



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

O Direito à Formação Profissional
Análise do artigo 10 da Carta Social Europeia Revista

Trabalho realizado no âmbito do seminário
“Proteção Multinível dos Direitos Fundamentais Sociais”

Carolina Hecker (340114194)

Faculdade de Direito | Escola do Porto

Índice

1. Breve introdução e delimitação do objeto deste trabalho	2
2. Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais	3
2.1 Conclusões de 2008	3
2.2 Conclusões de 2012	4
2.3 Conclusões de 2016	5
3. O acesso à educação como forma de garantir o direito à formação profissional	6
4. Efetividade Prática do Direito à Formação Profissional	8
5. Referência às “pessoas com deficiência”	10
6. Conclusão	11

Artigo 10º

Direito à Formação Profissional

Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito à formação profissional, as Partes comprometem-se:

- 1) A assegurar ou a favorecer, tanto quanto necessário, a formação técnica e profissional de todas as pessoas incluindo as pessoas com deficiência, consultadas as organizações profissionais de empregadores e de trabalhadores e a conceder meios que permitam o acesso ao ensino técnico superior e ao ensino universitário, segundo o critério único de aptidão individual.

1. Breve introdução e delimitação do objeto deste trabalho

Com a realização deste trabalho, que surge no âmbito do seminário “Proteção Multinível dos Direitos Fundamentais Sociais”, pretendemos proceder a uma análise das últimas conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais (nomeadamente as referentes aos anos 2008, 2012 e 2016) relativas à conformidade da situação de Portugal em relação ao artigo 10, 1.º parágrafo da Carta Social Europeia Revista. Relacionaremos ainda estas conclusões com as principais temáticas nela afloradas, aprofundando-as e definindo o respetivo alcance.

Delimitada a questão a que circunscreve a presente análise, e para que melhor se proceda ao enquadramento jurídico da mesma, cumpre antes de mais tecer algumas considerações a propósito da Carta Social Europeia Revista. Esta surge como um documento legislativo internacional que preconiza a promoção e proteção dos direitos fundamentais sociais reconhecendo, para o efeito, um vasto catálogo de direitos¹. Portugal ratificou este documento legislativo em 2002.

Ainda em sede de delimitação destes temas, cabe mencionar que o órgão responsável pela análise e fiscalização do cumprimento da Carta é o Comité Europeu dos Direitos Sociais. Surgem dois mecanismos de monitorização da Carta: o sistema de relatórios e o sistema de reclamações. O sistema de relatórios traduz as situações em que os Estados que são parte da Carta apresentam relatórios respeitantes aos vários temas que a compõe.

¹ Para uma compreensão mais aprofundada desta figura, consultar o texto de Filipe Alves “Compreender a Carta Social Europeia Revista: Convenções Internacionais e os Seus Efeitos nas Ordens Jurídicas Nacionais” in *Revista Jurídica de los Derechos Sociales Lex Social*, 2017, p. 19.

Ao receber estes relatórios o Comité Europeu dos Direitos Sociais elabora as suas conclusões, avaliando a conformidade da situação daquele Estado com o estipulado na Carta. Já o sistema de reclamações reporta-se àquelas situações em que os Estados ou as organizações apresentam reclamações ao Comité Europeu dos Direitos Sociais alegando uma aplicação não satisfatória da Carta. Note-se que as decisões do Comité não são vinculativas nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados que são parte da Carta.

Já no que respeita ao artigo 10 da Carta Social Europeia Revista, este refere o direito à Formação Profissional. É particularmente relevante na medida em que traduz a importância da formação profissional enquanto mecanismo de aquisição de conhecimentos e competências, enfatizando as vantagens e benefícios que proporciona, tanto no plano individual como para a sociedade como um todo, funcionando como um investimento em capital humano.

A empregabilidade encontra-se estritamente relacionada com fatores como o nível de qualificação e as competências e conhecimentos adquiridos e, bem assim, com as oportunidades disponíveis para essa aquisição. Associada aos baixos níveis de habilitações está patente uma situação de maior vulnerabilidade às fragilidades do mercado laboral. Nesta medida, torna-se fulcral o investimento na formação profissional de modo a permitir uma ampliação de competências que darão resposta às crescentes alterações no mercado de trabalho. Esta realidade reforça a necessidade de tutela e proteção deste direito e justifica que a importância prática que o mesmo assume.

2. Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais

2.1 Conclusões de 2008

No primeiro parágrafo do artigo 10 estipula-se que os Estados comprometem-se a adotar as medidas necessárias a assegurar a formação técnica e profissional, nomeadamente através do acesso ao ensino técnico superior e ao ensino universitário. O Comité concretiza este preceito considerando que os Estados devem criar e garantir a eficácia de medidas para facilitar o acesso à educação.

Nesta sequência, e com base no relatório apresentado por Portugal, o Comité concluiu que o governo português, seguindo estas orientações, criou em 2005 a Iniciativa

Novas Oportunidades², cujo objetivo consiste precisamente na criação de novas oportunidades com vista a melhorar os níveis de escolaridade, a formação profissional e as qualificações, aumentando a percentagem de escolaridade de Portugal. Conclui ainda que terão sido planeados dois projetos a implementar até ao final de 2006, a saber, a criação de um catálogo nacional de qualificações e o lançamento de bases para o desenvolvimento de uma nova metodologia de qualificações baseada em competências. O Comité neste relatório solicitou informações acerca da implementação destas medidas.

Relativamente ao financiamento do sistema educativo, o Comité concluiu que este é assegurado por meio de três fontes: o orçamento geral do Estado, as contribuições para a segurança social dos empregadores e empregados e o Fundo Social Europeu. As despesas totais, em 2005, ascendiam a 5,4% do PIB.

Assim, em 2008, o Comité conclui que a situação de Portugal se encontrava em conformidade com as exigências estipuladas por este primeiro parágrafo do artigo 10 da Carta Social Europeia Revista.

2.2 Conclusões de 2012

Já em 2012, as conclusões do Comité incidiram na análise do acordo para a reforma da formação profissional, assinado pelo governo português com a maioria dos parceiros sociais. Neste acordo definiram-se objetivos estratégicos para o desenvolvimento da formação em Portugal, bem como as respetivas medidas necessárias à implementação desses mesmos objetivos. Nesta sequência, foram criados e implementados dois instrumentos fundamentais: o Sistema Nacional de Qualificações (SNQ)³ que serve de quadro de referência para todo o sistema nacional de educação e formação, e o Sistema de Regulamentação do Acesso às Profissões (SRAP)⁴, como organização para estruturar o acesso e o exercício das profissões em Portugal.

Portugal adotou ainda um conjunto de iniciativas destinadas a alargar e melhorar o ensino básico, o ensino secundário, e ainda a formação profissional, promovendo a

² A Iniciativa Novas Oportunidades contempla dois planos distintos: um vocacionado para vias profissionalizantes de qualificação de jovens e outro vocacionado para adultos que não concluíram o ensino secundário.

³ Criado com a publicação do Decreto-Lei n.º 367/2007 de 31 de dezembro.

⁴ Instituído através do Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de julho. Este Sistema visa simplificar o acesso a diversas profissões através da eliminação de cursos de formação obrigatória, certificados de aptidão profissional e carteiras profissionais. O SRAP parte assim da liberdade de escolha e acesso à profissão, que apenas pode ser restringido na medida do necessário para salvaguardar o interesse público ou por razões inerentes à própria capacidade das pessoas.

convergência entre o sistema educativo e o sistema de formação. Uma dessas iniciativas consistiu no aumento do nível de formação do ensino obrigatório em Portugal (que terá sido elevado ao nível secundário pela Lei n.º 85/2009, de 27/08/2009).

O Sistema Nacional de Qualificações adotou objetivos que já tinham sido definidos pela supramencionada Iniciativa Novas Oportunidades, particularmente o de aumentar a formação básica recebida pelos jovens, diversificando as ofertas de educação e formação e reforçando os percursos profissionais. Relativamente aos adultos, proveu a ofertas flexíveis de qualificação, baseadas nas competências já adquiridas por meio da educação, treino e experiência profissional. O Sistema Nacional de Qualificações foi financiado pelo Programa Operacional de Potencial Humano.

O Comité afirmou que o relatório apresentado por Portugal não contém informações relativas ao ensino superior e, conseqüentemente, solicitou que a mesma fosse incluída no relatório seguinte. Enquanto aguardou por esta informação, concluiu que a situação de Portugal estava em conformidade com o artigo 10, 1º parágrafo da Carta Social Europeia.

2.3 Conclusões de 2016

Portugal veio prestar informações relativas ao ensino secundário, conforme solicitado pelo Comité no parecer anterior.

Assim, nestas suas conclusões o Comité teceu algumas considerações relativamente ao ensino secundário e superior.

Relativamente ao Sistema Nacional de Qualificações, este oferece dois formatos de certificação, que incluem treino vocacional inicial para jovens (permitindo-lhes que alternem entre a formação em sala de aula e no trabalho), cursos profissionais que auxiliam os jovens na inserção na vida profissional e cursos de treino vocacionados para jovens que estão em risco de abandonar o sistema educativo. Para os adultos, este sistema prevê cursos de educação e formação destinados aos que não tenham concluído o ensino básico, cursos de especialização tecnológica, cursos técnicos profissionais e formação modular.

O Comité, nestas suas conclusões, pronunciou-se ainda sobre as medidas para facilitar o acesso à educação e a respetiva eficácia das mesmas. Conclui que a partir de 2012 surgiram preocupações em adaptar os cursos oferecidos pelas instituições de ensino

superior às necessidades do mercado de trabalho, considerando para o efeito fatores como a taxa de empregabilidade.

O Comité concluiu ainda que, de acordo com o relatório apresentado, o sistema de concessão de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior foi reestruturado, permitindo a ampliação da dimensão social do mesmo, otimizando o uso dos recursos disponíveis e permitindo que todos os alunos tenham acesso a este nível de educação, evitando desistências por motivos financeiros.

Em maio de 2014 o governo português definiu um quadro de medidas estratégicas. Entre elas, a adoção do programa +Superior que visa melhorar a coesão territorial aumentando o número de estudantes nas regiões que habitualmente recebem menos alunos por meio da competição nacional de acesso ao ensino superior.

Implementou ainda o Programa Retomar que terá sido lançado para apoiar o regresso ao ensino superior por parte de estudantes que pretendam completar formações anteriormente iniciadas ou realizar uma formação diferente, nomeadamente incitando o regresso de estudantes que abandonaram o ciclo de estudos antes da sua conclusão (por vezes motivado por questões económicas).

O Comité nestas suas conclusões pediu esclarecimentos relativamente à implementação deste quadro de medidas estratégicas e ainda quanto à eficácia destas medidas, considerando a elevada taxa de desemprego juvenil.

Concluiu assim que, enquanto aguarda pelas informações solicitadas, a situação de Portugal se encontra uma vez mais em conformidade com o artigo 10, 1.º parágrafo da Carta Social Europeia Revista.

3. O acesso à educação como forma de garantir o direito à formação profissional

Das várias conclusões proferidas pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais a este propósito, retira-se uma constante preocupação na garantia do acesso à educação e eficácia das respetivas medidas que a asseguram. Neste contexto, cumpre tecer algumas considerações no que diz respeito à importância do investimento na educação por parte dos vários Estados que são parte da Carta Social Europeia Revista, na medida em que tal consubstancia uma forma de dar cumprimento ao direito à formação profissional, estabelecido no artigo 10 da mesma.

Assim, da leitura das conclusões retira-se a menção ao ensino superior e universitário e, bem assim, à escolaridade obrigatória. Todos estes elementos são, de facto, relevantes, sendo que, no entendimento do Comité Europeu dos Direitos Sociais, integram o conceito amplo de direito à formação profissional.

O facto do governo português dedicar tantos programas e iniciativas à educação e respetiva eficácia é também bastante conclusivo da importância que esta assume no plano da formação profissional.

Assim, cumpre referir que o acesso à educação garante a aprendizagem que, por sua vez, impulsiona o desenvolvimento. Nesta medida, a aprendizagem surge como centro do processo educativo, visando valorizar o saber.

Os sistemas educativos contribuem para a aquisição e desenvolvimento de competências nos estudantes, permitindo-lhes responder aos múltiplos desafios colocados atualmente por um mercado de trabalho altamente competitivo.

Apesar dos diferentes contornos que assumem a educação e a formação profissional, por implicarem realidades diferentes (escola/empresa) em que a forma de aprendizagem é, também ela, diferente, a verdade é que, de forma interligada, ambas contribuem para um objetivo comum de aquisição de conhecimentos por parte do indivíduo. “A formação académica visa principalmente o mercado de trabalho em geral, enquanto a formação da empresa transmite competências adequadas a uma empresa em particular, ou a empresas da mesma natureza (...) O crescimento do desemprego de jovens levou vários países (...) a organizarem uma aproximação entre a escola e a empresa.”⁵

Nesta medida, considerando os vários aspetos supramencionados, o estabelecimento da escolaridade obrigatória constitui um imperativo para garantir a todos as melhores oportunidades educativas. Isto porque, o abandono escolar consubstancia uma realidade que, quando confrontada com as exigências (cada vez maiores) do mercado de trabalho resulta num efeito indesejado: o desemprego.⁶

⁵ AAVV, (COORD. Alain Supiot), *Transformações do Trabalho e futuro do Direito do Trabalho na Europa*, 2003, Coimbra Editora.

⁶ A este propósito, refere Maria Inês Amaro (2008, p.122) que “há setores da população que podem ser qualificados de inempregáveis, ou seja, mais do que estarem desempregados apresentam um perfil que, pela idade, pela formação ou por outras características pessoais, o mercado não aceita”.

4. Efetividade Prática do Direito à Formação Profissional

Na tentativa de ilustrar com exemplos práticos a já supramencionada importância que este direito assume, pretendemos elencar alguns exemplos no plano nacional onde o legislador parece ter em consideração estas preocupações aquando da elaboração das respetivas soluções legais.

Assim, no que no domínio do direito do trabalho concerne, o empregador tem um conjunto de obrigações em matéria de formação profissional (artigo 131º, n.ºs 1 e 5 do Código do Trabalho⁷). Assim, relativamente aos efeitos da cessação do contrato de trabalho, prevê-se que se o contrato de trabalho cessar o trabalhador tem direito a receber a retribuição correspondente ao número mínimo anual de horas de formação que não lhe tenha sido proporcionado, ou crédito de horas para formação de que seja titular à data da cessação (artigo 134º do Código do Trabalho). Com esta solução, o legislador nacional concretiza a importância do direito à formação profissional.

Atentando agora as situações de doença profissional. Nestes casos surge na esfera do empregador uma obrigação de recolocação do trabalhador doente num posto de trabalho alternativo, compatível com as suas funções. Note-se que, ao ser recolocado nesse novo posto de trabalho, o trabalhador poderá ter que receber formação adequada à execução das tarefas que o mesmo exija, devendo por isso o empregador prover à mesma.

Mais ainda, note-se que, na impossibilidade do empregador prover a este dever de recolocação (nomeadamente por não dispor na sua estrutura organizativa de nenhum posto de trabalho alternativo), o trabalhador é direcionado para a reabilitação, formação e reintegração profissional, sendo os custos partilhados pelo empregador e pelos serviços públicos da área da formação profissional – arts. 161º, n.º 3 e 163º, n.º 2 da Lei de Acidentes de Trabalho⁸.

⁷ Que estipulam o seguinte:

N.º 1: “No âmbito da formação contínua, o empregador deve:

a) Promover o desenvolvimento e a adequação da qualificação do trabalhador, tendo em vista melhorar a sua empregabilidade e aumentar a produtividade e a competitividade da empresa;
b) Assegurar a cada trabalhador o direito individual à formação, através de um número mínimo anual de horas de formação, mediante ações desenvolvidas na empresa ou a concessão de tempo para frequência de formação por iniciativa do trabalhador;”.

N.º 5: “O empregador deve assegurar, em cada ano, formação contínua a pelo menos 10 % dos trabalhadores da empresa.”.

⁸ Lei n.º 98/2009 de 4 de setembro.

Neste âmbito, consideramos também relevante fazer menção das possíveis consequências da falta de formação profissional no plano dos acidentes de trabalho. Assim, podem surgir situações em que o acidente se deveu a falta de formação do trabalhador, formação essa que deveria ter sido prestada pelo empregador. Ora, na medida em que esta falta de formação possa consubstanciar uma violação das normas de segurança e saúde no trabalho, então será aplicável o artigo 18º, n.º 1 da Lei dos Acidentes de Trabalho⁹ (Lei 98/2009 de 4 de setembro). De acordo com o mencionado preceito legal, surge nestes casos um agravamento da responsabilidade do empregador. Assim, ao invés de a indemnização cobrir apenas os danos relacionados com a perda/redução da capacidade de ganho ou morte do trabalhador (situação que se verifica nos casos dos acidentes em que não há atuação culposa do empregador), irá também responder pela totalidade dos prejuízos, patrimoniais e não patrimoniais, sofridos em consequência do acidente. Acresce ainda que, relativamente ao cálculo do valor da pensão, contrariamente ao que sucede nos outros casos, em que será calculado sob 80% do valor base da retribuição, nos casos em que a falta de formação se traduzir na violação de normas de saúde e segurança, o valor referência para o cálculo será 100% do valor base da retribuição. Assim, conclui-se que a falta de prestação de formação profissional, quando consubstancie uma obrigação imposta pelas normas de segurança e saúde, alarga e agrava a responsabilidade do empregador. Com efeito, esta consequência reflete e reforça também ela a importância do direito à formação profissional.

A importância deste direito à formação profissional também está patente no plano do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Neste oferecem-se formações aos cidadãos de forma a ampliar os seus conhecimentos e capacidades técnicas, apresentando-lhes alternativas para eventuais postos de trabalho disponíveis para os quais os candidatos possam não ter formação e com isto evitando situações de desemprego prolongado.

Ainda a título exemplificativo, é de salientar a mais recente medida adotada pelo governo português, que prevê que os alunos que terminem o ensino profissional devem ter uma via própria de acesso ao ensino superior. Ora, também esta concretiza a

⁹ Com a seguinte redação: “Quando o acidente tiver sido provocado pelo empregador, seu representante ou entidade por aquele contratada e por empresa utilizadora de mão-de-obra, ou resultar de falta de observação, por aqueles, das regras sobre segurança e saúde no trabalho, a responsabilidade individual ou solidária pela indemnização abrange a totalidade dos prejuízos, patrimoniais e não patrimoniais, sofridos pelo trabalhador e seus familiares, nos termos gerais.”.

necessidade de assegurar a todos os níveis e em todos os planos o direito à formação profissional.

5. Referência às “pessoas com deficiência”

Da leitura do 1º parágrafo do artigo 10 da Carta Social Europeia Revista resulta que “Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito à formação profissional, as Partes comprometem-se a assegurar ou a favorecer, tanto quanto necessário, a formação técnica e profissional de todas as pessoas, incluindo as pessoas com deficiência (...)”. Ora, curiosamente, o Comitê Europeu dos Direitos Sociais, nas suas várias conclusões, não se pronunciou quanto a este aspeto que compõe uma das orientações deste preceito legal.

Nesta medida, e para que esta análise seja tão completa quanto possível, gostaríamos de tecer algumas considerações a este propósito.

Assim, note-se que, uma vez mais no âmbito laboral, relativamente a estas pessoas que sejam consideradas portadoras de deficiência¹⁰ surgem algumas especificidades que são relevantes no contexto da formação profissional. Concretizando esta ideia, surge a obrigação por parte da entidade empregadora de aplicar medidas de adaptabilidade razoáveis. A aplicação destas medidas surge por se reconhecer que as pessoas portadoras de deficiência, por o serem, encontram-se numa posição mais débil e, portanto, estas medidas visam eliminar a potencial desigualdade de que estes trabalhadores possam ser alvo quando comparados aos demais que não apresentam essa característica. E uma dessas medidas poderá consistir, precisamente, na formação profissional que deverá ser prestada pelo empregador ao trabalhador, por forma a atenuar estas debilidades.

Ora, também no plano do ensino se revelará pertinente a ponderação desta característica que é a deficiência, na medida em que também neste plano será necessário eliminar as potenciais desigualdades que possam surgir (nomeadamente pelo facto das pessoas que padecem destas deficiências poderem ter menos capacidade de apreensão e de aquisição de conhecimentos em relação aos demais). Quanto à implementação de programas ou medidas que facilitem a aprendizagem, o ensino e a formação destas pessoas nada é mencionado nas conclusões do Comitê o que, na nossa prespetiva, representa uma falha na análise dos parâmetros que compõe este preceito legal. Assim,

¹⁰ Sendo certo que neste âmbito se equipara à deficiência a situação de doença prolongada (Acórdão *Jette Ring* - Processos apensos C-335/11 e C-337/11).

afigurar-se-ia relevante uma análise das medidas que o estado português adota no sentido de cumprir com esta exigência imposta pelo artigo 10 da Carta.

6. Conclusão

Face a todas as considerações feitas ao longo deste trabalho, parece-nos forçosa a conclusão de que a importância do direito à formação profissional e o respetivo reconhecimento e eficácia são incontornáveis para o desenvolvimento de uma sociedade instruída e capaz. Efetivamente, considerando a velocidade avassaladora com que surgem novos desafios num mercado de trabalho cada vez mais competitivo, este direito mostra-se uma ferramenta imprescindível para qualquer cidadão.

O ensino como forma de concretização da formação profissional parece ser o plano que assume maior importância neste contexto do artigo 10 da Carta, conforme resulta da análise das várias conclusões do Comité. Quanto a este, efetivamente o estado português assegura a sua manutenção e qualidade através de vários programas, já supramencionados, enfatizando a importância que o mesmo assume para assegurar o direito fundamental social previsto no artigo 10 da Carta Social Europeia Revista.

Também no plano laboral este direito se demonstra particularmente relevante, uma vez que também sobre as entidades empregadoras, em determinadas circunstâncias, impende este dever de prover à formação profissional dos respetivos trabalhadores.

Saliente-se que da análise das conclusões proferidas pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais denota-se mais exigência e rigor na demonstração prática da adoção de medidas por parte do Estado Português. Com o passar dos anos, nas suas conclusões, o Comité pretendeu que o estado português, nos seus relatórios, concretizasse de que forma eram implementadas as medidas mencionadas nos mesmos.

Ainda assim, parece-nos que até à data terá sido negligenciada a questão das pessoas portadoras de deficiência, aspeto que consideramos relevante neste contexto da formação profissional, por ser uma forma de assegurar o princípio da igualdade, constitucionalmente consagrado (artigo 13º da Constituição da República Portuguesa).