de influência rivalizam entre si e perseguem fins pessoais (Mintzberg, 1986), causando “dinâmicas de coligação e de conflito quer entre facções ou grupos internos quer entre estes e grupos externos” (Alves, 1999, p. 12). Numa análise das organizações escolares a partir desta perspetiva, são realçadas as lutas pelo poder de vários indivíduos ou grupos, com valores, objetivos, perceções e interesses diferenciados e/ou opostos.

2. A metáfora da hipocrisia na análise organizacional

A visão de Nils Brunsson, expressa através da teoria da Hipocrisia Organizada, é um elemento-chave para a compreensão de alguns fenómenos que serão abordados neste estudo.

Tal como Lima (2006a, p. 3) explica, o termo *hipocrisia* não é utilizado com um sentido negativo ou pejorativo,

nem remete para qualquer juízo de ordem moral, antes invoca propósitos de interpretação e compreensão dos fenómenos organizacionais. A teoria da “hipocrisia organizada” representa sobretudo um esforço de compreensão e análise das organizações e da administração pública, a partir de uma abordagem polifacetada, isto é, assente num certo pluralismo teórico que marca algumas abordagens (neo)institucionais, nas quais Brunsson se integra e se destaca pela originalidade da sua contribuição.

De acordo com Brunsson (2006), enquanto para o senso comum a *hipocrisia* é algo moralmente duvidoso, questionável e a evitar, em contexto de análise organizacional, ela é vista como uma *solução* e não como um *problema*, apresentando vantagens morais e sendo, em muitas situações, impossível de evitar.

Ou seja, a *hipocrisia* será uma dimensão necessária para a análise organizacional, mas também será legítima e benéfica na perspetiva do desenvolvimento das organizações (Costa, 2007).

Lima (2006a, pp. 3-4) apresenta o argumento da legitimidade institucional como sendo aquilo que confere sentido à teoria da Hipocrisia Organizada:

Mais do que um eventual problema, a hipocrisia é sobretudo vista como uma solução para afrontar o facto de as organizações modernas serem sujeitas a exigências inconsistentes e a pressões contraditórias, oriundas de

quadros de racionalidade e de valores consideravelmente distintos ou mesmo antagónicos. Brunsson vai mesmo mais longe ao admitir que muitos problemas que são, de há muito, objecto de intervenção das organizações públicas podem ser, no limite, insolúveis, ou foram-no durante milhares de anos, e por isso o critério da eficácia organizacional na sua resolução não terá sido, seguramente, a principal fonte de legitimação da organização e da sua perpetuação ao longo da história. Em tais casos, a hipocrisia pode ser uma resposta justificada face a conflitos entre valores, ideias e pessoas, procurando uma articulação, ainda que débil, entre elementos contrários, admitindo mesmo descoincidências entre as palavras e as acções, entre o que se diz e o que se faz, e delas retirando benefícios em termos de legitimidade.

As organizações educativas são, neste contexto, reféns do ambiente em que atuam, estando sujeitas a inúmeras pressões e tensões e dependentes de normas (muitas vezes inconsistentes e contraditórias) a que têm de dar seguimento, uma vez que de outra forma colocam em causa a sua legitimidade institucional (Costa, 2007).

É com base nesta teoria, em que será necessário descodificar o funcionamento incongruente de algumas organizações, particularmente, na exposição das incongruências decorrentes *do discurso, das decisões e das acções* (onde ficará evidente a Hipocrisia Organizada), que tentaremos analisar e compreender as lógicas de ação operacionalizadas pelas organizações responsáveis, que desenvolvem algum papel relevante no planeamento e definição da rede de oferta formativa.

3. Os atores e as lógicas de ação

3.1. Os atores

No processo de planeamento e definição da rede de oferta educativa e formativa, intervém, em diferentes momentos, um conjunto de atores, que posicionamos ao nível macro, meso e micro.

Ao nível macro, a DGEstE e a ANQEP, enquanto serviços públicos integrados na administração direta do Estado, têm atribuições em todo este processo: no caso da DGEstE, a participação no planeamento da rede escolar e, no caso da ANQEP, a coordenação, dinamização, acompanhamento, monitorização, bem como a avaliação e regulação da oferta de educação e formação profissional destinada a jovens⁴.

Ao nível meso, situamos a ação da CIM Alto-Minho, instituição que deverá promover a articulação entre os municípios e a administração central em variadíssimas áreas, entre as quais a “rede educativa e de formação profissional”⁵. No entendimento da ANQEP, atenta a lógica de proximidade que defende, a CIM deve articular “com os respetivos municípios a análise da informação gerada pelo diagnóstico de base, desagregada para o respetivo território, bem como a recolha e aplicação de outros instrumentos complementares”⁶.

Ainda ao nível meso, situa-se a ação dos serviços desconcentrados nas regiões, Direções de Serviços Regionais, os quais, todos os anos, promovem o planeamento e organização da rede de oferta formativa.

Ao nível micro, situamos a ação das escolas estatais e não estatais, que anualmente e de forma isolada, ou seja, sem conhecerem as intenções de proposta das escolas do território, apresentam às Direções de Serviços Regionais as suas propostas relativas aos

⁴ <https://www.dgeste.mec.pt/index.php/institucional/a-dgeste/> (consultado em 07/01/2018); <http://www.anqep.gov.pt/default.aspx> (consultado em 07/01/2018).

⁵ <http://www.cim-altominho.pt/gca/index.php?id=343> (consultado em 07/01/2018).

⁶ http://sanq.anqep.gov.pt/?page_id=33 (consultado em 07/01/2018).

cursos profissionais que pretendem implementar e executar ao longo do próximo ciclo de formação de três anos.

A partir desse momento, e ao longo de vários meses, tem lugar todo um enredo que envolve o processo de análise das propostas recebidas, a articulação e movimentações entre operadores, a negociação e o regateio pela manutenção de cursos em detrimento de outros.

3.2. As lógicas de ação

Neste artigo destacamos duas lógicas de ação para a leitura e discussão dos resultados deste estudo: a lógica da mudança (burocrática e instituinte) e a lógica do planeamento da ação educativa.

Na lógica da mudança burocrática há uma ação de sentido centro-periferia, na qual os referenciais normativos elaborados pela administração política central regem as ações educativas e da organização escolar. Desta forma, as decisões dos atores são tomadas em função do que está legislado, regulamentado e prescrito (Alves, 1999, pp. 30-31).

Mas tudo isto não passa de uma certa fidelidade estratégica através da qual “os actores invocam a lei sempre que isso protege os seus interesses e os securiza num contexto arriscado. Mas, simultaneamente, ignoram-na ou são-lhe infiéis quando isso serve os seus propósitos pessoais ou profissionais” (*Ibidem*, p. 31).

A lógica de ação burocrática torna-se assim muito vantajosa nas organizações escolares porque desresponsabiliza, salvaguarda e protege, criando uma ilusão do poder e do controlo, como afirma Alves (2009).

Nas organizações escolares é ainda possível identificar a lógica de mudança instituinte (Alves, 1999), em que, ao contrário da anterior, os atores das organizações escolares criam e instituem as próprias normas, estabelecendo-se como o “centro” de decisões e de ações. Nestes casos, as organizações escolares tornam-se, claramente, um *locus* de produção (Lima, 2006b), revestindo-se de uma centralidade que remete para a periferia da ação educativa o centro político e administrativo (Lima, 1997).

A lógica do planeamento da ação educativa segue o modelo ambíguo e anárquico que caracteriza, em muitos casos, as organizações educativas.

Este modo de “planear” serve, sobretudo, para “alimentar o mito de que a escola tem um plano que orienta, unifica e regula a acção dos diversos grupos e intervenientes e criar uma simbologia correspondente que dê consistência a uma acção desagregada e esconda uma prática evidentemente balcanizada e ‘anárquica’” (Alves, 1999, p. 39).

São estes mitos criados que iludem os atores das organizações educativas relativamente à legitimação das decisões e à sua autoimagem profissional.

4. Metodologia da investigação

Neste estudo de caso, a coautora adotou uma metodologia de natureza qualitativa, descritiva e interpretativa, validada pela triangulação de fontes de dados e de sujeitos e pela triangulação metodológica, com base nas suas experiências e vivências profissionais, já que se trata de uma pessoa inserida profissionalmente no contexto educativo, desempenhando o cargo de diretora pedagógica de uma escola profissional. Por inerência ao cargo que desempenha, participa e acompanha, anualmente, todo o processo de planeamento e definição da rede de oferta educativa e formativa da NUT III – Minho-Lima, observando a ação da tutela, bem como a relação desta com os diversos níveis da administração e entidades como a ANQEP, a CIM Alto Minho e os operadores.

As questões de partida colocadas nesta investigação para uma melhor compreensão de todo o processo de planeamento, concertação e definição da rede de oferta formativa foram as seguintes:

- i. Como se aplicou o Módulo de Aprofundamento Regional na CIM Alto Minho? Podemos considerar os resultados do SANQ fiáveis?
- ii. De que forma se desenvolveu o esperado trabalho de parceria entre a CIM Alto Minho, os municípios e os operadores locais?

- iii. Qual o papel que desempenham a DGEstE, a DSRN, a ANQEP, a CIM Alto Minho, os municípios e as escolas, no processo de planeamento, concertação e definição da rede de oferta formativa?
- iv. Quais os fundamentos, os fatores e as entidades que determinam, efetivamente, a oferta formativa das escolas numa determinada região?
- v. Em que momento se define, efetivamente, a rede de cursos profissionais em funcionamento? Que evoluções sofre a rede de oferta formativa desde a primeira proposta de rede apresentada à tutela até ao momento em que se apuram os cursos efetivamente em funcionamento?

Neste contexto, e de acordo com Afonso (2014, p. 49), uma “mobilização ativamente reflexiva da experiência pessoal e profissional do investigador” (*Ibidem*) pode contribuir para a explicitação da “especificidade do seu olhar [...], tornando-o mais transparente e autocrítico, clarificando as ‘relações de produção’ do discurso científico na situação concreta em análise” (*Ibidem*).

Assim, “este esforço reflexivo [...] permite ao investigador ‘distanciar-se’ epistemologicamente do objeto de estudo que vai construindo, tornando ‘estranho’ o que era ‘familiar’, e pondo em causa o que parecia óbvio” (*Ibidem*, pp. 49-50).

Essencialmente, a investigadora envolveu-se no processo de investigação como uma *insider*, mas, em simultâneo, procurou ser capaz de refletir e de se afastar dela mesma na perspetiva de uma *outsider*.

A recolha de dados neste estudo foi feita através da observação (direta e participante) e decorreu da participação da investigadora nas diversas reuniões de planeamento e definição da rede de oferta formativa que ocorreram durante o ano de 2017.

Estas observações, efetuadas no “ambiente natural” em que normalmente decorrem as reuniões referidas, contribuíram muito para a compreensão das relações institucionais, decisivas para o desfecho de todo o processo de “regateio” e negociação da rede.

Para a análise de dados, recorreu-se às técnicas de análise documental e às notas de campo registadas no diário da investigadora.

A observação de campo realizada nesta investigação, os registos escritos no diário de investigadora e o acesso às fontes documentais de um processo desta natureza só se tornaram possíveis pelo cargo profissional que aquela exerce no contexto educativo, permitindo-lhe participar e acompanhar todo o processo de planeamento e definição da rede de oferta educativa e formativa da NUT III – Minho-Lima.

5. Os resultados e as respostas às questões de investigação

Partindo dos dados que obtivemos e analisámos, relativamente à metodologia de suporte do Módulo de Aprofundamento Regional e dos subsequentes resultados que permitiram definir o SANQ para a CIM Alto Minho, parece-nos ser possível responder às duas primeiras questões deste estudo:

- i. Como se aplicou o Módulo de Aprofundamento Regional na CIM Alto Minho? Podemos considerar os resultados do SANQ fiáveis?

Foi possível perceber que o *Estudo de Antecipação das Necessidades de Qualificações do Alto Minho – Ação-Piloto* deveria integrar informação muito clara e objetiva sobre as necessidades de qualificação dos recursos humanos, evidenciada pelos agentes económicos e sociais da região do Alto Minho. No entanto, a versão do SANQ para o Alto Minho, apresentada pela CIM e suportada na metodologia definida pela ANQEP, foi objeto de críticas, fundamentadas na falta de adesão dos resultados produzidos à realidade económica e social, ao nível quer das NUT II, quer das NUT III.

De facto, terminada a análise possível à metodologia de suporte à aplicação do Módulo de Aprofundamento Regional no Alto Minho, concluímos que os dados apurados não são válidos e consistentes para considerar fiáveis os resultados do *Estudo de Antecipação das Necessidades de Qualificações do Alto Minho – Ação-Piloto*, que suporta a definição do SANQ para a região.

Esta afirmação fundamenta-se, essencialmente, em duas perspetivas de análise:

1) Número de respondentes

O inquérito enviado pela CIM Alto Minho poderia ser um instrumento de grande relevância para o estudo, mas está contaminado pela fraca representatividade dos respondentes: foi enviado a 709 organizações/empresas da região, tendo sido consideradas válidas 125 respostas, o que corresponde a uma taxa de 17,6%.

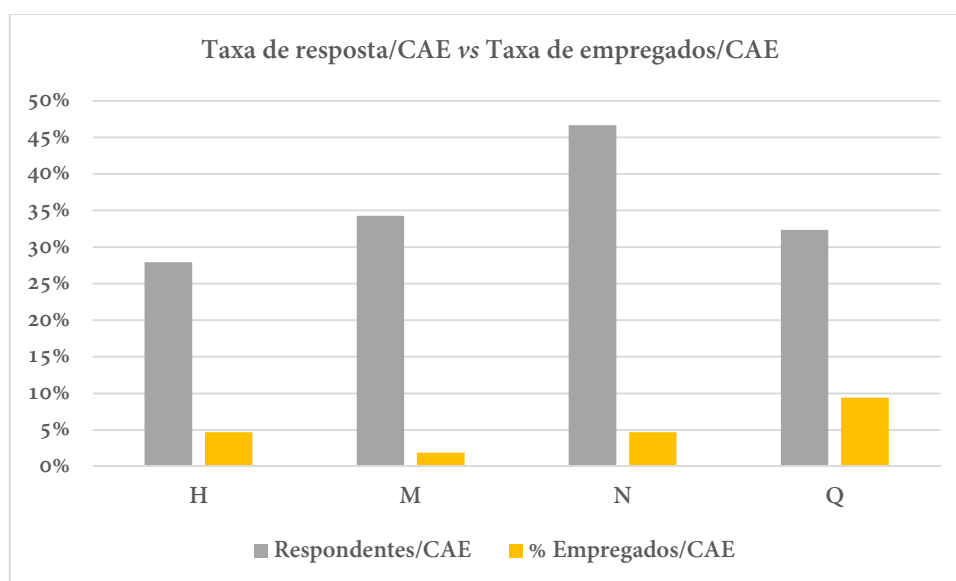
2) Representatividade económica das organizações respondentes no território

Atendendo a que o inquérito foi remetido a 709 empresas/organizações dos dez concelhos do Alto Minho, estratificadas por sector de atividade económica (CAE) e por dimensão da empresa (escalões de pessoas ao serviço), foi possível analisar a representatividade económica das organizações/empresas respondentes para o território em análise.

Concluiu-se que, apesar de as organizações/empresas com maior peso económico para o território se incluírem nos CAE das atividades económicas C (Indústrias Transformadoras), G (Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos), Q (Atividades de saúde humana e apoio social) e F (Construção), as organizações/empresas com maior taxa de resposta ao inquérito não pertencem, com exceção do CAE Q, a este grupo.

As empresas respondentes ao inquérito enquadram-se nos CAE das atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), das atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (M), e dos transportes e armazenagem (H), tendo uma representatividade económica para o território muito baixa.

Gráfico 1. Taxa de resposta ao inquérito por CAE vs Taxa de empregados por CAE



A declaração pública feita pela CIM Alto Minho, dando conta de que a metodologia utilizada tinha limitações reconhecidas pela ANQEP, e de que as respostas obtidas na aplicação dos inquéritos não eram representativas de todos os sectores económicos do Alto Minho, apoia a conclusão a que chegámos. As críticas aos resultados do SANQ, atendendo ao conhecimento do território em estudo, foram também exteriorizadas em diferentes fóruns pela DSRN, por municípios e pelas escolas, mas o envolvimento dos atores locais (operadores) nesta metodologia foi realizado de forma a não lhe conferir grande crédito, por falta de rigor científico.

Apesar de a não validade do estudo ser reconhecida pela generalidade dos atores, não houve qualquer alteração à metodologia proposta pela ANQEP, e os resultados do SANQ foram considerados para a aplicação de critérios de definição da rede de oferta formativa do Alto Minho.

Na linha de pensamento da teoria da Hipocrisia Organizada de Brunsson (2006), podemos considerar que esta persistência na utilização de resultados que não podem ser considerados fiáveis se faz em nome de uma legitimidade institucional que as organizações não querem colocar em causa. Portanto, não se reconsidera o caminho a seguir, mas persiste-se no erro para não travar um processo, em certa medida, imposto.

Entendemos que também devemos deixar nas conclusões desta investigação a sugestão de ações de melhoria que permitam, no futuro, alterar a metodologia de trabalho e predição de resultados.

Julgamos que é tempo de repensar este modelo e de fazer um estudo consistente, ao nível das CIM, que, em termos quantitativos e qualitativos, produza resultados válidos, representativos e fiáveis relativamente à real necessidade de qualificações de nível IV, essenciais para a integração dos jovens nos quadros intermédios das entidades empregadoras da região, e dos níveis V a VIII, no que se refere à integração em quadros superiores.

Nos quadros intermédios das empresas importa ter como primeira e grande preocupação a substituição dos trabalhadores que deixam a vida ativa, por razões de saúde ou limite de idade, muitos deles sem qualquer qualificação mas com muita experiência, por jovens qualificados, que se integrem nos quadros das empresas devidamente habilitados, qualificados e apetrechados com ferramentas que permitam superar as múltiplas incertezas e as desafiantes oportunidades que se colocam no mundo laboral.

Por isso, e sem prejuízo de uma visão mais prospetiva das necessidades laborais determinadas pelas mutações constantes, importa ter em conta a realidade económica da CIM Alto Minho, atentas as suas características regionais, os seus constrangimentos e as oportunidades de melhoria que deverão ser criadas, como vem sendo referenciado por outros estudos relacionados com contextos geográficos diferentes (Lemos, 2016; Tavares, 2014; Diogo, 2016).

Para este estudo consistente e rigoroso da realidade da região do Alto Minho, consideramos que existem dois dados, impossíveis de apurar à data pela falta de informação disponível, que seriam da maior relevância para nos elucidar sobre as prospetivas de necessidade de formação: por um lado, apurar o peso da população empregada, por Classificação Nacional de Profissões (CNP) a quatro dígitos, no território da CIM do Alto Minho para se poder aferir, com rigor, as preponderâncias dos sectores de atividade; inferir, a partir das idades da população empregada, tendo

por base novamente a CNP a quatro dígitos, o horizonte temporal em que esses recursos humanos vão deixar a vida ativa.

Sendo manifesta a falta de uma informação mais fina, importa, sem que isso represente macular a confidencialidade dos dados, reclamar a sua disponibilização.

Por último, consideramos que também importa ter em conta a necessidade de:

- i. obter mais informação sobre a previsível instalação de novas indústrias no território da CIM e as evoluções tecnológicas associadas;
- ii. analisar devidamente as tendências demográficas que apontam para uma redução de um terço dos jovens, no horizonte de 2030;
- iii. formar dando especial relevância às competências transversais que habilitem os jovens para as incertezas do mercado de trabalho;
- iv. atender aos centros de interesse dos jovens, pois não se pode considerar na equação as necessidades das empresas, sem se ter em consideração os centros de interesse dos alunos, que se encontram numa fase de formação inicial das suas vidas e das suas carreiras profissionais.

Sem que estes passos sejam dados, continuaremos a assistir a um processo de concertação de rede fictício, marcado pela lógica da encenação e da Hipocrisia Organizada, onde as empresas e os operadores de formação, estatais e não estatais, continuam a não ser, previamente, envolvidos na definição da rede de oferta dos cursos profissionais.

Sabendo-se que a rede de oferta dos cursos profissionais tem de ser definida ao nível supramunicipal, porque não é possível ter todas as ofertas formativas em cada município, importa também que os próprios municípios assumam o processo de planeamento e definição da rede de oferta formativa como uma prioridade política, já que poderiam desempenhar um importante papel na concertação de posições.

Infelizmente, para o desenvolvimento social e económico da região, tem-se assistido a uma aceitação, quase cega, das orientações da tutela no que se refere às propostas oriundas da DGEsTE/DSRN e ANQEP, numa lógica de desautorização dos atores locais.

Também as famílias e os jovens não são devidamente esclarecidos sobre as vantagens das opções pelas vias qualificantes e não há evidências de que é feito um trabalho sério e isento de interesses ao nível da orientação vocacional dos alunos nas escolas públicas.

A supramunicipalidade das ofertas formativas implicaria que o território tivesse uma rede de transportes que permitisse a mobilidade efetiva de jovens entre concelhos, mas as melhorias nesse domínio não acontecem.

Em síntese, constata-se que não há uma visão comum do território, nem preocupação em rentabilizar as instalações, os equipamentos e os recursos técnicos e humanos para fazer a formação que é necessária e ajustada.

A leitura e análise dos dados recolhidos leva-nos a entender que não haverá a preocupação em promover uma verdadeira discussão e uma efetiva negociação entre as escolas locais, porque isso obrigaria as diferentes organizações a reconhecerem a multiplicidade de interesses, de conflitos, de ações grupais e de relações de poder que coexistem neste processo.

A visão de Alves (1999, p. 13) acerca das organizações escolares, em que

os interesses pessoais, profissionais, políticos das pessoas concretas que determinam as decisões e as ações da organização escolar, e que a diversidade de interesses tende a gerar conflitos, de que o poder é uma variável-chave para compreender as lógicas da ação e de que a negociação é a dinâmica central da vida organizacional

aplica-se, de igual forma, a este contexto de posicionamento das organizações intervenientes neste processo de planeamento e definição da rede de oferta formativa, ao nível municipal e supramunicipal.

Reclama-se, assim, que se tomem medidas concretas para a definição de pactos territoriais para a educação, formação e empregabilidade.

Atendendo à complexidade deste processo, percebeu-se ao longo da análise e discussão de resultados que a CIM Alto Minho foi a organização que procurou, na região, implementar a metodologia definida pela ANQEP, apesar de todos os condicionalismos que já foram mencionados e que conduziram à definição do SANQ e da produção de resultados que não podem ser considerados válidos.

Na tentativa de envolver nesta metodologia os operadores locais (escolas estatais e não estatais), a CIM Alto Minho convocou-os para uma reunião de trabalho na qual se apresentou a proposta preliminar do SANQ; contudo, este envolvimento foi realizado de uma forma que não lhe pode conferir grande crédito, por falta de rigor científico.

A esta reunião, seguiram-se outras realizadas entre municípios e operadores locais, das quais resulta a evidência da falta de vontade política destes para assumirem posições e tomadas de decisão perante os operadores do território que, certamente, não agradariam a todos, uma vez que estão em jogo interesses muito divergentes.

Não havendo o reconhecimento político da necessidade de se definir e concertar uma rede de oferta qualificante que responda às necessidades económicas e sociais da região, não vislumbramos que evolução positiva poderá ter este processo e que força terá a CIM Alto Minho para alterar procedimentos e impor uma metodologia rigorosa e fiável de estudo de antecipação de necessidades de qualificação junto de estruturas como a DGEstE/DSRN e a ANQEP.

Desde o primeiro ano em que foram divulgados os resultados do SANQ, foram muitas e sérias as reservas que se colocaram, na medida em que este instrumento comportava muitas insuficiências e uma manifesta falta de adesão às reais necessidades das CIM.

O SANQ, tal como vimos nesta investigação, está ferido de validade, mas não deixa de ser o instrumento central utilizado para aferição da relevância das qualificações e para a definição do cardápio de cursos profissionais disponíveis para aprovação em cada CIM/AM. Concluiu-se, deste modo, que de nada serviram os alertas feitos pela CIM Alto Minho e pelos operadores para esta situação.

Em face desta constatação, consideramos que todo o trabalho que se realize com base neste instrumento está fragilizado e, portanto, todo o processo de planeamento e articulação de rede está “ferido de morte”.

Uma outra evidência que resulta deste estudo relaciona-se com o facto de o processo de planeamento da rede de cursos profissionais estar também “contaminado”, por partir de um cenário de aprovação de um número de turmas irreal, face ao número de alunos que, no Alto Minho, estarão em condições de iniciarem o ano letivo de 2017-2018 em cursos profissionais ou cursos científico-humanísticos.

Também não é compreensível por que razão o SANQ não integra, para além dos cursos profissionais, os cursos científico-humanísticos constantes das ofertas definidas pelo Ministério da Educação, já que o conjunto das duas tipologias de cursos constitui a real oferta formativa do território.

As consequências de um processo de planeamento de rede, realizado com base no pressuposto de se permitir um incremento de 25% de cursos profissionais a aprovar, sob o desígnio da possibilidade de inovação, foram abordadas em várias reuniões, mas nada foi feito para evitar a redundância da oferta formativa em determinadas localidades ou para evitar a rutura do critério 50%/50% de oferta formativa, em escolas estatais e não estatais, o que prejudicaria, em primeira linha, as escolas profissionais da região na medida em que se coloca em risco a possibilidade de reposição do número de turmas.

As escolas profissionais uniram posições e deixaram o apelo à tutela para que fosse dado a conhecer o número de alunos que, em cada CIM/AM, previsivelmente concluiriam o 9.º ano e se definisse, claramente, o número de alunos, mínimo e máximo, por turma, para poder determinar o número de turmas em cada território. Desta forma, evitar-se-ia a dispersão de alunos pelas ofertas do território e haveria tempo para que os técnicos de orientação vocacional das escolas públicas fizessem o seu trabalho, informando, de forma séria e isenta de interesses, os jovens e as famílias sobre a rede de oferta definida para o território em análise.

Estes alertas feitos pelos responsáveis das escolas profissionais, por um lado, realçam o cenário fictício de que a rede de cursos profissionais resulta de ações de planeamento e

concertação que são desenvolvidas em cada território, na linha de pensamento da teoria da Hipocrisia Organizada de Brunsson (2006) e, por outro, permitem-nos descortinar, neste jogo de luta pelo poder, as dinâmicas de coligação que são apresentadas, numa tentativa de os detentores de influência alcançarem resultados que vão ao encontro dos interesses das organizações que representam, tal como Alves (1999) sugere, e explicadas por Nord (1995, cit. in Alves, 1999, p. 12) da seguinte forma: “as coligações tentam proteger os seus interesses e posições de influência através de trocas, regateio e negociação”.

Urge, assim, a adoção de uma metodologia rigorosa e fiável, ligando as diferentes opções de percursos qualificantes do CNQ ao real diagnóstico de necessidades evidenciadas pelo tecido económico e social (Silva e Saragoça, 2013); mas é igualmente importante que, simultaneamente:

- i. se forneça informação aos jovens e às famílias sobre as diferentes opções e vantagens de cada uma das vias do ensino secundário (cursos profissionais e cursos científico-humanísticos);
- ii. se realize, de forma séria e isenta de interesses das próprias escolas onde trabalham os técnicos, a orientação vocacional, tendo verdadeiramente em conta os centros de interesse dos alunos;
- iii. se desenhe uma verdadeira política de combate ao abandono e insucesso escolar (Azevedo, 2018), tendo em consideração que jovens inscritos em cursos profissionais para os quais estão motivados não desistem nem abandonam precocemente o sistema de ensino, evitando assim o desperdício de milhares de euros;
- iv. se avaliem as reais condições de cada escola, aferindo a qualidade das suas instalações, equipamentos e composição do quadro de pessoal docente;
- v. se realize, a nível de CIM, uma campanha de valorização social de determinadas profissões, às quais os jovens poderiam aceder pela

conclusão de cursos profissionais menos apelativos e procurados, mas com elevado interesse económico para a região;

- vi. se confira aos jovens reais condições de acessibilidade entre municípios, pensando-se numa rede de transportes supramunicipal.

O caminho proposto de delinear uma estratégia ao nível supramunicipal conduzir-nos-ia, a médio prazo, a: baixar o número de alunos que, no final do ensino secundário, saem da escola sem qualquer formação profissional de nível IV; aumentar a percentagem de alunos diplomados numa formação profissional de nível IV; aumentar a percentagem de alunos qualificados/diplomados no ensino superior; e baixar os níveis de insucesso escolar no ensino secundário e no ensino superior.

O acautelamento invocado pela DGEstE e a ANQEP para que o ajustamento da rede às reais necessidades do território fosse feito de forma progressiva, sem ruturas e atendendo à capacidade formativa instalada em cada território, leva-nos a considerar que estará no topo das preocupações das estruturas decisoras atenderem aos interesses dos operadores e do seu quadro de pessoal, mais do que às reais necessidades do território.

A realização de reuniões das CIM/AM com a DGEstE/DSRN, e destas entidades com as entidades promotoras de oferta formativa, estão longe de fomentar uma verdadeira discussão e uma efetiva negociação da rede de cursos profissionais, inserindo-se num quadro de encenação que faz lembrar a Hipocrisia Organizada teorizada por Brunsson (2006).

A perspetiva organizacional política contribui para explicar o funcionamento das relações entre os organismos da administração central (DGEstE e DSRN), assim como destes com as demais partes interessadas (CIM/AM e operadores).

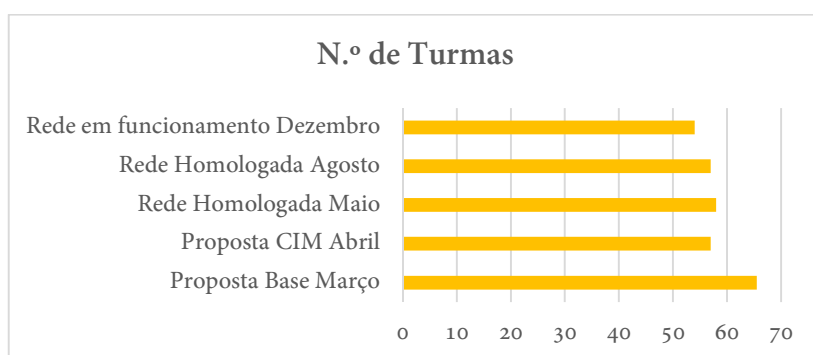
A pergunta que se impõe é: que orientações vai dar o Ministério da Educação para que a ANQEP proponha uma nova estratégia de atuação para inverter a situação, sendo certo que, se nada for feito, os jovens do Alto Minho estão condenados à desqualificação e expostos aos baixos salários?

As últimas questões deste estudo de investigação relacionam-se com a evolução que sofreu a rede de oferta educativa e formativa da CIM Alto Minho, desde o momento em que foram apresentadas as propostas das escolas à DGEstE/DSRN, e que cronologicamente ocorreu no final do mês de março de 2017, até à criação da rede de cursos profissionais efetivamente em funcionamento no ano letivo de 2017-2018, apurada pela informação fornecida pela DGEstE e DSRN, em dezembro de 2017.

Através da análise de resultados, torna-se evidente que a apregoada definição de rede de oferta formativa no momento de homologação da mesma pela Secretaria de Estado da Educação é completamente desajustada à realidade da CIM Alto Minho, atentas as sucessivas alterações e modificações que a mesma sofreu entre maio de 2017 e o arranque do ano letivo de 2017-2018. Portanto, não se pode afirmar que existe um momento em que se define, efetivamente, a rede de cursos profissionais que estará em funcionamento.

A proposta de base elaborada pelas escolas apresenta 65,5 turmas para aprovação e não respeita nenhum dos critérios de ordenamento definidos pela tutela. Segue-se a proposta elaborada pela CIM Alto Minho, que segue a aplicação dos critérios recomendados e resulta na proposta de aprovação de 57 turmas. A rede de cursos profissionais homologada pela Secretaria de Estado da Educação em maio de 2017 incluiu 58 turmas e, em agosto do mesmo ano, foi publicada uma segunda rede com 57 turmas. Em dezembro de 2017 foi possível apurar que a rede efetivamente em funcionamento era constituída por 54 turmas.

Gráfico 2. Evolução do número de turmas na rede de cursos profissionais
(entre março e dezembro 2018)

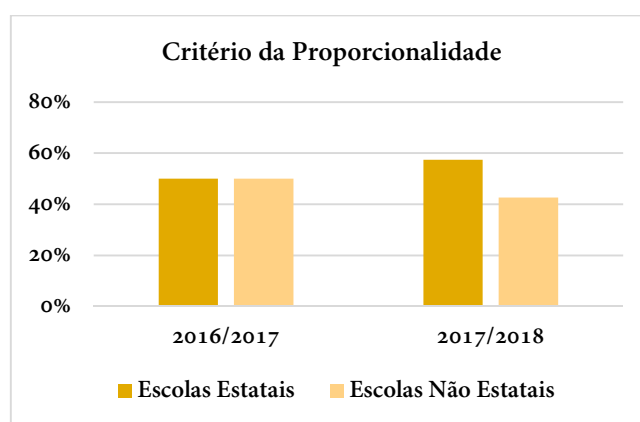


Importa referir que as razões subjacentes às sucessivas alterações à proposta de rede de oferta formativa elaborada pela CIM Alto Minho nunca foram dadas a conhecer às escolas.

Analisada a rede de oferta formativa em funcionamento em dezembro de 2017, face aos critérios de ordenamento definidos, verifica-se que:

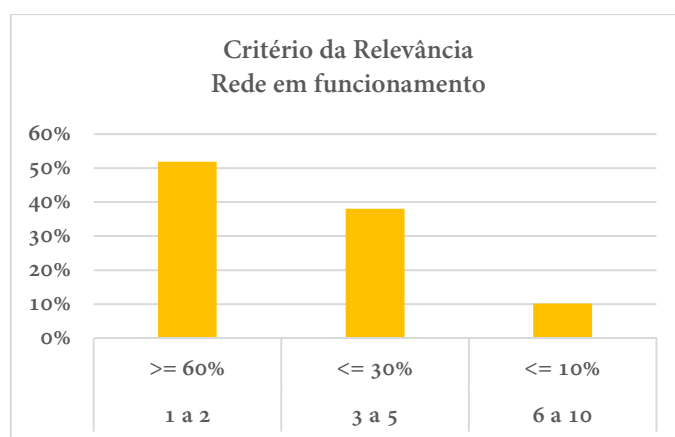
- i) no critério da proporcionalidade não se manteve a mesma proporção de cursos atribuídos a escolas profissionais e estabelecimentos de ensino particular e cooperativo vs. agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas que existiu no ano letivo de 2016-2017, sendo a distribuição de 42,6%/57,4% respetivamente;

Gráfico 3. Critério da proporcionalidade entre escolas estatais e não estatais em 2016-2017 vs. 2017-2018



- ii) no critério da relevância não foram respeitadas as percentagens-limite do número de cursos em funcionamento distribuídos por grupos de relevância: 6 a 10 – 51,9% ($\geq 60\%$); 3 a 5 – 38% ($\leq 30\%$); 1 a 2 – 10,2% ($\leq 10\%$);

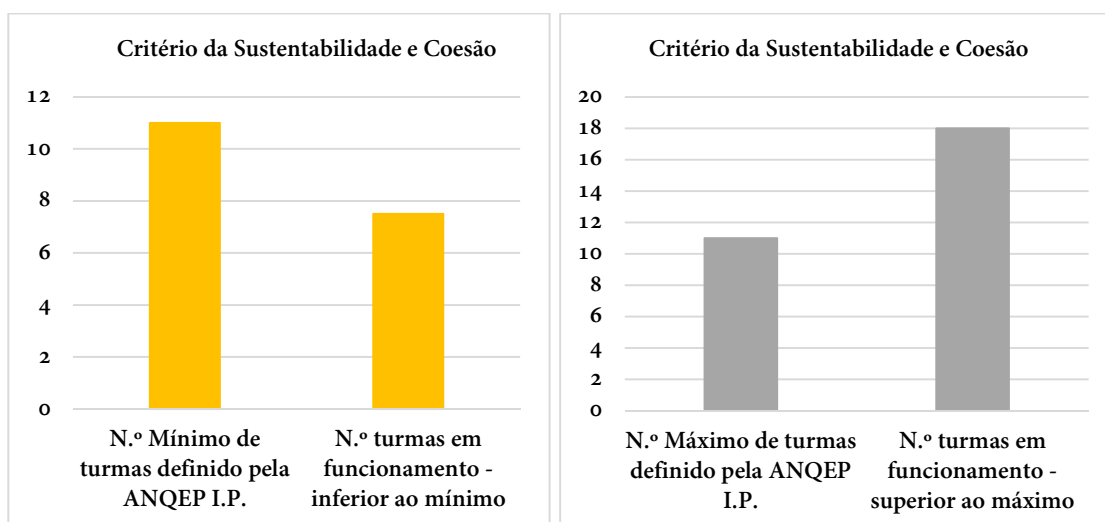
Gráfico 4. Critério da relevância dos cursos da rede em funcionamento



iii) no critério da sustentabilidade e coesão estão em funcionamento, por um lado, cursos com um número de turmas inferior ao valor mínimo esperado e, por outro lado, cursos cujo número de turmas em funcionamento ultrapassa o limite máximo estipulado, presumindo-se que estas últimas corresponderão, quer a ofertas formativas relacionadas com a capacidade instalada em cada território das escolas, quer a ofertas apelativas com elevada procura pelos jovens e pelas suas famílias.

Gráficos 5. e 6. Critério da sustentabilidade e coesão

- n.º mínimo e n.º máximo de turmas vs, n.º de turmas da rede em funcionamento



- iv) uma das variáveis associadas ao critério da sustentabilidade e coesão era a recusa de oferta não redundante em entidades do mesmo território; constatou-se que tal não foi garantido nos municípios de Viana do Castelo e de Ponte de Lima; a título de exemplo, na vila de Ponte de Lima, verificamos que a turma de Técnico de Restaurante/Bar foi homologada nas escolas vizinhas: Escola Profissional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (estatal) e na EPRALIMA (não estatal).
- v) o critério de desempenho das escolas foi apurado sem explicitação das fontes de dados, fórmulas ou apuramento de indicadores.

Estes resultados permitem-nos verificar as “dimensões de descoordenação, de inconsequência e de dissensão entre, por um lado, as intenções, os discursos, as decisões, os documentos e, por outro, as práticas, os resultados efectivos, a acção organizacional propriamente dita” (Costa, 2007, p. 3).

6. Conclusão

Tendo em vista a promoção de uma maior adequação entre os fluxos de oferta e procura de qualificações no Alto Minho, esperamos que as perspetivas apresentadas ao longo desta investigação contribuam para inverter esta trajetória e alterar metodologias e procedimentos que permitam organizar e articular a rede de oferta dos cursos profissionais na região, assumindo como primordial a necessidade de se trabalhar na região segundo um pacto territorial, definido à escala supramunicipal, representado pelos seus principais atores.

Será este pacto territorial que permitirá definir, para um determinado território, a oferta formativa:

- i) necessária ao seu desenvolvimento económico (respondendo às necessidades das empresas)?

- ii) reconhecida socialmente pelos jovens e suas famílias (incluindo neste processo os serviços de orientação escolar e profissional das escolas e respondendo às vocações e expectativas dos alunos)?
- iii) adequada aos recursos humanos e técnicos dos operadores de educação e formação?

Fazer com que este “triângulo” que se extrai da questão anterior funcione em plena articulação é o que se espera de uma ação política que, em cada um dos territórios, contribua para o seu efetivo desenvolvimento económico e social.

Porque de nada adianta uma região ter um Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação (SANQ), sem que este triângulo funcione em plena articulação.

Referências bibliográficas

- Afonso, Natércio (2014). *Investigação naturalista em educação: Um guia prático e crítico*. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Alves, José M. (1999). *A escola e as lógicas de ação: As dinâmicas políticas de uma inovação instituinte*. Porto: Edições Asa.
- Alves, José M. (2009). A lógica burocrática [em linha]. Disponível em: <https://terrear.blogspot.pt/2009/07/logica-burocratica.html> [consultado em 08/01/2018].
- Azevedo, J. (2018). Relançar o ensino profissional, trinta anos depois. *ELO, 25 – Revista do Centro de Formação Francisco de Holanda*. Pp. 125-131. [Em linha] Disponível <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/25674/1/Relan%C3%A7ar%20o%20ensino%20profissional.pdf> [consultado em 27 de outubro de 2019].
- Brunsson, Nils (2006). *A organização da hipocrisia – Os grupos em ação: Dialogar, decidir e agir*. Porto: Asa.
- Costa, Jorge A. (2007). *Projectos em educação: Contributos de análise organizacional*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 97-118.
- Crozier, Michel (1963). *Le Phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil.

- Diogo, A. (2016). *O ensino profissional no percurso dos jovens: Entre modos tradicionais de aprendizagem profissional e contextos formais de formação*. Comunicação ao IX Congresso Português de Sociologia.
- Lemos, J. (2016). *Razões da escolha do ensino secundário profissional pelos jovens: Análise comparativa entre as escolas profissionais e as escolas secundárias no Concelho de Ponta Delgada*. (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais). Ponta Delgada: Universidade dos Açores. Disponível em [www: <http://hdl.handle.net/10400.3/3790>](http://hdl.handle.net/10400.3/3790).
- Lima, Licínio (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar: Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.
- Lima, Licínio (1997). *Para uma análise multifocalizada dos modelos organizacionais de escola pública: O normativismo, a infidelidade normativa e o exercício da autonomia – Lição de Síntese*. Braga: Universidade do Minho. [Texto policopiado.]
- Lima, Licínio (2006a). Prefácio à edição portuguesa. In Brunsson, Nils, *A organização da hipocrisia – Os grupos em acção: Dialogar, decidir e agir* (pp. 3-7). Porto: Asa.
- Lima, Licínio (2006b). Concepções de escola: Para uma hermenêutica organizacional. In L. C. Lima (Org.), *Compreender a escola: Perspectivas de análise organizacional* (pp. 18-69). Porto: Asa.
- Mintzberg, H. (1986). *Le Pouvoir dans les organisations*. Paris: Ed. D'organisation.
- Silva, C., & Saragoça, J. (2013). (Coord). *Cooperação, território e rede de atores: Olhares de futuro*. Évora: Universidade de Évora.
- Tavares, S. (2014). *A adequação da oferta formativa dos cursos profissionais às necessidades do mercado de trabalho*. Dissertação de Mestrado. Porto: ESSE-IPP.