



Universidades Lusíada

Dias, Mário Caldeira, 1951-

A formação profissional, certificação e regulamentação das profissões

<http://hdl.handle.net/11067/6211>

<https://doi.org/10.34628/qpzv-nk14>

Metadados

Data de Publicação

2021

Resumo

Este artigo procura estabelecer uma relação entre o mercado de trabalho e o mundo das profissões e procura indagar sobre as especificidades do funcionamento do mercado de trabalho e, nomeadamente, no que concerne à regulamentação das profissões. Os procedimentos da certificação profissional das formações e cursos educativos, a intervenção institucional e a defesa dos mercados contra a concorrência faz-se em nome do interesse público, da segurança e da saúde. A questão teórica da segmentação dos ...

This paper aims to relate the labor market to the field of careers and attempts to investigate how the labor market works, particularly with the regulation of careers. Procedures for the professional certification of training and educational courses, institutional intervention and the defense of markets against competition are done in the name of the public interest, safety and health. The theoretical question of the segmentation of markets is raised with effects on the form of adjustment between...

Palavras Chave

Profissões - Certificação - Portugal

Tipo

article

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ULL-FCEE] LEE, n. 31 (2021)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T11:25:27Z com informação proveniente do Repositório

**A FORMAÇÃO PROFISSIONAL, CERTIFICAÇÃO E
REGULAMENTAÇÃO DAS PROFISSÕES**

**PROFESSIONAL TRAINING, CERTIFICATION AND
PROFESSIONAL REGULATION**

Mário Caldeira Dias

Universidade Lusíada de Lisboa

Orcid: 0000-0001-9110-3774

13000138@edu.ulusiada.pt

DOI: <https://doi.org/10.34628/qpzv-nk14>
Data de submissão / Submission date: 06.01.2022
Data de aprovação / Acceptance date: 17.03.2022

Resumo: Este artigo procura estabelecer uma relação entre o mercado de trabalho e o mundo das profissões e procura indagar sobre as especificidades do funcionamento do mercado de trabalho e, nomeadamente, no que concerne à regulamentação das profissões. Os procedimentos da certificação profissional das formações e cursos educativos, a intervenção institucional e a defesa dos mercados contra a concorrência faz-se em nome do interesse público, da segurança e da saúde. A questão teórica da segmentação dos mercados é colocada e com efeitos na forma de ajustamento entre a oferta e a procura.

Tal situação conduz a manifestações corporativas bem expressas no funcionamento das 18 Ordens Profissionais existentes em Portugal que abrangem cerca de 470.000 profissionais. Todas elas constituem monopólios de permissão do acesso e controlo do exercício das profissões mesmo depois das profissões serem legitimadas pelos organismos com função de os preparar no âmbito das leis em vigor.

Palavras-chave: Formação profissional; Emprego; Certificação; Segmentação; Regulamentação.

Abstract: This paper aims to relate the labor market to the field of careers and attempts to investigate how the labor market works, particularly with the regulation of careers. Procedures for the professional certification of training and educational courses, institutional intervention and the defense of markets against competition are done in the name of the public interest, safety and health. The theoretical question of the segmentation of markets is raised with effects on the form of adjustment between supply and demand.

This situation leads to corporate manifestations well expressed in the operation of the 18 Professional Associations existing in Portugal, which cover about 470.000 professionals. All of them constitute monopolies of permission to access and control the exercise of professions even after the professions are legitimized by the bodies with the function of preparing them under the laws effect.

Keywords: Professional training; Employment; Certification; Segmentation; Regulation.

1. Introdução

As diversas profissões constituem o elo fundamental na ligação dos recursos humanos às várias actividades económicas – produção, distribuição e utilização de bens e serviços.

A Classificação Portuguesa de Profissões integra todos os níveis da CITP/2008. É publicada pelo INE desde 2010 constituindo um instrumento fundamental para as estatísticas sobre profissões quer em termos de observação, análise, consolidação de séries e de coordenação técnica estatística, quer para a comparabilidade estatística a nível europeu e internacional em todos os níveis comuns (Portal do INE).

Cada profissão inclui um descritivo sobre as respectivas tarefas e funções. Constituem a essência dos postos de trabalho ocupados e a ocupar, i. e., dos empregos.

O desempenho das profissões tem vindo a transformar o mercado de emprego no mercado das qualificações. Para além da quantidade de recursos humanos por profissão é relevante a dimensão qualitativa desses mesmos recursos humanos consubstanciada nas suas qualificações (Matias, N., 1998).

Consideram-se, para o que está em causa, os conceitos de qualificações, competências ou capacidades como equivalentes. São relativas ao saber (conhecimentos), ao saber fazer (operacionalização dos conhecimentos), ao saber ser ou estar (atitudes e comportamentos) e ao saber relacionar-se (Carneiro, R., 2001). A competência do relacionamento separou-se do saber ser ou estar devido à terciarização da economia e ao predomínio das profissões relacionais.

Estas quatro competências constituem o perfil de competências de uma determinada profissão ou de um posto de trabalho que, embora estejam presentes em todas as profissões, estão em doses diferentes de acordo com a natureza e conteúdo da própria profissão.

Neste contexto, a natureza e significado das qualificações obriga-nos a chamar à colação questões como o reconhecimento e certificação de qualificações, o Sistema Nacional de Qualificações (SNQ), enquanto enquadramento institucional, a regulamentação das profissões e a questão da formação profissional associada às profissões. Aliás, a designação de formação **profissional** remete-nos para conhecimentos associados a uma profissão ou a um conjunto de profissões afins com o desígnio de arranjar um emprego, manter o emprego, progredir no emprego ou mudar de emprego, se a questão se colocar.

2. O Sistema Nacional de Qualificações (SNQ)

A sua versão mais actualizada pode ser encontrada no DL n.º 14/2017 de 26/01. Aborda, no essencial, a formação profissional inserida no sistema educativo e a inserida no mercado de trabalho, em simultâneo. Recorde-se que na Lei de Bases do Sistema Educativo n.º 46/86, a formação profissional era considerada como formação extraescolar embora se reconheça que, desde essa data, existiu um processo de convergência de modo a que os cursos de formação profissional passaram a incluir matérias de formação geral e alguns dos cursos do sistema educativo passaram a ser profissionalizantes, a que não será alheia a possibilidade dos cofinanciamentos FSE do referido sistema educativo.

O SNQ está orientado para a produção de qualificações em Centros de Novas Oportunidades, agora Centros para a Qualificação e Ensino Profissional desde 2016 (Portaria N.º 232/2016), em estabelecimentos do ensino básico e secundário, em Centros de Formação Profissional do IEFP ou Protocolares (IEFP+ associações empresariais ou sindicatos), estruturas formativas certificadas (empresas de formação acreditadas), empresas que promovam a formação dos seus trabalhadores e o ensino superior (DL n.º 14/2017, art.º 1.º, n.º 2).

As competências assentam na “capacidade reconhecida para mobilizar os conhecimentos, as aptidões e as actividades em contextos de trabalho, de desenvolvimento profissional, de educação e desenvolvimento pessoal” (DL n.º 14/2017, art.º 3.º alínea b)).

De facto, constata-se uma maior abrangência e diluição da natureza profissional das competências na medida em que o seu exercício extravasa, claramente, o âmbito do exercício profissional.

O SNQ integra o Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) e o Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ).

2.1. O QNQ

Que “define a estrutura e os níveis de qualificação em linha com o Quadro Europeu de qualificações” (DL n.º 14/2017, art.º 5.º).

Embora, a apreciação dos resultados da aprendizagem, envolvam descritores relativos aos conhecimentos, aptidões e atitudes, os níveis de qualificação que constam dos processos de certificação, que são oito, são referidos como decorrentes dos níveis de habilitação que vão desde o 2.º ciclo do ensino básico até ao doutoramento. Parece haver uma confusão deliberada entre os níveis de habilitação e os níveis de qualificação que, apesar das suas zonas de sobreposição, não se confundem. Aliás, a Portaria n.º 256/2005 de 16/3 explicita as áreas de educação e formação de forma indistinta (a designação de 2001 só referia a formação), as quais vieram a ser adoptadas para a avaliação do ensino superior com alguma confusão entre áreas mais teóricas e áreas de actividade sectorial instrumental ou de acção prática.

A própria estrutura dos níveis de qualificação decorre das Áreas de Educação e Formação (DL n.º 14/2017, art.º e Portaria n.º 256/2005) eliminando a distinção entre formação no âmbito do mercado de trabalho e no âmbito do sistema educativo.

De facto, no artº 3º do DL nº 14/2017 considera-se educação e formação como sendo igual a formação profissional.

2.2. O CNQ

Identifica as qualificações e os referenciais de formação necessários (DL nº 14/2017, artº 5º).

O resultado consiste no conjunto dos vários perfis profissionais dos quais se deduzem por profissão as tarefas a desempenhar, as quatro competências necessárias e a formação profissional necessária para preencher os requisitos exigidos.

Tal constitui uma boa base para o planeamento da formação e teria um forte impulso para a empregabilidade se as metodologias para a determinação das necessidades de recursos humanos estivessem suficientemente desenvolvidas a exemplo do que se passa com o BLS (Bureau of Labor Statistics) dos EUA.

A questão será a da burocracia inerente à actualização dinâmica dos Perfis em função do próprio dinamismo do mercado de trabalho. Claro que estes referenciais são os cofinanciados pelo FSE e constituem a base do processo de certificação (DL nº 14/2017, artº 6º).

No entanto, a formação também pode resultar do reconhecimento, validação e certificação de competências noutros contextos de formação ou de vida profissional ou pessoal (DL nº 14/2017, artº 12º nº 1)

3. A Certificação da Formação Profissional

A certificação concretiza-se como um atestado que comprova uma determinada aprendizagem profissional. Pode ser muito simples – por exemplo, um certificado de presença num seminário – com o nome da pessoa, os temas, a data e o tempo possível de presença. Num certificado de formação correspondente a um determinado curso atestam-se os conteúdos da formação, a data, a duração em horas e, no caso de existir avaliação, qual a classificação obtida (Matias, N., 1998).

Nas formações previstas no CNQ, a obtenção de uma qualificação é confirmada por um certificado ou por um diploma, designação mais comum no sistema educativo e, em particular, no ensino superior que está fora do SNQ e assente na autonomia das suas instituições.

Nos casos das formações do CNQ, o certificado deve mencionar o nível de qualificação obtido de acordo com o QNQ e, eventualmente, a actividade profissional a que se destina.

Os certificados têm modelos padronizados e podem ser emitidos, para possuírem uma validade formal, pelas entidades formadoras integradas no SNQ ou por estabelecimentos do ensino superior regulados por legislação própria (diplomas).

A dupla certificação reconhece as competências para o exercício de uma determinada actividade profissional e uma habilitação escolar tal como acontece com a certificação do reconhecimento e validação de competências (DL nº 14/2017, artº 3º alínea c)).

Contudo, a forma mais forte de certificado, relacionada com a regulamentação das profissões, é a do certificado de aptidão profissional que também pode ser designado como carteira profissional, título profissional, diploma, licença...

No entanto, todas estas possíveis designações possuem um significado comum – sem esta certificação, está vedado o acesso às respectivas profissões que só podem ser desempenhadas pelos detentores desses títulos (Portal da DGERT).

A certificação das qualificações, que melhora a transparência no mercado de trabalho, em conjunto com a informação e orientação escolar e profissional, o QNQ, O CNQ, a produção de recursos didáticos e a prospectiva das necessidades de recursos humanos constituem o núcleo essencial das condições que melhoram o funcionamento do mercado da formação e a sua articulação com o mercado de emprego (Dias, M., 1997).

A certificação e a regulamentação das profissões incluem-se num tema mais geral relativo à segmentação do mercado de emprego estabelecendo uma situação distinta para os que estão dentro e os que estão fora dessas profissões ou emprego.

Aliás, a simples exigência de uma escolaridade obrigatória já constitui uma segmentação.

4. A Segmentação do Mercado de Trabalho (ou Emprego)

O funcionamento de um mercado pressupõe a existência de uma oferta, de uma procura e de uma forma de ajustamento que define, em simultâneo, uma quantidade e um preço de equilíbrio. Pressupõe, ainda, o desempenho de 3 funções – informação, regulação e distribuição de recursos (Mallet, L. 1980).

No mercado de emprego, quer o desempenho das 3 funções, quer o processo de ajustamento e a própria natureza do acto de troca são mais complexos e condicionados pela natureza humana dos recursos e pela intervenção de instituições públicas e privadas.

A segmentação isola os mercados e define uma ou algumas portas de acesso e define os critérios que possibilitam esse mesmo acesso e que podem ser relativos às regiões, à qualificação, a normas dos governos, profissão, empresa, sector ou factores de discriminação propriamente dita. O ajustamento, pelo menos no curto prazo, faz-se pelas quantidades e não pelos salários.

As regras de funcionamento substituem a interacção entre a oferta e a procura. Podem existir formas de segmentação mais geral entre o mercado de emprego primário e o secundário.

Ainda nos anos 80, na Universidade de Toulouse, o Prof. Jean Vincens, Louis Mallet e Olivier Favereau estudavam a problemática da segmentação com pontos de convergência com a economia Institucional de Malinvaud e de outros autores como Coase, Williamson e Douglass derivando regras e convenções que se aplicam aos mercados de emprego externos e internos (dentro das organizações) (Dias, M., 1997). Na Nova Sociologia Económica de Swedberg (Swedberg, 2003) e Granovetter (Granovetter, 2003), o mercado só existe porque existem instituições que o suportam e enquadram o seu funcionamento.

Segundo Favereau (Favereau, O., 1980), o conceito de família, empresa e o conceito de organização recobrem uma gama de fenómenos que vão desde as simples regras de comportamento individual até aos sistemas de regras que são as instituições com ou sem restrições financeiras.

O modo de coordenação das actividades baseia-se em regras em vez e ao lado dos mecanismos de mercado.

Os tipos de organização Weberianas organizadas em função de objectivos de índole burocrática suportaram muitos destes sistemas de regras nas grandes empresas e nas organizações públicas.

De forma mais geral, a intensa legislação laboral torna o mercado de emprego particularmente visado por essas regras.

Regista-se, ainda, a influência dos sindicatos, das associações profissionais e das ordens profissionais para além das instituições que definem as regras do jogo.

5. A Regulamentação das Profissões

No ano 2000, a Revista *Economia Pura* editou uma Enciclopédia de Economia. O capítulo 7 intitulava-se “Regulamentação Económica” e incluía temas como os da concentração industrial, do controlo das rendas e dos preços, das leis anti monopólio, das patentes, da política europeia de concorrência europeia e, também, o licenciamento profissional, o que situa a questão da regulamentação das profissões no âmbito da intervenção dos governos no funcionamento do mercado.

O licenciamento profissional foi objecto de um artigo, na Enciclopédia de Economia, de S. David Young, do INSEAD, centrado na realidade dos EUA (Young, S., David, 2000) o qual constatava que:

- Mesmo na economia liberal dos EUA existiam cerca de 500 profissões sujeitas a licenciamento, afectando entre 1/5 a 1/3 da população empregada;
- O efeito é sempre idêntico – restringir a concorrência face às pessoas com licença para desempenhar essas profissões. Claro que acaba por aumentar o poder e o rendimento desses grupos profissionais;
- O argumento mais comum para legitimar esta prática é o da defesa da população contra incompetentes e vigaristas.
- Nos Estados com profissões sujeitas a este tipo de regulação os preços são mais elevados, o rendimento é mais elevado (cerca de 15%) e o grau de cobertura dos serviços é inferior. Nos Estados em que a profissão de veterinário é regulamentada há mais casos de raiva;
- Os critérios para o referido licenciamento são habitualmente a escolaridade formal, a experiência, as características pessoais como a cidadania e a residência e a aprovação num exame;
- As restrições e exigências no acesso às profissões colocam-se para as no-

vas entradas e não para os que já fazem parte (insiders VS outsiders). Os exames podem ser mais ou menos difíceis de acordo com a situação concreta do mercado de emprego. No Illinois poderia ser mais difícil um aprendiz ascender a mestre canalizador do que um médico recém-licenciado tornar-se membro do American College of Surgeons.

Contudo, a opinião pública começou a ter uma visão mais negativa destas práticas corporativas.

6. Regulamentação das Profissões em Portugal

Em Portugal existem 243 profissões regulamentadas e 45 entidades certificadoras constituídas por entidades oficiais, nomeadamente do ensino superior e Ordens Profissionais.

As entidades certificadoras são entidades públicas ou patrocinadas pelo governo através de legislação própria (por exemplo a Comissão da Carteira de Jornalista ou as Ordens Profissionais). Em geral, certificam profissionais da actividade privada (por exemplo a PSP certifica os seguranças privados), o que não impede o Estado de contratar estes profissionais (médicos, docentes do ensino superior, docentes do ensino politécnico, inspectores do trabalho, advogados...). (Portal da DGERT)

A legislação das profissões regulamentadas não se aplica a profissões associadas a um vínculo de emprego público ou desenvolvidas no exercício de poderes públicos concedidos por lei (Lei nº 2/2002, artº 2º nº 1).

A profissão regulamentada só pode ser desempenhada pelo possuidor de um título profissional limitado aos detentores de uma determinada qualificação (Lei nº 2/2002, artº 3º, alínea f). A alínea j) do mesmo artigo considera os títulos profissionais protegidos na medida em que o seu indevido está sujeito a sanções.

O artº 4º, da mesma Lei no seu nº 6 aponta os principais argumentos que podem conduzir à regulamentação, contrariando ou constituindo uma excepção ao princípio da liberdade e da igualdade de oportunidades no acesso às profissões. São razões de ordem pública, saúde pública, segurança pública ou razões imperiosas de interesse público. O nº 7 do referido artº 3º concretiza um largo leque de razões concretas que dão corpo ao anteriormente anunciado, embora as mais relevantes possam ser a defesa dos consumidores, dos beneficiários dos serviços e dos trabalhadores. As profissões em causa exigem, por norma, uma elevada qualificação em áreas cujo adequado desempenho tem um forte significado individual e colectivo. Naturalmente, e apesar do esforço de objectivação, os conceitos permitem uma razoável elasticidade na sua interpretação e na possível confusão entre interesses particulares e interesse colectivo. Aliás, todas as profissões possuem um determinado grau de interesse colectivo. Até que ponto justifica a existência de uma Ordem? O aparecimento da Ordem dos Professores, em processo de reivindicação, seria uma novidade dado o leque de qualificações presente, rompendo com a ligação biunívoca qualificação/profissão.

7. As Ordens Profissionais (OP)

As OP são o caso mais consolidado da regulamentação das profissões. São associações profissionais de direito público. A autorregulação autónoma e independente é vista como um meio para a defesa dos direitos dos cidadãos e para a salvaguarda do interesse público (Portal do Conselho Nacional das Ordens Profissionais (CNOP)).

Também deveriam eliminar os requisitos não justificados e não profissionais no acesso e exercício das profissões.

As OP são 18 – advogados, arquitectos, biólogos, contabilistas certificados, despachantes oficiais, economistas, enfermeiros, engenheiros, farmacêuticos, médicos, médicos-dentistas, médicos-veterinários, notários, nutricionistas, psicólogos, revisores oficiais de contas, solicitadores e agentes de execução, assistentes sociais (ainda em processo de instalação) (portal do CNOP).

Embora com algumas nuances, os estatutos das OP são semelhantes. Todas elas autorizam e supervisionam, em regime de monopólio, o acesso e o exercício das profissões respectivas. Para além disso, zelam pelos interesses gerais dos seus membros, o que as transforma em avaliadoras ou fiscalizadoras das políticas públicas sectoriais (conforme queixa pública do 1º Ministro) e de tudo o que lhes possa parecer relativo aos referidos interesses gerais. No caso da Ordem dos Advogados, essa perspectiva pode chegar à defesa dos direitos humanos na área da saúde num hospital ou lar concreto, na medida em que decorre dos seus estatutos. Pressupõem que a crítica às OP prejudicam os destinatários dos serviços (Bastónario da Ordem dos Advogados – Jornal Público de 5/10 de 2021 e Semanário Expresso de 9/10 de 2021)). Assumem deter, também, o monopólio da interpretação do que é o interesse público.

Em geral é exigido um estágio avaliado pelo orientador ou por um júri nomeado para o efeito.

Querem participar nos processos legislativos relacionados com a profissão e, mais recentemente, com os processos de avaliação e acreditação dos cursos do ensino superior junto da A3ES. A própria A3ES prevê a audição das OP na alínea g) do artº 13º do Regulamento nº 392/2013.

Algumas das OP preveem formas de apoio social aos seus membros. São herdeiras do espírito das confrarias e corporações da Idade média (Silvestre, P. F., 1994).

Serão membros das OP, 470.000 profissionais (Idem, Jornal Público). Em Outubro de 2021, as querelas com as OP reapareceram de acordo com posições emitidas pela União Europeia, já desde a Troika. Uma das questões mais sublinhadas é a dos estágios que nalguns casos chegam aos 18 meses de forma não remunerada. Também não podem ser remunerados pelo IEFP porque se trata de estágios curriculares específicos e não de estágios de inserção em qualquer profissão adequada.

Os estágios gratuitos não deixam de ser uma forma de financiamento da massa salarial das empresas em causa.

Outra questão reside no facto de se fazerem avaliações de matérias lecionadas nas instituições do ensino superior que emitem os diplomas e em cursos já validados pela A3ES e que deveriam ser suficientes para os efeitos em causa, tanto mais que algumas OP condicionam a concessão do título profissional à possibilidade de influenciarem o conteúdo dos próprios cursos (OP dos Contabilistas Certificados, por exemplo). Consiste no problema dos requisitos adicionais não justificados.

Por último, estará em causa a forma interna como é exercido o poder disciplinar, na medida em que pode ser vulnerável a interferências corporativas que tendem a proteger os colegas de profissão. São, por exemplo, vulgares notícias dessa protecção em relação a forças de segurança e médicos.

Documentação consultada:

- MALLET, L. (1980) – *Le Marche Local du travail* – Edição CNRS – Paris.
- COSTA, F. F. (1994)- *Contributo Português na Ideação de uma Economia Social* – Ed. INSCOOP.
- Investir na qualificação para o crescimento, o Emprego e a Coesão. *Roberto Carneiro, UCP, Portugal Fundo Social Europeu: Educar e Formar para o Emprego e para a Coesão* Lisboa, CCB, 23 de Outubro de 2007.
- Conceitos CIME (Comissão Interministerial para o Emprego – Terminologia da Formação Profissional – 2001.
- Portal do INE (Instituto Nacional de Estatística.
- Portal da DGERT – Direcção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho.
- Portal do CNOP - Conselho Nacional das Ordens Profissionais.
- Estatutos das Ordens Profissionais.
- Dias, M.C. (1997) – *Avaliação das Políticas de Emprego e Formação Profissional* – Ed. IEFP.
- MATIAS, N. (1998) *Mercado de Formação – Conceitos e Funcionamento*– Ed. OEFP.
- Portaria N° 232/2016.
- DL n° 14/2017 de 26/01.
- Portaria n° 256/2005.
- Lei n° 2/2002.
- Regulamento n° 392/2013 da A3ES.
- FAVEREAU, O. (1988) – *Marchés Internes, Marchés Externes* . Ed. Université Paris 2.
- MALINVAUD, E. (1980) – *Le Réenxament de la Théorie du Chômage* – Ed. Calman Lévi.
- GRANOVETTER, M. (2003) – *Acção Económica e Estrutura Social – a Nova Sociologia Económica* – pp 69-102 – edição Celta – Oeiras.
- SWEDBERG (2003) – *Principles os Economic Sociology* – Edição Princeton University.