

**Avaliação *ex-ante* do  
Programa Operacional Temático para o  
Potencial Humano**

**- Relatório -**

Equipa:

Roberto Carneiro (Coordenador)

António Figueiredo

Carlos Liz

Joaquim Azevedo

Maria do Carmo Gomes

Paulo Pedroso

Lisboa, Fevereiro 2007

# Índice Geral

I. ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO DO POPH: QUESTÕES DE RELEVÂNCIA, PERTINÊNCIA E COERÊNCIA .....	2
I.1. As agendas do POPH .....	2
I.2. A Agenda Operacional do Potencial Humano vista à luz das prioridades de política nacional e europeia.....	6
I.3. O POPH e as expectativas e aspirações dos Portugueses .....	22
I.4. O POPH e o quadro mental dos actores a mobilizar.....	29
I.5. O POPH e a mudança estrutural do modelo de crescimento e desenvolvimento da sociedade portuguesa.....	34
I.5.1. Qualificações: situação, progressos e debilidades .....	36
I.5.2. Coesão Social e Inclusão .....	42
I.6. A aprendizagem na programação: o POPH e as lições do QCA III 2000-2006 para o actual período de programação .....	52
I.6.1. As avaliações intercalares como factor de aprendizagem.....	52
I.6.2. O POPH, a sociedade de informação e a modernização da Administração Pública.....	57
I.6.3. O POPH, a sociedade de informação e a economia.....	61
I.6.4. O POPH e a transição para um paradigma de inovação .....	64
I.7. Revisão do SWOT .....	66
II. ESTRATÉGIA E PRIORIDADES PARA O REFORÇO DO POTENCIAL HUMANO: AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO DO POPH E DOS SEUS EIXOS PRIORITÁRIOS .....	70
II. 1. Objectivos e Prioridades do POPH.....	70
II. 2. Os objectivos de qualificação: o patamar mínimo do ‘nível secundário’ numa lógica de aprendizagem flexível .....	73
II. 3. Do lado da ‘procura’: da aprendizagem ao longo da vida aos modelos de consultoria-formação.....	78
II. 4. O <i>locus</i> de competências e qualificações para a sociedade de informação .....	85
II. 5. Como se planeia o alcance de um ‘sistema nacional de inovação’? .....	88
II. 6. Sinergias e transversalidades entre Eixos: derivações ou respostas integradas?.....	92
II. 7. As articulações com as políticas nacionais e comunitárias .....	96
III. FINANCIAMENTO E GOVERNAÇÃO .....	117
III.1. Financiamento .....	117
III.2. Modelo de Governação .....	123
III.2.1. Aspectos globais.....	123
III.2.2. A consistência da arquitectura do modelo de governação .....	126
III.2.3. A consistência dos mecanismos de gestão operacional .....	129
III.2.4. Interrogações em torno da territorialização do POPH .....	130
IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	133

V. ANEXOS.....	140
V.1. Calendário de Execução do Processo de Avaliação Ex-ante .....	140
V.2. Uma Nota Metodológica sobre o Focus Group de Fevereiro de 2007 .....	142
Guião. Temas abordados no Focus Group de Fevereiro de 2007 .....	143
V.3. Avaliação por Eixo de Intervenção do POPH .....	147
V.3.1. EP 1 – Qualificação Inicial.....	147
V.3.2. EP 2 – Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida.....	163
V.3.3. EP 3 – Gestão e Aperfeiçoamento Profissional.....	176
V.3.4. EP 4 – Formação Avançada .....	183
V.3.5. EP 5 – Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa.....	193
V.3.6. EP 6 – Cidadania, Inclusão e Coesão Social .....	203
V.3.7. EP 7 – Igualdade de género .....	211
V.3.8. EP 8 e 9 – Algarve e Lisboa e Vale do Tejo .....	219

## Índice de Quadros

Quadro 1. Prioridades, vertentes de intervenção, objectivos e instrumentos do POPH	12
Quadro 2. Matriz de relações entre agenda do POPH e prioridades do QREN	17
Quadro 3. Prioridades estratégicas e alocação de recursos do POPH	118
Quadro 4. Quadro-síntese do modelo de governação do POPH	124
Quadro 5. Medidas de transição entre o desemprego e o emprego no âmbito do IEFP	194
Quadro 6. Matriz de cruzamentos das medidas motrizes do PNE / EEE (2002-04) e efeitos no emprego	199

## Índice de Figuras

Figura 1. A escolarização e a conclusão do ensino secundário (2003)	13
Figura 2. Articulação prioridades do POPH com os domínios do PNACE	18
Figura 3. Articulação prioridades do POPH com os domínios do PNACE – análise desagregada	19
Figura 4. Articulação prioridades do POPH com as estratégias comunitárias	20
Figura 5. Articulação prioridades do POPH com as estratégias comunitárias – análise desagregada	20
Figura 5. SWOT do POPH	68
Figura 6. Eixos de intervenção estruturais e respectivas dimensões estratégicas do POPH 2007-2013	71
Figura 7. Alunos matriculados por nível de escolaridade (1977/78 – 2004/05)	80
Figura 8. Patamares de utilização de TIC, segundo o escalão etário e o nível de escolaridade, para a população e os activos (2005).	87
Figura 9. Medidas de transição entre o desemprego e o emprego no âmbito do IEFP	90
Figura 10. Alunos matriculados por nível de escolaridade (1977/78 – 2004/05)	165

# **I. ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO DO POPH: QUESTÕES DE RELEVÂNCIA, PERTINÊNCIA E COERÊNCIA**

## **I.1. As agendas do POPH**

Tal como é referido nas páginas que o enquadram, o POPH insere-se na aplicação das agendas de Lisboa e Gotemburgo e procura integrar as novas prioridades estabelecidas para a política de coesão 2007-2013: promoção do crescimento sustentável, competitividade e emprego. É, no entanto, conhecida a dificuldade operativa de, em termos práticos de programação, se conseguirem equilíbrios e compromissos sustentados entre os objectivos de competitividade e coesão. Trata-se de uma questão transversal a todo o QREN e ao novo paradigma que se pretende implantar para as políticas de coesão.

A procura desse equilíbrio entre competitividade e coesão é extremamente exigente, sobretudo se for pensada no quadro dos princípios chave da programação do QREN que o POPH tem de respeitar e aplicar: concentração, selectividade, viabilidade e sustentabilidade financeira. Uma aplicação menos cuidada na programação destes princípios tenderá inevitavelmente a favorecer a perspectiva da competitividade, exigindo a criação de condições para que uma massa mais alargada de indivíduos, organizações e territórios possa, capacitando-se, jogar as regras do jogo da competitividade sem comprometer os objectivos de coesão.

Sabe-se também que a simples réplica interna de agendas europeias como as de Lisboa e Gotemburgo contradiz alguns princípios emanados das mesmas. Tais agendas visam despertar nos países e nas regiões capacidades para a concepção e operacionalização de agendas nacionais convergentes com os objectivos europeus. Devem ser entendidas como oportunidades de organização da criatividade e da capacidade de realização nacionais, combatendo inapelável e rigorosamente os estrangulamentos estruturais que inibam ou bloqueiem nos países o aproveitamento das dinâmicas europeias.

É, por isso, fundamental, avaliar se o POPH constitui uma simples réplica de tais agendas europeias ou se, pelo contrário, é fortalecido por agendas políticas nacionais susceptíveis de

envolver e dinamizar na sua concretização uma massa crescente de indivíduos, organizações e territórios.

A este respeito deve dizer-se que, ao contrário do observado no último período de programação, no qual as componentes de educação, emprego, formação e desenvolvimento social evoluíram durante largos períodos sem clarificação das agendas políticas de suporte, o POPH é fortemente marcado pela agenda política governamental de promoção da qualificação dos portugueses. Retomando um marco cuja importância na sociedade portuguesa tem sido frequentemente desvalorizada, que consistiu no acordo sobre formação entre os parceiros sociais, a agenda política das Novas Oportunidades marca indelevelmente o POPH. Desse ponto de vista, é um programa legível, com mandato, o que não significa que isso baste para lhe assegurar um nível mais elevado de impactes do que os observados no período de programação anterior.

Em nosso entender, para que o POPH possa corresponder-se com um desígnio nacional que, apoiado numa ideia de futuro sustentável para o desenvolvimento da sociedade portuguesa, dê sentido nacional às agendas europeias, seria necessário uma articulação mais eficaz com as agendas da competitividade e da valorização do território. Ora, a este respeito, o POPH é penalizado na medida em que a consistência dessas duas agendas é bem mais débil do que a veiculada pelas Novas Oportunidades. Por outras palavras, a programação QREN para aquelas duas agendas revela muito mais dificuldade em acolher as lições da programação 2000-2006. O POPH apresenta domínios de intervenção que ganhariam com articulação coerente e explícita com tais agendas. A debilidade destas penaliza essa articulação e, como mostraremos de seguida, acaba por penalizar os impactes esperados da aposta nas qualificações.

Ora, em termos de desígnio nacional, não pode esquecer-se que a sociedade portuguesa, para além da batalha das qualificações, enfrenta desafios de mudança estrutural sem os quais dificilmente poderemos valorizar de modo retribuidor na economia global a desejada melhoria de qualificações. Da batalha das qualificações à do melhor emprego intervêm outras mediações que transcendem a agenda política das Novas Oportunidades. Daí a relevância das articulações do POPH com as restantes agendas do QREN e com um desígnio integrador das mesmas.

Esta questão é visível quando se analisa de perto o quadro de objectivos estratégicos do POPH: superação do défice de qualificações; promoção do conhecimento científico, inovação e modernização do tecido produtivo; estímulo à criação e qualidade de emprego; promoção da igualdade de oportunidades e de género.

A análise mais fina das prioridades de programação do POPH leva-nos à conclusão de que um objectivo se sobrepõe praticamente aos demais. A superação do défice de qualificações situa-se claramente no desenvolvimento da agenda das Novas Oportunidades e no lema da dupla certificação (escolar e profissional) dos que precocemente abandonaram a escola ou dos que não encontram na mesma um espaço de valorização do seu percurso social.

Pelo contrário, os restantes objectivos ou encontram na deficiente articulação com outros programas factores penalizadores da sua concretização (caso da promoção do conhecimento científico, da inovação e modernização do tecido produtivo e do estímulo à criação e qualidade de emprego) ou exigiriam desígnios nacionais bem mais ambiciosos do que os que atravessam a programação (caso da promoção da igualdade de oportunidades e de género).

Pode ainda questionar-se de que modo se situa o POPH do ponto de vista da já mencionada necessidade de procura de um equilíbrio operativo entre os objectivos de competitividade e de coesão. Também aqui o POPH apresenta algumas especificidades que interessa comentar, no sentido de identificar caminhos críticos para a concretização de resultados e impactes.

Atendendo ao forte desequilíbrio observado entre os eixos 1 e 2, por um lado e os restantes, por outro, o POPH mexe decisivamente nos rácios da programação anterior entre os domínios da educação e formação vocacional e os domínios social, das políticas activas de emprego, da formação de activos, do desenvolvimento social e da igualdade de género, valorizando decisivamente os primeiros.

Esta alteração de estratégia de programação obriga, em primeiro lugar, a ponderar as relações entre o POPH e as políticas nesses domínios a financiar pelo OE. Em segundo lugar, a aposta na valorização das qualificações dos portugueses é entendida no POPH simultaneamente como factor de competitividade e de coesão. Assume-se que a dotação de uma massa significativa de portugueses de habilitações mínimas correspondentes ao 12º ano equivalerá a proporcionar boas condições de coesão, combatendo de raiz os fundamentos de diferentes trajectórias de exclusão.

Esta perspectiva é válida e está de acordo com os estudos que apontam o défice de qualificações como fonte de trajectórias mais complexas de exclusão, em que a desqualificação se combina perversamente com outros factores. É, no entanto, uma estratégia que exige um conjunto de condições complementares, elementos de suporte e viabilização de uma programação deste tipo, sendo necessário:

- Valorizar na lógica da certificação de competências a vasta e diversificada experiência dos Portugueses em termos do aprender - fazendo e comandar teórica e operacionalmente a produção de referenciais para o conseguir com elevados níveis de qualidade; numa palavra, é necessário construir um discurso de esperança e de futuro para a desqualificação formal, valorizando as capacidades de resolução de problemas e as competências associadas e reflectir esses princípios na programação;
- Assegurar percursos flexíveis de aquisição dessa certificação escolar e profissional, não tornando mais rígidos ainda os percursos que as condições sociais e familiares tantas vezes transformam em obstáculos insuperáveis;
- Assegurar condições de proximidade e envolvimento das empresas nesse processo, afinal uma condição indispensável para o regresso da confiança no valor da instrução, da formação e da qualificação;
- Criar na sociedade portuguesa, estimulando a dinâmica da procura, condições de incentivos susceptíveis de assegurar, com qualidade, o cumprimento das metas ambiciosas em termos de qualificações;
- Conceber projectos mobilizadores na administração pública central e local, no mundo empresarial e das organizações sem fins lucrativos susceptíveis de sustentar uma dinâmica inicial de cumprimento de objectivos;
- Desenvolver iniciativa que contrarie o risco de que uma aplicação apressada e “corporativa” do modelo universitário de Bolonha tenda a reduzir a vantagem competitiva que Portugal apresentava em algumas licenciaturas;
- Valorizar as tecnologias de informação e comunicação como a grande oportunidade de compressão de etapas na valorização internacional das

competências dos Portugueses, acelerando a transição e as pontes necessárias entre a certificação de experiência e a valorização do conhecimento;

- Maximizar o recurso à sociedade local como o grande instrumento de regulação sócio-comunitária das iniciativas tendentes à recuperação dos que se incompatibilizaram com a Escola, multiplicando iniciativas capazes de capacitar um número crescente de organizações para a batalha da qualificação e para o acompanhamento social da Escola e das práticas dos seus profissionais.

A programação do POPH exige uma agenda deste tipo. Ela será necessária para que o forte investimento na melhoria das qualificações das pessoas e das organizações se transforme em desígnio nacional de transformação cultural e de atitudes do país, contribuindo por essa via para a mudança estrutural da procura de qualificações na sociedade portuguesa.

## **I.2. A Agenda Operacional do Potencial Humano vista à luz das prioridades de política nacional e europeia**

A Agenda Operacional do Potencial Humano define quatro objectivos principais: melhoria das qualificações, inovação e modernização, criação de emprego e igualdade de oportunidades.

### *Relevância*

O primeiro objectivo (“superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa”) reporta-se a um elemento fundamental do diagnóstico dos problemas estruturais do país e traduz-se num ambicioso objectivo operacional de mudança, uma vez que pretende estabelecer o nível secundário como referencial mínimo de qualificação e fazê-lo através de níveis elevados de dupla certificação escolar e profissional, não apenas de jovens como de toda a população activa. A dimensão do desafio é ilustrada impressionantemente pelos dados sobre a situação de partida fornecidos no diagnóstico do POPH (apenas 28% da população activa tinha em 2001 um nível escolar igual ou superior ao secundário). Os objectivos deste eixo estão claramente definidos e, a serem atingidos, serão o cerne de uma transformação estrutural de envergadura, dado que conduzirão a geração mais jovem a possuir massivamente



a certificação do ensino secundário e a população adulta a viver um processo de melhoria drástica dos níveis de qualificação desse nível.

A dimensão do atraso português no ensino secundário requer um investimento de envergadura e a focalização da Agenda nesta prioridade reflecte consistentemente um elevado nível de empenhamento em superar tal atraso e procurar um ritmo acelerado de convergência com a União Europeia, num factor extremamente relevante de debilidade do país e inibidor da sua competitividade num modelo de produção de elevado valor.

Haverá que reflectir sobre as variáveis que persistentemente têm produzido uma resistência sociológica do país ao desígnio de melhorar os índices qualitativos e quantitativos de escolarização no ensino secundário. Com efeito, há duas décadas que o país persegue sem sucesso objectivos da natureza daqueles que agora se preconizam. A manifestação de vontade política reflectida pela criação desta prioridade e a sua colocação como primeira prioridade da agenda, a criação de condições institucionais para o seu sucesso e a capacidade de suscitar adesão prática das populações, reunindo-se, poderão fazer da realização deste objectivo uma das pedras de toque do sucesso desta Agenda e mesmo do QREN.

O segundo objectivo (“Promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública”) está directamente ligado ao desígnio estratégico de transição de modelos de competitividade, em direcção a um modelo de produção de elevado valor. Enquanto o primeiro objectivo está centrado na criação de uma condição de base para tal transição, no domínio dos recursos humanos, o segundo visa estimular factores de aceleração desta.

Com efeito, o segundo objectivo da Agenda compreende acções que visam a intensificação do ritmo da mudança em curso, pela melhoria dos recursos humanos de elevada qualificação, pelo apoio à modernização da estrutura produtiva e pelo apoio à reforma da Administração pública. Os três sub-objectivos são razoavelmente autónomos. Um deles está centrado na produção de recursos humanos, o outro na transformação da estrutura produtiva e o restante na melhoria das condições de suporte da Administração Pública a desígnios de mudança económica.

Este objectivo parte da focalização em beneficiários individuais do primeiro para a focalização nos contextos organizacionais, uma vez que o segundo visa directamente

melhorias no tecido produtivo e na administração pública, enquanto o primeiro visa mudanças nas pessoas que as podem potenciar.

Pode argumentar-se com fundamento que o segundo objectivo da Agenda encerra uma heterogeneidade excessiva. Com efeito, apenas a vontade de autonomizar o desígnio estratégico de melhoria das qualificações de nível secundário e de visibilizar essa prioridade pode levar a que não se insira no mesmo objectivo a qualificação de nível secundário e a qualificação avançada. Contraargumentar-se-ia, nesse caso, que se perdia a especificidade do investimento na inovação que se encontra nas qualificações de nível superior. Contudo, tal especificidade acaba por estar também diluída nesta solução, dado que o tipo de apoios empresariais do POPH se concentrarão necessariamente num tipo de empresas que, pela sua dimensão e pela dos apoios recebidos, dificilmente constituirão motores de tal inovação. Neste contexto, parece-nos que a solução encontrada corre um risco significativo de desvalorização do objectivo inovação e de potenciar soluções concretas ao nível da execução do PO que o enfraqueçam, correndo o risco de acabar o contributo do PO para tais desígnios por se circunscrever excessivamente à formação avançada de recursos humanos e aos apoios ao emprego científico.

O terceiro objectivo (“estimulo à criação e à qualidade do emprego”) tem, à partida, um alcance vasto. Em Portugal, os níveis gerais de emprego e o ritmo de criação-destruição de emprego é elevado, pelo que é compreensível que os estímulos à criação de emprego sejam bem focalizados para prevenir efeitos canibais sobre o emprego.

O Governo levou tal esforço de focalização ao ponto de isolar duas dimensões de intervenção da diversidade de campos possíveis de acções: apoio a iniciativas de criação de emprego (“apoios ao empreendedorismo”) e “lubrificação” da transição no mercado de trabalho, pelo estímulo ao contacto de jovens e desempregados com experiências de trabalho, sob a forma de estágios profissionais.

O debate sobre o empreendedorismo assume, e Portugal, contornos curiosos, na medida em que, por um lado, se critica a falta de espírito empreendedor, nomeadamente dos jovens e se verifica a existência e um índice de trabalhadores por conta própria, trabalhadores por conta própria com pessoal ao serviço e micro e pequenas empresas a níveis apreciáveis com elevada relevância nos índices de emprego e impacto social. No entanto, o ângulo pelo qual o POPH

aborda a questão está concentrado numa dimensão importante dos apoios ao emprego, o do apoio à criação do próprio emprego e às iniciativas locais de emprego.

Por outro lado, o sucesso recente das medidas de transição para o emprego é elevado. Têm funcionado, nomeadamente para os jovens e talvez excessivamente (cf. Pedroso e outros, 2006), como substitutos da ausência de contactos com o mundo do trabalho no período em que permanecem no sistema educativo e têm apoiado massivamente a transição dos jovens mais qualificados para o mercado de trabalho.

No âmbito de uma agenda social de emprego, este objectivo é importante. Não se dispõe de dados que permitam aferir do impacte pretendido com a inclusão das medidas no âmbito deste objectivo no QREN, mas admite-se que se pretenda manter o nível de intervenção pública neste domínio.

A colocação deste objectivo como terceira prioridade reflecte o peso menor da gestão do fenómeno desemprego por relação a uma estratégia de promoção das qualificações e da modernização produtiva. É certo que em Portugal o desemprego tem uma forte componente cíclica, pelo que os sucesso do lado do crescimento económico determinarão fortemente os volumes de desempregados, mas também está estabelecida a existência do problema das transições no mercado de trabalho, o qual recebe, no contexto do POPH alguma atenção. Tudo aponta, no entanto, para que o Governo tenha tido uma estratégia de especialização do uso dos fundos estruturais em que esta dimensão de política será primordialmente financiada fora do âmbito do co-financiamento comunitário.

O quarto objectivo (“promoção da igualdade de oportunidades”) inclui uma panóplia de acções no âmbito do apoio a grupos desfavorecidos e à igualdade de género.

Portugal tem uma situação conhecida em que se conjugam elevados níveis de desigualdade, elevados índices de pobreza e desenvolvimento escasso de serviços públicos às famílias.

A mudança estrutural dos indicadores neste domínio exigiria uma concentração de recursos que se tornaria impossível nesta Agenda pelo que, sendo de saudar a consideração da questão e os apoios de política social activa nela inseridos, o seu impacte só poderá ser bem aferido considerando a interacção com as políticas nacionais no domínio.

O estatuto das medidas positivas de promoção da igualdade de género é, por outro lado, frequentemente ambíguo e difícil de avaliar. Dado a incapacidade de mensurar o mainstreaming, a visibilidade da igualdade de género acaba reduzida ao que é especificamente alocado a este fim. A sua inserção num eixo comum com as populações desfavorecidas é discutível e é impossível imaginar o peso real do POPH na questão da igualdade de género a partir exclusivamente do sub-objectivo igualdade de género na prioridade igualdade de oportunidades.

Deve salientar-se que, para a quarta prioridade, a estratégia parece ser a oposta da terceira. Enquanto numa há especialização do co-financiamento num leque restrito de medidas, na outra, uma larga panóplia de intervenções previstas é vertida para o âmbito do POPH tornando difícil avaliar como e em que dimensão serão efectivamente absorvidas no seu seio.

Em síntese, a relevância da Agenda do POPH pode ser sintetizada em quatro pontos:

1. Aposta numa mudança estrutural de grande dimensão, que remova um factor estrutural do atraso português, pela disseminação à população de todos os grupos etários da qualificação de nível secundário através de formações de dupla certificação;
2. Sustentação de um tecido capaz de suportar a transição de modelos de competitividade, pelo apoio à sustentabilidade de pequenas e médias empresas e à modernização da Administração Pública
3. Continuidade dos apoios à formação avançada e ao emprego científico, como eixos principais de acção no domínio da sociedade do conhecimento
4. Subsidiariedade em relação a medidas e recursos não co-financiados nos estímulos ao emprego de desempregados, na política de promoção de igualdade de oportunidades e na igualdade de género

### *Coerência interna*

Os objectivos do POPH visam resultados de naturezas distintas, como se demonstrou acima. O primeiro visa combater o atraso estrutural de qualificações, o segundo promover a inovação e a modernização do tecido produtivo, o terceiro a criação de emprego e o quarto a inclusão

social. As áreas de sobreposição entre objectivos são escassas e não existem redundâncias entre eles, assim como se não vislumbram áreas de sobreposição relevantes.

Os efeitos pretendidos podem ser retraduzidos em ganhos de qualificação, ganhos de modernização de estruturas e ganhos de coesão.

Os ganhos de qualificação das pessoas são visados essencialmente pelo objectivo estratégico de qualificação de nível secundário tendencialmente universal para jovens e activos (primeiro objectivo) e pela formação avançada de nível superior e no domínio da investigação científica (segundo objectivo).

Os ganhos de modernização são visados pelos apoios empresariais e à administração pública (segundo objectivo).

Os ganhos de coesão são procurados pelos apoios ao empreendedorismo e à transição para a vida activa (terceiro objectivo), à inclusão social e à promoção da igualdade de género (quarto objectivo).

## Quadro 1. Prioridades, vertentes de intervenção, objectivos e instrumentos do POPH

Prioridades	Vertentes de intervenção	Objectivos	Instrumentos de Planeamento com as quais se articula	
Superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa, consagrando o nível secundário como referencial mínimo de qualificação	Qualificação inicial	fazer do 12º ano o referencial mínimo de escolaridade para todos os jovens	Iniciativa Novas Oportunidades I	
		assegurar que as ofertas profissionalizantes de dupla certificação passem a representar metade das vagas em cursos de educação e de formação que permitam a conclusão do secundário	Iniciativa Novas Oportunidades I	
	Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida	desenvolvimento de competências escolares e profissionais certificadas para adultos que não concluíram o 9.º ano de escolaridade ou o ensino secundário ou que, tendo um habilitação escolar, não detenham uma qualificação profissional	Iniciativa Novas Oportunidades I	
Promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública	Gestão e Aperfeiçoamento Profissional	Apoiar o ajustamento da estrutura produtiva portuguesa, reforçando a presença em actividades de elevado valor acrescentado e os níveis de produtividade globais	Plano Tecnológico	
		Apoiar a reforma da Administração Pública, impondo uma maior valorização da formação profissional enquanto elemento de suporte à qualificação das práticas de gestão e da mudança organizacional	PNACE 2005-2008	
	Formação Avançada para a Competitividade	visa a superação do atraso científico e tecnológico nacional como condição essencial ao progresso económico e social, pela aposta no conhecimento e na competência científica e técnica	PNACE 2005-2008 Plano tecnológico	
Estimular a criação e a qualidade do emprego	Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa	promover os níveis, a qualidade e a mobilidade do emprego, privado e público, através do incentivo ao espírito empresarial, do apoio à integração no mercado de trabalho de desempregados, do apoio à transição para a vida activa dos jovens e do incentivo à mobilidade	PNACE 2005-2008	
		promover a equidade entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho	PNACE 2005-2008	
Promover a igualdade de oportunidades	Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social	promoção da inclusão social de grupos desfavorecidos e socialmente excluídos	PNAI	
		reforço da educação e da formação em cidadania, afirmando a sua relevância enquanto factor de plena integração social e de promoção de uma cultura de prevenção e segurança	PNAI	
		acolhimento, integração e empregabilidade de imigrantes	PNAI PNACE 2005-2008	
		a melhoria dos cuidados de saúde a grupos sociais vulneráveis	PNAI	
		qualidade de vida de pessoas portadoras de deficiência ou incapacidade	PNACE 2005-2008	
		desenvolvimento da rede de serviços e equipamentos sociais	PNAI	
	Promoção da Igualdade de Género		difundir uma cultura de igualdade através da integração da perspectiva de género nas estratégias de educação e formação	
			promover a igualdade de oportunidades no acesso e na participação no mercado de trabalho	
			melhorar a conciliação entre a vida profissional e familiar, dando prioridade à criação de condições de paridade na harmonização das responsabilidades profissionais e familiares	
			prevenção da violência de género, incluindo a violência doméstica e o tráfico de seres humanos	
		promoção da eficiência dos instrumentos de política pública na promoção da igualdade de género e de capacitação dos actores relevantes para a sua prossecução		

*1 A Iniciativa Novas Oportunidades está incluída também no Plano tecnológico (eixo 1) e PNACE (medida 102)*

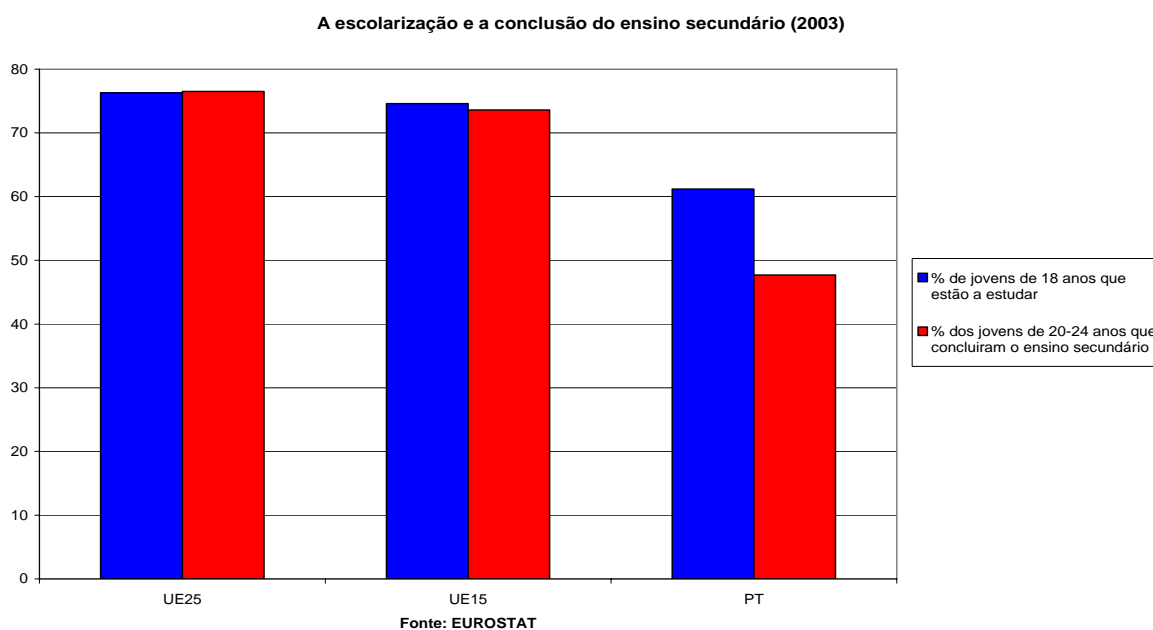
Os efeitos pretendidos pela Agenda Operacional reforçam-se mutuamente. O primeiro e o segundo objectivos tenderão a produzir ganhos de competitividade económica necessários à transição de modelos de competitividade e o terceiro e quarto objectivos a produzir ganhos sociais que diminuirão o risco de exclusão social pelo desemprego e de marginalização e exclusão social. Do ponto de vista dos recursos alocados resulta claro que o POPH está centrado na busca de ganhos de competitividade (84% dos recursos previstos para os eixos 1 a 7 do POPH) e visa complementarmente os ganhos sociais (16% desses recursos).

Fazendo o exercício de ligar o nível de financiamento dos eixos de intervenção aos objectivos da Agenda, conclui-se que a prioridade inequívoca do POPH é a qualificação de nível secundário da população activa (70% dos recursos previstos para os eixos 1 a 7 do POPH estão-lhe alocados).

Este objectivo que, como já foi escrito acima, é extremamente ambicioso, torna-se, neste quadro no grande objectivo do programa e na condição fundamental para o seu sucesso.

A experiência portuguesa neste domínio tem sido decepcionante.

**Figura 1. A escolarização e a conclusão do ensino secundário (2003)**



Os níveis de escolarização no ensino secundário da população jovem continuam muito inferiores à média da União Europeia e os níveis de conclusão são ainda mais baixos. O que significa que o défice escolar não é apenas o resultado acumulado pelo atraso histórico do sistema educativo mas continua a renovar-se ano após ano.

A resistência à escolarização de nível secundário, mesmo por parte dos jovens se, por um lado, reforça a coerência da afirmação desta prioridade, por outro torna particularmente difícil atingir rapidamente os objectivos propostos.

No que respeita à escolarização de adultos, o trabalho é ainda mais difícil na medida em que, como se assume no POPH, há simultaneamente que suscitar a procura e montar ainda o dispositivo institucional que permitirá a dupla certificação escolar e profissional, com a expansão dos centros de reconhecimento, validação e certificação de competências para um nível de escolaridade em que não têm experiência anterior e com a aprovação de um catálogo de formação que conferirá uma padronização e uma directividade à formação contínua co-financiada que também não tem antecedentes na experiência recente.

Trata-se, com efeito, nesta primeira prioridade, de uma forte ambição de ruptura com a situação actual.

O predomínio do primeiro objectivo no quadro da Agenda está bem expresso na estrutura de financiamento. Se o primeiro objectivo reúne 70% do financiamento dos eixos 1 a 7, o segundo acolhe apenas 14%, espalhados por uma forma de apoio inovadora à pequenas e médias empresas, pelo apoio à reforma da administração pública e pela formação avançada para a competitividade.

Os terceiro e quarto objectivos têm um peso que demonstra o carácter subordinado que têm no quadro da Agenda: 7% do financiamento para um e 9% para o outro.

Em síntese, os efeitos pretendidos pela Agenda Operacional do POPH podem ser retraduzidos em ganhos de qualificação, ganhos de modernização de estruturas e ganhos de coesão.

Os ganhos de qualificação e de modernização de estruturas, visados pelos primeiro e segundo objectivos tenderão a produzir ganhos de competitividade económica necessários à transição de modelos de competitividade e são os resultados fundamentalmente visados pelo POPH, ao passo que o ganhos sociais que diminuirão o risco de exclusão social pelo desemprego e de



marginalização e exclusão social, visados pelos terceiro e quarto objectivos são complementares dos anteriores.

Os ganhos de qualificação, em particular ao nível secundário, são o objectivo essencial do PO e aqueles a que o essencial dos recursos está votado. Os objectivos definidos neste âmbito são ambiciosos e procuram uma ruptura positiva com a realidade portuguesa nas últimas décadas, ruptura essa que suscita adesão por parte dos potenciais beneficiários na sociedade civil.

### *Coerência externa*

O POPH surge na sequência de um conjunto de instrumentos de formulação de políticas para o período em que se insere que tem uma densidade significativa.

O primeiro objectivo da sua Agenda Operacional integra as prioridades fundamentais da Iniciativa Novas Oportunidades, a qual foi acolhida também no Plano Tecnológico e no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008. O POPH será, aliás, o instrumento privilegiado de execução desta iniciativa política e dos seus objectivos ambiciosos, correspondendo-lhe directamente.

O segundo objectivo decorre do Plano Tecnológico, no que diz respeito ao apoio a transformações da estrutura produtiva e à superação do atraso científico e tecnológico. Neste último aspecto, o POPH será também o instrumento privilegiado de execução do apoio à formação avançada de recursos humanos que tem vindo a ser uma das medidas mais consistentemente desenvolvidas ao longo dos últimos anos. No que respeita aos apoios à transformação da estrutura produtiva, o POPH será um instrumento especificamente vocacionado para as pequenas e médias empresas, articulando-se com o que vier a ser feito no âmbito da Agenda para a Competitividade, que será a sede por excelência da concretização das prioridades do Plano tecnológico.

A dimensão de apoio à reforma do Estado incluída no segundo objectivo da Agenda está directamente ligada ao PNACE 2005-2008.

O terceiro objectivo da Agenda encontra-se no âmbito do Plano nacional de Emprego, incluído no PNACE 2005-2008. Neste caso trata-se da consideração de um conjunto

específico de medidas do PNE, que o POPH incluirá e co-financiará, centradas na facilitação das transições para o emprego.

O quarto objectivo da Agenda cobre a diversidade prevista pelo Plano Nacional de Acção para a Inclusão. Ao contrário do que ocorre com o PNE, em que é claro o subconjunto de medidas que será coberto pelo POPH, a articulação com o PNAI está menos esclarecida, dado que os recursos previstos parecem exíguos para a diversidade de medidas que formalmente está previsto virem a ser cobertas por apoios no âmbito do POPH.

Estes instrumentos de definição estratégica de políticas foram igualmente tidos em conta na definição do QREN, resultando que a Agenda, ao articular-se significativamente com tais instrumentos se reflecte igualmente neste quadro. Com base na informação disponível procedeu-se a uma avaliação do nível de contributividade dos objectivos do POPH para as prioridades do QREN. Do exercício resulta a existência de:

- a) uma articulação muito forte dos dois primeiros objectivos da Agenda Operacional do POPH com as duas primeiras prioridades do QREN (qualificação e crescimento sustentado)
- b) uma articulação muito forte do terceiro e quarto objectivos do POPH com a terceira prioridade do QREN (coesão social)
- c) uma articulação focalizada da intervenção no apoio à gestão e aperfeiçoamento profissional com a quinta prioridade do QREN (eficácia da governação)
- d) a irrelevância da Agenda do Potencial Humano para a quarta prioridade do QREN (qualificação do território e das cidades).

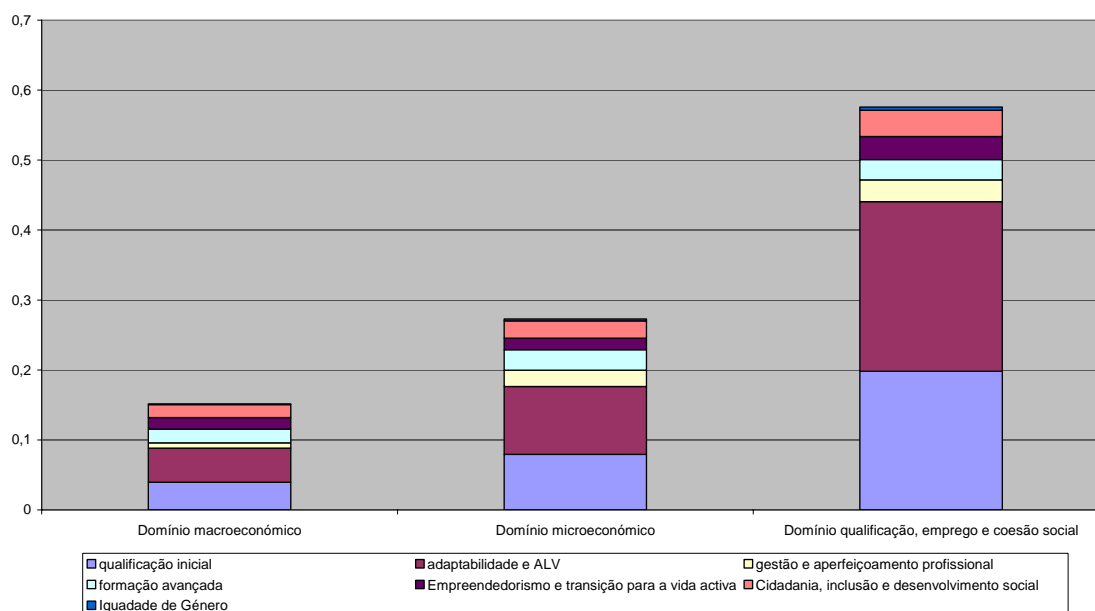
**Quadro 2. Matriz de relações entre agenda do POPH e prioridades do QREN**

Agenda Operacional do Potencial Humano		Prioridades do QREN				
Prioridades	Vertentes de intervenção	Promover a <b>qualificação dos portugueses e das portuguesas</b>	Promover o <b>crescimento sustentado</b>	Garantir a <b>coesão social</b>	Assegurar a <b>qualificação do território e das cidades</b>	Aumentar a <b>eficiência da governação</b>
Superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa, consagrando o nível secundário como referencial mínimo de qualificação	Qualificação inicial	Muito Forte	Forte	Forte		
	Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida	Muito Forte	Forte	Forte		
Promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública	Gestão e Aperfeiçoamento Profissional	Razoável	Muito Forte			Muito Forte
	Formação Avançada para a Competitividade	Muito Forte	Muito Forte			
Estimular a criação e a qualidade do emprego	Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa	Fraca	Forte	Muito Forte		
Promover a igualdade de oportunidades	Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social	Fraca		Muito Forte		
	Promoção da Igualdade de Género			Muito Forte		

A articulação da Agenda Operacional do Potencial Humano com o PNACE 2005-2008 e, por essa via, com o mais amplo contributo de Portugal para a realização da Estratégia de Lisboa revista, foi avaliada na concepção do POPH.

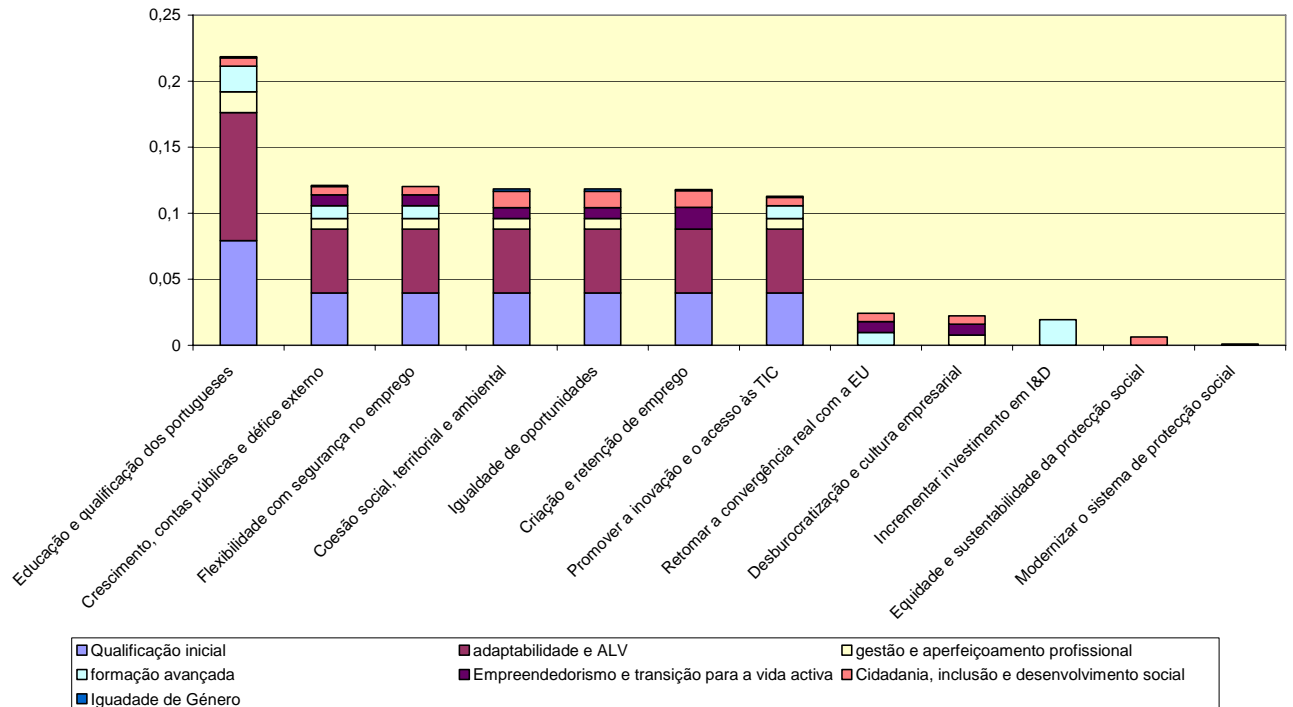
Para os efeitos desta avaliação, analisámos o resultado desse exercício ponderando a avaliação da associação das prioridades operacionais temáticas com cada domínio do PNACE pelo peso financeiro do eixo a que cada uma dessas prioridades operacionais corresponde.

**Figura 2. Articulação prioridades do POPH com os domínios do PNACE**



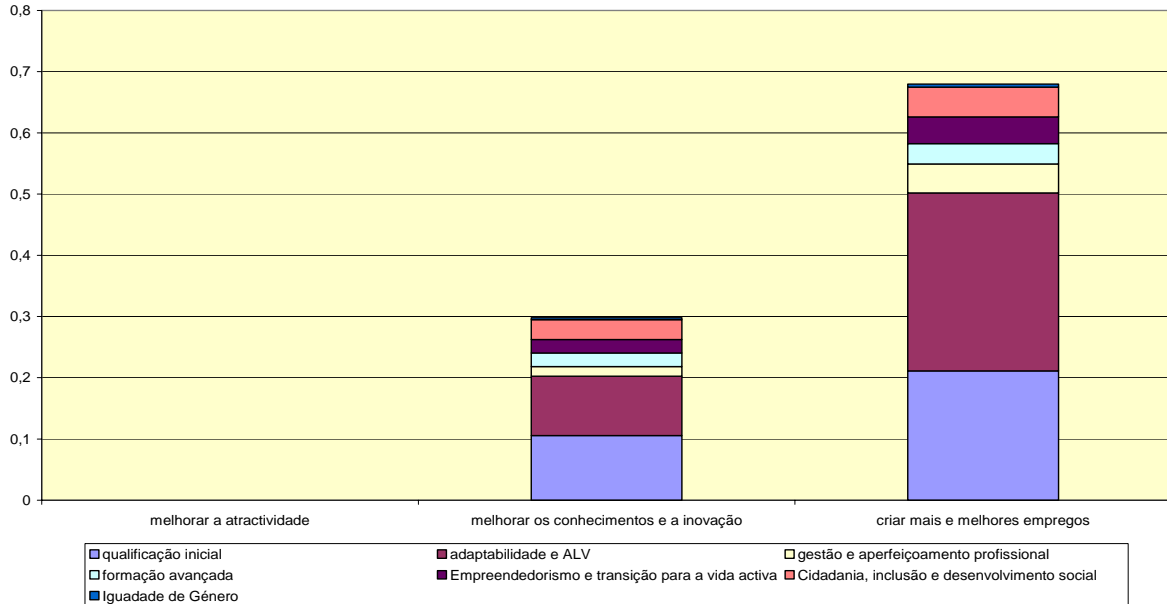
Como se vê no gráfico, resulta deste exercício que a Agenda do Potencial Humano se articula privilegiadamente com o domínio qualificação, emprego e coesão social do PNACE e, complementarmente, com o domínio microeconómico. Detalhando a análise, verifica-se que a prioridade do PNACE 2005-2008 com a qual a Agenda Operacional mais se articula é a da educação e qualificação. Com um peso financeiro menor surge a articulação, em pé de igualdade, com prioridades nos domínios do crescimento e emprego, da coesão e igualdade de oportunidades e no acesso às TIC.

**Figura 3. Articulação prioridades do POPH com os domínios do PNACE – análise desagregada**



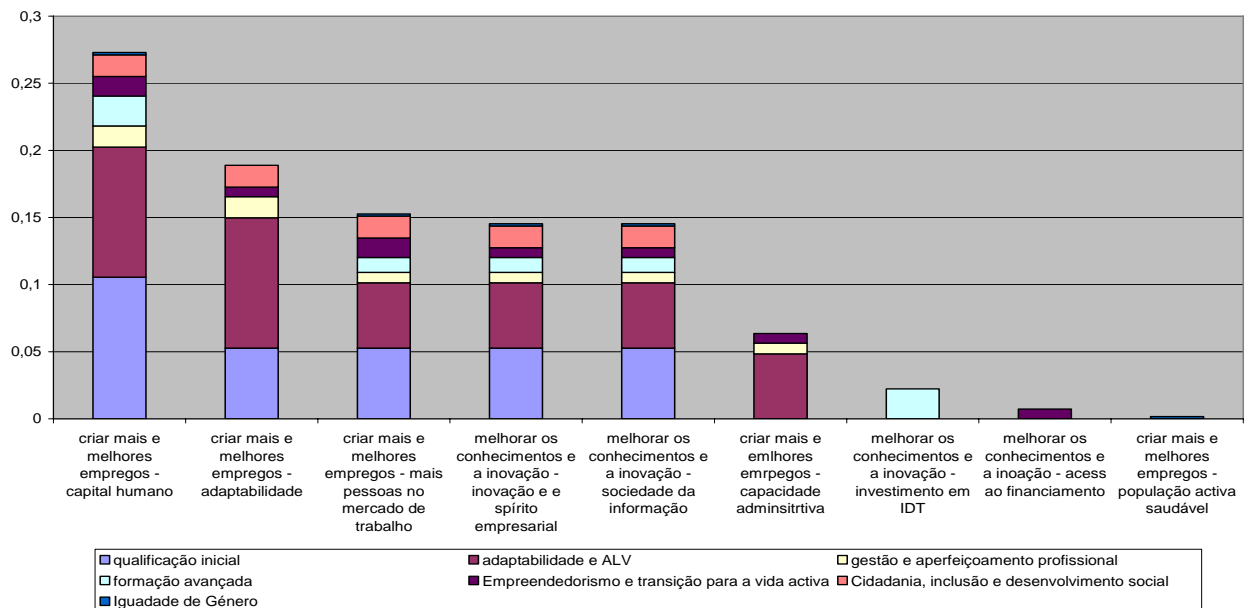
Analisámos pelo mesmo método a relação da Agenda Operacional do Potencial com as prioridades e orientações estratégicas comunitárias. Desta análise, em termos agregados, resulta que o POPH concentra os seus recursos em medidas que contribuem para a prioridade de criação de mais e melhor emprego, secundariamente para a melhoria de conhecimentos e a inovação e não tem relação com a melhoria da atractividade. Este resultado agregado é enganador, dado que nas prioridades comunitárias, a formação de capital humano que, como vimos, é uma prioridade fundamental do POPH surge como uma das vertentes da criação de emprego.

**Figura 4. Articulação prioridades do POPH com as estratégias comunitárias**



A análise desagregada da relação do POPH com as prioridades comunitárias dá uma imagem mais nítida do contributo esperado do POPH para essas prioridades.

**Figura 5. Articulação prioridades do POPH com as estratégias comunitárias – análise desagregada**



Desta análise desagregada resulta, uma vez mais, a centralidade estratégica da melhoria do capital humano para o POPH, a que se junta a adaptabilidade e o estatuto do que se prende com a sociedade de informação, como correspondendo a prioridades de segunda linha da agenda do potencial humano.

### *Utilidade global*

Pelo que se pôde considerar na análise da relevância, coerência interna e externa da Agenda Operacional do Potencial Humano, conclui-se que os efeitos esperados do PO têm incidência em diversos domínios mas com carácter desigual.

O principal domínio de mudança estratégica previsto é o da melhoria das qualificações da população. Se atingidos os objectivos, haverá uma mudança profunda das condições de base de sustentabilidade de um novo modelo de competitividade ao nível dos recursos humanos. A conjugação da generalização do acesso a formações de nível secundário por parte de jovens com a intervenção massiva em formações de dupla certificação de população em idade activa ao mesmo nível de qualificação implica uma ruptura significativa com o atraso estrutural de Portugal no domínio das qualificações escolares e profissionais.

Os efeitos de tão acentuada melhoria de qualificações da força de trabalho repercutir-se-ão necessariamente no tecido produtivo, se esta for absorvida.

A agenda operacional contribui também para a melhoria das condições de absorção dessa mão-de-obra na economia, seja pelo investimento inovador no reforço das pequenas e médias empresas, pelo apoio à reforma da Administração Pública ou pelo apoio a dispositivos que facilitam as transições para o emprego. Nestes domínios, no entanto, o seu contributo é menos ambicioso, devendo, naturalmente, esperar-se que seja no âmbito da Agenda para a Competitividade que se produza uma parte fulcral da melhoria das condições de modernização e de transformação do modelo de competitividade do país.

A par dos elementos de ruptura de ciclo, estreitamente associados à Iniciativa Novas Oportunidades, a Agenda Operacional inclui também a continuidade de opções de política que têm vindo a ser seguidas nos últimos anos e em conformidade com instrumentos

estratégicos, de que se destacam o Plano Nacional de Emprego, o Plano Nacional de Acção para a Inclusão e, mais localizadamente, o Plano Tecnológico.

Essa continuidade reflecte-se no apoio à formação avançada em recursos humanos e nas iniciativas visando a igualdade de oportunidades, bem como no apoio à transição para o emprego e, embora com novo fôlego, na consultoria a pequenas e médias empresas.

Há, ainda áreas consideradas que, sendo de forte transversalidade seriam insuficientemente avaliadas apenas pelo peso das acções específicas que lhes são votadas – em particular a reforma da Administração Pública e a Igualdade de Oportunidades. À luz das acções especificamente vocacionadas seriam áreas de prioridade insuficientemente apreciada mas, na ausência do que via a ser consagrado nos complementos de programação e nos instrumentos de gestão, qualquer avaliação do que efectivamente será consagrado ao esforço neste âmbito seria prematuro.

### **I.3. O POPH e as expectativas e aspirações dos Portugueses**

Um esforço de avaliação ex-ante tão comprimido no tempo deve ter especialmente em conta de que modo a agenda do programa em apreciação responde às expectativas e aspirações dos Portugueses, reunindo para tal as fontes de informação disponíveis.

Num estudo realizado para o Observatório do QCA III – “ A Opinião Pública e os Fundos Estruturais” (APEME, 2006), junto de uma amostra de 1205 portugueses, com fase qualitativa e quantitativa, entre Novembro de 2005 e Janeiro de 2006, podem encontrar-se importantes elementos que ajudam a enquadrar mais profundamente o POPH.

Por exemplo: a maioria dos portugueses sente-se cada vez mais europeu, avalia muito negativamente a aplicação dos anteriores dos fundos, apontando a “falta de controle” como principal razão do insucesso e responsabilizando os Governos, a ponto de se pedir maior intervenção da União Europeia.

Nesse estudo é, ainda possível observar que os portugueses esperam que se reequilibre os destinos dos fundos, diminuindo o peso do sector primário e das infra estruturas e subindo o investimento na tecnologia e na formação. Algo que está em linha com as opções estratégicas e que configura uma afinidade positiva de propósitos, que importa ter em conta à partida



- as grandes prioridades vão, claramente, no sentido do “crescimento sustentado da economia portuguesa”, apontando para a questão central da competitividade e tendo sempre presente o objectivo de (melhor e mais) emprego. A questão que se coloca, sendo indiscutível a sua relevância, tem a ver com a consistência do enunciado.

De facto, a “criação de riqueza compatível com os objectivos de crescimento e coesão desejados para a sociedade portuguesa” precisa, vitalmente, de partir da dinâmica dessa mesma sociedade. A colocação simples do tema “superar o défice estrutural de qualificações”, com tudo o que transporta de acentuação formal, de registo estatístico, no topo das prioridades, pode empobrecer a discussão e, sobretudo, dificultar a sua implementação, pelo facto de não partir ou de não mobilizar um forte apoio social como elemento da própria estratégia que se pretende implementar.

Valerá a pena integrar num enquadramento, porque não dizê-lo, mobilizador, um forte activo que reside no conhecimento informal dos portugueses – longe da escola, mas detentores de conhecimento operativo diariamente testado nas empresas e organizações. Ao contrário do que se poderia concluir apressadamente, o défice escolar formal não é sinónimo de deficit de competências, saberes, aptidões.

Mais importante: no espírito da maioria dos portugueses, dos quadros e dos trabalhadores, ainda está muito presente a forte evolução social e empresarial, que se tem registado nas últimas 2 décadas. Tem sido possível aprender muito, mesmo sem particulares incentivos certificadores. Ter isto em conta, mesmo no seu lugar de variável soft, é essencial para atingir elevada consistência num Programa obrigado à Mudança.

Por fim, no plano dos princípios chave para o exercício da programação, mais concretamente no que se refere a concentração e selectividade e da sua busca de resultados e de eficiência, talvez fosse importante explicitar a lógica de rede, que lhe dá sentido.

Concentração e Selectividade não significarão, por certo, redução do raio de acção, nem do número e diversidade de actores a envolver – uma opção que seria pouco compatível com desígnios de Inovação, nomeadamente com a necessidade de estimular a inteligência colectiva e libertar o potencial co-criador horizontal dos portugueses comunitariamente mobilizados. O modo como estes princípios se colocam ao serviço de efeitos multiplicadores de participação

dos portugueses e dos múltiplos agentes económicos precisará de ser pensado e comunicado cuidadosamente.

A equipa de avaliação realizou ainda um “focus-group” adicional para integrar uma análise aprofundada do que as orientações do POPH podem representar em termos de receptividade da procura. Enunciam-se de seguida as principais conclusões daí formuladas.

### *Atitude face ao QREN*

O focus group revela uma clara compreensão de que esta “última oportunidade” terá que estar centrada na resolução do grande problema da “falta de conhecimentos” dos portugueses, tornada mais evidente pela comparação com os novos povos de Leste.

Significativamente, o alargamento foi, perceptivamente, um alargamento cultural, que colocou o tema da educação e da formação num novo patamar, obrigando Portugal a um novo esforço de superação das falhas de qualificação académica e profissional.

O QREN surge como um investimento suplementar da UE em Portugal, contribuindo também desse modo para uma consolidação do sentimento de pertença europeia.

Pelo facto de se tratar de um instrumento económico, no seu conjunto – os quadros comunitários são vistos como apoiando o desenvolvimento económico, as empresas – este QREN mesmo que centrado na educação e formação gera naturais expectativas de ligação entre estas dimensões e o emprego.

Por muitas razões, incluindo a necessidade de romper com um passado mais opaco, os cidadãos esperam uma forte comunicação acerca deste QREN.

Importa distinguir comunicação –com tudo o que ela transporta de intencionalidade, de adequação a cada público alvo e em cada momento – de informação –mais associada a conteúdos administrativos, distribuídos sem preocupação de atingir o alvo.

### *O conceito dupla certificação*

A dupla certificação é um conceito que gera imediata aceitação no focus group, por todos os segmentos representados. Entendem-se 3 dimensões muito relevantes nesta expressão- nova e semanticamente atraente:

- educação formal, que permanece como uma aspiração dos portugueses: conseguir “chegar” a um certo nível de estudos, que no caso dos adultos também terá pressuposto um esforço pessoal que importa valorizar, fixar;
- formação de ordem profissional, gerando mais capacidade adaptativa a processos de trabalho, que se sabe ou presente podem ser substantivamente melhorados, ganhando-se outro crédito na empresa onde se trabalha;
- e, muito importante, a dimensão certificação, aportando um “selo” de validação administrativa, da esfera oficial – o institucional público, ou reconhecido pelo público, permanece como critério de verdade.

Ensaçando uma interpretação para a reacção positiva ao conceito de dupla certificação, podemos avançar algumas perspectivas:

- a dupla certificação ajuda a resolver o “paradoxo da Escola” – com tanto poder aspiracional e, ao mesmo tempo, tão incapaz só por si, de ser eficaz. Deste modo à “cultivação” da escola junta-se o trabalho, que permite aumentar o gosto pela escola;
- o padrão de personalidades mais admiradas na sociedade portuguesa inclui empresários, que juntam precisamente qualificações académicas e técnico-profissionais;
- o conceito introduz uma dimensão de “justiça” na avaliação de uma pessoa: pode ser “um péssimo aluno” e um “excelente profissional”, criando-se assim um novo equilíbrio mais consentâneo com a realidade.

Dado interessante do focus group é a discussão que se estabelece a propósito da liderança do processo de dupla certificação: Ministério da Educação ou do Trabalho?

Apesar dos discursos em torno da “dupla liderança”, da inter ligação entre as duas áreas estar presente no focus group, é patente a preocupação em ver o Ministério da Educação em lugar destacado – argumento baseado na sua “natural” vocação para certificar graus académicos.

Acrescerá a esta argumentação a menos positiva imagem dos cursos profissionais, mais ligados ao Ministério do Trabalho ou IIEFP, conhecidos na prática, ou por “interposta pessoa” por todos os participantes no focus group.

Esta herança de múltiplos cursos, apressados, desajustados sem outro critério, muitas vezes, que não fosse uma espécie de estratégia ocupacional ou de “politicamente correcto” constitui um problema sério a enfrentar no desenho das próximas ofertas formativas.

Compreende-se, assim, que um curso profissional adquira outro valor ao associar-se a uma oferta educativa, mais formal mas também mais socialmente reconhecida.

### *A importância do 12º Ano*

O 12º ano de escolaridade constitui-se como uma verdadeira Marca Educativa, no sentido em que é uma expressão com elevada notoriedade, com um forte conjunto de associações positivas:

- 12 anos de estudos é, no quadro tradicional português, muito tempo de estudos, revelando para a sociedade uma capacidade intelectual “acima da média” para quem atingiu este patamar;

- introduz uma nova linguagem, que permite uma profunda demarcação com os massificados “4ª classe” e “5º ano dos liceus” ou, ainda “ a escola técnica”, equivalendo de modo mais amplo, a uma nova época histórica;

- está na fronteira com a universidade, que embora possua um charme próprio, tem vindo a ser relativizada a partir da não colocação massiva de licenciados no mercado de trabalho – uma situação geradora de uma indisfarçável perplexidade.

“Chegar ao 12º”, “ter o 12º ano” constituem elementos de afirmação social relevantes e podem funcionar como motivações suficientes para atrair adultos e atenuar as tentações de abandono precoce por parte dos jovens, desde que se verifiquem algumas condições:

- acompanhar o curriculum educativo formal com oferta formativa mais prática, em geral (“eu gostaria de ter acabado o 12º ano em ourivesaria”) ou mais profissionalizante, de modo mais particular.

Interessa sublinhar esta dupla acepção: para o tipo de pessoas presentes no focus group, falando por si, pelas sua famílias e pelo que conhecem à sua volta, a questão do 12º pode passar pela incorporação de módulos mais práticos:

- algo que tem que ver com a afirmação da sua própria individualidade, da dificuldade em diluir-se em programas pré formatados e demasiado universais, um traço irreversível da contemporaneidade;

Mas também pode passar pelo modo como essas aprendizagens formativas se articulam com a actual ou próxima actividade profissional:

- a junção do saber actualizado em termos profissionais com a prestigiante 12º aumenta sensivelmente o valor do actual ou futuro empregado, sendo crítica a qualidade do formador, já que do lado do professor se espera um cumprimento “clássico”.

Todo este quadro de opiniões, revela que do lado da Procura não há tanto uma preocupação estatística pelo deficit de qualificações, antes se observa uma vontade pronta a ser activada de ganhar outro patamar de educação – formação, pessoal e socialmente útil.

A ideia de “tirar” este 12º numa escola secundária pública é vista como adequada, sem que sejam rejeitados outros cenários públicos ou privados. Mas o espaço escola pública ganha intensidade:

-por um lado configura-se como o território natural do ensino certificado, havendo em situações de regresso a esse espaço uma espécie de “ajuste de contas” psicológico com um percurso interrompido;

-por outro, cresce um sentido de rentabilidade económica, um outro quadro mental dos portugueses atentos a uma nova racionalidade, sendo “óbvio” que interessa otimizar equipamentos e recursos humanos presentes nas escolas.

### *O conceito Catálogo de ofertas formativas*

De novo estamos perante condições de adesão expressiva por parte da Procura. A ideia de um catálogo, menu de cursos, módulos de formação, nomeadamente quando seja complementar ao 12º gera imediato interesse, pelas seguintes razões:

- significa que há um trabalho prévio, racionalizador do que há para aprender. No focus group quer-se acreditar que as escolhas terão um critério de afinidade com as necessidades mais procuradas no mercado de emprego, nesta altura. Por isso, defende-se que não haja um leque excessivo de opções;
- a liberdade de escolha gera uma surpresa agradável, na linha da importância concedida à expressão da individualidade;
- a fixação num catálogo oficial equivale a dizer que há condições de reconhecimento pelos vários stakeholders, nomeadamente empresários, empregadores;
- a inserção de uma oferta formativa certificável, num catálogo acessível ao público, introduz uma possibilidade de valorização de produtos e serviços colocados no mercado, quer dizer que há possibilidade de aumentar as vantagens competitivas face a concorrentes não certificados.

O formato Catálogo remete, ainda, para um outro quadro de expectativas: o da articulação com o conjunto da economia e, mais precisamente, com o conjunto do mercado de emprego.

De facto, imagina-se que o trabalho de compilação das melhores ofertas, devidamente territorializadas –segundo nível de complexidade – se insere numa visão alargada da realidade.

É que, embora “só” empiricamente, os portugueses estão a entender o que é uma sociedade em rede, percebendo e esperando uma forte interdependência entre factores e actores que noutros modelos sociais estavam soltos, sem implicabilidade directa entre si.

Dito de outro modo, o Catálogo é válido e coerentemente contemporâneo na razão directa em que enunciar e agilizar links com outras instâncias sócio profissionais e, mesmo, empresariais.

É neste contexto que surge recorrentemente a afirmação de uma necessidade de ter ajuda para aprender a mudar, no sentido de incorporar um indispensável nível de novo conhecimento para utilizar, em particular, nas micro e pequenas empresas.

Os empresários (uma engomadaria e um empresa de construção civil) presentes no focus group pedem, de certo modo, um Catálogo “com modo de usar” e, se possível, com instruções para várias etapas da cadeia de valor- algo a que o POPH corresponde com a sua visão de consultadoria para a formação.

#### **I.4. O POPH e o quadro mental dos actores a mobilizar**

No desenho do diagnóstico interessará compreender, com alguma profundidade, o quadro mental em que se move cada um dos principais actores, nomeadamente num contexto de aquisição e gestão de conhecimento.

As mudanças de que o país necessita requerem um elevado nível de motivação de cidadãos, empresários de PME's e de funcionários da Administração Pública, dinamizando novas lideranças susceptíveis de disseminar as mensagens do POPH em termos de melhoria de qualificações. Uma reflexão sobre a sua actual forma de se verem a si mesmos e ao país, pode estabelecer-se nos seguintes termos:

##### *a) Cidadãos*

Os últimos anos revelam uma forte tendência das classes médias urbanas no sentido de uma Abertura ao mundo, expressa em comportamentos intensos de mobilidade, viagens para o estrangeiro. Ou num plano mais indirecto, visível na velocidade de adesão à TV Cabo ou, mesmo, à Internet.

Nas famílias, os mais novos assumem um evidente protagonismo, interferindo activamente em múltiplos processos de decisão de compra de bens e serviços, beneficiando da sua vida em rede. As crianças e os jovens alimentam este novo espírito cosmopolita português, sinalizando a predisposição para a aprendizagem de conteúdos relevantes para uma globalização bem sucedida.

A sociedade portuguesa apresenta sinais de uma mentalidade muito mais aberta, do que a dos aparelhos institucionais que a enquadram. As empresas já há algum tempo o evidenciam e isso explica a multiplicação de experiências bem sucedidas de presença na economia global. O fenómeno novo da imigração, embora fundamentalmente determinada pela extensão artificial de um modelo de crescimento que importa superar, introduz novos cambiantes de abertura no modelo até agora baseado na emigração. A forte internacionalização do sistema científico abriu novos caminhos às elites, contrariando a tendência para a reprodução endógena do conhecimento nessas organizações. Esta observação – sistematicamente presente em múltiplos estudos de opinião – tem fortes implicações, ao nível de diagnóstico, ajudando a formatar conteúdos e modelos organizacionais.

A exposição das pessoas ao exterior no real e no virtual gera conhecimento, que é sentido como tal, mesmo quando é fragmentado. Viver em rede obriga a constantes adaptações, a adquirir novas competências, a saber coisas diferentes e em constante actualização. Podemos falar, neste sentido, de inscrição na fileira do conhecimento de muitos destes comportamentos mais cosmopolitas.

A par da Abertura ao Mundo, outro fenómeno parece estar a ocorrer: há alterações em curso na relação com o Estado, que vão no sentido da procura de uma outra relação de Confiança.

Também nos últimos anos têm surgido novos tópicos no discurso do cidadão comum, de ordem económica, com a linguagem da gestão – algo que percorre a experiência nos locais de trabalho, que faz primeiras páginas na imprensa, que renova o casting das grandes figuras mediáticas, agora também compostas por líderes empresariais.

A incorporação de conceitos e de figuras do mundo empresarial no quotidiano dos portugueses tem, entretanto, um poderoso reforço temático: o papel mais activo do Estado, nomeadamente da sua máquina fiscal a assumir um registo muito assertivo junto dos contribuintes.

“De repente” muitos portugueses terão compreendido a natural obrigatoriedade de ter os seus impostos em dia e com transparência, o que os conduz a um novo patamar de relação com o Estado: o de uma relação bidireccional, em que se o Estado exige, o cidadão torna-se, por sua vez, mais exigente, mais interessado no destino das suas contribuições.



A sociedade civil torna-se mais independente e madura, aspirando por esse motivo à elevação do patamar qualitativo do diálogo que, numa moldura democrática, ela deve manter com o Estado.

Este quadro constitui uma poderosa oportunidade para recriar a Confiança, relançar (ou criar pela primeira vez, de modo consistente) uma mentalidade cívica, mais comprometida e capaz de juntar ao interesse individual o interesse colectivo.

Dito de outro modo, abre-se uma oportunidade soberana ao QREN e ao POPH para cerzir um novo Contrato Social entre o Estado e a sociedade civil, aos seus vários escalões de interlocução qualificada. Um Contrato Social em que o Estado deixa de querer submeter os parceiros sociais e territoriais para, bem pelo contrário, construir um pacto de confiança assente no respeito mútuo, numa parceria para o desenvolvimento, e numa relação de paridade perante a tarefa de pensar e realizar o futuro colectivo.

#### *b) Empresários de PME's*

Se, para os cidadãos, o tempo é de Abertura ao Mundo e de refazer a sua relação de Confiança com o Estado, reposicionando-se como utente e contribuinte, para os empresários este é um momento de tensão, que precisamente o QREN e, em particular, o POPH pode ajudar a resolver de modo positivo.

O contexto competitivo torna-se realmente global, surgindo a uma velocidade dificilmente gerível novos produtos, novos modelos de negócio, novos preços, novos actores. Daqui está a resultar uma acelerada consciencialização da necessidade de dispor de mais e melhor conhecimento.

Sendo certo que a génese típica de uma PME assenta num saber fazer do seu promotor, não é menos certo que esse saber fazer muito rapidamente se revela insuficiente para acompanhar as sucessivas reconfigurações de mercado, próprias de uma sociedade em rede.

Definimos como traço essencial de diagnóstico do empresário PME a existência desta tensão entre a consciência de falta de conhecimentos à altura dos novos desafios e a extrema dificuldade cultural em aceder a esse conhecimento.

De facto, o empresário identifica as fontes de conhecimento: a universidade, as consultoras, os seus próprios quadros e trabalhadores. Mas, para cada uma delas, encontra resistências, muito em linha com a mentalidade empresarial portuguesa tradicional e com a fraca qualificação académica dos dirigentes.

Não é fácil ir à universidade – a universidade também não costuma ir ao encontro das empresas – não há sintonia de linguagem, não há identificação clara de possíveis interlocutores. No limite, começa-se a criar a ideia de que o conhecimento que lá reside não se aplica à realidade empresarial.

Outra fonte possível está nas consultoras, em formato mais de grande companhia ou de consultor individual. A grande barreira começa no preço percebido, pouco ajustado aos padrões de remuneração das PME's e continua-se pela dúvida acerca da implementabilidade das recomendações – dúvida das soluções e da sua aderência ao negócio e dúvida sobre a capacidade de actuar sistematicamente depois da saída do consultor.

Enfim, dentro de cada empresa poderá haver recursos de conhecimento pertinente, mais ou menos formais, mais ou menos actualizados. Mas, nova barreira pode emergir: a do tipo de relacionamento, frequentemente muito verticalizado, hierarquizado. O empresário não está habituado a confessar desconhecimento e não quer perder autoridade.

A tensão “consciência da falta de conhecimento – dificuldade de acesso às fontes” configura uma muito séria “falha ou imperfeição de mercado” que pode desembocar em dois cenários de sentido oposto:

- um cenário paralisante, de prolongamento do actual estado de coisas, fazendo adaptações tácticas, que mais tarde ou mais cedo se pode exprimir no fim da empresa ou na sua alienação total;
- um cenário criativo, de procura activa de ligações em rede, de estabelecimentos de novas intermediações com outros parceiros – portadores de níveis mais avançados de conhecimento,

gerando uma espécie de contaminação positiva da própria empresa, criando dinâmicas naturais – mesmo que externamente motivadas – de aquisição de conhecimento.

Tendo em conta que o POFC e os PO Regionais elegem como públicos empresariais, respectivamente, as médias e grandes empresas e as pequenas e micro empresas, a dinamização de novas condições de procura de qualificações e o seu “matching” com as apostas do POPH proporciona a este último um desígnio de grande relevância, que seria necessário acautelar em termos de modelo de governação.

### *c) Administração Pública*

A caracterização feita de Cidadãos e Empresários revela o peso que o factor individual representa na economia do conhecimento – ter mais ou menos conhecimento implica directamente no desempenho de cada um, não havendo grande margem para diluição em grupos mais alargados.

Esta asserção é fundamental para marcar a diferença com o que tem sucedido na generalidade da Administração Pública. Aqui, o colectivo, o serviço sobrepõe-se frequentemente a cada funcionário – a ausência histórica de uma cultura de mérito e de incentivo à qualidade do desempenho tende a desresponsabilizar cada indivíduo, ou pelo menos a atenuar o seu sentido de motivação.

O quadro mental de quem trabalha na AP está atravessado de histórias incompletas, algo desligadas:

- o poder social perde alguma relevância, alguma centralidade. O palco tende a ser mais facilmente ocupado pela iniciativa privada em áreas historicamente do sector público. A AP tem dificuldades em gerar um discurso atraente, a sua imagem não tem brilho;
- o poder processual acaba por ser diminuído à medida que as tecnologias de informação automatizam esses processos e que o cidadão consegue aceder à rede.

A falta de articulação política, no sentido de um fraco envolvimento com o destino do país e das comunidades que serve, um certo sentido de sistema auto regulado, auto alimentado pode levar a que a um modelo burocrático clássico esteja a suceder um modelo tecnocrático –

muda-se de técnicas de processamento manual para processamento digital, mas a atitude de base não se altera.

Se muitos cidadãos, enquanto tal, estão já a viver uma nova sociedade aberta, se os empresários vivem em tensão face ao conhecimento de que precisam vitalmente, na Administração Pública vive-se numa lógica de pré-requisitos, de procura de nivelção com o resto da sociedade e das instituições.

## **I.5. O POPH e a mudança estrutural do modelo de crescimento e desenvolvimento da sociedade portuguesa**

O POPH parte de um diagnóstico da transição económica que o país atravessa, cujos contornos e extensão empresariais são ainda insuficientemente conhecidos, que já foi formulado no QREN e que surge bem sustentado na avaliação ex-ante deste instrumento. A tese de partida é a de que Portugal se encontra em transição de um modelo extensivo de crescimento económico para um de produção de elevado valor, a qual marcará todo o período de intervenção do POPH e que este deve ser contributivo de tal desígnio. A reflexão sobre as mudanças organizacionais e institucionais necessárias para acelerar e sustentar essa mudança é, entretanto, insuficiente senão nula, questão que penaliza a avaliação do caminho crítico da programação orientada (como a do POPH) para favorecer essa transição.

Os limites do modelo extensivo de crescimento económico encontram-se evidenciados na evolução ao longo da última década dos indicadores de investimento, produtividade e emprego. A economia portuguesa tem, face à europeia, um diferencial positivo de investimento persistentemente, mas em tendência de descida, que se associa a um nível de emprego mais favorável que o da UE e a índices de produtividade desfavoráveis.

Portugal necessita, pois, de retomar um ciclo de investimento intenso e que ele se repercute num choque de produtividade da economia portuguesa e não apenas nos níveis de emprego.

De facto, tal como se escreve no diagnóstico do PO, “a participação no mercado de trabalho, quando medida pela taxa de emprego, revela que Portugal ultrapassou as metas fixadas pela Cimeira de Estocolmo para 2005 para a taxa global de emprego (67%) e para 2010 para os

trabalhadores mais velhos (50%) e a fixada pela Cimeira de Lisboa para 2010 para as mulheres (60%), encontrando-se próximo da meta global (70%)” (Projecto de POPH: 7).

Consequente e coerentemente, deve inferir-se que o problema central que este PO vai enfrentar não é o da sustentação dos níveis actuais de emprego, aliás favoráveis pelo benchmark comunitário, mas o da contribuição para que o seu volume se mantenha face a uma previsível e necessária alteração da estrutura e perfil deste. O que implica uma melhoria geral dos níveis escolares e uma boa capacidade de apoio à transformação da estrutura económica.

Caso não ocorressem rupturas de tendência nem no plano económico nem no funcionamento do mercado de trabalho, tudo aponta para que o país teria uma progressão do nível de emprego fortemente associada à capacidade de resistência do modelo económico em condições adversas.

### ***1.5.1. Qualificações: situação, progressos e debilidades***

As debilidades reveladas pela sociedade portuguesa em matéria de níveis de instrução/qualificação e de dotação do que os economistas tendem a classificar como capital humano constituem, aparentemente, um dos raros domínios consensuais entre especialistas e observadores em geral. A crueza das comparações internacionais, a evolução contraditória dos indicadores de fluxo e de stock em termos de instrução, a resiliência dos problemas do abandono e do insucesso escolar, o lento despertar da sociedade e das famílias para padrões consistentes e persistentes de valorização social da educação constituem manifestações, entre outras, largamente reconhecidas por uma grande maioria de instituições com intervenção nestes domínios.

Tal como aliás se verifica entre os economistas que trabalham quantitativamente sobre indicadores de capital humano, as margens de consenso tendem a ser mais estreitas quando se entra no domínio da qualidade do capital humano que se pretende formar. Esta questão é tanto mais pertinente quanto mais se vem enraizando a ideia de que essa qualidade depende não só da consistência e robustez dos programas curriculares e dos conhecimentos ministrados, mas também e muito fortemente das condições e dos modelos organizacionais em que a educação/formação é realizada. Não será certamente por acaso que a mediatização e discussão dos resultados decepcionantes que Portugal tem vindo a apresentar nos chamados indicadores de PISA não têm gerado o mesmo tipo de consensos.

Adicionalmente, tal como é sublinhado nos trabalhos de avaliação intercalar 2003 e 2005 não só do POEFDS mas também do QCA III em geral, o problema central da sociedade portuguesa não pode nem deve reduzir-se a um simples problema de aumento generalizado de níveis de instrução/qualificação da população, designadamente da população potencialmente activa, por mais importante e desafiador das consciências que esta meta se apresente aos olhos de todos.

O rigor com que o problema é formulado é fundamental para desenhar políticas públicas consequentes. Ora, o défice comparativo que a sociedade portuguesa apresenta nestes domínios tem de ser situado no contexto da difícil e complexa mudança estrutural em que o

País está envolvido: como passar de um modelo com grande capacidade de criação de emprego eminentemente desqualificado para um outro, não necessariamente capaz de atingir os mesmos ritmos de criação de emprego mas seguramente susceptível de criar melhor (isto é, mais qualificado) emprego.

Esta questão é parcialmente acusada no diagnóstico do POPH quando se analisa a relação entre emprego, investimento e produtividade, apresentada como um processo de transição de um “modelo extensivo à produção de elevado valor”. Sublinhe-se que não se trata apenas de assegurar essa transição. Trata-se de o conseguir sem quebras socialmente incómodas do ritmo de criação de emprego, tendo em conta os padrões actualmente existentes de protecção social no desemprego, cujas margens de alargamento não são muito significativas, dado o nível de práticas de fiscalização e regulação do seu exercício na prática.

Ao contrário do que sucedeu nos dois ciclos económicos imediatamente anteriores, tudo leva a crer que a fase expansionista que se espera duradoura vá gerar taxas de desemprego superiores às observadas no último pico de actividade, evidenciando que, embora tardiamente face aos padrões observados em outras economias europeias, a dimensão estrutural e não cíclica do desemprego começa a emergir. A evolução recente das taxas NAIRU em Portugal sugere esse comportamento previsível.

Toda esta introdução serve para evidenciar que estes aspectos de diagnóstico estão longe de merecer consensos similares aos referidos no início deste texto. Não podemos ignorar que, tal como é referido no diagnóstico do POPH, Portugal continua a apresentar elevadas taxas de emprego no contexto comparativo europeu, ocultando aparentemente a dimensão desse problema.

Mas o que importa aqui destacar é que o problema das qualificações da sociedade portuguesa constitui uma manifestação parcelar de uma questão mais vasta que é o da mudança estrutural da economia portuguesa e do seu perfil de especialização em bens transaccionáveis. Certamente que não pode deixar-se de continuar a apostar na melhoria da oferta de qualificações (em termos de quantidade e de qualidade), não esquecendo a necessidade de encontrar soluções para certificar trajectórias pessoais de trabalho e de vida realizadas segundo o conhecido modelo de entrada precoce no mercado de trabalho quando a conjuntura

o permitia. No entanto, o desafio da mudança estrutural e do novo papel a reservar aos investimentos em qualificação ganha-se também na alteração da estrutura da procura de qualificações, não apenas nos ganhos de oferta.

Para além disso, essa mudança estrutural processa-se num momento particularmente agudo de evolução do processo de globalização. Quer isto significar que a melhoria da retribuição material que há-de acompanhar a melhoria de qualificações da população empregada (um critério em última instância de qualidade do emprego) é na economia global que tem de ser viabilizada. Ora, são conhecidas as dificuldades nesse contexto de uma parcela relevante da economia nacional. Às vagas de abertura das empresas portuguesas observadas, primeiro, no período que antecede o 25 de Abril (o chamado efeito EFTA) e, depois, nos anos 80 coincidente com o grande esforço de modernização de equipamento dos sectores mais tradicionais, terá de suceder uma “terceira” vaga de abertura, integrando não só a demanda de novos mercados para a exportação, mas correspondendo também a uma participação mais activa na internacionalização dos processos produtivos.

Várias implicações decorrem desta conclusão.

A primeira aponta para que a articulação entre as condições de oferta e de procura de novas qualificações se constitua em critério de qualidade dos processos educativos e de formação e das políticas públicas que pretendem intervir nessa matéria. Estamos a falar de um grande passo, pois os sistemas educativo e de formação carecem de mecanismos regulares de percepção e escrutínio claros e atempados do potencial de procura de qualificações.

A segunda implicação, como corolário da primeira, aponta para uma mais forte proximidade dos sistemas educativo e de formação às empresas e às suas estratégias com efeitos na procura de qualificações. A necessidade de garantir uma forte proximidade neste domínio deverá, em nosso entender, traduzir-se pela discriminação positiva das instituições que, nos respectivos sistemas, sejam capazes de melhor assegurar essa condição. Designadamente, pareceria de bom senso e com resultados esperados garantir a capitalização da experiência de tais instituições (Escolas Profissionais, por exemplo). A injeção de iniciativa privada no sistema corresponde a um outro processo de abertura de que a sociedade portuguesa está fortemente carenciada.



Neste caso, trata-se de uma abertura “cá dentro”, essencial para confronto de processos de gestão e de eficiência, contribuindo para a erradicação das inércias corporativas.

Uma terceira implicação diz respeito à necessidade de encontrar domínios motores da mudança estrutural em matéria de procura de qualificações.

A capacidade de absorção que a administração pública revelou no período mais recente em termos de jovens licenciados apontaria, em princípio, para uma alavancagem significativa da procura de qualificações na economia portuguesa. No entanto, não só a sustentabilidade desse período se revelou impossível de assegurar, como ele não conseguiu produzir efeitos indutores capazes de alavancar no sector privado um processo similar. Teremos de esperar ainda algum tempo (provavelmente uma década) para que o saneamento financeiro das contas públicas e da máquina geradora de despesa em que a administração pública se constituiu permita que o processo de modernização administrativa possa representar um factor mais decisivo de alavancagem da procura de qualificações em termos de emprego.

Mesmo assim é de estimar que, em matéria de melhoria de qualificações na administração pública central e local por via da formação profissional, existam ainda significativas margens de progressão. O salto qualitativo nesse domínio exige que seja percebida a necessidade de criação de gestores de formação na grande maioria dos serviços, com intervenção articulada com modelos mais avançados de avaliação de desempenho. Conhecem-se experiências positivas e com grande capacidade de difusão de processos de formação-acção que tiveram na figura dos gestores de formação verdadeiros agentes catalizadores, com a vantagem de estarem centrados em processos de modernização e reorganização de serviços induzidos pela aplicação de tecnologias de informação e comunicação com implicações em termos de funções de “back-office” (centralidade dos efeitos do PRACE).

Escasseiam, por isso, plataformas motoras da mudança estrutural em termos de qualificações. O Plano Tecnológico constitui um desses potenciais, embora as condições concretas da sua progressão e operacionalização tendam a reduzir o seu impacto em termos de estratégias empresariais indutoras de níveis mais elevados de procura de qualificações.

É conhecida a dificuldade das grandes opções do Plano Tecnológico se traduzirem numa viragem decisiva do sistema científico e tecnológico nacional. Nas condições actuais de estrutura e organização do sistema nacional de inovação, a evolução previsível será no sentido de aumentar o nível de emprego científico. Sendo este um dado positivo convém relevar, no entanto, que a inserção de doutores e mestres nas organizações não poderá constituir-se na alavanca decisiva de um novo paradigma de procura de qualificações, por mais relevante que seja necessário melhorar o rácio “Inserção de doutores e mestres nas empresas / bolsas co-financiadas”. Para que isso acontecesse, o Plano Tecnológico teria de se apoiar menos na componente científica “stricto sensu” e mais na componente de I&D/inovação mais próxima da dinamização de empresas de base tecnológica e da melhoria do conteúdo em tecnologia de empresas hoje classificadas de baixo e médio nível de incorporação tecnológica. Voltaremos a esta questão em sede de comentário à coerência externa do POPH.

Do ponto de vista da estrutura e coerência do POPH há que sublinhar que a articulação Ministério da Educação – Ministério do Trabalho e Solidariedade Social – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior será sempre nas condições estruturais actuais menos indutora de procura de qualificações nas empresas do que a assegurada por uma plataforma de integração com o PO da Competitividade (Ministério da Economia e Inovação).

Neste contexto, não pode ainda ignorar-se o potencial de indução de procura de qualificações que pode ser concretizado através de esforços que tenderão a ser divididos entre os PO regionais e o PO da Competitividade e que consistirão na estruturação para o mercado de clusters emergentes. A vertente do turismo – saúde, a aposta na valorização de actividades em torno do mar e a eventual organização de uma pool de empresas nas bio-ciências (pólo de Cantanhede, por exemplo). No entanto, essas novas frentes de “start-up’s” dificilmente poderão assumir a curto prazo o estatuto de plataforma motora.

Tal como já foi anteriormente referido, temos aqui de novo um factor crítico de viabilização da subida dos índices de qualificações. A cooperação em territórios específicos do POPH, do POFC e dos PO regionais no âmbito da valorização integrada de clusters emergentes e da consolidação do processo de modernização dos sistemas produtivos locais mais consolidados (Norte difuso e Centro litoral norte e sul) reveste-se de particular importância.

Resumindo, do ponto de vista da qualidade do diagnóstico de suporte ao POPH, podemos avançar a convicção de que o programa ganharia com um enunciado mais claro e afirmativo do problema base do défice de qualificações, integrando-o no problema mais geral de mudança estrutural da economia portuguesa e da necessidade de induzir um novo paradigma de procura de qualificações. Claro está que esse enunciado apontaria para uma agenda política que extravasaria a agenda do Ministério que vai gerir o POPH. No entanto, há que reconhecer que os esforços de qualificação da população portuguesa que constam dessa agenda política serão a prazo influenciados pelo tipo de mudança estrutural que seja viável induzir.

Ora, ao contrário do sucedido em outros períodos de programação, a preparação do POPH faz-se numa mais efectiva articulação com a agenda política do Governo. Sabe-se ainda que essa agenda é mais clara e incisiva em matéria de oferta de qualificações e de melhoria dos indicadores associados da população portuguesa do que em matéria de inovação tecnológica e de melhoria consequente de procura de qualificações. Falando claro, a agenda política que emerge da iniciativa Novas Oportunidades é menos opaca do que a veiculada pela bandeira do Plano Tecnológico. Esta última tem vindo perigosamente a centrar-se na componente de TIC-modernização administrativa e a perder força (sabe-se porquê) na sua ambição de induzir um novo paradigma tecnológico para a economia portuguesa.

Deste ponto de vista, o diagnóstico de suporte ao POPH ajusta-se bem à agenda política das Novas Oportunidades, ajustando-se à centralidade financeira dos dois primeiros eixos. Fica aquém da oportunidade de, uma vez por todas, ultrapassar o “falso consenso” sobre o tema das qualificações, introduzindo o tema da procura e privilegiando as soluções instituições que garantam uma maior proximidade às dinâmicas empresariais.

## ***1.5.2. Coesão Social e Inclusão***

Um dos pilares de intervenção do POPH 2007-2013 é o que diz respeito à coesão, inclusão e desenvolvimento social, entendendo-se este de modo bastante amplo, integrando as questões da pobreza e exclusão social, da cidadania e participação cívica, da discriminação social de grupos particularmente vulneráveis, e ainda, da igualdade de género e da conciliação entre vida profissional e vida familiar. É, por isso, uma área na qual o diagnóstico (para uma adequada actuação) deveria cobrir todas as componentes atrás enunciadas. As opções da selectividade e da concentração dos investimentos estão aqui bem espelhadas, para além, de no conjunto do POPH, ser esta a área de intervenção com uma dotação menor de recursos financeiros.

O estudo prévio realizado para esta área (Capucha e outros, 2005) debruça-se sobre este conjunto alargado de questões relacionadas com a exclusão, a pobreza, a igualdade de oportunidades, a cidadania e a participação social. Foi considerado igualmente o Plano de Acção para a Inclusão Social 2006-2008, de onde se elegeram as seguintes 4 dimensões fundamentais: (a) pobreza persistente; (b) emprego e qualificações; e (c) grupos vulneráveis (pessoas com deficiência e incapacidade e população imigrante).

Destaca-se destes dois contributos essenciais para a intervenção no domínio da coesão e da inclusão social, alguns dados empíricos (constantes no PNAI 2006-2008, POPH, estudo prévio e outros estudos de especial interesse e enfoque nestas temáticas) que nos permitem compreender a extensão, profundidade e especificidades dos fenómenos que concorrem neste campo e que são utilizados para o mapeamento do contexto nacional. São eles:

- Os rendimentos das famílias portuguesas têm vindo a registar evoluções positivas, principalmente, a partir da segunda metade da década de 90.
- 21 % da população portuguesa vivia, em 2004, abaixo do limiar da pobreza, não obstante os progressos verificados entre 1994 e 2001, mas ainda acima da média da União Europeia a 25 países (16%).
- 15% da população portuguesa vivia abaixo do limiar da pobreza em 2001, e em pelo menos 2 dois 3 anos precedentes, demonstrando o carácter persistente da pobreza em Portugal, que atinge em particular, os idosos (24% estão expostos a

este tipo de situações de pobreza) e as crianças (22%). Estas últimas assistiram, de 1995 a 2001, a um ligeiro agravamento da sua situação, enquanto que os primeiros obtiveram uma ligeira melhoria das suas condições sociais. 23% das crianças portuguesas, em 2004, eram pobres, e 29% dos idosos estavam inseridos também nesta categoria, que atinge principalmente as extremidades do ciclo de vida. A condição de reformado reforça também a inserção nas categorias de pobreza, essencialmente, para os que auferem pensões de valor muito baixo e em situações de grande vulnerabilidade social.

- 18,7% das famílias portuguesas encontravam-se, em 2001, em situação de privação, ou seja, não conseguiam aceder a um nível mínimo de bem-estar assente em múltiplos aspectos do bem-estar dos indivíduos e das famílias.
- Portugal apresenta o grau mais elevado de desigualdade na distribuição dos rendimentos. Em 2004, enquanto que em Portugal a proporção do rendimento recebido pelos 20% de maiores rendimentos da população face aos 20% de menores rendimentos, era 7,2 vezes superior; na UE era de 4,8.
- As desigualdades de género são evidentes: as mulheres estão mais expostas a situações de pobreza (22%) em comparação com os homens (20%); as diferenças de rendimento e a posição face à linha de baixo salário em função do género são significativas (16% das mulheres estão abaixo desta linha, enquanto que apenas 7,5% dos homens enfrentam esta situação);
- As mulheres auferem salários menores desempenhando as mesmas funções que os homens; trabalham diariamente mais horas, se conjugado o trabalho pago e não pago; têm maiores dificuldades em conseguir cargos de direcção e de chefia nas suas carreiras profissionais; encontram-se sobrecarregadas com a realização e responsabilidade pelas tarefas domésticas; são as principais prestadoras de cuidados às crianças e aos idosos nas suas famílias, bem como a outros dependentes (Torres e outros, 2004). Todas estas tendências são bastante mais acentuadas nas classes sociais mais baixas e nas mulheres com menores qualificações;
- Existe uma forte ligação entre pobreza e níveis de qualificação e isso é determinante para o acesso ao emprego e ao mercado de trabalho, bem como para neles permanecer. A situação actual está fortemente dependente dos ciclos macroeconómicos de desenvolvimento, e nos últimos, anos, a tendência de

estagnação e baixo crescimento não tem auxiliado a tarefa da coesão e inclusão social.

Colocados assim os factos e os números que nos ajudam a compreender a situação nacional, estamos perante o exercício realizado para a justificação da intervenção no âmbito do POPH. Mas será que resulta assim de modo tão profícuo, insistirmos nas características mais penosas do processo de desenvolvimento da sociedade portuguesa, como aliás é recorrente nos capítulos de diagnóstico deste PO? Não será possível invertermos, sem perder a objectividade dos factos e dos números, a lógica expositiva e argumentativa deste ponto de situação nacional? O que se pode ganhar em termos de avanço analítico e prospectivo que o planeamento cuidadoso das tipologias de intervenção requer?

Esse é o exercício que se apresenta de seguida, com base nalguns outros tópicos, que se incluem no diagnóstico do ponto 2.3. Não se pretende, contudo, mudar apenas o ângulo ou a perspectiva pelo qual se apresentam os dados, mas antes contribuir para um discurso mais consentâneo com as modificações vividas na sociedade portuguesa, preparando o país e os portugueses para uma intervenção positiva nos factores que ainda hoje persistem como deficitários, nomeadamente, em comparação com a média europeia. É preciso ter em atenção nestas análises, as situações de partida da sociedade e da economia portuguesas nos vários campos de intervenção em que este POPH se debruça. E, colocada assim, a questão, algumas evoluções e transformações são realmente notáveis.

Foquemos então a atenção nalguns aspectos que podem ser perspectivados sobre este novo ângulo analítico, e que podem ajudar como elementos contextualizadores mais amplos, indicadores de inegável transformação positiva da situação portuguesa. Alguns exemplos apresentados de seguida auxiliam esta tarefa de focalização:

“Nas últimas três décadas registou-se uma progressiva expansão do sistema educativo e do alargamento da escolaridade obrigatória, tendo-se assistido a um aumento generalizado da oferta de equipamentos e serviços, embora a cobertura varie consoante os níveis de educação e formação” (PNAI, 2006: 20)

“Também as taxas de escolarização subiram de forma significativa, observando-se que a percentagem de jovens com 18 anos integrados no sistema educativo mais do que

duplicou, passando de 30% para 62% entre 1991 e 2001. No entanto, Portugal mantém-se a uma distância considerável da média dos países da UE.” (PNAI, 2006: 20)

“Importa, contudo, salientar o reforço em termos de vagas em cursos de natureza profissionalizante no sentido de inverter a situação actual de baixos níveis de escolarização. O aumento do número de vagas é visível no que se refere aos cursos de educação e formação, pois nos dois últimos anos lectivos (2004/05 e 2005/06) o número de cursos aumentou de 235 para 470 na rede de Escolas do Ministério da Educação”. (idem: 21)

“A evolução positiva das condições de vida em Portugal nas últimas décadas, deve-se também aos assinaláveis progressos registados no campo da saúde, tal como os indicadores gerais o comprovam.” (idem: 26)

“Portugal tem assistido nos últimos anos a uma crescente dinâmica de expansão do seu parque habitacional, traduzida no aumento do rácio dos alojamentos por habitante e no crescimento das residências secundárias, registando-se também uma considerável melhoria das condições de habitabilidade” (idem: 27)

“Estes factores [acesso ao emprego, qualificações baixas, condição de dependência face à família de origem] constituem-se como uma das maiores vulnerabilidades deste grupo face à generalidade da população, apesar de nos últimos anos de ter vindo a realizar, nomeadamente através de Fundos Estruturais, um forte investimento em medidas activas de formação e emprego dirigidas à população com deficiências ou incapacidade” (idem: 32)

“A pertença a um grupo étnico e cultural não constitui por si um indicador de exclusão social. Todavia, os indivíduos pertencentes a minorias são também alvo de discriminação no acesso aos direitos, bens e serviços, o que gera situações de desigualdade e de exclusão social.” (idem: 34)

Estes exemplos ilustram de modo substantivo a tónica positiva sobre as evoluções sociais e económicas, contrapondo com o que está ainda por resolver. Parece ser este um tom mais adequado para a situação de diagnóstico, nesta e nas outras áreas de intervenção, do que apenas o repetitivo argumento deficitário das condições e dos processos de desenvolvimento nacionais. É este também um dos principais argumentos que se quer evidenciar na avaliação ex-ante do diagnóstico realizado no contexto do POPH.

Restam, no entanto, outros comentários avaliativos sobre o modo como a intervenção do POPH é planeada nestas áreas.

Um primeiro aspecto a considerar prende-se exactamente com a compreensão dos destinatários prioritários das acções do POPH. Identificados que estão os grupos onde a pobreza persistente teima em resistir de forma crítica – desempregados de longa duração e restante população inactiva, mulheres, crianças e pessoas idosas – são muito mais considerados os primeiros na sua relação com a qualificação inicial, com a aprendizagem ao longo da vida, e com o acesso ao emprego e ao mercado de trabalho, do que os últimos.

Constando estes, entre os grupos mais desprotegidos em termos sociais e constituindo-se como desafios permanentes para enfrentarmos o futuro da sociedade portuguesa, quer na esperança depositada nas gerações mais novas, quer no estabelecimento de padrões aceitáveis de bem-estar e qualidade de vida para as gerações mais velhas, parece evidente que uma maior e mais consistente atenção a estes grupos deveria ser prestada em termos de políticas públicas.

Compreendendo-se as opções de identificar grupos-alvo de intervenção prioritária, não fica claro na argumentação apresentada, porque não se priorizaram outros de igual modo.

Os dois grupos identificados: cidadãos com deficiências e necessidades especiais e imigrantes, constituem grupos onde há muito se exige uma intervenção integrada e adequada às suas condições sociais de existência, mas fica por explicar (e compreender) porque é que neste POPH não se dá atenção e prioridade a outros grupos também muitíssimo vulneráveis, como os já referidos – as crianças e jovens em risco, ou as pessoas idosas em situações de pobreza persistente. Ou ainda outros grupos que têm problemas gravíssimos de integração social como os sem-abrigo, os reclusos e ex-reclusos, os que desenvolvem práticas de prostituição e tráfico sexual, a maioria relacionados com o fenómeno do consumo abusivo e dependente de drogas ilícitas, como aliás estão bem identificados no diagnóstico do PNAI 2006-2008.

Há talvez aqui que ter em conta algum carácter de supletividade do POPH face a estas áreas de intervenção, como foi justificado pela Ministra da Educação para outros eixos do PO, mas



se é esse o caso valeria a pena identificar em que medidas isso poderá vir a acontecer, e de que modo, se pretende efectivar a articulação delas com este PO.

Ainda a propósito dos grupos considerados prioritários para a intervenção do POPH – as pessoas com deficiências e necessidades especiais e os imigrantes – há também que ter em conta, mais uma vez, e dado o argumento da transversalidade, bastantes vezes utilizado ao longo do documento, as desigualdades de género, no contexto destes grupos.

Há também algum trabalho a desenvolver no sentido do aprofundamento do diagnóstico da situação sobre os grupos vulneráveis seleccionados. E uma última questão prende-se também com a autonomia relativa dos dois grupos seleccionados face às pessoas que se encontram em situações de grande vulnerabilidade social. São realmente grupos autónomos, com intervenções específicas, como surgem no contexto do Eixo de Intervenção 6 ou são apenas sub-categorias de um grupo mais amplo, referidos deste modo, no capítulo de diagnóstico.

Um último comentário no que diz respeito à definição da necessidade de intervenção no grupo dos imigrantes e, em particular, nas questões do insucesso e abandono escolar. Este ponto merece um enfoque mais rigoroso. As pertenças étnicas condicionam o insucesso e abandono escolar como se sabe, mas as condições sociais condicionam-nos muito mais. Há, como é sabido, minorias étnicas em Portugal, cujo desempenho escolar das suas crianças e jovens é superior ao dos alunos portugueses, e é preciso ter isso em conta na formulação da situação de partida. E há também que definir de modo mais rigoroso as origens dos grupos de imigrantes onde se pretende intervir. Porquê a prioridade aos imigrante oriundos dos países de Leste e do Brasil, e não aos dos PALOPs e da Ásia, uns pela sua presença antiga e, ao mesmo tempo, chegada continuada a Portugal, outros pela sua recente, mas não menos importante, descoberta do nosso país como destino de emigração.

O segundo aspecto a ter em conta cruza as questões da inclusão social com as da igualdade de género e merece também uma reflexão cuidada. Identificada que está a relação entre pobreza persistente e a sua feminização, será essencial ponderar estes factores tal como eles nos surgem configurados, ou seja, de modo correlacionado. Ao intervir-se nos factores geradores de exclusão e de pobreza persistente está-se claro a intervir também nas pessoas que mais afectadas são por este fenómeno – numa maioria dos casos, as mulheres mais desqualificadas,

a viverem sós, sem acesso ao emprego e ao mercado de trabalho, ou as mais idosas com baixos rendimentos. Mas será que o esforço previsto é o necessário para se combater de forma integrada a pobreza persistente neste grupo de pessoas, que têm de conviver também frequentemente, com situações de discriminação social e desigualdades várias devido à sua própria condição de mulheres.

Por outro lado, as mulheres que viram superadas as questões das qualificações e da empregabilidade enfrentam quotidianamente na sociedade portuguesa inúmeras situações de desfavorecimento face aos homens – discriminação salarial<sup>1</sup>, dificuldades no acesso aos cargos de chefia e posições de topo nas organizações privadas e públicas, pressões psicológicas diversas relacionadas com o seu desempenho profissional, insuficiente participação na vida política, inúmeras dificuldades de conciliação da vida familiar com a profissional, desigual repartição das tarefas e responsabilidades domésticas entre mulheres e homens. Ora, estas evidências devem ser enfrentadas em termos de políticas para a igualdade de género com acções concretas e que surtam resultado num futuro próximo.

O compromisso com a próxima geração de portugueses e portuguesas deve passar também de modo sério pela questão da igualdade de acesso e oportunidades na participação de homens e mulheres nas diferentes esferas da vida social. Este é, sem dúvida alguma, um dos grandes desafios das sociedades modernas, pelo qual passa também a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos e do seu bem-estar.

A formulação do diagnóstico de partida e das acções de intervenção deve, por isso, considerar esta questão, ponderando a importância que ela tem hoje nas nossas sociedades, e no futuro que se desenha. A sociedade portuguesa tem, neste como noutros domínios, ainda um longo caminho a percorrer, e um planeamento eficaz de uma intervenção integrada poderia ser uma excelente oportunidade para a mudança efectiva de práticas e valores ultrapassados.

Esta questão é tão mais importante, quando se tem em conta que no grupo dos que menos têm acesso ao emprego e ao mercado de trabalho em Portugal, as mulheres são um dos grupos que se encontra em maior número. Haveria, pois, que ter em conta, a intervenção nas questões de

---

<sup>1</sup> Esta discriminação está fortemente correlacionada com as qualificações, sendo no grupo dos que possuem menores habilitações escolares que esse efeito discriminativo em termos salariais se evidencia de modo mais grave (Carneiro e outros, 2001).

dupla, tripla, ou até mesmo, múltipla desigualdade social, como acontece com os grupos mais vulneráveis. Neste último ponto, é também muito importante repensar as unidades objecto de intervenção, tendo em conta que poderá ser mais adequado, em determinados casos, apropriar-se de uma unidade mais ampla – como o é o agregado doméstico (e/ou familiar) – ao invés do indivíduo fragmentado em cada uma das suas dimensões, perspectivas ou redes mutuamente exclusionárias.

Um terceiro aspecto de elevada relevância e pertinência para um adequado diagnóstico no campo da coesão e inclusão social, diz respeito à sociedade da informação e do conhecimento, ou se quisermos às questões relacionadas com o fosso digital e correspondentes novas dinâmicas de exclusão por ele geradas.

Há que reconhecer, é certo, que a preocupação com a formação em novas tecnologias atravessa a generalidade dos cursos de formação profissional e, bem assim, a educação em contexto escolar e curricular. O POPH faz-se, e bem, eco desta tendência. Em todo o caso, atendendo à relevância estratégica da sociedade da informação e do conhecimento não seria descabido o tratamento mais sistemático do tema, como preocupação transversa ao POPH.

Com efeito, vários estudos e publicações têm vindo a demonstrar a situação actual da sociedade portuguesa neste domínio (Cardoso e outros, 2005; Carneiro e Rodrigues, 2007; INE, 2006). Mais uma vez, e reforçando alguns dos aspectos mais positivos, é com agrado que temos assistido a um rápido e crescente envolvimento dos portugueses com as tecnologias de informação e comunicação, pese embora ainda as reduzidas taxas de utilizadores directos e regulares da internet (cerca de 35% em 2006), o elevado rácio alunos/computador nas escolas públicas, o atraso no desenvolvimento do e-governo e da e-democracia de modo mais generalizado, embora com tendências de crescimento manifestas, na administração pública portuguesa.

Associadas e correlacionadas com a apropriação e utilização das TIC surgem inevitavelmente, mais uma vez, as variáveis idade e qualificações, ficando os mais jovens e mais qualificados mais próximos do acesso e do uso destas novas tecnologias de modo mais imediato e ao mesmo tempo aprofundado; e relegando os mais velhos, menos qualificados, com menores rendimentos (e, também, ainda as mulheres, nalguns segmentos etários) para situações de

exclusão relativamente a estes novas práticas sociais, modos de conhecer o mundo que os rodeia e formas de interacção e comunicação locais e globais.

Estes novos processos e dinâmicas de exclusão dos indivíduos face às TIC, e de um modo mais amplo, à sua integração plena em novos modos de organização social, como o é, a sociedade em rede, levantam novos desafios, alguns deles articulados com velhas questões – como é a escolarização e qualificação dos portugueses – que importa ter em conta numa intervenção à escala nacional para os próximos anos. É, realmente, surpreendente, que este aspecto não tenha nenhuma atenção particular no contexto das potencialidades humanas que este PO cobre. Seria, de todo, fundamental, que este aspecto pudesse ser tido em conta, no diagnóstico da situação mas também como eixo de intervenção autónomo, ou integrado, ou até mesmo, transversal, como acontece com a territorialização ou a igualdade de género. Em suma, o diagnóstico e intervenção nas questões da inclusão e coesão social, deveria prestar maior atenção aos seguintes tópicos:

- A adopção de uma perspectiva contextualizadora e/ou enquadradora mais positiva nas situações de diagnóstico da sociedade portuguesa nestes domínios, como ponto de partida para a evidenciação dos aspectos e factores a melhorar, nos quais se deverá focar a intervenção planeada;
- A identificação dos grupos sociais mais vulneráveis não deve excluir, sem argumentação devida, indivíduos que à partida se demonstra necessitarem especial atenção por parte das políticas públicas, e em particular, de políticas sociais activas, para combater eficazmente as situações e níveis de pobreza em que se encontram.
- A necessidade de identificar claramente um diagnóstico sobre a igualdade de género neste capítulo 2.3, já que esta questão é entendida como parte integrante da coesão e inclusão social;
- A integração de um diagnóstico sobre as questões da sociedade da informação e do posicionamento de Portugal face a essa realidade, evidenciando os processos e dinâmicas de exclusão por ela gerados, os quais conjugam novos e velhos factores de desigualdade social.

- As situações de múltipla desigualdade, onde a condição de género, de imigrante, de pessoa com deficiência, do território onde se vive, entre outras, têm um papel configurador em diferentes dimensões que deve ser tido em conta no diagnóstico de partida e nas intervenções planeadas, nomeadamente, no que se refere às correlações dos factores geradores de exclusão social e nas unidades de intervenção que se tomarão como referente (indivíduo fragmentado vs agregado familiar);

## **I.6. A aprendizagem na programação: o POPH e as lições do QCA III 2000-2006 para o actual período de programação**

### ***I.6.1. As avaliações intercalares como factor de aprendizagem***

Entre as lições que é possível extrair do período de programação 2000-2006, particularmente as que foram objecto de pronunciamento por parte dos diferentes exercícios de avaliação e que se prendem mais directamente com o domínio do potencial humano, merecem destaque as seguintes:

- A abordagem ao potencial humano (educação – formação – emprego) foi realizada na programação de 2000-2006 segundo um modelo de concepção e formulação de projectos fortemente fragmentado, que o enquadramento da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) e dos PNE anuais em termos de espaço de coordenação de políticas só parcialmente tendeu a minorar;
- Essa fragmentação transcendeu a tradicional divisão Ministério da Educação – Ministério do Trabalho e da Solidariedade – Ministério da Ciência e do Ensino Superior, pois envolveu outras sedes de concepção de projectos e políticas, designadamente a estrutura do PRIME, instituições do Ministério da Saúde e o Ministério da Agricultura; em alguns casos, o funcionamento dessas estruturas foi fortemente penalizado pelo progressivo empobrecimento de dotações em recursos humanos especializados, sendo as energias disponíveis essencialmente votadas ao capítulo da gestão e processamento dos projectos e candidaturas com perda clara de investimento na orientação estratégica e na actuação junto da procura;
- As sucessivas transformações que a componente FSE do PO PRIME experimentou ao longo do próprio percurso de mudança e reprogramações que aquele PO apresentou, realizadas fundamentalmente em torno do conceito de projecto integrado de investimento em formação, evidenciaram bem as dificuldades de integração da valorização do potencial humano com as políticas de dinamização económica e de inovação;

- Neste contexto de forte fragmentação sem dotações de recursos humanos à altura dos desafios de melhoria da qualidade de projectos e de prioridades de elegibilidade, não espanta que instituições como IEFP e centros privados e públicos de formação, com elevada capacidade de internalizar uma política de dinamização de candidaturas, tenham emergido como entidades dotadas de grande capacidade de “contratualização”, fosse ela explícita (caso do IEFP) ou implícita, isto é, com reserva assegurada de oferta de co-financiamento;
- A programação de 2000-2006 revelou ainda resultados bastante aquém do esperado em torno das experiências de desconcentração (eixo 3 dos PO Regionais) para as medidas de emprego e formação para desempregados, que as boas práticas coligidas na região do Alentejo não chegam a compensar; por dificuldades de meios humanos e devido a uma não resolvida inserção institucional das estruturas técnicas;
- Tal como o assinalámos em sede de avaliação intercalar do QCA III, essa insuficiência de resultados acabou por “condenar” demasiado precocemente as iniciativas de territorialização das políticas de emprego e formação, seja porque as instituições associadas ao IEFP tenderam a vincar o inêxito da experiência, seja porque as CCDR também não defenderam com coerência a abordagem das medidas desconcentradas de emprego e formação;
- A programação de 2000-2006 revelou ainda em alguns domínios que os programas evoluíram sem uma ligação clara a uma agenda política motora de coordenação entre diferentes instituições; esse facto foi particularmente notório na incapacidade de criar em sede de gestão de QCA III uma efectiva plataforma de integração estratégica dos diferentes programas com intervenção na mobilização e valorização do potencial humano;
- Foi notória ainda a dificuldade de concretizar mecanismos de garantia da qualidade da formação de activos, sendo reconhecida a insuficiência do actual sistema de acreditação de entidades formadoras para assegurar esse objectivo; a valiosa experiência da formação – consultadoria estratégica a PME não consegue pela escala possível da intervenção assegurar uma cobertura total desse objectivo e a programação

não logrou concretizar mecanismos de vinculação das empresas de formação a uma lógica de escrutínio por parte das empresas da qualidade da formação ministrada;

- A programação revelou ainda uma grande incapacidade de assegurar contributos decisivos para a inovação de políticas, sendo clara a tendência de privilegiar acções com forte espontaneidade de formação de procura, em detrimento de acções e intervenções não cobertos pela prática já enraizada nos serviços; a debilidade da função de acompanhamento estratégico da programação amplia esta dificuldade e a lógica da elasticidade da procura aos incentivos da programação tendeu a predominar;
- Uma clara manifestação desta tendência observou-se na problemática do género, na qual a existência de uma linha de programação específica (de acção positiva) tardou a ganhar alguma velocidade de execução, já que tal medida do POEFDS arrancou sem capacidade garantida de concepção de projectos, revelando a necessidade das componentes de inovação na programação deverem merecer, em sede de avaliação ex-ante, uma atenção particular;
- Entretanto, a programação de 2000-2006 confirmou a emergência da agenda política das Novas Oportunidades através da excelente progressão das medidas associadas à dupla certificação (educação – formação e aprendizagem), incluindo a componente de dupla certificação inserida nos programas de desenvolvimento social (cursos EFA para adultos); a nível de interesse idêntico manifestado, a Comissão Europeia realçou as tentativas ensaiadas no PRODEP de abordagem à questão do insucesso e abandono escolar.

Quando se analisa a estrutura do POPH do ponto de vista das lições do QCA III, a conclusão é que a inclusão dessas lições é parcial.

A primeira ideia que emerge é a de uma mais incisiva e firme ligação da programação a uma agenda política. Essa ligação é visível nos seguintes aspectos:

- Centralidade na nova programação das componentes associadas à dupla certificação que haviam revelado uma forte elasticidade de procura aos incentivos FSE, a qual exige em nosso entender alguma estratégia de diferenciação / especialização do perfil das apostas para o sistema de aprendizagem e para os cursos de educação – formação;



- Clarificação da estratégia de programação sob a tutela do Ministério da Educação, atribuindo ao co-financiamento estrutural FSE (em estreita articulação com a programação FEDER a contratualizar pelo Ministério nos PO Regionais e no PO Valorização do Território) um conteúdo estratégico mais selectivo e orientado para uma perspectiva de pluri-anualidade supletiva da intervenção a assegurar por via do OE;
- Intensificação da “abordagem formação – consultadoria estratégica e integrada a PME” como instrumento de melhoria de qualidade da formação contínua de activos, centrando-a na problemática da firma, PME principalmente, segundo um propósito de ganhos de escala de intervenção, visando por essa via chegar a um maior número de activos em formação com a garantia de envolvimento empresarial e de combate á formação a catálogo.

A estas aquisições adiciona-se a saliente redução do número de PO, neste caso de um PO para o PO humano, que parece obedecer a um propósito de reduzir os tabuleiros da integração estratégica necessária, colocando esta última mais na esfera do PO temático e da sua relação com os PO Regionais e não no âmbito da gestão do QCA como um todo.

No entanto, há que convir que, das lições da programação de 2000-2006, designadamente das que foram objecto de pronunciamento claro por parte dos trabalhos de avaliação, ficam matérias relevantes por clarificar. Enunciam-se, de seguida, alguns dos domínios lacunares:

- O POPH não aborda ainda de maneira adequada o tema da territorialização das políticas de educação e formação, quando em nosso entender seria necessário um pronunciamento mais claro para o pós-medidas desconcentradas no período 2000-2006; as necessidades de territorialização não se esbateram, antes pelo contrário são cada vez mais óbvias à medida que se vão conhecendo os resultados do desempenho dos mercados regionais de emprego;
- Esta lacuna é ainda reforçada pelo facto de, na programação futura, os PO Regionais das regiões objectivo 1 apresentarem uma componente de incentivos a micro e a pequenas empresas, para além de uma forte componente de competitividade e inovação tecnológica; nestas condições e dada a evolução previsível das taxas de desemprego em regiões como o Norte, Centro e Alentejo não se entende bem a

ausência de uma perspectiva explícita para a territorialização das políticas de educação e formação;

- Importa ainda esclarecer se a perspectiva do combate aos níveis de insucesso e abandono escolares passará na programação futura a ser decisivamente assegurada pela aposta nos processos de educação – formação e na integração do ensino profissional nas escolas secundárias ou se, supletivamente, continua a haver espaço para a emergência a nível local de projectos orientados para esse combate, mobilizando escolas, professores, pais e outras instituições;
- Uma outra lição lacunarmente abordada prende-se com o tema da garantia de níveis de superior qualidade para a formação contínua de activos. Por outras palavras, que estratégia tem a programação futura para induzir melhorias neste domínio, o que equivalerá a dizer necessariamente validação por parte das empresas e das organizações destinatárias da formação? A resposta a esta questão dependerá, em grande medida, na rapidez com que a criação de novas "Agências" (Agência para a Qualidade do Ensino Superior e Agência de Qualificação) com responsabilidades na certificação e controlo de qualidade irá repercutir-se na formação de novas racionalidades em matéria de critérios de qualidade.
- Neste domínio, a aposta na dupla certificação e na valorização dos CRVCC (que coincide, em termos desafiadores, com metas exigentes no aumento do seu número) tem uma enorme centralidade na programação; tudo aponta para que seja essa a solução – chave para induzir novos comportamentos por parte das estruturas (públicas e privadas) de oferta de formação contínua. É seguramente uma aposta de risco e a avaliação ex-ante deve indicá-lo como tal. O risco advém sobretudo de se tratar de uma “revolução” institucional cujos resultados tenderão, na melhor das hipóteses, a manifestar-se ao longo da programação, logo constituindo um caminho crítico de uma das bandeiras da programação.
- Finalmente, há que referir que o tempo de maturação dos “catálogos” que hão-de enquadrar a acção dos CRVCC, sobretudo se forem desejavelmente orientados em função de referenciais de competências, será longo. Quer isto significar, o que não será despidendo para ajuizar da capacidade da formação contínua facilitar ela também

a mudança estrutural do perfil de especialização da economia portuguesa, a formação contínua não disporá durante largo tempo de referenciais prospectivos. Não deixa de ser inglório, sobretudo se tivermos em conta o investimento realizado pelo ex-INOFOR nesse domínio, reconhecer a ausência de referenciais para induzir formação contínua de cariz mais prospectivo.

Na série de lições a extrair da programação de 2000-2006 deverá ainda conceder-se especial atenção ao tema da sociedade de informação e à sua articulação com a modernização das estruturas do país, seja a administração pública, seja o mundo empresarial. Trata-se de dois temas que configuram no POPH alguma interrupção do processo de aprendizagem que vinha a ser realizado a partir de programações anteriores e que penalizam o contributo do POPH para um objectivo de maior alcance: criar condições para que o modelo de crescimento puxado pelo investimento físico, designadamente em infra-estruturas e no domínio dos não transaccionáveis possa dar lugar a um outro modelo puxado pela inovação (*innovation-driven*).

Dedicar-lhes-emos as três secções seguintes até com fundamento na relevância concedida pelo QREN a estes temas.

### ***1.6.2. O POPH, a sociedade de informação e a modernização da Administração Pública***

Uma primeira leitura sobre o enquadramento das opções estratégicas do POPH seguida da análise atenta do enunciado dos seus eixos prioritários e conteúdos de intervenção permitem concluir que o tema da sociedade de informação conxionado com o da modernização da Administração Pública são subalternizados no programa. Seja na extensão da agenda das novas oportunidades à modernização da administração pública, seja no tema do impacto sobre a produtividade, a relação educação – formação – tecnologias de informação e comunicação poderia assumir na programação uma outra relevância.

A leitura do quadro que na página 58 do POPH se apresenta como indicativo dos “domínios de política onde se considera prioritário o desenvolvimento de abordagens inovadoras ...” não

é mais rica de conteúdo quanto ao papel concedido à sociedade de informação e às tecnologias que a potenciam.

Uma breve referência nos domínios da qualificação inicial e aprendizagem ao longo da vida a estratégias de formação suportadas em novas TIC é tudo quanto se consegue apreender num enunciado que, embora colocado em termos das relações entre inovação e cooperação transnacional, acaba por sistematizar propostas pressupostamente motivadoras para domínios de inovação de política com o co-financiamento FSE.

A avaliação ex-ante não pode deixar de assinalar esta discrepância entre as ambições do PO e a necessidade de consagrar para o País ritmos de progressão mais promissores ao nível dos indicadores estruturais que suportam a estratégia de Lisboa.

Dir-se-ia que, aos primeiros sinais de receptividade da sociedade portuguesa aos estímulos da sociedade de informação e deste tipo de tecnologias, não se perfila uma ambição de persistência nessa progressão, o que pode constituir um factor fortemente penalizador para a plena concretização do objectivo de melhoria das qualificações dos portugueses em condições susceptíveis de combater por antecipação o chamado “gap digital” ou a “info-exclusão”.

A discussão do relançamento desta ambição na programação FSE exige alguma reflexão contextualizada sobre os temas para nós interrelacionados da sociedade de informação e da modernização da administração pública.

O domínio da sociedade de informação teve na programação de 2000-2006 uma progressão algo atribulada cuja avaliação de resultados deveria suscitar uma maior atenção.

De facto, para além de prioridade horizontal a toda a programação, cuja concretização esteve longe de ser generalizada, a sociedade de informação foi objecto de um PO específico cuja evolução experimentou várias alterações de percurso, coincidentes com diferentes agendas políticas que se sucederam no tempo. Mas um aspecto que marcou a programação foi o facto do co-financiamento FEDER – FSE não ter podido contar, pelo menos até à reprogramação de 2004 realizada na sequência da avaliação intercalar de 2003, com uma componente forte de infra-estruturas. A principal novidade da programação na primeira fase consistiu na dimensão territorial presente nos projectos das cidades e regiões digitais, com arranque difícil até à

realização de esforços técnicos significativos na concepção de manuais de apoio à génese desse tipo de projectos.

Se exceptuarmos a componente pública dos campus universitários virtuais, baseadas na infraestruturização de banda larga e na instalação da Biblioteca On line, que revolucionou as condições de acesso a bases bibliográficas, o principal impulso no processo observa-se quando, sobretudo por via da acção da inicialmente unidade de missão e posteriormente Agência UMIC, o tema da sociedade de informação foi articulada com a modernização administrativa e o governo electrónico. Até esse impulso, o impacto potencial dos projectos da sociedade de informação era fortemente fragmentado, resultante de uma presença discreta na abordagem do PO Prime, de projectos na área da ciência sem incidência empresarial, de disseminação de espaços Internet, de apoio à aquisição de competências básicas em TIC e nos já mencionados projectos de Cidades Digitais, campus virtuais e disseminação de INTERNET nas Escolas. De todos estes domínios de incidência, é certamente o dos campus virtuais o mais potente, embora as evidências disponíveis mostrem que tal impacto se processou essencialmente no domínio das condições de suporte à produção científica e muito menos em matéria de padrões organizacionais e de gestão das Universidades. De qualquer modo, a ligação em rede de todo o espaço litoral universitário constitui uma realização importante e um potencial futuro de grande alcance.

O que importa realçar do ponto de vista da avaliação ex-ante do POPH é a necessidade de colocar a valorização da sociedade de informação ao serviço de domínios de intervenção simultaneamente mobilizadores e integradores, questão que passa ao lado das ambições do POPH.

Do ponto de vista do diagnóstico pertinente para identificar esses domínios, há duas matérias centrais na abordagem à sociedade de informação, uma das quais poderia caber perfeitamente no âmbito dos conteúdos esperados para o POPH: a questão da modernização da administração pública e a questão da produtividade, particularmente da produtividade total dos factores.

O potencial integrador de acções em termos de sociedade de informação da modernização da administração pública deve ser salientado:

- Permite associar processos de formação e capacitação pessoal face às TIC com reengenharia de processos em regime de “back-office, abrindo uma nova racionalidade integradora da formação profissional na administração pública, designadamente em termos de processos formação – acção associados a processos concretos de reorganização de serviços baseados em impactos de TIC; o mesmo poderá dizer-se em termos de processos de consultoria de reengenharia e qualidade nos quais pode vigorar o mesmo efeito indutor da utilização de TIC;
- Potencia avanços já realizados em algumas matérias como, por exemplo, a via da digitalização das declarações fiscais e demais informações correlacionadas;
- Abre caminho à valorização da produção nacional de sistemas de informação e de conteúdos de gestão de suporte ao processo de modernização; neste domínio, pode destacar-se o notável e pioneiro esforço de integração de informação estatística sobre a SI, em plataforma extremamente “amigável” para o utilizador, concretizado na publicação online [http://www.osic.unic.pt/publicacoes/sociedade\\_da\\_informacao.pdf](http://www.osic.unic.pt/publicacoes/sociedade_da_informacao.pdf);
- Permite combinar o processo de modernização com iniciativas de “up-grading” de participação pública e cidadania, abordagem susceptível de ser alargada a territórios de baixa densidade em processos de reorganização da lógica de serviço público nesses territórios.

Trata-se de um vasto potencial de acção que exige uma correspondente plataforma de integração com coordenação e agenda políticas à altura do desafio. O esbatimento desta questão no âmbito do QREN em geral (presença da componente de governo electrónico nos PO Regionais) e do POPH em particular não constitui bom augúrio. Sabe-se que o forte impulso inicial dado ao processo na primeira fase de afirmação da UMIC foi depois objecto de transferência para a unidade de missão responsável pelo processo de modernização da administração pública, entretanto reforçada pela publicação do PRACE. Face aos elementos de informação disponível (que podem ser naturalmente insuficientes e exigir algum esforço adicional nesse sentido neste exercício de avaliação ex-ante), há razões para admitir que a ligação entre o forte investimento na sociedade de informação tal como o apresentámos anteriormente e o avanço do PRACE perdeu fulgor e intensidade.

O mesmo se diga em relação à extensão do tema para a administração local. O impacto que os projectos das cidades digitais têm provocado em termos de reengenharia de processos e de serviços e de novas condições para a transparência das relações entre poder local e cidadãos está longe de corresponder ao esperado. Entretanto, o investimento conceptual e programático que o programa FORAL tem vindo a desenvolver só nos tempos mais recentes está a registar resultados relevantes em termos de experiências indutoras de novos paradigmas de intervenção local nesta matéria. A emergência da figura dos gestores de formação e a realização dos primeiros passos em matéria de projectos formação – acção constitui um bom augúrio de um potencial mais vasto de disseminação.

Pode dizer-se que a inscrição do tema do governo electrónico nos PO Regionais (componente FEDER) abre caminho a esta possibilidade, embora a reflexão existente a nível das CCDR seja a este respeito muito insuficiente, senão nula. De qualquer modo, a interacção desses processos com a qualificação do potencial humano perdeu-se ou está oculta em eventuais aproximações entre os Ministérios do Trabalho e Educação e as CCDR que, por desconhecidos da nossa parte, não podem naturalmente ser integrados nesta apreciação.

Concluindo, a ausência de uma agenda clara para a relevância combinada da sociedade da informação e da modernização da administração pública susceptível de, em sede de QREN, poder inclusivamente emergir como elemento motor da procura de qualificação na sociedade portuguesa não deixa de gerar alguma perplexidade. O POPH ressent-se obviamente desse vazio. Este vazio é intrigante e os resultados da avaliação intercalar do QCA III e do POSI sugeriam uma reorientação de tal agenda.

### ***1.6.3. O POPH, a sociedade de informação e a economia***

O outro domínio de conexão estratégica para a sociedade de informação prende-se com a relevância da disseminação das TIC para a subida dos níveis de produtividade, designadamente da produtividade total dos factores.

Antes de mais, não pode ignorar-se que o impacto das TIC sobre a produtividade total dos factores (PTF) pode revelar-se muito dilatado no tempo. O célebre debate sobre o bloqueio da

progressão da PTF na economia americana em pleno auge do avanço das TIC na sociedade de fronteira tecnológica não deve ser perdido de vista. É célebre a alusão de R. SOLOW à evidência de que os computadores estariam por todo o lado menos na evolução da produtividade<sup>2</sup>. A teia complexa de mediações organizacionais exigidas pelas TIC requer alguma ponderação sobre os efeitos de qualquer revolução tecnológica na produtividade. O produtivismo das TIC marcou excessivamente a bandeira do plano tecnológico e o recuo não é fácil nesse discurso.

Essas reservas não são, porém, suficientes para ignorar o papel que a disseminação de uma cultura e de padrões de comportamento de sociedade de informação pode gerar na PTF da economia portuguesa.

Tal como foi assinalado na avaliação intercalar do QCA III, a economia portuguesa enfrenta um problema complexo de produtividade. Temos um problema de produtividade média do trabalho e também de PTF. Há articulações possíveis entre os dois problemas, mas a questão da PTF é provavelmente mais vasta e mexe com um número mais alargado de variáveis.

Esta avaliação ex-ante não é a sede adequada para a discussão aprofundada do tema da PTF na sociedade portuguesa, mas tão só a oportunidade de chamar a atenção para as lacunas que, em termos de produtividade, o vazio da sociedade de informação no POPH pode representar.

Sumariamente, o baixo ritmo de progressão da PTF na economia portuguesa (algumas estimativas apontam-no como negativo no período de esgotamento do modelo de crescimento) é uma resultante de vários factores:

- Custos de contexto elevados em termos de funcionamento global da economia portuguesa que apontam para baixo nível de eficiência global de mercados, instituições, empresas; mais controversa é a associação ao tema que alguns autores realizam sobre o impacto da economia informal; menos controversa é a remissão para a baixa eficiência da administração pública;
- Padrões de mudança estrutural lenta e tardia em alguns sectores de actividade;
- Ciclo vicioso entre baixas qualificações e insuficiências organizacionais;

---

<sup>2</sup> Só no período posterior a 1995 o ritmo de progressão da PTF nos EUA revelaria alguma retoma significativa.



- Níveis baixos de produção de externalidades de vários tipos (associadas, por exemplo, à acumulação de capital humano) que, regra geral, surgem sempre fortemente correlacionadas com o ritmo de progressão da PTF.

É neste contexto que seria coerente associar a agenda política da melhoria dos indicadores de qualificação com mediações organizacionais potenciadas pela disseminação das TIC enquanto elemento motor de mudança organizacional. O POPH deveria constituir essa plataforma.

Uma explicação possível para esse vazio assenta na bondade de admitir que o POPH abdicou de se articular com a agenda do plano tecnológico, admitindo que esta última se projectará sobretudo no PO da Competitividade. A experiência do anterior período de programação alertou para a dificuldade manifesta de operacionalizar essa plataforma de integração entre os PO de Educação e Formação e os relacionados com a competitividade. Insistir nessa direcção continua a ser arriscado, até porque não emergiu no horizonte institucional nenhuma novidade que permita antever melhores condições para assegurar essa integração.

Neste aparente vazio de integração de abordagens orientadas para a valorização da sociedade de informação, importa sobretudo assinalar o que isso pode representar de afastamento às grandes tendências da estratégia e da política comunitária. Note-se que o relançamento da problemática da sociedade de informação no período de programação 2000-2006 foi realizado com base na invocação expressa de agendas e orientações comunitárias, sendo essa a orientação certa. Por isso, vale a pena assinalar algumas dessas orientações mais recentes.

A sociedade de informação e o paradigma das TIC têm vindo a suscitar duas grandes prioridades de acção:

- Por um lado, assiste-se ao reposicionamento da UE em termos dos avanços das TIC como uma das mais pujantes “General Purpose Technologies” que a economia de mercado teve ao seu dispor; a viabilização do modelo europeu não pode deixar de ser construída a partir de uma visão para a Europa no contexto deste paradigma<sup>3</sup> e sobretudo das incidências que a sua evolução irá ainda assumir;

---

<sup>3</sup> Ver neste sentido, “Shaping Europe’s Future Through ICT”, Report from the Information Society Technologies Advisory Group (ISTAG), <http://www.cordis.lu/list/istag.htm>

- Por outro lado, a sociedade de informação e a economia do conhecimento constituem abordagens que devem ser colocadas ao serviço da criação de um ambiente favorável e facilitador da inovação<sup>4</sup>;

Ambas as abordagens suscitam necessidades prementes de integração das agendas do plano tecnológico e do potencial humano, desejavelmente no âmbito de territórios específicos.

Concluindo:

Seja pela via da modernização da administração pública, seja pela via da abordagem da produtividade, o vazio da agenda em termos de sociedade de informação é preocupante. Num POPH que eleva a prioridade máxima a articulação com as orientações da Estratégia de Lisboa revista a ausência de agenda clara para a sociedade de informação é contraditória e constitui um domínio crítico de viabilização das suas apostas.

#### ***1.6.4. O POPH e a transição para um paradigma de inovação***

As insuficiências que o POPH revela do ponto de vista das agendas da sociedade de informação e da modernização da administração pública penalizam o seu contributo para um objectivo de mais largo alcance que consiste no abrir caminho a um paradigma de inovação na economia e na sociedade portuguesas. De facto, embora não seja legítimo pedir-se ao POPH que assuma a centralidade da intervenção nesta agenda (essa tarefa caberia seguramente a outros domínios da programação do QREN), com as insuficiências observadas nos domínios da sociedade de informação e da modernização da administração pública o POPH perde espaço de contribuição em matéria de inovação.

Dois argumentos pesam nesta avaliação.

O primeiro prende-se com o potencial que as TIC apresentam para acelerar a transição de um modelo em que população com baixa instrução média resolve problemas e resiste ao avanço da economia global para um outro que certifique experiência e assegure complementos necessários de educação e formação. Um bom desempenho nacional nas TIC equivalerá a

---

<sup>4</sup> Ver neste sentido, Commission of the European Communities, “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, COM (2006) 502 final, Bruxelas 13 de Setembro de 2006

ganhos consideráveis de progressão, a verdadeiros saltos geracionais, cujas implicações organizacionais nas empresas e outras instituições são vitais para melhorar os níveis de eficiência global da economia portuguesa. O seu contributo para a melhoria da auto-estima dos Portugueses não pode ser menosprezado. Por isso, a aposta nas qualificações e nos processos de dupla certificação ganham em extensão e profundidade com uma outra atenção ao tema da sociedade de informação.

O segundo argumento prende-se com a convicção de que os grandes constrangimentos estruturais da sociedade portuguesa são de natureza organizacional e institucional<sup>5</sup>. Isso significa que a modernização da administração pública não pode ser considerada como um simples processo de saneamento das contas públicas, gerador de uma maior eficiência administrativa. A modernização da administração pública deve assim ser entendida como uma plataforma de inovação na sociedade portuguesa, não só internalizando nas organizações públicas o esforço da melhoria das qualificações, mas também segundo uma lógica de reengenharia de processos que abra os serviços à proximidade com as empresas e com os cidadãos. O paradigma da inovação passa seguramente por colocar a administração ao nível das expectativas e vivências de abertura e mobilidade no mundo que os indivíduos e as empresas têm vindo a evidenciar. Esta perspectiva não é apenas um complemento da lógica da desburocratização. É, pelo contrário, a racionalidade que pode dar a esta última um sentido de contributo para o paradigma da inovação.

Todas as evidências e análises de *benchmarking* disponíveis mostram que a construção de um paradigma de inovação tem de ser conseguida com e a partir das empresas, das organizações e dos indivíduos que as animam. O POPH afirma parcialmente essa convicção quando situa a necessidade do sistema de formação se orientar progressivamente segundo uma lógica de maior proximidade e envolvimento das empresas e das organizações em geral, submetendo a própria oferta de formação a essa mudança de paradigma. No entanto, esse objectivo assume na programação financeira do POPH um lugar de menor importância do que seria justificável, praticamente limitado à incidência do eixo 3. A necessidade de conseguir que os dois primeiros eixos (a centralidade do POPH) sejam permeáveis à lógica do envolvimento das empresas e das organizações em geral (incluindo a administração pública central e local)

---

<sup>5</sup> No sentido de que se as organizações são os actores as instituições são as regras de jogo nos diferentes sistemas que possam ser considerados (neste caso o sistema de inovação).

assume nesta perspectiva uma importância crucial para que o POPH possa contribuir mais activamente para a mudança de paradigma.

Noutro plano, o POPH não pode ignorar que a programação do QREN 2007-2013 assume um forte compromisso de alargar a base territorial da competitividade da economia portuguesa, assumindo que a promoção de um paradigma de inovação tem de ter uma expressão espacial concreta e desejavelmente cobrindo largas parcelas do território nacional. A mudança de paradigma é tanto necessária nos territórios potencialmente “high-tech” como o é nos territórios de baixa densidade, em que a valorização competitiva de recursos endógenos, a inovação na organização dos serviços públicos e a concepção de novas famílias de políticas públicas para a baixa densidade fazem parte da mesma aposta nacional.

Por isso, um contributo mais sério do POPH para a promoção do paradigma de inovação passa pela proposta de modelos consequentes de territorialização da sua programação. Tal orientação justifica-se pela criação nos PO Regionais de novas plataformas de inovação e de políticas orientadas para a valorização competitiva de activos específicos. Essas plataformas exigem uma política coordenada de valorização do potencial humano e o POPH não pode alhear-se dessa nova realidade.

A territorialização da programação do POPH é também uma condição necessária para que a construção do novo paradigma se faça com e a partir das empresas, organizações e indivíduos. A territorialização é também uma forma de aproximação à procura.

## **I.7. Revisão do SWOT**

O SWOT apresentado no POPH deriva do trabalho feito no âmbito do QREN e posiciona adequadamente as forças, fragilidades, oportunidades e ameaças que o país enfrenta. Dir-se-ia que é um bom SWOT “Portugal”, na medida em que reflecte as grandes questões estratégicas que se colocam ao país.

No âmbito desta avaliação, dado que esta incide sobre o diagnóstico, a estratégia e os eixos de intervenção do POPH nas suas várias dimensões, optou-se por visitar o SWOT com uma

“malha mais fina”, em busca do que seria a abordagem “Potencial Humano de Portugal”, mais focalizado nos domínios estratégicos do POPH.

Nesta análise surgem pontos fortes e fracos que se prendem com a experiência pessoal ou colectiva dos portugueses, isto é que se centram nas pessoas e nos grupos sociais e evidenciam-se ameaças e oportunidades que incidem sobre factores exteriores a estas, de natureza macro ou institucional.

Da análise feita, destacamos alguns aspectos transversais, da maior importância para a percepção do contexto em que o POPH vai intervir e que pretende transformar no sentido positivo:

- a) forças: a emergência de um espírito cosmopolita, que supera atavismos nacionais e valoriza a diferença entre as novas gerações, mais abertas e o passado; a percepção de uma transformação significativa nas relações de género, com disponibilidade para a consolidação de novos papéis para as mulheres no espaço público;
- b) fragilidades: baixos níveis escolares; ausência de reconhecimento e certificação de saberes adquiridos
- c) oportunidades: difusão das TIC; melhorias para o país resultantes quer das suas redes tradicionais no contexto da globalização, quer do potencial humano dos novos imigrantes;
- d) ameaças: riscos para a coesão social resultantes das pressões macro e microeconómicas; efeitos do alargamento da União Europeia.

**Figura 5. SWOT do POPH**

ANÁLISE SWOT DO POTENCIAL HUMANO	
<p><b>S</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- experiência de abertura ao mundo, em viagens reais e virtuais, gosto pelo cosmopolitismo</li> <li>- relação de proximidade com a instituição escola, pelo tempo alargado da frequência de crianças e jovens e pela massificação do ensino</li> <li>- novas culturas juvenis, com valores muito nivelados com o resto da Europa</li> <li>- valorização de relações de vizinhança, num quadro de urbanização in situ nas cidades intermédias</li> <li>- admiração e respeito acrescido pelas mulheres e pela evolução muito rápida do seu estatuto na sociedade portuguesa</li> <li>- crescente sentido de pertença à União Europeia, fazendo um balanço irreversivelmente positivo da adesão</li> <li>- adaptação rápida e eficaz às tecnologias de informação e comunicação, partindo de aplicações do quotidiano</li> <li>- interiorização do conceito de Procura, de Consumidor exigente, passando essa atitude do privado para o público com muita facilidade</li> </ul>	<p><b>W</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- baixo nível de escolaridade e qualificação formal, sobretudo de adultos</li> <li>- não certificação, nem reconhecimento social dos saberes informais</li> <li>- memória de "inutilidade" de muitos cursos profissionais frequentados directa ou indirectamente</li> <li>- perplexidade face à percepção de que há desperdício pessoal/familiar e colectivo/social nas licenciaturas e nos doutoramentos</li> <li>- desigualdade de acesso (qualidade e frequência) à Sociedade de Informação, impedindo exponenciação natural das redes</li> <li>- barreiras culturais no acesso aos detentores/instituições de conhecimento por parte dos pequenos e micro empresários</li> <li>- experiência de desresponsabilização individual, em termos de valor acrescentado, por parte dos funcionários públicos</li> <li>- exclusão social de um número demasiado elevado de jovens, diminuindo a massa crítica de renovação de mentalidades</li> </ul>
<p><b>O</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-convergencia e massificação das TIC, que assumem um lugar central na comunicação pública</li> <li>-- exercício do contacto entre culturas, por via dos imigrantes, em ambientes sociais próximos e geralmente protegidos</li> <li>- dinâmica do Estado em áreas críticas de relação com o cidadão, criando uma nova responsabilização recíproca</li> <li>- conjuntura política favorável ("Convergência estratégica") no plano interno e externo ("Portugal cumpridor na UE")</li> <li>- crescimento da indústria turística - assente no serviço pessoal e, portanto com total afinidade com Potencial Humano Qualificado</li> <li>-- pontos para a experimentação da Globalização, nomeadamente através da recriação de relações com Palops</li> <li>- atractividade de conceitos de rede, de potenciação de recursos humanos e equipamentos, nomeadamente no universo escolar</li> <li>-Recursos humanos altamente qualificados vindos de países emergentes</li> </ul>	<p><b>T</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-pressão de resultados macro e micro económicos, podendo atropelar sentido de equilíbrio social, incluindo empregabilidade</li> <li>- gestão utilitária de recursos na AP, com mobilidades não criteriosas na adesão às realidades locais</li> <li>- peso crescente de Espanha - e da sua racionalidade própria - no tecido empresarial português</li> <li>- concentração de I&amp;D nas Universidades, afastando-se das empresas e das suas prioridades competitivas</li> <li>- uma AP mais tecnocrata, por via da utilização das TIC, resistente à intencionalidade política ajustada à Transição de Padrão de Especialização</li> <li>- velocidade de ajustamentos da UE27, com membros mais recentes a aprender com erros dos outros e com maior proximidade a centros de decisão</li> <li>- inconsequência de políticas públicas face ao tema Género, subjectivando a questão e impedindo a paridade efectiva e desejada</li> <li>- perdas de coesão social, com consciencialização pública dos problemas da pobreza e da exclusão social</li> </ul>

Numa leitura dinâmica do SWOT, evidenciam-se boas perspectivas que há boas perspectivas de desenvolvimento do Potencial Humano português.

Nos pontos fortes, estamos perante mudanças de fundo da mentalidade dos portugueses que tocam grandes tendências como globalização e sociedade de informação no plano mais geral, bem como a valorização dos jovens e das mulheres no plano mais específico das oportunidades para os portugueses, no contexto de um processo de integração mais intensa no espaço europeu.

Este quadro de pontos fortes faz um bom *match* com as oportunidades, sendo muito importante que os resultados a atingir no âmbito do POPH repercutam este potencial de ligação de variáveis endógenas e exógenas. Seria desproporcionado que pedíssemos a um só instrumento de política, embora poderoso, para enfrentar com sucesso as ameaças. Mas os riscos na execução – os reais e os simbólicos que perduram na memória dos agentes – prejudicam o potencial do país e ameaçam a adesão ao “novo fôlego” pretendido. São, por outro lado, riscos reais a ter em conta.

A partir do que emergiu no “focus-group”, transpusemos para o SWOT a perspectiva de que quer os pontos fracos, quer as ameaças sentidas pelos portugueses ocorrem sobretudo no quadro de uma percepção de (mau) desempenho e (menor)capacitação institucional da valorização do Potencial Humano. Dito de outro modo, surge como crítica a percepção pelos portugueses de que com a sua liderança política, estes sentem e percebem a contemporaneidade, mas não vislumbram que tenham sido encontrados modos operativos de a habitar com sucesso.

Nesta óptica, a revisitação do exercício de SWOT no âmbito da exploração das conclusões do focus-group acaba por reflectir uma percepção de que a Agenda formulada para o POPH tem boas intenções e enuncia correctamente o quadro de acções, correspondendo às questões levantadas, embora menos na coesão e na igualdade de género do que na questão primordial da qualificação. Em contrapartida, há uma percepção de que os problemas estão do lado da acção, com um sentimento agudo das dificuldades de implementabilidade das medidas que são sucessivamente propostas aos portugueses.

## **II. ESTRATÉGIA E PRIORIDADES PARA O REFORÇO DO POTENCIAL HUMANO: AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO DO POPH E DOS SEUS EIXOS PRIORITÁRIOS**

### **II. 1. Objectivos e Prioridades do POPH**

O POPH, apresenta-se sobretudo como um instrumento ao serviço do sucesso da “Iniciativa Novas Oportunidades”, medida política emblemática do actual Governo. Ele dirige-se à qualificação da população portuguesa e das organizações (públicas e privadas), qualificação esta assente numa estratégia que valoriza: (a) o reconhecimento e a aquisição de novas competências, e em particular, por parte dos mais desqualificados; (b) a inovação, quer em termos organizacionais, quer em termos de formação avançada, do investimento em ciência e tecnologia e I&D, da promoção do empreendedorismo e de modos mais eficazes de transição para a vida activa; (c) um conjunto tripartido de áreas, a saber, a coesão e inclusão social e, de modo transversal, as questões da igualdade de oportunidades e da territorialização das intervenções, consubstanciado nas intervenções regionais planeadas para Lisboa e Vale do Tejo, e Algarve.

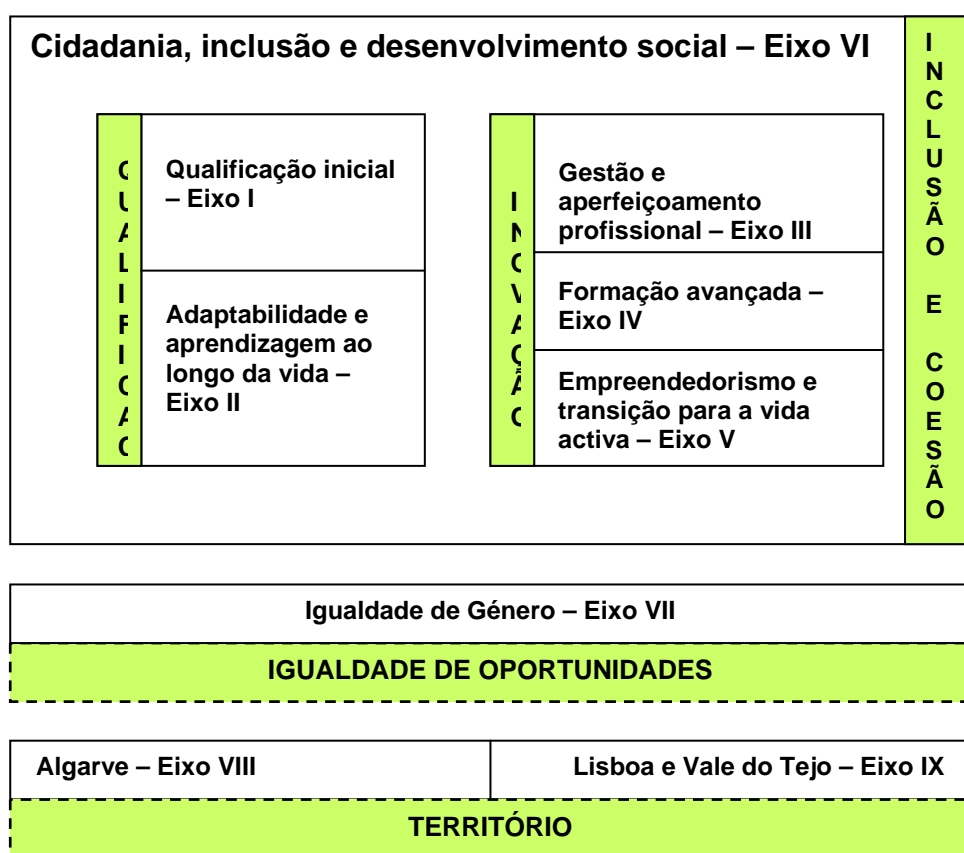
O enfoque principal e os recursos de financiamento são sobretudo dedicados aos dois primeiros objectivos, qualificação e inovação, e os restantes surgem muito mais correlacionados com o conjunto do que como campos de intervenção autónomos com planeamento adequado.

Desta aposta concentrada e selectiva em determinados instrumentos e campos de intervenção resulta um documento algo desequilibrado. Surge atomizado em torno de duas grandes opções nucleares (muitíssimo relevantes e pertinentes face ao contexto nacional, às lições dos anteriores quadros comunitários e aos diagnósticos de partida) – a qualificação e a inovação –, complementadas por três outras opções colaterais (onde se espera ter resultados de modo indirecto através da intervenção nuclear) – a coesão e inclusão, a igualdade de oportunidades e o território.



Os 9 eixos de intervenção deste Programa<sup>6</sup> surgem como eixos cuja importância atribuída é semelhante, mas não o são, na verdade, nem do ponto de vista da sua importância relativa no contexto global do POPH, nem dos recursos afectados a cada um deles. A clarificação destas opções na lógica da selectividade dos investimentos não tem necessariamente de corresponder a um menor rigor ou menor adequação dos objectivos e intervenções planeadas nos eixos de mais baixa prioridade.

**Figura 6. Eixos de intervenção estruturais e respectivas dimensões estratégicas do POPH 2007-2013**



Face a esta configuração, a avaliação ex-ante realizada permitiu analisar as opções fundamentais tomadas no POPH, apresentando na Figura 6 a representação que melhor se poderia adequar a um planeamento que, não dispensando a atenção central na qualificação dos

<sup>6</sup> O EP 10 para além de não surgir no índice é de ordem diferente dos restantes eixos de intervenção do POPH, e por isso não foi incluído na Figura 6.

portugueses orientada para o crescimento, o emprego, a produtividade e a competitividade do país, retoma a posição de enquadramento da coesão, inclusão e equidade sociais e a transversalidade dos eixos da igualdade de género e das intervenções regionais. É esta pois a representação gráfica do POPH assim perspectivado.

Os Eixos de Intervenção 8 e 9 apresentados no documento de projecto do POPH decalcam territorialmente os Eixos 1, 2, 3, 6 e 7, numa perspectiva regional. Trata-se essencialmente de tipologias de intervenção subsidiárias das que se encerram nos eixos anteriormente mencionados. Para além disso, não é evidenciada nenhuma distinção entre as intervenções a desenvolver nas duas regiões – Lisboa e Vale do Tejo e Algarve. Esta ausência de elementos distintivos entre as duas intervenções regionais pode considerar-se ainda como mais estranha tendo em conta que Lisboa e Vale do Tejo já se inscreve em objectivos de competitividade regional, e a do Alentejo inscreve-se ainda, a título transitório, em objectivos de convergência. Essa distinção é perfeitamente clara no Financiamento atribuído a cada uma das intervenções (Projecto do POPH: 105). Este tratamento unitário pode considerar-se ainda mais desadequado também porque as taxas de co-financiamento apresentadas são bastante distintas (50% para Lisboa e vale do Tejo e 70% para o Algarve).

Tal como se sugere, de certo modo, para os Eixos 6 e 7 afigurar-se-ia como mais adequado que essas intervenções pudessem surgir de modo transversalizado (ver Figura no capítulo II.1) em vez de se configurarem como Eixos de intervenção autónomos, sem nenhum tipo de intervenção específica. Uma outra opção é atribuir consistência e consolidação vertical às intervenções programadas para cada um destes Eixos.

Cabe aqui a avaliação pormenorizada que já foi elaborada a propósito dos outros Eixos, sem haver lugar a uma avaliação específica dada a natureza dos próprios textos apresentados. Sugere-se aliás que, não sendo possível assegurar a transversalidade das intervenções regionais nos Eixos 1 a 7, se produzam textos específicos para estes dois eixos poderem figurar com autonomia no contexto do POPH.

De qualquer modo, cabe também aqui dizer que a evolução tendencial da procura de qualificações nas duas regiões é substancialmente distinta, tendo em conta a projecção dos seus modelos de desenvolvimento actuais. Ignorar esta questão equivale de novo a privilegiar a lógica de oferta em detrimento da procura. Paralelamente, no modelo de governação não se vislumbram soluções para ter em conta a territorialização de evoluções tão díspares.

Este enquadramento configura-se como fundamental para compreender algumas das questões levantadas na avaliação de cada um dos Eixos de Intervenção do POPH apresentadas detalhadamente em anexo.

## **II. 2. Os objectivos de qualificação: o patamar mínimo do ‘nível secundário’ numa lógica de aprendizagem flexível**

Paralelamente à concentração e selectividade dos eixos de actuação prioritários do POPH nas questões da qualificação, há um aspecto substantivo estruturante desta intervenção que é a adopção do objectivo central de qualificar a população portuguesa com o nível secundário como patamar mínimo, através de múltiplas ofertas educativas e formativa, estreitamente ligadas à dupla certificação.

Importa começar por referir que é muito positivo que o Eixo 1 aponte como patamar mínimo de qualificação de jovens e de adultos o nível secundário de ensino e de formação profissional, podendo este nível ser alcançado por uma pluralidade de vias.

Pelo que ficou dito, a hierarquização das prioridades deveria ser menos acentuadamente quantitativa e bastante mais focada sobre (i) a qualidade da qualificação inicial, (ii) sobre a capacidade institucional para se atingirem os objectivos assinalados de qualificação inicial de perto de 50% dos jovens em áreas profissionalizantes e, ainda, (iii) sobre a possibilidade de redesenhar esta capacidade institucional no quadro territorial e de ligação a uma nova procura empresarial de mais elevadas qualificações. De facto não é por serem profissionalizantes que os percursos educativos se tornam mais atractivos para os jovens, levando-os por isso a permanecer no sistema de ensino e formação inicial, mas será por terem muita qualidade e forte carga de empregabilidade que estes percursos poderão ser mais atractivos e mais procurados, pelas famílias e pelos jovens, nos próximos anos. Ao fim de mais de vinte anos de relançamento das vias técnico-profissionais de nível secundário e da formação em alternância, e após três QCA, é preciso aquilatar todas as consequências da persistência de uma procura superior a 70% dos cursos de matriz “liceal”, tradicionalmente conducentes ao ensino superior, evitando o voluntarismo e a mera projecção de desejabilidade estatística,

menosprezando a espessura social que tem resistido aos apelos da retórica política e mantido as situações de partida.

Por outro lado, a promoção do nível secundário como patamar de qualificação para os adultos implica a adopção de estratégias muito bem alicerçadas de construção de ofertas de qualidade, sustentadas também em estratégia de modernização do tecido económico, o que requer a implicação inequívoca dos empresários e das suas associações representativas e dos trabalhadores e das suas organizações representativas. Além disso, localmente, em cada território e mercado de trabalho específico (o Ave é muito diferente do Alentejo ou de Trás-os-Montes), tem de ser construída a par e passo uma implicação social alargada, envolvendo estes e outros actores sociais (autarquias, escolas e centros de formação), em ordem ao estabelecimento de compromissos sociais pela qualificação. Este trabalho de construção de capacitação institucional e de redes de cooperação é moroso, complexo, mas altamente necessário para que estes objectivos propostos sejam almejados.

O diagnóstico de partida para o Eixo 1, Qualificação inicial, sublinha os baixos níveis de escolaridade da população e evidencia a muito baixa representatividade do segmento da população que concluiu o nível secundário de ensino e de formação. Em 2004, apenas 25% da população activa tinha atingido pelo menos este nível, contra 67% nos países da OCDE. Tal situação é contextualizada, sendo realçados aspectos de índole escolar e socioeconómica:

- a persistência de estratégias de recrutamento de mão-de-obra com baixos índices de escolarização e profissionalmente desqualificada;
- a notória relação entre a saída antecipada da formação inicial e a persistência de padrões de especialização que assentam em emprego pouco intensivo em conhecimento;
- o recente processo de escolarização de massas, que deixou de fora a população adulta, que, pouco escolarizada, tem tendência a não procurar mais qualificação;
- os elevados níveis de insucesso e de abandono escolar que continuam a existir no sistema de ensino.

O diagnóstico acentua as consequências que esta situação de défice de aposta no conhecimento, na qualificação e na inovação tem sobre a competitividade da economia portuguesa. Muitas empresas de importantes segmentos dos mercados de trabalho continuam

a procurar maioritariamente pessoal pouco qualificado e indiferenciado, o que constitui o principal problema social e económico do contexto. Novas empresas intensivas em conhecimento e inovação são ainda pouco representativas e absorvem mão-de-obra altamente qualificada, cada vez mais disponível no mercado nacional e internacional. O desaparecimento deste modelo dominante de especialização, que prossegue a um ritmo lento e com graves consequências sobre o desemprego desqualificado, ainda não foi suficientemente compensado por um modelo sustentado em estratégias empresariais de procura de mais elevadas qualificações, ao serviço do reforço do conhecimento, da inovação e da competitividade nacional e internacional. Não fora a capacidade de absorção dos mais qualificados por parte da Administração Pública e o “desperdício” dos diplomados pelo ensino superior seria escandaloso. Mas, também neste segmento do mercado de trabalho, o recrutamento diminuiu agora de forma drástica. Mais uma razão para termos de focar o diagnóstico e os pontos fracos e fortes sobre as dinâmicas de evolução do sector privado da economia nacional.

O diagnóstico estabelece como prioridade a obtenção do nível secundário de formação, quer para jovens quer para adultos, mas coloca, contudo, o principal défice em termos de qualificações da população portuguesa, “com clareza, sobre a oferta, em particular sobre a oferta de qualificações de nível médio e superior, com destaque para as de natureza vocacional”. Ora, tal perspectiva é contraditória com parte do diagnóstico realizado. Na verdade, a oferta, que tem certamente lacunas, está alargada a todo o território nacional numa rede de cerca de mil estabelecimentos que oferecem o nível secundário, estando a oferta de ensino tecnológico e profissional presente na sua maioria. Mas o problema é que esta oferta se apresenta sobretudo desfocada, desajustada face às necessidades da economia e do desenvolvimento social, não está articulada com a procura social, nem está estimulada pela procura empresarial de mais elevadas qualificações, além de não ter a qualidade requerida.

Além disso, os níveis de insucesso são demasiado elevados na oferta de ensino tecnológico, que abrange uma vasta rede de escolas secundárias em todo o país, e a oferta de ensino profissional, que já apresenta mais de 180 escolas, com elevados níveis de sucesso e elevada procura, tem sido impedida de crescer, tendo um *numerus clausus*, imposto pelos Governos, muito apertado. Mais do que um problema de procura social, há um problema de qualidade da oferta e de orientação política estratégica desta oferta, em particular da sua ligação às estratégias de desenvolvimento socioeconómico. O abandono escolar precoce por parte dos

jovens que frequentam o nível secundário (muito elevado no 10º ano) e, conseqüentemente, a fraca capacidade de alimentar a procura social do nível superior, é uma consequência da falta de qualidade da oferta e não da fragilidade da rede da mesma oferta. Por outras palavras, o problema não é de rede de oferta é de adequação, de espessura socioeconómica e de qualidade dessa oferta.

Por outro lado, acentua-se, e bem, a necessidade de alargar esta procura do nível secundário à população activa adulta, a mesma que não teve acesso, no momento adequado, àquele nível de formação. Ora, no contexto empresarial acima descrito em que predominam estratégias de procura empresarial de baixas qualificações e sabendo que a população pouco escolarizada tende a não procurar mais qualificação, serão porventura mínimos os incentivos e até os ganhos marginais da procura voluntária de qualificações por parte da maioria da população activa. Este elemento de contexto social e económico mereceria maior ponderação.

Não obstante, no Programa Operacional Temático em análise, o potencial humano é predominantemente encarado na sua vertente económica, produtiva, competitiva. De facto, a educação e formação, e mais ainda a aprendizagem, é substituída pela necessidade de qualificar para o emprego. Parece-nos uma visão susceptível de ser alargada. A vida humana não se restringe ao papel profissional. Há o pessoal, o social, o cívico, até o vocacional, e a aprendizagem é essencial ao exercício de qualquer um deles. O problema do défice de competências (por demonstrar e/ou adquirir) não pode ser avaliado estritamente através das estatísticas de emprego. As consequências sociais são bem mais abrangentes: bem-estar e prosperidade, desenvolvimento científico e tecnológico, afirmação cultural e económica, cidadania activa e coesão social, saúde ou mesmo o próprio sucesso escolar das crianças e dos jovens.

O diagnóstico deste PO é contraditório no que diz respeito à valorização, ou nem tanto, das qualificações. Por um lado, defende que os “principais indicadores do mercado de emprego em Portugal evidenciam uma valorização significativa das qualificações, seja ao nível dos salários (com Portugal a apresentar dos mais elevados prémios salariais, facto relevante mesmo admitindo alguma sobrevalorização induzida pelo emprego público), do emprego (nos últimos anos a dinâmica do emprego e do desemprego valorizou apreciavelmente os segmentos de médias e altas habilitações) ou da severidade do desemprego (com menores taxas e menor duração média para os detentores de médias e altas habilitações).” (Projecto do

POPH: 14-15) Por outro, diz-se que “o padrão de especialização produtiva, ao ser favorável ao desenvolvimento de actividades intensivas em mão-de-obra e ao estar associado a modelos empresariais pouco desenvolvidos, tende a veicular estratégias de recrutamento nas quais elevados níveis de escolaridade e de qualificação profissional não constituem factores essenciais. Para alguns segmentos da economia portuguesa, a aprendizagem tem mantido uma característica eminentemente informal (aprender pela experiência), sendo a qualificação formal ainda insuficientemente considerada uma mais-valia de desenvolvimento.” (Projecto do POPH: 13) Não nos parece que, em rigor, se possa dizer, ainda, que estamos perante um mercado de emprego que se caracteriza por uma valorização significativa das qualificações.

Uma nota para uma magna questão que surge associada a este eixo: o papel dos diferentes subsistemas e parceiros locais na promoção destas qualificações. Disseminados nos territórios temos:

- cursos profissionais em escolas profissionais
- cursos tecnológicos em escolas secundárias
- cursos profissionais em escolas secundárias
- cursos de aprendizagem em vários tipos de instituições
- cursos de educação-formação
- cursos do ensino artístico em escolas secundárias
- cursos do ensino artístico em escolas profissionais
- cursos de especialização tecnológica (remetidos para o ensino superior, quando deveriam estar também nas escolas secundárias e profissionais, em acordos com escolas do ensino superior)

Ora, um dos maiores problemas que se colocam ao desenvolvimento das formações profissionais de nível III (e à sua dupla certificação) consiste em construir uma rede de ofertas consistente, coerente e necessariamente muito bem articulada em cada território. Quem o faz? O ME? O MSST? A DRE? A Câmara? Uma escola, qual? O Conselho Municipal de Educação, como?

É fundamental definir o serviço público de ensino e formação profissional que é preciso desenvolver no país, passar essa definição para o quadro diversificado de cada território e estabelecer regras gerais sobre os modos de articulação entre as várias ofertas, para responder satisfatoriamente quer aos requisitos da procura individual quer aos requisitos da procura

empresarial. Os jovens, cada jovem que em cada localidade termina a sua escolaridade básica, são eles que estão no centro de toda esta tecnocracia! Para cada um, que percurso educativo é o mais adequado? Como estabelecer esta tomada de decisão, envolvendo cada um deles e as suas famílias?

O ME/DRE tem fomentado a existência de inúmeras sobreposições na oferta de cursos de qualificação profissional de nível III. Porque se criam estes cursos profissionalizantes, com que sustentação da procura? Como se vão alterar estes procedimentos? Que novas estratégias se vão seguir para ultrapassar uma sobredeterminação da oferta?

### **II. 3. Do lado da ‘procura’: da aprendizagem ao longo da vida aos modelos de consultoria-formação**

A participação dos activos jovens e adultos em acções de qualificação (actualização, reconversão, reciclagem) é, como se refere no diagnóstico, bastante escassa, em Portugal, se comparada com outros países da UE. Não basta, no entanto, partir deste postulado correcto para arquitectar uma nova política de qualificação dos activos, tomando como referência a dupla certificação ao nível do 12º ano, como o faz o QREN. De facto, esta débil participação tem múltiplas explicações que devem ser devidamente ponderadas no diagnóstico, para que o enunciado de objectivos e acções seja fundamentado e bem formulado.

Haverá que considerar, com base nas avaliações intercalares do QCA III e na investigação com resultados disponíveis, entre outros elementos:

- as baixas qualificações de partida dos activos dificilmente atraem mais qualificações, por iniciativa autónoma do jovem ou adulto desqualificado;
- as empresas, sobretudo as PME, investem muito pouco na qualificação permanente dos seus trabalhadores;
- o incentivo a que os trabalhadores procurem, de per si, a formação permanente é muito escasso, não havendo políticas claras nas PME para que os trabalhadores percebam os ganhos marginais de tais investimentos pessoais;



-a mobilidade ascendente e horizontal do emprego, sustentado na melhoria das qualificações, é uma estratégia muito pouco seguida pelos trabalhadores pouco qualificados, amarrados a muito baixas expectativas de mobilidade;

-neste quadro de aprendizagem ao longo da vida destinada a activos pouco qualificados, só serviços de proximidade, orientados por uma pedagogia de proximidade, subordinada a um grande respeito pelas situações pessoais de cada trabalhador, dando origem a planos individuais de aprendizagem, pode surtir a eficácia esperada;

-a acessibilidade é um outro princípio central, aliado ao anterior, o que implica, como se referiu nas avaliações intercalares, acções de sensibilização, serviços de proximidade, intervenções territoriais, complementaridade entre a intervenção pública e a acção das empresas, em prol da qualificação dos activos, articulação local entre redes de oferta, por vezes sobrepostas e de costas voltadas. Não bastará, como já se sabe, estruturar uma oferta muito distribuída capilarmente pelo território e esperar que a educação e formação de adultos (EFA) atinja o alvo de qualificar os menos qualificados.

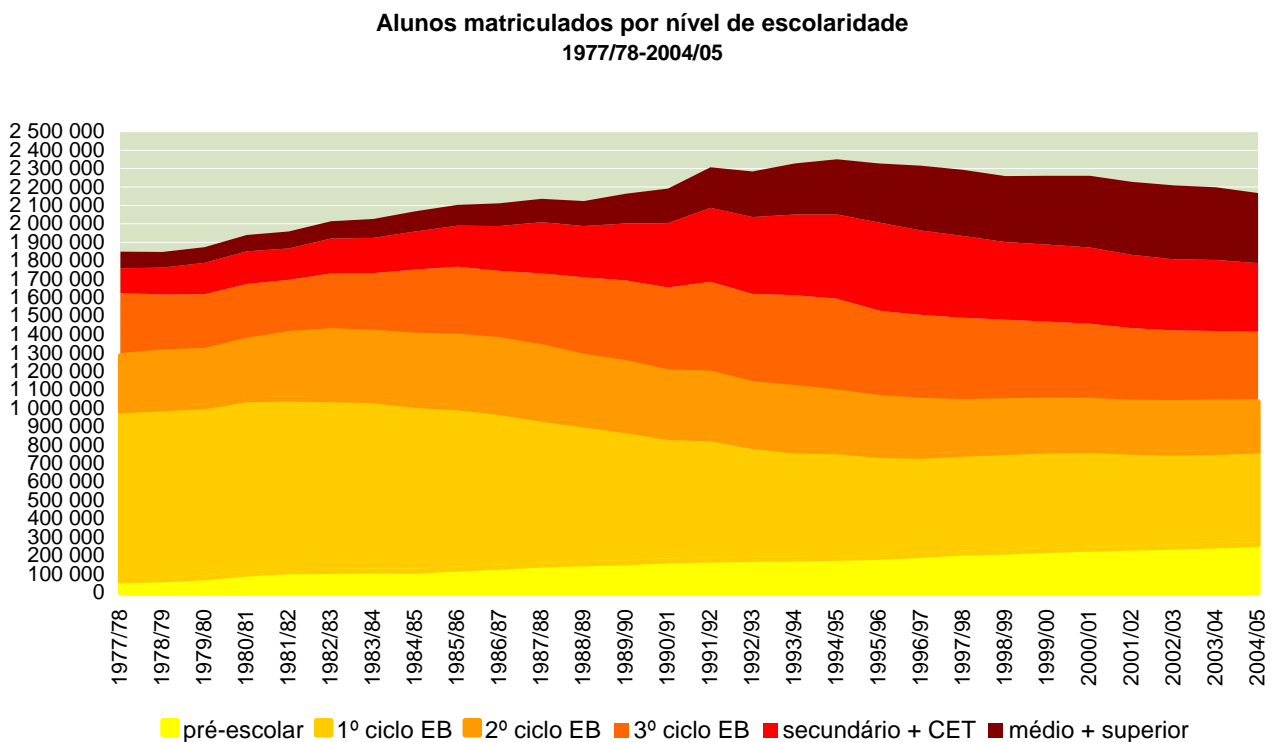
Como já se tinha concluído, as respostas de EFA integradas em estratégias de intervenção territorial, mais ou menos articuladas com planos territoriais integrados de desenvolvimento social, poderão acolher e potenciar um aumento significativo, eficaz e eficiente, com eleitos mais duradouros, da educação e formação de adultos.

Esta formação, acentua o POPH, deve ser considerada também um instrumento indutor de maior competitividade da nossa economia e de reforço da empregabilidade dos activos. Esta hipervalorização do impacto da EFA sobre a produtividade e o emprego deve ser temperada, como se disse, com a consideração dos importantes efeitos que a mesma produz sobre a participação cívica, a auto-estima, a procura activa de emprego.

Em todo o caso, a qualificação é apresentada muito ligeiramente como uma importante solução para o problema do desemprego. Conhecemos as debilidades deste axioma. No actual contexto sócio-económico em Portugal, em que estagnou, nos últimos dez anos (Figura 7), a procura das mais elevadas qualificações, em que o desemprego de diplomados pelo ensino superior tende a surgir como uma espécie de “inevitabilidade social”, ampla e constantemente

difundida pelos media, e em que as baixaram as remunerações dos jovens licenciados à entrada do mercado de trabalho (Figueiredo e outros, 2005: 313), também crescem as reticências ao investimento em mais qualificação, sobretudo por parte daqueles que, à partida já pouco acreditavam nas virtualidades de mais educação e da formação. A regressão na procura de educação e formação está a ocorrer em algumas subregiões do país, particularmente no Norte. Ora, estes factos assinalam contextos de acção que têm profundas implicações em torno dos modelos de desenvolvimento social e que questionam as políticas e as prioridades assinaladas no POPH.

**Figura 7. Alunos matriculados por nível de escolaridade (1977/78 – 2004/05)**



Na avaliação ex ante ao QREN realizada pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, vincava-se que é “de salientar um certo desajustamento estrutural detectado entre a percepção da necessidade de elevação do nível médio de habilitações da população portuguesa e a evolução pouco favorável da procura de níveis mais elevados de habilitações. Com efeito, entre 1999 e 2005 a taxa de emprego de indivíduos com habilitações superiores foi a que registou a redução mais elevada (-3,7%). Este facto pode ser gerador de “um ciclo vicioso” de

baixas qualificações: as dificuldades experimentadas pelos mais qualificados quanto ao acesso ao emprego podem desincentivar a futura procura de qualificações e, simultaneamente, a falta de qualificações dificulta a criação de condições favoráveis à atracção de investimentos estruturais qualificantes que, por seu turno, promoveriam a expansão da procura de qualificações mais elevadas.” (DPP, 2006: 13) Para os sujeitos com elevadas qualificações, o problema é muito mais o de um investimento sem retorno. E não parece que o Estado, sozinho e com medidas fortemente centralizadas consiga resolver o problema, como se sugere na página 14. Ainda de acordo com Figueiredo e outros (2005: 313), há uma manifesta “incapacidade estrutural do sector público em continuar a absorver ao ritmo anterior a melhoria de qualificações”, além de que no sector privado tende a ser muito persistente o recrutamento de baixas qualificações e de trabalhadores indiferenciados.

Na generalidade, de resto, o diagnóstico pauta-se por uma manifesta exiguidade, a que não é alheio o facto de não apresentar, por exemplo, um retrato das profundas disparidades, no que à educação e formação diz respeito, existentes entre as várias regiões portuguesas. Sem a noção clara da dimensão dessas disparidades, não cremos que seja possível desenhar projectos de base territorial consistentes e capazes de comprometer os actores sociais, que venham a atenuá-las.

Finalmente, era importante perceber, ao nível da diagnose, se dispomos de profissionais da educação e formação suficientes, em número, mas sobretudo em qualidade (que o modelo EFA de intervenção não é susceptível de ser apropriado em formações de curta ou muito curta duração), para suprir as necessidades detectadas e perante o ritmo de crescimento proposto para os dispositivos de RVCC.

Finalmente, ao nível da qualificação dos indivíduos para o emprego será de realçar a importância de todo este esforço de qualificação como instrumento de cidadania, dimensão bem mais abrangente, porque englobante também da vertente vocacional, a capacidade de promoção do próprio emprego e o desenvolvimento de iniciativas associativas.

Na globalidade, então, a descrição deste eixo é demasiado sucinta para que possa dizer-se, e fundamentar em subsequência, da sua completa adequação ao diagnóstico, como vimos, também genérico. De facto, constitui referência válida o estabelecimento de objectivos gerais e de tipologias de intervenção. Falta saber como se irá operacionalizar este conjunto de linhas gerais, sobretudo ao nível da procura, social, empresarial, individual.

Relativamente aos indicadores, estão também por calcular os relativos aos resultados. Quanto aos de realização, importaria perceber, como antes, de que forma se obtiveram estes valores e, além disso, como se vai garantir a qualidade (por ex. a profissionalização de recursos humanos) para abrir 460 Centros Novas Oportunidades por ano, quando a recomendação das avaliações intercalares apontava para metas bem mais modestas (cerca de metade). Quem e como vai formar os quadros que vão dirigir estas actividades que requerem tantos cuidados e tanta sabedoria? Trata-se de aproximar pessoas (imbuídas de títulos e do poder “CRVCC”) de pessoas (à partida sem escolarização, sem 12º ano, sem as competências necessárias, até sem emprego, mas porventura com muita experiência, uma vida de dedicação profissional, com enormes expectativas e muitos temores). Como é que é possível fazer esta aproximação à pressa, sem tempo para o demorado diálogo, sem programas rigorosos de qualificação dos quadros jovens destes Centros, cuja missão é bem diferente da das escolas?

O EP 3 consagra um domínio que pode considerar-se consensual no actual estágio de transformação estrutural necessária da economia portuguesa. Trata-se de associar a formação de qualificações e a produção de novas competências segundo uma lógica de ajustamento a processos de inovação e modernização de empresas e organizações. Um domínio deste tipo não suscita em termos de enunciado qualquer objecção e tem constituído desde sempre uma orientação imperativa para a melhoria da qualidade da formação a todos os níveis. A alusão ao tema das competências é do ponto de vista formal bem vinda. Porém, poucas instituições têm trabalhado o conceito em Portugal sobretudo do ponto de vista da sua operacionalização em termos de programas e conteúdos de formação.

A pertinência do objectivo geral parece inquestionável. Já mais discutíveis são os objectivos instrumentais, isto é, os objectivos que consagram o modo de aproximação.

O envolvimento das empresas de pequena dimensão em esforços selectivos de formação de activos orientada para a inovação organizacional constitui o elemento de maior centralidade no eixo e, do ponto de vista das tipologias de intervenção, a continuidade do modelo de formação-consultoria PME agora estendido a micro e pequenas empresas marcam indiscutivelmente a estratégia de intervenção. As restantes tipologias “formação para a inovação e gestão” e “formações estratégicas para gestão e inovação na Administração Pública” parecem assumir no eixo (a falta de metas complica a percepção da importância relativa das tipologias) um carácter residual. O tom residual destas duas tipologias transparece

do modo como o tema da administração pública é introduzido. Corresponde, por um lado, a domínios que não se adequam às capacidades formativas internas das instituições ou mobilizáveis noutros organismos. Releva-se, entretanto, a formação de quadros especializados no âmbito do processo de modernização da administração pública e, surpreendentemente, enfatiza-se entre estes a formação para docentes. O estatuto de “black box” é por demais evidente.

A formulação e a formatação do eixo são algo enganosas. Na prática, trata-se de apostar na formação consultoria PME e alargar a incidência desta prática promissora a micro e a pequenas empresas. O eixo ganharia em coerência e até em eficácia se fosse assumida frontalmente essa metodologia de intervenção.

A tipologia “formação para a inovação e gestão” parece não ter cobertura na agenda anunciada para a reforma do sistema de formação profissional. Pelo menos não é clara a indicação das soluções organizacionais para atingir esse desiderato, sugerindo alguma plataforma de entendimento com opções do PO da Competitividade, que não surge explicitada.

A extensão às micro e pequenas empresas em si própria compreensível suscita novos problemas de integração. A intervenção FEDER sobre essa tipologia de unidades está, em princípio, reservada aos PO Regionais. O processo de formação- consultoria nesse tipo de unidades surge indissociavelmente ligado às intervenções que venham a ser gizadas em termos de competitividade. O POPH não evidencia nenhum propósito de governação integrada com os PO Regionais. No momento em que escrevemos é grande o desconhecimento nas CCDR sobre as opções e âmbito do POPH. Esse vazio de integração não constitui bom augúrio da multiplicidade de intervenções sobre as micro e pequenas empresas. Dir-se-ia que as necessidades de abordagem integrada são, pour cause, tanto mais salientes quanto menor a dimensão.

Sem alarmismos, na prática e tendo em conta a experiência acumulada na programação anterior, o eixo corre o risco de se transformar num processo de aprofundamento da formação – consultoria PME. Antes o fosse assumidamente, pois ganharia em coerência e clareza dos incentivos que veicula.

Existe, porém, margem de adaptação. A tipologia de formação para a Administração Pública ganharia em coerência com os objectivos globais do Eixo se fosse orientada prioritariamente para processos de formação-acção, afinal os que mais se aproximam da metodologia formação-consultoria. Mas, nesse caso, teria de novo de ser recuperado o tema da sociedade de informação orientada para a reengenharia de processos e correspondentes processos de aquisição de novas competências, incluindo incentivos à mobilidade de funcionários.

Concluindo, a análise de consistência do eixo 3 é marcada pela evidência de que os objectivos considerados na sua formulação não apresentam uma capacidade idêntica de concretização no quadro dos meios de intervenção do POPH.

Em nosso entender, tal como estão formulados, são dois os objectivos que correspondem inequivocamente ao potencial de intervenção do POPH:

- Apoiar a modernização de micro, pequenas e médias empresas e outras organizações, através de modelos que associam a identificação da trajectória de modernização, as necessidades de formação e a programação das ofertas formativas;
- Aumentar a participação dos trabalhadores das micro e PME em acções de formação, utilizando mecanismos de maior flexibilidade e proximidade, de forma a melhorar o desempenho deste importante segmento de empresas.

Na verdade, estes dois objectivos correspondem ao aprofundamento dos processos de formação-consultoria largamente testados em períodos de programação anteriores, os quais constituem uma das experiências mais consistentes de aproximação a PME, agora estendida à vertente das micro-empresas. Conhecidos que são os ensinamentos dos períodos anteriores, a centralidade da formação-consultoria neste eixo corresponderá à aposta de alargar decisivamente o número de empresas envolvidas neste novo ciclo. É importante saber se a intervenção evoluirá no sentido de consolidar a participação das associações empresariais neste processo ou se estão previstos outros mecanismos para assegurar uma maior intensidade de cobertura de PME e micro empresas.

É também conhecido que o factor crítico de disseminação deste meio de aproximação à formação em PME consiste em dois elementos:

- Concepção e operacionalização de metodologias de abordagem integrada às PME e micro unidades que permitam situar coerentemente a formação em função da estratégia de focagem proposta para cada uma das unidades;
- Consolidação de um corpo de consultores adestrados no manejo dessa metodologia e fluidez de relacionamento desse corpo de consultores com a oferta formativa.

Conviria ter presente que a operacionalização de formas de aplicação desta abordagem em sectores “clusterizados” de actividade, consolidados ou emergentes que interessaria potenciar, pode constituir um meio de assegurar uma maior velocidade de progressão à cobertura desta abordagem em termos de número de empresas envolvidas.

Os restantes objectivos do eixo 3 configuram apostas cuja capacidade de concretização transcende o âmbito de actuação do POPH (coordenação de agendas), tal como o demonstrámos em parágrafos anteriores.

Para além disso, há que sublinhar a necessidade de assegurar fluidez de coordenação entre a aplicação na prática da formação-consultoria e o grande objectivo de certificação de experiências e de trajectórias de trabalho em PME e em micro-empresas. A formação-consultoria deve constituir também uma oportunidade de assegurar espaços de certificação a essa população empregada, cuja taxa de acesso a acções de formação tende a ser tanto mais baixa quanto mais decisiva é a sua participação nos colectivos empresariais de pequena dimensão e a sua ligação ao empresário.

## **II. 4. O *locus* de competências e qualificações para a sociedade de informação**

A ausência de um discurso explícito sobre a Sociedade da Informação (SI) e sobre o POPH como instrumento privilegiado para a superação de algumas importantes desigualdades existentes (o chamado fosso digital) parece ser contraditória com o discurso político do Governo que enfatiza a prioridade da SI quer por via do Plano Tecnológico, quer pelo projecto “Ligar Portugal” ou ainda pela UMAP e outras vias.

A posse de tecnologias de comunicação e informação (TIC) nas famílias portuguesas tem verificado evoluções positivas, superiores a 16% ao ano, no caso da existência de computador, e de 27%, no caso de acesso à Internet, entre 2002 e 2005. Apesar dos avanços verificados e de uma progressão a um ritmo acelerado, nos últimos anos, Portugal ainda se apresenta longe das actuais médias europeias – três anos de atraso, segundo Carneiro e Rodrigues (2007).

Na administração pública, as TIC desempenham um papel central na modernização de processos (acessibilidade, transparência, eficácia) e na melhoria de resultados na prestação dos diversos serviços. As compras electrónicas têm crescido, permitindo reduzir a despesa simplificar e desburocratizar processos. Em 2005, já 24% dos organismos efectuava encomendas através da Internet (ibidem).

É todavia nas empresas que a utilização das TIC está mais acelerada e generalizada. Nove em cada dez empresas tem, neste mesmo ano, pelo menos um computador, e cada vez mais empresas se ligam à Internet e usam as TIC (e a banda larga) como instrumento de optimização dos seus negócios.




Contudo, como se conhece, o acesso às TIC é muito desigual, o que favorece a emergência de novos fenómenos de exclusão, que seria decisivo valorizar no quadro do QREN, em termos de política qualificação e de coesão social. Os níveis de escolaridade dos portugueses constituem o factor mais determinante no grau de utilização das TIC (Figura 8). As principais barreiras evidenciadas são as competências linguísticas e tecnológicas, o que afecta particularmente segmentos relevantes da sociedade portuguesa, o que apela para políticas horizontais de generalização do acesso e usufruto das TIC, que deveriam ter um lugar destacado neste POPH (e não umas vagas referências desarticuladas).



**Figura 8. Patamares de utilização de TIC, segundo o escalão etário e o nível de escolaridade, para a população e os activos (2005).**

Escalão etário	População			Activos		
	Níveis de Ensino			Níveis de Ensino		
	Baixo	Médio	Alto	Baixo	Médio	Alto
16-24 anos	60	96	100	46	92	100
25-34 anos	36	89	97	38	88	97
35-44 anos	25	88	84	28	91	94
45-54 anos	17	77	89	21	85	92
55-74 anos	4	40	67	10	75	89

Legenda:

 Patamar baixo (Patamar 1)     
  Patamar médio (Patamar 2)     
  Patamar Alto (Patamar 3)

Base: 2005, (%) indivíduos residentes no território nacional.

Nota: Dados de utilização de computador e de Internet relativos ao 1.º trimestre de 2005. Para a população activa são excluídos os “estudantes”, os “desempregados” e “outros inactivos”.

Fontes: INE, OSIC/UMIC, Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias, 2005.

Como referem Carneiro e Rodrigues (2007: 19) , “o retrato-robot da desigualdade torna evidente a emergência de segmentos populacionais em maior risco de info-exclusão: os desqualificados e/ou de baixo nível de escolaridade, os idosos, os trabalhadores em profissões de baixo valor acrescentado, os desempregados, os inactivos. Sendo notório que são os estudantes e a escola/universidade os segmentos mais dinâmicos para o desenvolvimento sustentável da Sociedade da Informação, é de destacar, no plano diametralmente oposto, o grave estrangulamento detectado ao nível dos “quadros superiores da Administração Pública e dirigentes e quadros superiores das empresas”. Com efeito, não deixa de ser chocante que neste grupo profissional mais de metade das pessoas se encontrem no patamar “baixo” de utilização das TIC. Esta constatação configura uma prioridade altíssima de actuação visando conquistar – e apetrechar – este escalão superior dos sectores público e privado para o exercício de uma liderança positiva na concretização das mudanças de atitudes, valores e comportamentos tão necessárias à democratização das TIC e à generalização da Sociedade da Informação em Portugal”.

## **II. 5. Como se planeia o alcance de um ‘sistema nacional de inovação’?**

A superação do atraso do sistema científico e tecnológico português não é resolúvel exclusivamente por via do “up-grade” do sistema científico. Essa qualificação tem de acontecer em simultâneo com a ultrapassagem do principal estrangulamento estrutural do nosso sistema nacional de inovação – falta de proximidade às empresas (existentes e potenciais). Quando se fala de valorização do sistema científico e tecnológico o que está em causa é a facilitação de um quadro propício à inovação e esta, por muitas voltas que possam ser dadas, é nas empresas e nas organizações que se concretiza.

Por isso, é fundamental clarificar se a nossa vocação é construir um sistema científico que deseja articular-se com empresas não necessariamente situadas em Portugal (Portugal exportador de conhecimento) ou se, pelo contrário, há vontade efectiva de construir um sistema nacional de INOVAÇÃO. Para além disso não colhe o argumento do perfil desfavorável de especialização. Sabe-se como, em torno de sectores como a madeira e o agro-alimentar, a Dinamarca o construiu (e outros exemplos poderiam ser dados).

Um cálculo simples ajuda a vincar este argumento. Cruzando a melhoria observada no indicador base “despesa bruta de I&D/PIB” com o peso que o sector público tem na execução de I&D, pode concluir-se que, em termos de I&D executada no sector público, Portugal se não convergiu já com a média UE e OCDE estará em trajectória acelerada para o conseguir.

Por isso, quando no objectivo do POPH se descreve como objectivo central o “aumento do investimento público em investigação científica”, nada mudou desde a avaliação intercalar. É este facto que nos leva a afirmar que, embora com insuficiências, a agenda das Novas Oportunidades constitui uma agenda operacional e política, o mesmo não acontecendo com a agenda tecnológica – não há uma agenda política e operacional consistente em Portugal sobre esta questão.

Quando muito o mote poderia ser outro: continuidade da necessidade de FINANCIAMENTO público de I&D e progressiva orientação da EXECUÇÃO da mesma nas empresas, como forma de transição para um outro paradigma em que as empresas possam emergir como financiadoras e executoras. Por isso, à designação de I&D vale a pena acrescentar a de I&D/inovação para desfazer quaisquer dúvidas acerca do que está em jogo.

Todas as considerações que possam ser aduzidas sobre os restantes objectivos e tipologias de intervenção consignadas no POPH exigem um pronunciamento prévio sobre esta questão. O seu alcance depende se haverá passos firmes na transformação do sistema nacional de inovação. A promoção do emprego científico e a inserção de recursos humanos qualificados em ciência e tecnologia nas empresas (que fazem parte do sistema) e noutras instituições é válida se ao serviço dessa mudança de paradigma. Esta “abertura” é de concretização complexa, pois corresponde a uma mudança radical de comportamentos organizacionais no sistema científico.

Finalmente, uma referência aos objectivos direccionados para o aumento de diplomados do ensino superior (valorização do capital humano). Nas condições de desenvolvimento e ajustamento estrutural em que se encontra a sociedade portuguesa, o objectivo “qualificar a formação de capital humano” é tão importante como a “melhoria do sistema científico” nos termos em que esta tem sido acolhida. Mais ainda, a taxa social de retorno da primeira é seguramente mais elevada do que a segunda, sendo por isso perigoso remeter a primeira para o nível de despesas de funcionamento de universidades e politécnicos e reservar para o segundo a nobreza da classificação “investimento em ciência”.

Com estas reservas, não se entende em que medida a formulação dada ao eixo 4 integra a agenda do PNACE e do Plano Tecnológico.

No terceiro ponto da Agenda Operacional para o Potencial Humano do QREN foi estabelecida a ligação entre apoio à criação de emprego, à iniciativa empreendedora e ao contacto de jovens com o mercado de trabalho num mesmo eixo, o que se materializa no eixo 5 do POPH. Desta agenda derivou uma das sete vertentes de intervenção da referida Agenda Operacional, em que se lê:

### Figura 9. Medidas de transição entre o desemprego e o emprego no âmbito do IEFP

	Programa de estímulo à Oferta de Emprego	Mercado Social de Emprego	Programa Vida-emprego	Outras medidas nacionais	Medidas regionais	Nº médio de beneficiários 2000-2004	Costo médio da medida 2000-2004
Focalização de apoio na igualdade de género	Prémio de Igualdade de Oportunidades - majorações					44	0
Focalização de apoio em grupo desfavorecido		CPE-majorações				651	1
Investimento gerador de emprego	Programa-estímulo à Oferta de Emprego- Investimento		Empresas de inserção - investimento		PRODESCOOP- investimento	3473	7
Trabalho por conta de outrem de duração indeterminada			Empresas de inserção - prémio de integração	Mediação para a formação e emprego		1058	2
Pequenas Iniciativas de criação de emprego					PRODESCOOP - postos de trabalho	1538	3
Trabalho por conta própria	Apoio à Criação de Actividades Independentes - CPE - postos de trabalho			Apoio ao Auto-emprego		677	1
Trabalho por conta de outrem de carácter temporário			Empresas de inserção- profissionalização	Apoios ao Emprego	Rotação emprego- Formação	3596	7
Estágios profissionais				Estágios de Integração socio- profissional	Emprego-família	713	1
Ocupações com interesse social		Programas Ocupacionais e Despachos Conjuntos	Inserção-emprego - actividade de interesse social			38680	77
						50429	100

Fonte: Pedroso e outros, 2006

“Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa - integra diferentes instrumentos que visam promover os níveis, a qualidade e a mobilidade do emprego, privado e público, através do incentivo ao espírito empresarial, do apoio à integração no mercado de trabalho de desempregados, do apoio à transição para a vida activa dos jovens e do incentivo à mobilidade. Este domínio de política compreende ainda o objectivo de promover a equidade entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho.

Distinguindo o empreendedorismo como recurso fundamental das políticas activas de emprego, contempla-se o apoio a iniciativas empresariais de base local, que privilegiarão como destinatários e beneficiários pessoas desempregadas, jovens à procura do primeiro emprego e activos em risco de desemprego.

Compreendendo o apoio a iniciativas empresariais de base local e, também, a iniciativas que se posicionem em domínios de inovação de base empresarial, estes instrumentos – que poderão mobilizar a iniciativa JEREMIE, desenvolvida em parceria entre a DG Regio e o Grupo Banco Europeu de Investimentos – privilegiarão como destinatários e beneficiários pessoas desempregadas, jovens à procura do primeiro emprego e activos em risco de desemprego.

Os apoios à transição para a vida activa visam, pelo seu lado, criar condições adequadas à promoção da empregabilidade de desempregados e jovens à procura de primeiro emprego, fomentando o contacto com o mundo do trabalho.

Complementarmente, pretende-se contribuir para o reforço da qualidade do emprego e a inovação empresarial apoiando a inserção nas empresas de jovens qualificados.” (Projecto do POPH, 2007)

A conjugação, neste domínio, do PNACE com a Agenda Operacional do QREN, leva à definição de que o seu reflexo no POPH deveria:

- a) promover a integração de públicos com especiais dificuldades no mercado de trabalho;
- b) estimular o surgimento de iniciativas empresariais (vistas como manifestação de empreendedorismo) prioritariamente de base local (retomando, embora não explicitamente, o conceito de iniciativa de desenvolvimento local), que estimularão

a transição de desempregados para o emprego, promovendo também a igualdade de género

c) sustentar metas ambiciosas no domínio dos estágios profissionais (medida de contacto destes jovens com o mercado de trabalho), cujos beneficiários são jovens qualificados (de nível superior ou intermédio) e empresas que potencialmente os empreguem.

Entre o PNACE e o QREN há uma perda de focalização em grupos prioritários de desempregados beneficiários, deixando também de ser claro se as medidas a eleger mantêm o carácter integrado de subsidiação de criação de emprego e promoção da empregabilidade através de medidas de capacitação profissional ou apenas a primeira das vertentes.

## **II. 6. Sinergias e transversalidades entre Eixos: derivações ou respostas integradas?**

As opções realizadas de ordem estratégica e selectiva deveriam ter também em conta outras de carácter mais estruturante, explicitando as devidas articulações entre Eixos de intervenção deste Programa.

Um aspecto importante que importa colmatar no contexto deste POPH diz respeito às novas situações de exclusão que são identificadas no diagnóstico de partida e que enfrentarão rápidos desenvolvimentos num futuro próximo, se não lhes for prestada a devida atenção. Não são equacionadas no âmbito desta intervenção, novos factores de exclusão social, como os que são provocados por via do acesso e utilização das novas tecnologias de informação e comunicação, em particular, a ausência de competências e meios para os indivíduos se apropriarem de computadores e do uso da internet.

A última consideração sobre os riscos inerentes ao facto da tipologia de intervenção para o Eixo 6 desenhada para os “Contratos de Desenvolvimento Social” ser integrada e territorializada. Embora, do ponto de vista teórico esta solução seja realmente muito adequada para atingir em simultâneo os múltiplos factores geradores de situações de exclusão social, retomando a concepção presente nos Projectos de Luta contra a Pobreza, tem de se ter em atenção a complexidade operacional que emergirá da gestão das diferentes

situações em simultâneo. O factor crítico de sucesso neste caso assenta num forte nível de interacção e integração das iniciativas e projectos a desenvolver, e como se sabe, isso nem sempre é um objectivo facilmente alcançável no seio institucional. Contudo, esta alteração substantiva das formas de intervenção é algo inovador e, se for eficiente, trará concerteza uma mais-valia indiscutível em termos de resultados e impactes.

A correlação dos diferentes eixos do PO é identificada, mas não aprofundada a nível dos seus resultados e impactes, nomeadamente, em termos de indicadores de resultado e metas a atingir. Os indicadores não contemplam todos os impactes importantes derivados da intervenção planeada, e nalguns casos até, não estão apresentados indicadores de resultado, como por exemplo, na dimensão da Empregabilidade e Igualdade de Oportunidades dos Imigrantes. A montante, a questão já referida da pouca clarificação quanto aos efeitos do contexto socioeconómico também são um ponto a merecer mais atenção.

Contudo, há ainda um outro problema a salientar no que diz respeito à transversalidade das intervenções e que se prende directamente com o Eixo 7. Este Eixo do POPH debruça-se sobre a intervenção na área da Igualdade de Género preconizando mais uma vez no contexto de um programa operacional a sua transversalidade relativamente aos restantes Eixos, a qual tem de ser ponderada também em função da exiguidade do volume de financiamento. Não é evidente, aliás, como se pode compatibilizar a transversalidade com a existência de um Eixo Prioritário autónomo, de modo concreto nos projectos a desenvolver.

Esta programação peca, no essencial, por não ter em conta a principal lição do QCA III neste âmbito, a qual alertava para a falta de capacidade garantida de concepção de projectos inovadores, com os correspondentes atrasos na sua execução. Recomendava-se, portanto, que em futuras intervenções estruturais esta lacuna pudesse ser superada.

Mais, o Eixo 7 tem um problema de definição genérico que reside na ausência da sua concretização no POPH, em termos de medidas, relegada para uma instituição própria – a CIDM – e num futuro próximo. Este problema tem consequências, claro está, na forma como a avaliação ex-ante pode ser desenvolvida.

O diagnóstico realizado no estudo prévio sobre as mudanças no plano das estruturas e dinâmicas familiares, das políticas de apoio à família e dos equipamentos sociais disponíveis em Portugal, revela uma evolução tremendamente positiva nas questões

relacionadas com a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens na sociedade portuguesa, quer no que se refere à alteração de práticas e representações, quer ao quadro legal envolvente e às políticas sociais adoptadas, quer ainda à dotação e distribuição da rede de equipamentos sociais de apoio à família.

A fotografia que hoje se tem das alterações ocorridas nos domínios da família e da igualdade de género em Portugal, sugere-nos uma profunda revolução desenvolvida ao longo das três últimas décadas, não obstante, o atraso em alguns indicadores quando comparada a situação nacional com a de outros países europeus (Capucha e outros, 2005; Torres e outros, 2004; Guerreiro, 2003).

Importa aqui recuperar alguns dos traços mais marcantes dessas mudanças:

- Tendências comprovadas de crescente feminização, em vários sectores e contextos da vida portuguesa (Capucha e outros, 2005) reflectidas, por exemplo: nas elevadas taxas de actividade feminina; na maior proporção de mulheres que trabalham no sector terciário (serviços); no surgimento em força das mulheres nos níveis de escolarização mais elevados; na forte presença em todo o sistema de educação/formação nacional; e na participação na actividade profissional de modo mais contínuo (menor número de interrupções da actividade profissional para os cuidados à família).

Por outro lado, as mulheres portuguesas têm uma série de características específicas face ao seu posicionamento no mercado de trabalho (Capucha e outros, 2005). São elas:

- persistência da segregação horizontal;
- maior dificuldade em aceder a lugares directivos e de maior destaque social e profissional;
- diferenças salariais entre homens e mulheres;
- maiores taxas de desemprego de longa duração (estreita relação com baixas qualificações);
- pequena expressão do trabalho a tempo parcial.

E, destaca-se ainda, em termos comparativos com os outros países da UE, que são as mulheres portuguesas que têm os horários de trabalho mais longos, conjugados com taxas de actividade das mais elevadas no contexto europeu e os salários mais baixos (Capucha e outros, 2005).



Estas características das mulheres portuguesas face ao mercado de trabalho e às suas inserções profissionais, acompanham também outras transformações nas suas vidas familiares, como o são: a média de idades do primeiro casamento tem vindo a deslocar-se cada vez para uma idade mais tardia; a existência de mudanças várias nos padrões de conjugalidade, de nupcialidade e nas taxas de divórcio (mudança e diversidade nas relações familiares); o adiamento da maternidade e a diminuição do número médio de filhos por mulher; a diminuição da taxa de natalidade; o aumento do número de filhos fora do casamento; a redução da dimensão dos agregados domésticos; a persistente fraca participação dos homens nas tarefas e responsabilidades domésticas; a existência de rede de entreadjudas familiares femininas como um suporte informal extremamente importante; o reduzido apoio em termos de equipamentos sociais para a família; e, por último, o crescimento da população idosa e dos agregados de pessoas sós.

Do lado do enquadramento legal e das políticas de apoio às famílias portuguesas, a evolução registada vem no sentido de alterar o enfoque inicial centrado na promoção da igualdade dos direitos das mulheres (como o direito à não discriminação no trabalho de homens e mulheres) para um centramento nas políticas relacionadas com a conciliação entre vida familiar e vida profissional, assentes na criação redes de apoio e de prestação de serviços para os cuidados à família, nomeadamente no que toca às crianças e aos idosos; passando pela atribuição de subsídios e licenças relacionadas com a organização da vida familiar, nas quais também se tem vindo a destacar as medidas que promovem uma maior participação dos homens nesta esfera da vida social, como é o caso, do estabelecimento, em 2000, da Licença de Paternidade.

Assiste-se em Portugal, nos últimos 30 anos, a uma mudança de práticas, atitudes e valores relacionados com a Igualdade de Género que precisa também de um contínuo acompanhamento do lado das políticas públicas, estimuladas a partir de uma lógica de mudança de paradigma. Ora, o Eixo 7 do POPH não acompanha estas alterações, antes propõe um conjunto de intervenções muito relacionadas com as exigentes alterações necessárias a nível das mentalidades e dos valores, em contextos institucionais e organizacionais diversificados, e recorrendo aos meios de comunicação mais massificados para que essa mudança se consiga produzir.

Este Eixo deixa por resolver toda a questão da “utilidade social” das questões da igualdade de género, intimamente relacionadas com a urgente intervenção (consistente e integrada),

quer nas situações de exclusão, desfavorecimento e desigualdade das mulheres face aos homens nas diversas esferas sociais, quer na definição de políticas efectivas para a conciliação entre vida profissional e vida familiar, coincidentes com os exigentes contextos laborais actuais e com as tarefas e responsabilidades domésticas e familiares.

## **II. 7. As articulações com as políticas nacionais e comunitárias**

### *Eixo 1*

Há uma coerência clara entre os objectivos do Programa e os do QREN, estando definidos e fundamentados os impactos no Programa das prioridades estratégicas do QREN. A colagem é muito evidente.

Há duas áreas onde as metodologias a adoptar para alcançar os objectivos não estão tão claras: sobre que rede e sobre que articulação horizontal e local se vai erguer esta nova oferta de qualificação; qual o papel do sector privado da economia e das PME na promoção do acesso e no usufruto destas qualificações para a inovação e a competitividade empresarial.

A articulação com outros instrumentos do Programa é particularmente importante, embora seja pouco explorada horizontalmente. Dois exemplos apenas: seria muito importante articular os esforços de qualificação de jovens e de adultos com a actividade das empresas, como vimos, acelerando mecanismos de incorporação de mão-de-obra mais qualificada nas PME portuguesas. Duas estratégias delineadas no POPH, a saber, a consultoria/formação em PME (Eixo 3) e os Contratos Integrados de Desenvolvimento Social (Eixo 6), podem tornar-se elementos de eficácia e eficiência para a consecução daquele objectivo, desde que se articulem devidamente no espaço territorial, envolvendo agentes e redes de oferta instalados e a instalar.

As medidas propostas vão de encontro às prioridades estabelecidas no PNACE e na Estratégia de Lisboa. A aposta na qualificação dos portugueses é como se assinala, “um instrumento básico de prevenção e combate à exclusão” e uma forma de incentivar os cidadãos a procurarem mais e mais qualificação, ao longo de toda a vida.

No que toca às prioridades políticas comunitárias, há aspectos de convergência, de indefinição e até de divergência. O programa prevê, de acordo com as orientações comunitárias, melhorar o acesso, a flexibilização e diversificação, bem como valorizar a componente profissionalmente qualificante da formação. É claramente marcado também por uma intenção de aposta na dupla qualificação escolar e profissional. Contudo, é omissivo no que respeita à orientação vocacional [SEC(2000) 1832; COM(2003) 728 final; COM(2001) 678 final; COM(2005) 0299; COM(2001) 678 final; COM(2003) 773 final]. Este é um instrumento fundamental para o sucesso das medidas de diversificação de percursos, necessária, por um lado, mas indissociável de um efeito de complexificação de um sistema de educação e formação onde as escolhas dos jovens estão já limitadas pelo (parco) conhecimento, exploração e investimento de si próprios em interacção com as oportunidades e alternativas, expressas, as mais das vezes, em caminhos que desconhecem e terminologias que lhes não são inteligíveis.

Ainda que o PO não apresente os modos como se vão implementar as tipologias de intervenção defendidas, é certo que a intenção de fazer crescer de forma significativa as vias profissionalmente qualificantes implicará com certeza um aumento das necessidades de recursos humanos das áreas de formação profissionais.

Importa pedir a atenção para um aspecto que nas prioridades comunitárias se reveste de uma centralidade incontestável: a promoção de parcerias, o envolvimento dos diversos actores sociais e políticos da comunidade em todas as fases do processo.

Para tanto, a “abertura ao mundo exterior” defendida no Conselho Europeu de Barcelona terá de prover a observância dos seguintes factores: i) plena participação das comunidades locais, ii) criação de parcerias mais estreitas entre instituições de educação e formação e serviços públicos de emprego, serviços de informação, orientação e consultoria, bibliotecas, empresas, organizações sindicais, centros de investigação e tecnológicos, organizações voluntárias e locais, representantes de grupos específicos de aprendentes (potenciais), demais parceiros sociais, sector público, privado e organizações de economia social, iii) intercâmbio de experiências e de boas práticas, iv) cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional, v) coordenação interministerial eficaz e coerente, vi) abertura de centros multifunções de aprendizagem ao longo da vida (o que iam ser afinal os clubes

S@bER+? O que os substituí?), vii) territorialização das políticas e, finalmente, viii) coordenação dos sistemas de aprendizagem [COM(2000) 196 final; COM(2001) 678 final; COM(2003) 6 final; COM(2003) 728 final; COM(2005) 0299; Conselho Europeu de Barcelona].

A convergência, finalmente, volta a verificar-se ao nível da atenção dispensada ao desígnio de promover a igualdade de género. No entanto, o programa volta a ser, invariavelmente, insuficiente no que diz respeito a traçar estratégias de implementação de um objectivo tão amplo quanto este. Em todo o caso, a Comissão das Comunidades Europeias defende a respeito duas ideias fundamentais: instrumentalizar uma abordagem multifacetada que contemple a segregação sectorial e profissional, a educação e a formação, a classificação de empregos e os sistemas de remuneração, a sensibilização e a transparência, por um lado, e a criação de incentivos à conciliação da vida profissional e familiar e, mais especialmente, à extensão da provisão de serviços de educação e cuidados para a infância, por outro [COM(2003) 728 final; COM(2003) 6 final; COM(2005) 0299].

## ***Eixo 2***

Como já tivemos ocasião de referir, é inquestionável a coerência interna entre este PO e o conjunto de documentos que compõem a estratégia nacional, quer no que respeita às estratégias privilegiadas quer à terminologia utilizada (ainda que o PO PH revele a este respeito mais fragilidades do que, por exemplo, a iniciativa Novas Oportunidades, que também não se isenta de reparos). A convergência verifica-se, naturalmente, nas grandes linhas de intervenção: urgência de qualificar escolar e profissionalmente os jovens, dupla certificação com vista à entrada qualificada no mercado de trabalho e/ou ao prosseguimento de estudos, conquanto o 12º ano seja a referência (irá sê-lo de facto? Ou a referência generalizar-se-á mais ou menos coercivamente?), adaptação dos sistemas de educação e formação, no sentido de uma maior flexibilização, diversificação e abrangência (ENDS, NO, PNACE, PNAI, PNE).

Posto isto, este PO não encerra grandes novidades relativamente a esses documentos referenciais, enveredando pela não concretização dos princípios e sugestões que naqueles se apresenta. Nesse sentido, então, resulta obscura toda a implementação do programa, nomeadamente no que respeita à orientação vocacional. Descentrar a lógica da educação e

formação da oferta para a procura implica multiplicar exponencialmente as possibilidades de contacto dos sujeitos com o sistema EFA, de tal forma que o objectivo é que esses pontos acabem por constituir um continuum ao longo e ao largo de toda a vida. O Plano Nacional de Emprego preconizava uma articulação entre Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) do Ministério da Educação, serviços de Informação e Orientação Profissional sob tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Unidades de Inserção na Vida Activa e serviços do Instituto Português da Juventude. Se, como se diz na iniciativa Novas Oportunidades, esta medida é “crucial”, como é que se espera “sustentar a tomada de decisão no que se refere à estruturação da oferta de formação, de modo a prevenir disfunções ao nível da cobertura territorial e dos públicos e otimizar a afectação de recursos financeiros”? De que forma se vai “reforçar a legibilidade da oferta formativa, proporcionando um instrumento informativo, integrado e exaustivo, que apoie a orientação escolar e profissional dos jovens e que seja uma ferramenta útil a todos os agentes envolvidos (do indivíduo à empresa)”?

Por outro lado, no PO Potencial Humano não fica claro como se vai tentar acicatar a motivação daqueles que, justamente, são portadores dos défices mais significativos de competências (ou até de adquiridos por reconhecer) e que, ainda assim, menos vantagens e benefícios entrevêm em investir em educação, sobretudo quando, como agora, se defende que o investimento (percebido como despesa sem retorno) deva acontecer durante toda a vida. Valorizar as competências que estão por reconhecer, validar e certificar é indubitavelmente um bom começo, mas não é o caminho todo. Campanhas de sensibilização e publicidade também não serão suficientes. Importa envolver a comunidade. Para isso, não chega dizer que são objectivos estratégicos a cooperação com os diversos actores sociais (tendo em conta as especificidades locais) e a articulação das diferentes políticas (ENDS, PNACE, PNAI, PNE). Mesmo assim, este PO não vai tão longe. Não pode continuar a protelar-se a descentralização do poder de decisão nos diversos níveis do sistema, a autonomização das instituições, a territorialização da intervenção. Admitindo que essas sementes estão presentes nos documentos referenciados, é um facto que este PO falha na sua germinação.

No que diz respeito à base de fundamentação, o discurso nacional dá lugar a uma justaposição quase perfeita ao discurso comunitário. Em boa verdade, ambos se referem à educação sob perspectivas marcadamente economicistas, fazendo-a refém de indicadores

como competitividade e produtividade [vd., por exemplo, COM(2001) 678 final; COM(2003) 6 final; COM(2003) 728 final; EEE]. Cremos que não deve defender-se a educação apenas e só porque se defende uma melhoria da situação económica dos países, mas também porque ela tem um muito importante impacto no desenvolvimento pessoal dos cidadãos, além de potenciar melhorias claras no desenvolvimento social das comunidades. A educação não pode ser um instrumento ao serviço da economia.

Os referenciais de competências-chave que norteiam algumas das ofertas de educação e formação de adultos contemplam aquelas que são as grandes linhas propostas pelas orientações comunitárias, pese embora algumas reformulações devam ser introduzidas com vista a readquirirem uma significação mais efectiva para os aprendentes, porque fundada nas suas experiências de vida. [COM(2001) 629 final; COM(2001) 678 final; COM(2003) 728 final; COM(2005) 0299; Conselho Europeu de Barcelona]

Por outro lado, a flexibilização da formação e a valorização da sua componente profissional propostas pela Comissão estão presentes neste programa, ainda que, uma vez mais, de forma pouco circunstanciada. O PO é falho no que toca à imprescindível melhoria dos serviços de informação, orientação e aconselhamento, necessariamente acessíveis a todos os cidadãos e susceptíveis de motivar para a formação aqueles a quem ela mais dificilmente chega, os adultos com pouca qualificação escolar e profissional formal [COM(2001) 678 final; COM(2003) 728 final]. Percursos mais flexíveis e, por isso, sistemas de aprendizagem mais complexos, fazem com que os sujeitos tenham de fazer escolhas em diversos momentos e a toda a largura do arco-íris de oportunidades. Tendem a desaparecer os episódios marcados pelas “grandes escolhas” em favor de narrativas construídas a partir de “pequenas escolhas” (Coimbra, 1997/1998).

Quanto à forma redutora como este programa concebe a aprendizagem ao longo da vida, ela está claramente em divergência, por exemplo, com a Comunicação da Comissão designada “Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade”. Esse documento sinaliza justamente “a necessidade de uma definição mais lata [...], que não seja reduzida a uma visão puramente económica ou à educação dos adultos. Além de colocar a ênfase na aprendizagem da pré-escolaridade à pós-reforma, a aprendizagem ao longo da vida deveria cobrir integralmente o espectro da aprendizagem formal, não formal e informal.” Diz o referido documento que os “princípios que regulam a aprendizagem ao longo da vida e orientam a sua execução eficaz colocam a tónica no papel central do

aprendente, na importância da igualdade de oportunidades e na qualidade e pertinência das oportunidades de aprendizagem.” Além disso, é seu objectivo promover a “cidadania activa, o desenvolvimento individual e a inclusão social, bem como aspectos relacionados com o emprego”. Em síntese, deve perspectivar-se a aprendizagem ao longo da vida como “toda a actividade de aprendizagem em qualquer momento da vida, com o objectivo de melhorar os conhecimentos, as aptidões e competências, no quadro de uma perspectiva pessoal, cívica, social e/ou relacionada com o emprego”. [COM(2001) 678 final]. A valorização das aprendizagens informais assume uma relevância, no plano internacional, que dificilmente encontra paralelo no contexto político nacional, em particular no POPH.

O documento citado é importante também para se perceber que a expansão daquele que foi consagrado entre nós como modelo EFA, por oposição a outro escolar, implica que “a questão das novas funções e dos novos papéis, do recrutamento e da manutenção dos docentes e formadores a todos os níveis [deva] ser abordada, nomeadamente tendo em conta as necessidades previstas em termos de recrutamentos” [COM(2001) 678 final]. O que é facto é que este PO nada diz acerca da operacionalização e avaliação das medidas propostas.

A infância não deixa de ser, no entanto, uma fase da vida algo esquecida pela Comissão (neste PO as raras referências a respeito são inconsequentes), que muitas vezes salienta a questão por causa da empregabilidade dos pais, particularmente das mães, que não tendo a quem deixar os filhos ficam afastadas da possibilidade de ter ou manter um emprego [COM(2003) 728 final; COM(2005) 0299; COM (2006) 30 final]. No entanto, noutros documentos, a Comissão apresenta uma perspectiva bem mais lata da educação, equacionando objectivos de “cidadania activa, realização pessoal e/ou empregabilidade”. No “Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social”, a Comissão alerta para o facto de “que apenas alguns países apresentam uma política sistemática da provisão de cuidados e aprendizagem a crianças em idade pré-escolar, enquanto outros tendem a encarar esta questão apenas como um apoio às mães trabalhadoras ou às famílias e não como uma oportunidade de aprendizagem para todos, em especial as crianças com origens desfavorecidas.” É por isso que defende a necessidade da “criação de um sistema de rastreio em todos os países para identificar (potenciais) dificuldades de aprendizagem, por forma a prevenir problemas e assegurar uma intervenção precoce na primeira infância.

Uma abordagem deste tipo requer uma cooperação permanente e estruturada entre os sectores da saúde, educação e sociais” [COM(2003) 773 final].

Esta cooperação, de resto, deve acontecer (e ser promovida e premiada) em todos os níveis e em toda a extensão do sistema de educação e formação de adultos. As comunidades locais não podem ficar arredadas deste processo social. Devem ser criadas parcerias efectivas entre instituições de educação e formação e serviços públicos de emprego, serviços de informação, orientação e consultoria, bibliotecas, empresas, organizações sindicais, centros de investigação e tecnológicos, organizações voluntárias e locais, representantes de grupos específicos de aprendentes (potenciais), parceiros sociais, sector público, privado e organizações de economia social, na perspectiva de regulação sociocomunitária que aqui se prognostica. Deverá incentivar-se também a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional, no quadro de uma coordenação interministerial eficaz e coerente. Finalmente, para que seja possível territorializar as políticas e promover a coordenação das ofertas — e das procuras, sobretudo —, é essencial que se privilegiem interfaces entre as comunidades e as alternativas de educação e formação. Nesse sentido, os clubes S@bER+ estavam incumbidos de uma missão que nada nem ninguém veio substituir [COM(2000) 196 final; COM(2001) 678 final; COM(2003) 6 final; COM(2003) 728 final; COM(2005) 0299; Conselho Europeu de Barcelona].

### ***Eixo 3***

Se associarmos os dois primeiros eixos do POPH à agenda das Novas Oportunidades, o eixo 3 pode cruzar-se com uma outra agenda, que não tem, sem sombra de dúvidas, o mesmo grau de afirmação que a anterior, mas que começa a emergir no discurso governamental com alguma notoriedade. O eixo 3 cruza-se, assim, com a reforma e qualificação do sistema de formação profissional, cujo enunciado corresponde do ponto de vista político à necessidade de contrariar ideias que tendem a ser divulgadas conjuntamente com a formação contínua de activos:

- Fraco impacto da formação contínua em termos organizacionais e de produtividade;



- Forte capacidade reprodutiva da oferta de formação com grande capacidade de adaptação (apesar do “choque” dos pagamentos por reembolso do último período de programação) do sistema aos incentivos do co-financiamento;
- Ausência de indicadores de qualidade de formação ministrada e inexistência de uma tradição de medida e avaliação de resultados;
- Dispersão descontrolada de áreas de formação contínua.

Já mencionámos anteriormente que, nas condições em que a mudança de qualificações tem de acontecer na economia portuguesa, a reforma e qualificação do sistema de formação profissional têm de eleger como principal elemento de centralidade a flexibilidade, a proximidade e a validação por parte das empresas.

Nesta perspectiva, a análise da coerência externa do eixo 3 indica como factor crucial de alavancagem dos seus objectivos a articulação com a concretização da agenda de reforma e qualificação do sistema de formação profissional. O enunciado do POPH, para além da aposta na valorização dos catálogos de suporte à certificação escolar e profissional (escrutínio da actuação futura da Agência para a Qualificação) e na própria aposta na formação - consultoria, é parco nesta matéria, devendo convocar-se o texto de orientação governamental para a reforma do sistema de formação profissional para contextualizar o eixo 3.

A promoção de condições de proximidade às empresas (em termos de validação de domínios e conteúdos de formação pertinentes) constitui, em nosso entender, o principal elemento de orientação para concretizar melhorias de qualidade.

Dos textos disponíveis conclui-se que, em matéria de formação co-financiada, se admite que a intervenção das grandes empresas deixa de ser prioridade de intervenção. Entende-se que os investimentos em formação contínua por parte dessa tipologia de empresas são largamente apropriáveis pelas mesmas, dispensando-se, por isso, o co-financiamento. As evidências empíricas confirmam essa orientação. Permanece a interrogação que consiste em saber que posição será assumida em relação às empresas de capital estrangeiro para as quais exista uma estratégia de atracção que passe por facilidades de formação.

Para além dessa vertente de orientação, é conhecida a vontade de dar aos Centros de Gestão Participada um espaço de maior protagonismo, o que constitui uma via indirecta

para assegurar um envolvimento mais efectivo por parte das empresas na validação de conteúdos de formação. A matriz sectorial da maioria desses Centros assegura também algum redireccionamento de conteúdos.

Sabendo que uma fracção significativa da formação contínua de activos se organiza em função da procura de públicos individuais sem evidências seguras de que os resultados dessa formação sejam acompanhados e internalizados pelas empresas que acolhem os activos empregados, compreende-se como é importante operacionalizar mecanismos de validação por parte das empresas. Do mesmo modo, a realização de acções de formação em posto de trabalho assegura também essa proximidade.

A articulação da agenda do POPH com a dos factores de competitividade transcende uma simples análise de eixo 3. Como já foi sublinhado, toda a estratégia das novas oportunidades exige uma actuação consequente e coordenada em termos de geração de condições de procura de qualificações. Mesmo assim, em torno do eixo 3 emerge uma parte significativa dessas necessidades coordenação de prioridades:

- Em primeiro lugar, porque o objectivo “apoiar processos de modernização e inovação organizacional através da formação de activos em competências especializadas” remete para a centralidade das mudanças no interior das firmas e essas tenderão a ser centrais na valorização de factores de competitividade.
- Em segundo lugar, porque a formação-consultoria PME exige cruzamento com eventuais candidaturas das mesmas aos PO instrumentais dessas prioridades (POFC e PO Regionais).
- Em terceiro lugar, porque a componente de apoio à modernização da administração pública não prescindirá de uma alavanca digital, ela própria tributária da agenda do Plano Tecnológico e do PNACE.

O enunciado do POPH indicia as articulações necessárias mas não é clara a existência de mecanismos que assegurem a sua concretização. Poderá dizer-se que tal explicitação resultará mais da prática da governação do POPH do que de enunciados formais. De qualquer modo, não se trata de uma questão formal. Estamos perante uma matéria que condiciona em grande medida os impactes do POPH, sobretudo como instrumento fundamental de concretização de um dos pilares fundamentais da estratégia QREN.

Estas prioridades de coordenação adensam-se no formato preconizado para o QREN, sobretudo do ponto de vista da articulação entre PO temáticos e regionais. Friza-se de novo a opção de inscrever uma ampla linha de intervenção destes últimos programas em matéria de incentivos a pequenas e a micro-empresas, ao abrigo de uma ênfase acrescida na promoção de factores de competitividade tendentes a reforçar a sua atractividade empresarial e de fixação de empregos.

Sabe-se que existem trabalhos em curso no sentido de assegurar modelos viáveis de territorialização do POPH em territórios considerados pertinentes para o efeito, onde se destacam os territórios do Norte e Centro Litoral que acolhem sistemas produtivos que importa viabilizar. Não existem, porém, elementos de proposta que nos permitam ajuizar da sua consistência. Cabe à avaliação ex-ante assinalar esse factor crítico embora não existam condições para ajuizar da consistência dos modelos de governação que serão propostos nesse sentido.

#### *Eixo 4*

Do ponto de vista formal, o eixo 4 do POPH integra-se no desígnio estratégico do QREN 2007-2013 que consiste em assumir a qualificação da população portuguesa como prioridade central da programação, por via da valorização do conhecimento, da ciência, da tecnologia e inovação. Nesse âmbito, o eixo 4 articula-se com a concretização das prioridades estratégicas: “a) Promover a qualificação dos portugueses, desenvolvendo e estimulando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação como principal garantia do desenvolvimento do País e do aumento da sua competitividade; b) Promover o **crecimento sustentado** através, especialmente, dos objectivos do aumento da competitividade dos territórios e das empresas, da redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, da qualificação do emprego e da melhoria da produtividade e da atracção e estímulo ao investimento empresarial qualificante.”

No entanto, tal como está formulado e sem uma mais clara explicitação dos seus objectivos, a intervenção veiculada pelo eixo 4 dificilmente contribuirá para a concretização integrada dos dois objectivos. Em primeiro lugar, não está bem identificada na formulação disponível a hierarquia relativa da valorização dos recursos do sistema científico e da promoção de população com qualificação superior. Em segundo lugar,

mesmo o contributo para o objectivo da qualificação é parcelar, já que a estratégia delineada para o eixo não favorece a sua extensão ao domínio da inovação. Em terceiro lugar, não se identificam mecanismos claros e objectivos para produzir impactes ao nível da competitividade dos territórios e das empresas. Em quarto lugar, não é seguro que os impactes não venham a produzir-se no exterior da economia portuguesa, sobretudo porque a lógica de valorização do sistema científico vem dissociada de uma lógica consistente de reconversão do sistema nacional de inovação.

Noutro plano, o impacte do eixo 4 é penalizado pela sua fraca articulação com o POFC e PO Regionais, comprometendo o seu contributo combinado para a concretização do objectivo de aumento da competitividade dos territórios, um dos pilares do objectivo genérico de promoção do crescimento sustentado. Sem a evidência inequívoca de que a valorização do sistema científico seja orientada em função de objectivos claros de reorientação do sistema nacional de inovação, a formação avançada contemplada no POPH dificilmente poderá contribuir para a concretização de objectivos de competitividade de empresas e de territórios. Sem essa orientação não são identificáveis mecanismos objectivos através dos quais se produzam os impactes sobre a competitividade de empresas e de territórios.

Das considerações anteriores ressalta ainda a ausência de um vínculo de articulação entre a formação avançada de recursos humanos e a agenda do Plano Tecnológico. Pode discutir-se se a agenda das Novas Oportunidades não deveria abrir para uma mais forte incidência da procura de qualificações. No entanto, estamos perante uma agenda que envolve no POPH pelo menos dois Ministérios, os quais assumem as prioridades dessa Agenda.

O mesmo não poderá dizer-se a propósito da agenda tecnológica. A operacionalização desta agenda no QREN surge truncada na medida em que não se vislumbra nenhuma reorientação de vulto na política de valorização do sistema científico, continuando a enfermar dos mesmos vícios que marcaram as programações anteriores. No mesmo plano de dúvidas coloca-se a inclusão no eixo 4 da opção de aumento do número de licenciados como aposta em abstracto, também desinserida de uma lógica de resposta às lacunas que o sistema nacional de inovação apresenta em termos de competências.

Precisamente na medida em que a formação avançada de recursos humanos emerge dissociada das exigências da agenda tecnológica, o seu contributo para o PNACE surge também mitigado.

Como corolário lógico da ausência de vínculo de articulação entre a formação avançada de recursos humanos e a agenda do Plano Tecnológico, o POPH ressent-se também por essa via em termos de resposta às orientações e prioridades comunitárias:

- Em primeiro lugar, o seu contributo para o incremento de importância dos objectivos de competitividade nas políticas de coesão é mitigado;
- Em segundo lugar, o ajustamento às prioridades da Estratégia de Lisboa é deficiente, já que a articulação ciência – inovação é precária, não surgindo espontaneamente a partir da valorização do sistema científico,
- Em terceiro lugar, o contributo para a criação sustentada de melhor emprego é também precário.

Uma reflexão final ajuda a esclarecer a severidade aparente desta apreciação. Não pode esquecer-se que, embora ainda longe de apresentarem uma similaridade estrutural com sistemas de inovação mais dinâmicos como os presentes na economia americana, os sistemas de inovação nacionais e regionais europeus apresentam já indicadores de forte proximidade e envolvimento empresarial. A percentagem de despesa bruta de I&D financiada e executada por empresas é já significativa, evidenciando que a articulação “governo- universidades e centros de investigação – empresas” está já adquirida, embora possa ainda ser substancialmente melhorada. Em sistemas com esta configuração, os incentivos à valorização do sistema científico têm uma forte probabilidade de gerar impactes na competitividade das empresas e dos territórios, na justa medida em que a proximidade às empresas está ganha e o equilíbrio entre as lógicas de “technology-push” e de “demand-pull” tenderá a ser assegurado.

Daí que, em síntese final, o eixo 4 apresente um contributo praticamente nulo para gerar uma mais valia global para a intervenção dos Fundos Estruturais, neste caso o FSE, do ponto de vista da mudança estrutural da economia portuguesa.

Ora, quando em presença de um sistema nacional de inovação, o português, estruturalmente desequilibrado e longe das empresas, se alinha com as prioridades

européias de valorização da ciência e da tecnologia, os resultados não são necessariamente os mesmos. É este o equívoco do posicionamento português face às prioridades europeias. O alinhamento por tais prioridades exige a reorientação do sistema, isto é, a sua mudança estrutural. Seguramente, o contributo do eixo 4 para esse objectivo é reduzido.

### ***Eixo 5***

O eixo 5 do POPH é dedicado às medidas de transição para o emprego. Este capítulo das políticas activas de emprego é um dos mais consolidados e tradicionais e nele se inserem medidas que visam a diminuição dos custos de criação de um posto de trabalho (quando centradas no empregador) ou o aumento da procura de emprego (quando centradas nos candidatos ao emprego).

A importância destas medidas reflecte-se na sua inclusão nas prioridades estratégicas das políticas de emprego. O PNACE 2005-2008 inclui:

a) uma medida designada Programa de Intervenção Mercado Inclusivo “destinado a públicos com especiais dificuldades de inserção e em risco de exclusão, mobilizando e ajustando medidas como os programas ocupacionais, as empresas de inserção e o microcrédito e promovendo a sua formação específica, através da mobilização e adaptação das modalidades de formação de dupla certificação. **Pretende-se favorecer a integração para públicos com especiais dificuldades e em risco e/ou situação de exclusão abrangendo 153.000 pessoas (2005-2008).**”;

b) uma meta quantificada de “abranger por ano 25.000 jovens qualificados em Estágios Profissionais até 2009”.

No terceiro ponto da Agenda Operacional para o Potencial Humano do QREN foi estabelecida a reunião num mesmo eixo de intervenção do apoio à criação de emprego, à iniciativa empreendedora e ao contacto de jovens com o mercado de trabalho, o que deu origem ao eixo 5 do POPH.

A conjugação, neste domínio, do PNACE com a Agenda Operacional do QREN, leva à definição de que o seu reflexo no POPH deveria:

- a) promover a integração de públicos com especiais dificuldades no mercado de trabalho;
- b) estimular o surgimento de iniciativas empresariais (vistas como manifestação de empreendedorismo) prioritariamente de base local (retomando, embora não explicitamente, o conceito de iniciativa de desenvolvimento local), que estimularão a transição de desempregados para o emprego, promovendo também a igualdade de género
- c) sustentar metas ambiciosas no domínio dos estágios profissionais (medida de contacto destes jovens com o mercado de trabalho), cujos beneficiários são jovens qualificados (de nível superior ou intermédio) e empresas que potencialmente os empreguem.

Assim, o POPH poderia ter uma participação relevante no esforço nacional de execução deste segmento das políticas activas de emprego.

Entre o PNACE e a Agenda Operacional do Potencial Humano do QREN há uma perda de focalização em grupos prioritários de desempregados beneficiários, deixando também de ser claro se as medidas a eleger mantêm o carácter integrado de subsidiação de criação de emprego e promoção da empregabilidade através de medidas de capacitação profissional ou apenas a primeira das vertentes.

As “iniciativas empresariais de base local”, associadas pelo POPH à promoção do empreendedorismo, correspondem a uma orientação de política activa de emprego que tem vindo a crescer desde os anos oitenta do século passado, em que o apoio público se dirige à criação de entidades empregadoras e à dinamização de oportunidades locais. Trata-se do que já foi chamado territorialismo como método de promoção do desenvolvimento (Pedroso, 1997) e deu origem as políticas públicas de apoio a iniciativas de desenvolvimento local. Através da sua promoção visa-se resolver problemas de financiamento (através de apoios favoráveis ao investimento gerador de emprego, em particular de pequena dimensão), de informação (promovendo campanhas de informação para a existência de oportunidades não aproveitadas) ou de incapacidade de organização (intervindo, no plano institucional, no apoio à organização de grupos potencialmente geradores de iniciativa) (cf. Coffey e Polèse, 1985).

A credibilidade das iniciativas de desenvolvimento local passa por que os apoios gerem entidades perenes (Comissão Europeia, 1997: 33), cuja vida se estenda para além do período de apoio.

Os “apoios ao emprego” previstos no eixo 5 podem vir a ser um dos pontos em que se produza inovação por acção do POPH. O texto da tipologia de intervenção deixa expresso que esta medida vai dirigir-se a quem tem mais dificuldades de inserção no emprego. Mas, como se pode ver acima, apesar da diversidade de medidas de apoio ao emprego existente formalmente em Portugal, as medidas deste tipo que não caibam no apoio a iniciativas locais geradoras de emprego são, do ângulo da concretização, diminutas.

Até aqui, as medidas de transição para desempregados têm sido preponderantemente executadas através de programas ocupacionais (seguidos do estímulo a iniciativas locais, considerado no ponto anterior da tipologia de intervenção).

As actividades ocupacionais, se permitem manter hábitos e rotinas de trabalho nas pessoas abrangidas, não lhes conferem o estatuto de trabalhador nem qualquer expectativa sólida de integração profissional no fim da sua vigência. Em contrapartida, o trabalho subsidiado de carácter temporário, se também tem expectativas limitadas de inserção, confere, enquanto dura, o estatuto de trabalhador. Mas, como vimos no gráfico acima, este último continua a ter um âmbito limitado, o mesmo acontecendo, aliás, com as medidas de estímulo ao trabalho por conta própria, de contratação por tempo indeterminado e de focalização na criação de emprego para grupos particularmente desfavorecidos no mercado de trabalho.

As medidas de apoio à iniciativa local e os apoios ao emprego têm, no entanto, maior potencial de inserção no mercado de trabalho do que as meras actividades ocupacionais.

Em consequência, se os Programas Ocupacionais não forem elegíveis para o QREN como se infere da ausência de referência no texto do POPH e se os “apoios ao emprego” a incluir no eixo 5 inovarem sobre a realidade existente ao mesmo tempo que façam crescer quantitativamente a execução, então este eixo cumprirá a recomendação feita neste capítulo pelo estudo de fundamentação técnica do QREN.

Há, por vezes, uma certa ingenuidade no planeamento das medidas de subsidiação de iniciativas empreendedoras por parte de desempregados, quando se considera que as



formas mais severas de desemprego podem transformar-se, por mobilização de um mero mecanismo de financiamento, em iniciativas empresariais de sucesso.

O POPH assume, correctamente, que “a disseminação de uma cultura e uma prática empreendedora requerem uma actuação integrada que não se esgote nos sistemas de incentivos a criação de empresas mas criem condições para que estas se consolidem, desenvolvendo aptidões e competências e assegurando o acompanhamento adequado às iniciativas empresariais apoiadas.” (Projecto de POPH: 76).

Em rigor, a disseminação de uma cultura empreendedora levaria a agir a montante do campo de acção do eixo 5 do POPH, mas é acertado que este apoie a “prática empreendedora” com a noção de que para que estas se consolidem, será necessária uma intervenção integrada que transcende, embora integre, a subsidiação da iniciativa e da criação de postos de trabalho.

A conjugação num mesmo eixo dos apoios já referidos com os estágios profissionais, ou seja, com a promoção de formas de contacto com o mercado de trabalho por grupos que dele estejam desligados implica a visão deste eixo como promotor de mecanismos de “(re)ligação” de grupos em dificuldades com as oportunidades de emprego.

Haverá, então, que ter em conta na execução de tais medidas, a experiência internacional acumulada e as lições que dela podem e devem ser tiradas.

Neste quadro, assumindo que há um conjunto significativo de desempregados cuja principal vulnerabilidade no mercado de trabalho resulta do seu afastamento desse mesmo mercado e que o apoio ao seu emprego em mercado aberto de trabalho é prioritário, Portugal encontra-se entre os países que dedicam menor percentagem dos recursos das suas medidas de política activa de emprego à subsidiação do emprego (no período 1996-2002 apenas o Reino Unido gastava uma proporção menor dos seus recursos com política activa em apoios ao emprego (Lee, 2005: 7)). Há, pois, espaço e necessidade de ampliar o seu peso.

Por outro lado, para que medidas com estas características (re)liguem a pessoa excluída ao mercado de trabalho não se limitando a legitimar a sua exclusão deste e para que estimulem a oferta de emprego a determinados grupos em vez de a retraírem, há que ser cuidadoso e ponderado no recurso que a elas se faz. Elas podem ser um excelente primeiro

passo, se inseridas em trajectórias de inserção socioprofissional, mas a eficácia das medidas de transição baseadas na subsídio está associada à qualidade do recrutamento dos beneficiários.

Estas medidas comportam riscos sérios de apoiar prioritariamente os que menos dela necessitam (mais qualificados, mais escolarizados, desempregados com menor risco de cair no desemprego de longa duração e mais jovens, por exemplo), é necessário que seja focalizada de modo a produzir o máximo de efeitos, para os grupos mais vulneráveis e no mínimo de tempo de desemprego.

No que diz respeito aos jovens e aos desempregados com muito baixas qualificações, foi demonstrado, para os EUA, o sucesso (em aumento do nível de emprego e em melhoria de salários) de programas que combinem subsídio de emprego, apoio à busca de emprego e acções visando a melhoria da empregabilidade, em programas mistos de redução do custo salarial do trabalhador acompanhada de formação (Katz, 1996).

Para combater o enviesamento em direcção ao uso de recursos para o apoio ao emprego dos mais qualificados, foram introduzidas também, em alguns países taxas de apoio regressivas com a progressão salarial e tectos máximos de salários a considerar para efeitos de subsídio. Estas lições estrangeiras podem vir a ser tidas em conta nos complementos de programação, ainda não disponíveis.

Com a informação disponível, a avaliação da coerência interna do eixo torna-se impossível, na medida em que se não pode diferenciar o peso dado a cada um dos tipos de intervenção previstos e, na ausência de informação sobre objectivos de execução igualmente se torna impossível avaliar da utilidade global das medidas inseridas neste eixo.

## ***Eixo 6***

Está identificada claramente no QREN uma prioridade para a inclusão e coesão social com uma forte componente de territorialização e de intervenções junto dos grupos mais vulneráveis que se concretizará através do Eixo 6 do POPH. Há, contudo, o problema da exclusão apriorística de alguns dos grupos mais vulneráveis à exclusão social e à pobreza da sociedade portuguesa, e esse é aqui o elemento de maior desajustamento. A medição dos impactes globais do QREN deveria ter espelho nos Eixos correspondentes das Agendas

Operacionais e, na maioria dos casos, os indicadores utilizados no POPH não darão essa resposta.

No que se refere às articulações potenciais das três Agendas Operacionais do QREN existem e cobrem os principais problemas de desenvolvimento social e económico de Portugal. A articulação é estabelecida, porém, existem alguns casos pontuais de desajustamento que se podem melhorar, como por exemplo, a questão dos grupos vulneráveis.

No caso do Eixo 6, e concomitantemente com os Eixos 1 a 5, as intervenções cobrem quase exclusivamente duas das dimensões de intervenção do PNAI (*Prioridade 2 – Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação* e *Prioridade 3 – Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes*), ficando a questão da *Prioridade 1 – Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania, sem correlação directa evidenciada com a dimensão da pobreza persistente*.

Articula-se também com dois outros Planos – o PAIPDI e o PII. O Eixo 6 do POPH constitui-se, pois, como proposta de financiamento ou co-financiamento dos Planos Nacionais de Acção e nesse sentido há uma integração muito importante a nível da tomada de decisões de concertação de objectivos, instrumentos e recursos.

Há, a nosso ver, contudo, uma excessiva colagem às prioridades do PNAI, não dando margens para aproximações mais inovadoras e considerando as tendências das novas dinâmicas de exclusão em conjugação com as velhas dinâmicas por demais identificadas, até mesmo no diagnóstico desse plano de acção nacional.

Para o Eixo 6, a questão central da articulação com as orientações estratégicas comunitárias é a da territorialização das intervenções no sentido de uma maior coesão social a nível regional em Portugal, tendo em consideração os territórios mais deprimidos e pobres, no sentido da sua aproximação aos níveis médios de vida da população portuguesa.

Ao se dar atenção prioritária às intervenções que concorrem para os Eixos 1 a 5 mesmo dentro deste Eixo, a Agenda de Lisboa renovada é integrada também neste eixo de intervenção. As relações formais estão estabelecidas. A concretização dos resultados e impactes e as suas diferentes interrelações com as tipologias de intervenção e os objectivos

definidos é que podem ser questionadas. Atente-se, pois, na matriz de relações apresentada na p. 135 do QREN.

São evidenciadas nessa matriz interacções directas entre o Eixo 6 do POPH e 5 das prioridades e orientações estratégicas comunitárias no âmbito da Estratégia de Lisboa renovada (Comissão Europeia, 2005). Na figura apresentada a prioridade 2 da ELR e o Eixo 6 interagem nas linhas de acção *Inovação e Espírito Empresarial* e *Sociedade da Informação*, e na prioridade 3, com *Mais pessoas no mercado de trabalho, Adaptabilidade e Capital Humano*.

Ora, se é verdade que com algumas destas linhas da ELR, o Eixo 6 efectivamente interage e concorre para a concretização dos seus objectivos, como é o caso das três últimas, se tivermos em conta as sinergias existentes entre o eixo em análise e os 5 primeiros eixos do POPH; o mesmo já não se poderá dizer das duas primeiras interacções identificadas, pelo menos de modo tão linear.

Quanto à sociedade da informação, já foi argumentado nesse sentido, e a ausência das novas dinâmicas de exclusão ou da intervenção focalizada no sentido da promoção da sociedade da informação em Portugal, são dessa nula interacção o melhor indicador. Relativamente à inovação e espírito empresarial, as interacções estabelecidas são muito evidentes com os Eixos 3 a 5 deste POPH, mas apenas tocam levemente nesta questão quanto aos desempregados de longa duração e o seu acesso ao mercado de emprego.

### ***Eixo 7***

A presença das questões da igualdade de género quer no QREN quer no POPH é ambígua. É um aspecto definido como transversal, mas que só pode ser entendido como colateral. Os recursos a este Eixo afectados assim o demonstram. A complementaridade das diferentes acções deve ser tornada evidente para que este aspecto de colateralidade possa ser ultrapassado.

No PNAI, por exemplo, pode ler-se: “No âmbito das prioridades estabelecidas, a atenção às questões relativas à **igualdade de oportunidades** encontra-se, portanto, inscrita de uma forma **transversal** e **multidimensional**. Quer as iniciativas no âmbito dos rendimentos directos e esquemas de bonificação das alocações familiares, quer de forma indirecta, mas

também influente, pela via dos investimentos em equipamentos sociais e apoios dirigidos aos idosos e dependentes, promoverão o *combate à pobreza monetária* e as condições que viabilizem oportunidades de melhor *conciliação entre a vida familiar e a vida profissional*, com particulares e positivas repercussões sobre a dimensão de género da exclusão social” (PNAI, 2006: 41).

A transversalidade e multidimensionalidade que se apresentam claramente no PNAI para a igualdade de oportunidades remetem a dimensão de género para o que ela tem de comum com outras intervenções previstas. Na análise do Eixo 7 para além do conceito de multidimensionalidade estar omissa, não é clara a sua efectiva transversalidade. A coerência com outras políticas nacionais fica por demonstrar, dado que o Plano Nacional para a Igualdade ainda não está elaborado pela CIDM.

Está presente a referência ao enquadramento com as orientações e prioridades comunitárias mas de forma muito vaga e com pouca clareza nas intervenções a levar a cabo. Penso que poderia ter mais conteúdo, tendo em conta, nomeadamente, o contexto nacional de profundas assimetrias com base no género. Contudo, e realizando o mesmo exercício que foi feito para o Eixo 6, relativamente às Linhas de Acção da ELR, fica ainda mais claro, por um lado, a fraca relação do Eixo 7 com a maioria das prioridades identificadas em termos comunitários, e por outro, a colagem excessiva ao Eixo 6, salientando-se apenas que existe uma alteração nas relações identificadas, surgindo agora uma relação média com a linha *População activa saudável*, em vez de como para o Eixo 6, com a *Adaptabilidade*.

Os indicadores apresentados também não ajudam a uma leitura da coerência externa do Eixo 7 do POPH, não se compreendendo a definição de alguns deles para medir as intervenções planeadas.

Em suma, o POPH, assumindo-se claramente como instrumento de apoio à Iniciativa Governamental “Novas Oportunidades” visa garantir dois objectivos nucleares, a universalização progressiva da escolarização com o nível secundário e a dupla certificação (escolar e profissional) de jovens e de adultos. O ritmo a que o POPH se propõe realizar tal desígnio parece ser demasiado rápido para os recursos qualificados disponíveis, para a capacitação institucional existente e para o atraso na construção de um modelo capaz de certificação profissional das aprendizagens informais, além de traduzir uma perspectiva demasiado voluntarista da acção do Estado, demasiado focada sobre a oferta e pouco atenta

à mobilização da procura social, verdadeiro segredo e que urge fazer face, sobretudo para aos grupos populacionais mais desfavorecidos e vulneráveis.

## III. FINANCIAMENTO E GOVERNAÇÃO

### III.1. Financiamento

Na sequência da resolução do Conselho de Ministros nº 25/2006, o QREN assumiu como uma das suas orientações principais o reforço das dotações destinadas à qualificação dos recursos humanos e operacionalizou essa prioridade no aumento do peso do Fundo Social Europeu, que passou a representar 37% das dotações financeiras atribuídas ao conjunto dos Fundos Estruturais (FSE e FEDER) no Continente aumentando em 10 pontos percentuais a sua posição relativa face à situação vigente no Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 (QCA III) (Proposta de QREN: 154).

O reforço do peso financeiro do FSE no QREN é coerente com a nova ambição assumida em relação à qualificação dos portugueses, como se referiu nos pontos anteriores.

O plano de financiamento do POPH reflecte a centralidade dessa prioridade. Se adicionarmos a formação de jovens e a formação de activos de nível secundário à formação avançada de recursos humanos, o montante alocado pelo Programa Operacional aos eixos que implicam a qualificação de recursos humanos chega aos 78% dos recursos previstos.

A repartição indicativa por categoria da utilização programada (e cobrindo também as regiões em *phasing in* e em *phasing out*) confirma a intenção de respeitar esta ordem de grandeza e a fidelidade da estrutura das acções previstas à natureza identificada para os eixos do POPH. Com efeito, 68% dos recursos totais do PO são atribuídos a “Medidas para aumentar a participação no ensino e formação ao longo da vida, em especial através de acções destinadas a reduzir o abandono escolar prematuro e a segregação curricular baseada no sexo, e a aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade dos mesmos”.

### Quadro 3. Prioridades estratégicas e alocação de recursos do POPH

Prioridades	Vertentes de intervenção	Objectivos	Estrutura do financiamento por eixo de intervenção (Eixos 1 a 7)	Estrutura do financiamento por prioridade (Eixos 1 a 7)
Superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa, consagrando o nível secundário como referencial mínimo de qualificação	Qualificação inicial	fazer do 12º ano o referencial mínimo de escolaridade para todos os jovens	31,7%	70,5%
		assegurar que as ofertas profissionalizantes de dupla certificação passem a representar metade das vagas em cursos de educação e de formação que permitam a conclusão do secundário		
	Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida,	desenvolvimento de competências escolares e profissionais certificadas para adultos que não concluíram o 9.º ano de escolaridade ou o ensino secundário ou que, tendo um habilitação escolar, não detenham uma qualificação profissional	38,8%	
Promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública	Gestão e Aperfeiçoamento Profissional	apoiar o ajustamento da estrutura produtiva portuguesa, reforçando a presença em actividades de elevado valor acrescentado e os níveis de produtividade globais	6,3%	14,1%
		apoiar a reforma da Administração Pública, impondo uma maior valorização da formação profissional enquanto elemento de suporte à qualificação das práticas de gestão e da mudança organizacional		
	Formação Avançada para a Competitividade	visa a superação do atraso científico e tecnológico nacional como condição essencial ao progresso económico e social, pela aposta no conhecimento e na competência científica e técnica	7,8%	
Estimular a criação e a qualidade do emprego	Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa	promover os níveis, a qualidade e a mobilidade do emprego, privado e público, através do incentivo ao espírito empresarial, do apoio à integração no mercado de trabalho de desempregados, do apoio à transição para a vida activa dos jovens e do incentivo à mobilidade	6,6%	6,6%
		promover a equidade entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho		
Promover a igualdade de oportunidades	Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social	promoção da inclusão social de grupos desfavorecidos e socialmente excluídos	8,1%	8,9%
		reforço da educação e da formação em cidadania, afirmando a sua relevância enquanto factor de plena integração social e de promoção de uma cultura de prevenção e segurança		
		acolhimento, integração e empregabilidade de imigrantes		
		melhoria dos cuidados de saúde a grupos sociais vulneráveis		
		qualidade de vida de pessoas portadoras de deficiência ou incapacidade		
	desenvolvimento da rede de serviços e equipamentos sociais			
	Promoção da Igualdade de Género	difundir uma cultura de igualdade através da integração da perspectiva de género nas estratégias de educação e formação	0,8%	
		promover a igualdade de oportunidades no acesso e na participação no mercado de trabalho		



		melhorar a conciliação entre a vida profissional e familiar, dando prioridade à criação de condições de paridade na harmonização das responsabilidades profissionais e familiares		
		prevenção da violência de género, incluindo a violência doméstica e o tráfico de seres humanos		
		promoção da eficiência dos instrumentos de política pública na promoção da igualdade de género e de capacitação dos actores relevantes para a sua prossecução		

Esta definição de prioridades e de alocação de recursos poderá causar discontinuidades em áreas que tradicionalmente têm tido volumes de co-financiamento superiores aos que agora são definidos, entre as quais avulta o que se reporta à modernização da Administração Pública e, dentro desta, a Administração Local. Tal descontinuação, embora justificada face às prioridades definidas, pode acarretar, se não for compensada por iniciativas nacionais compensatórias, a redução do estímulo à modernização da Administração.

O exercício legítimo de reorientação de prioridades, para mais quando associado à transformação do papel dos apoios dos fundos estruturais a Portugal, crescendo progressivamente o número de regiões em que essa importância é declinante ou quase nula, permite equacionar a necessidade de reequilibrar a relação entre as políticas nacionais não cofinanciadas e co-financiadas.

Será necessário atender ao facto de que a intervenção do FSE se traduz essencialmente em apoios ao funcionamento de acções centradas nas pessoas, o que impõe à sua gestão (e ao seu fim eventual) uma natureza radicalmente distinta do que ocorre quando se considera investimentos em infraestruturas que uma vez feitos “estão”.

Por força da aplicação da regra “n+2” as acções apoiadas no âmbito do QCA III que serão descontinuadas ou que verão o fluxo de apoios debilitado terão ainda, uma oportunidade de preparação para a nova realidade nos anos de 2007 e 2008. Resta assim espaço para pensar a natureza da intervenção não co-financiada após esse período.

As novas prioridades, bem como as acções em que se aumente consideravelmente o fluxo de apoios, sofrerão o efeito inverso. Como se argumentou em pontos distintos deste relatório, a montagem do dispositivo institucional para a absorção de fundos acrescidos requer ainda um trabalho intenso quer, em alguns casos, no domínio da regulamentação, quer em praticamente todos na capacidade de gestão das mudanças a introduzir.

Concomitantemente com as dificuldades institucionais, o ritmo a que se está a processar o próprio planeamento do QREN, com a sua apresentação em Janeiro de 2007 - acompanhado de PO's para os quais não há ainda os complementos de programação, que o Governo e a Comissão Europeia terão agora que negociar, e para os quais haverá que desenvolver estruturas e normativos de gestão que ainda não vieram a público - permite pensar que dificilmente a sua aprovação formal e a activação dos circuitos financeiros permitirá execução significativa em 2007, excepto no que se reporta ao reembolso de actividade já em curso, nomeadamente no âmbito dos sistemas públicos.

Perante esta preocupação, o Conselho Económico e Social - órgão de grande relevância com o qual o QREN tem beneficiado de um diálogo de grande proximidade (Proposta de QREN: 3) - recomendou já "especial atenção ao estabelecimento das regras de candidatura e mobilização de recursos financeiros, para permitir consistentes cronogramas de tesouraria", bem como o "estabelecimento de medidas que assegurem uma adequada transição, do ponto de vista financeiro, entre o QCA III e o QREN." (CES: 8).

É certo que a distensão da regra "n+2", agora "n+3", permite ao Estado acomodar com facilidade atrasos iniciais de execução, em termos globais e que os efeitos dessa regra no fim do QCA III trabalham na mesma direcção. Mas nas áreas de inovação - fulcrais para o sucesso estratégico e para a focalização do programa - já não será assim. Neste sentido, é fortemente recomendado que se proceda rapidamente à explicitação de regras de candidatura e orientações de gestão, de modo a garantir níveis equilibrados de participação e a não produzir enviezamentos de execução, em particular nos eixos 1 e 2.

Há, neste como noutros domínios, um risco de afunilamento do co-financiamento no sector Estado se não forem criadas condições para uma participação equilibrada e sustentada da sociedade civil. Embora não se disponha de dados que permitam verificar da intensidade da tendência, já no QCA III se notou um caminho em direcção à execução predominantemente pública de um conjunto de medidas em que a existência de mecanismos de participação da sociedade civil pode ser útil, até prioritária.

Afigura-se-nos fundamental que os dispositivos de gestão a criar e que não são conhecidos no momento em que se escreve este relatório previnam tal tendência. A centralidade dos objectivos assumidos para o PO implicam uma gestão aberta e a introdução de mecanismos de concorrência - entre metodologias de acção como entre operadores - é uma garantia de

eficiência no uso dos recursos. No entanto, as regras de gestão a adoptar tanto podem potenciar como inibir essa concorrência e essa abertura. O Conselho Económico e Social alertou já, numa recomendação que aqui se acolhe, “para a necessidade de acautelar, nos regulamentos de cada PO, a simplificação dos procedimentos de análise da elegibilidade e certificação das despesas (o “Simplex” justifica-se também no QREN), recomendando-se que se acentue mais a lógica da avaliação de resultados, do que a da verificação documental.” (CES: 8).

Estas questões, frequentemente negligenciadas nesta fase de planeamento, condicionam fortemente a execução, senão pelos seus níveis, pelo efeito na natureza dos operadores que intervêm em cada acção, correndo o risco de afastar operadores com bom potencial de intervenção de qualidade em benefício de operadores com maior capacidade financeira (por exemplo, pela disponibilidade de recursos públicos) e menor vocação de intervenção. Há mecanismos que permitem prevenir e corrigir este efeito perverso de selecção negativa e que os regulamentos financeiros podem acautelar. De entre eles salientamos, pela sua importância, os que aumentam a transparência na ligação entre prioridades e execução (como a realização de concursos com cadernos de encargos bem definidos), os que criam condições de estabilidade aos operadores (como os contratos-programa plurianuais), os que tornam a prestação de contas mais simples e a monitorização da execução mais centrada nos resultados obtidos (como o financiamento à procura ou a adopção de montantes forfetários ligados à execução) ou os que se prendem com a monitorização da qualidade dos resultados (como a existência de auditorias de qualidade e não apenas de verificação de conformidades administrativas e financeiras).

A experiência acumulada permite, ainda, verificar outro risco na execução, que pode criar desvios e desvirtuamentos na execução do programa, o qual se prende com a fluidez dos recursos financeiros entre gestores e operadores. No passado houve sérios problemas neste domínio, com operadores endividando-se na banca e produzindo uma espiral de não execução que determinou a asfixia quando não a morte de projectos válidos e inovadores. Em áreas sociais, este risco tem sido minorado pela articulação com instituições públicas que se substituem aos circuitos do FSE na fluidez dos recursos (como aconteceu com o IEFP e as instituições de solidariedade, no âmbito dos apoios à inserção de cidadãos com deficiência). Tais situações devem ser prevenidas e evitadas. É certo que o PO prevê (ver ponto seguinte) a existência de organismos intermédios, mas não se conhece neste

momento, quais serão e em que domínios. Esses organismos podem ter um papel de “almofada” neste domínio, mas não se pode corre o risco de repetir a experiência negativa do passado de um organismo consumidor em massa ser igualmente um organismo gestor de co-financiamento. O princípio da segregação de funções deve ser claramente aplicado neste domínio e afigura-se-nos uma das condições de sucesso e transparência efectiva do PO.

As informações disponíveis sobre a alteração radical do mecanismo de financiamento da componente pública nacional, embora inteiramente justificadas no plano dos princípios, podem criar, pelo menos num período transitório, dificuldades acrescidas à execução. No passado, as transferências do Orçamento da Segurança Social, gerido no quadro do mesmo Minsitério que coordenava o Fundo Social Europeu, permitiram garantir a fluidez de recursos em momentos de dificuldades de tesouraria, por atraso de tansferências comunitárias.

A passagem desta função para a Direcção-Geral do Tesouro, um organismo com vocação estritamente financeira implicará da parte deste uma atenção específica a estas questões que, sendo menos relevante noutros fundos estruturais, nas acções do FSE se revestem de importância estratégica, dada a pequena dimensão comparativa dos financiamentos (será preciso garantir a continuidade de milhares de pequenas acções e não de uma mão cheia de grandes investimentos, como noutros fundos) e o reduzido porte dos operadores pedagogicamente mais vocacionados, peo menos em algumas das áreas de intervenção. Deverá, pois, ser criado um mecanismo de garantia de fluidez de fundos para as entidades que cumprem as suas obrigações, sem o qual os riscos de desvirtuamento de execução se potenciam.

Apesar de não dispormos de informação que permita equacionar do risco real de acontecer o que poderíamos chamar uma “lógica PIDDAC” na gestão da contrapartida pública nacional, segundo a qual as dotações seriam repartidas entre ministérios e numa base anual, permitimo-nos alertar para os riscos que tal opção encerraria.

Os eixos fundamentais do sucesso do PO são interministeriais e a repartição da contrapartida nacional por Ministérios seria uma forma de criar um condicionamento à execução que desvirtua a integração de medidas concorrentes para um mesmo objectivo

num mesmo eixo. Se tal ocorresse, um dos pontos inovadores deste PO desapareceria, recriando-se uma lógica de “gavetas” que empobreceria o potencial do Programa.

Por outro lado, o PO aposta, bem a nosso ver, na qualificação de nível secundário que implica acções plurianuais (predominantemente de ciclos de 3 anos) e, para se dispor de operadores sólidos, terá que haver garantias de um mínimo de continuidade das acções (por exemplo um contrato-programa que previsse três ciclos de formação implicaria à partida compromissos para 5 anos). Ao contrário do PIDDAC, o “ritmo de obra” não é manipulável ano a ano e é necessário que os mecanismos de financiamento o reflectam.

## **III.2. Modelo de Governação**

### ***III.2.1. Aspectos globais***

O modelo global de governação do QREN, incluindo o desenho geral da governação dos PO foi definido pela Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2005, de 10 de Março. Aí ficou definida a opção pela “concentração num pequeno número de programas operacionais”, bem como a tipologia das funções dos órgãos de governação do QREN e dos PO. Aí ficou também estipulada a natureza dos órgãos de direcção política, de gestão e de acompanhamento de cada um deles, nos seguintes termos:

“b) O órgão de direcção política para cada PO temático é a comissão ministerial de coordenação, constituída pelos ministros com responsabilidades governativas mais relevantes no âmbito do respectivo PO e coordenada por um deles;

c) O órgão de gestão de cada um dos PO temáticos é profissionalizado e assegura o exercício das competências das autoridades de gestão;

d) Os beneficiários e destinatários das intervenções concretizadas por cada um dos PO temáticos não participam nos processos de análise e selecção de candidaturas, bem como no processo relativo às correspondentes decisões de financiamento;

e) O órgão de gestão de cada PO temático responde perante os órgãos de direcção política do respectivo PO e reporta aos órgãos técnicos de coordenação e monitorização estratégica e financeira global do QREN referidos nas alíneas f) e g) do n.º 9.4;

f) O órgão de acompanhamento de cada um dos PO temáticos assegura a participação dos municípios e dos parceiros económicos e sociais e é responsável pelo exercício das competências das comissões de acompanhamento.”

Na sequência da referida resolução, o QREN (2007: 183) desenvolveu um modelo de governação, cujo quadro-síntese aqui se reproduz.

#### **Quadro 4. Quadro-síntese do modelo de governação do POPH**

##### SÍNTESE DO MODELO DE GOVERNAÇÃO

Tipologia das Funções dos Órgãos de Governação	QREN	PO
Direcção Política	Comissões Ministeriais de Coordenação	
Coordenação Técnica Global	Comissão Técnica de Coordenação	
Monitorização Estratégica	Observatório do QREN, Centros de Racionalidade Temática e Centros de Observação das Dinâmicas Regionais	
Monitorização Financeira	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	
Auditoria e Controlo	Inspecção-Geral de Finanças, Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	
Aconselhamento Estratégico	Órgãos de Aconselhamento Estratégico	
Gestão	Autoridades de Gestão	
Controlo Interno	Autoridades de Gestão	
Avaliação	Autoridades de Gestão	
Participação Económica, Social e Institucional	Comissões de Acompanhamento	

A estrutura de governação de cada PO segue a definida para o QREN, com adaptação à sua organização específica. No caso do POPH adoptando o seguinte modelo:

- a) Órgão de direcção política: Comissão Ministerial de Coordenação
- b) Coordenação Técnica Global: Comissão Técnica de Coordenação
- c) Monitorização Estratégica: Órgãos de Monitorização do QREN

- d) Autoridade de Gestão: Gestor, apoiado por uma Estrutura de Apoio Técnico
- e) Autoridade de Certificação: Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
- f) Autoridade de Auditoria: Inspeção-Geral de Finanças
- g) Acompanhamento – Comissão de Acompanhamento a criar no prazo de 3 meses do início do PO

O modelo de governação reflecte a experiência acumulada em três Quadros Comunitários de Apoio. Ao longo de quase duas décadas de experiência consolidou-se um tecido institucional adequado à gestão do FSE (como dos outros fundos estruturais). Foi desenvolvida experiência de coordenação técnica entre organismos coordenadores da intervenção de cada Fundo Estrutural. Foi criada uma cultura de gestão dos cofinanciamentos que consolidou, nomeadamente, o papel do Gestor do Programa Operacional. Foi criada a autoridade de certificação. Foi desenvolvido o sistema de auditoria sob coordenação da Inspeção-Geral de Finanças. Foram criados e mantidos mecanismos de participação, pelas Comissões de Acompanhamento.

O modelo de governação do POPH beneficiará, pois, de uma experiência consolidada no terreno e utilizará uma rede de instituições que está apta a prosseguir as funções que tem já vindo a desempenhar. Com efeito, em grande medida, o tecido institucional sobre o qual repousará a gestão do PO é o que foi concebido para o QCA III.

A estrutura de gestão no próximo período de programação é bastante mais simples do que a do QCA III. Por um lado, por efeito da redução do número de programas operacionais, dado que o POPH herda medidas que se espalhavam por vários PO, tanto centrais como regionais. Por outro, pela revisão da lógica do “modelo de gestão regionalmente desconcentrado”. A propósito deste último, cumpre dizer que no QCA III as medidas desconcentradas de política activa de emprego se encontram entre aquelas em que, como foi concluído pela avaliação intercalar “*não se verificou uma efectiva desconcentração do poder de decisão sectorial para o nível regional*” (Projecto de POPH: 166), contribuindo para que o modelo ficasse “*aquém das expectativas que a idealização inicial faziam prever*” (Projecto de POPH: 166).

Ao contrário do que a avaliação intercalar do modelo de governação do QCA III sugeria (aprofundamento da autonomia das CCDR na gestão dos fundos e virtualidades do modelo

de gestão regionalmente desconcentrado) o POPH foi concebido como programa sectorial centralizado, cobrindo todo o continente e incluindo também as regiões em *phasing in* e *phasing out*. Ou seja, retorna à experiência de gestão sectorializada que tinha vigorado nos QCA anteriores e, parcialmente no QCA III, em detrimento de um modelo de gestão em que a componente territorial ganhasse mais força, como foi intenção inicial do QCA III.

### **III.2.2. A consistência da arquitectura do modelo de governação**

O modelo de governação do PO replica a estrutura geral definida para o QREN. Faremos aqui a sua avaliação a partir das relações da estrutura de gestão com os diferentes níveis com que se articula.

O modelo de governação definido assenta no papel-chave do gestor do PO. A função é unipessoal, embora apoiada numa estrutura de apoio técnico. A existência de um “órgão de gestão”, tal como definido pela Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2005, não tornava imperativo que tal órgão fosse unipessoal. Há, aliás, factores que aconselhariam a adopção de uma gestão colegial do PO.

Entre estes avulta a diversidade de domínios especializados do programa (educação, políticas activas de emprego, desenvolvimento social, modernização da administração pública e igualdade de género), os quais requerem capacidades de gestão de áreas específicas diferentes no contexto de um mesmo PO.

A colegialidade do órgão de gestão facilitaria ainda a diferenciação de funções, dada a importância do papel da autoridade de gestão e a pluralidade de articulações externas que lhe são requeridas, uma vez que deve articular-se com o órgão de direcção política, com a comissão de acompanhamento, com os órgãos técnicos (de coordenação e de monitorização estratégica) e com as autoridades de certificação e auditoria.

A articulação do órgão de gestão com o órgão de direcção política está definida de forma clara, quando vista do ângulo do gestor. O gestor responde perante a Comissão Ministerial de Coordenação. Os problemas potenciais colocar-se-ão mais no funcionamento da própria comissão do que na articulação com o gestor. Registe-se que a Comissão Ministerial de Coordenação é uma Comissão de pares, em condições de igualdade e que, estando definido



que será coordenada por um dos seus membros, não só não há um critério definidor de qual dos membros a coordena como não há a fixação de um estatuto de coordenador da comissão.

Se a Comissão for efectivamente assumida pelos Ministros estes problemas serão de fácil resolução, mas em casos de delegação de responsabilidades para este efeito ou de geração de situações de tensão entre os membros da Comissão fica por esclarecer que mecanismos serão adoptados para que a articulação do Gestor com a estrutura de direcção política possa, então, ocorrer da forma mais adequada. Note-se, aliás, que nos termos que estão definidos, o Gestor responde perante toda a comissão e não perante, por exemplo, o seu coordenador ou, para fins específicos, algum ou alguns dos seus membros. Assim, para efeitos de função de superintendência política sobre o gestor, ficou ainda por clarificar quem efectivamente a exerce.

Há ainda questões de natureza diferente, que podem prender-se com as motivações institucionais de cada um dos membros da Comissão Ministerial de Coordenação. As de uns estarão concentradas em apenas um dos eixos do Programa, enquanto que as de outros tenderão a ter uma motivação institucional transversa, considerando a intervenção do fundo estrutural em causa ou, pelo menos, um leque alargado de eixos.

A articulação do gestor com o órgão técnico de coordenação afigura-se clara e em linha com a prática instituída.

Há, por outro lado, novidades com enorme potencial, nomeadamente na relação do órgão de gestão com os órgãos de monitorização estratégica. Neste domínio ganha particular sentido a articulação da gestão com a figura dos “centros de racionalidade temática”. De acordo com o que está previsto no QREN, estes serão instituídos pela Comissão de Coordenação do QREN e as suas funções “incluam especialmente a análise da execução dos Programas Operacionais na perspectiva de cada uma das políticas públicas pertinentes, o desenvolvimento de iniciativas dirigidas à mobilização da procura qualificada, a participação na avaliação dos resultados alcançados e dos efeitos produzidos no quadro dos correspondentes temas e a difusão das melhores práticas – podendo ainda, em situações pertinentes e devidamente justificadas, envolver a emissão de pareceres sobre candidaturas a financiamento pelos Programas Operacionais, elaborados na perspectiva das prioridades das políticas públicas cuja prossecução visam apoiar.” (Proposta de QREN: 175).

A definição de competências dos centros de racionalidade temática configura-os como pontos de observação da racionalidade política da gestão dos PO e ao mesmo tempo como supervisores, quando não entidades supletivas do gestor. Assim definidas, as suas competências podem ser vastas. No entanto, a natureza destes centros, a sua localização e âmbito temático estão por definir. No caso concreto do POPH, percebe-se que a dimensão da aposta nos dois primeiros eixos possa dar lugar à criação de um dos referidos centros. Terá, a seu tempo, no entanto que definir-se em que condições operacionais, com que articulação com o gestor e com que competências reais tal pode acontecer.

Do mesmo modo, a articulação do POPH com a agenda da inovação e competitividade e as questões da territorialização da intervenção do POPH, em estreita articulação com o novo figurino dos PO Regionais, sugere a conveniência da criação de centros de racionalidade temáticos para assegurar uma maior componente de acompanhamento estratégico da programação.

Por comparação com o QCA III, a autoridade de gestão fica mais focalizada no seu “core business”, deixando de ter a responsabilidade do controlo de 1º nível, que agora passa para a responsabilidade da Autoridade de Certificação, sob coordenação da Autoridade de Auditoria. Esta evolução reforça a consistência da arquitectura do modelo, segregando as funções de gestão e controlo e dando melhores condições de eficácia do controlo de primeiro nível do que as que este tinha no QCA III.

As funções das Autoridades de Certificação e Auditoria estão correctamente definidas e seguem não só o que é estipulado pelos Regulamentos como as boas práticas desenvolvidas nos QCA anteriores.

O PO deixa ainda apenas vagamente definido, em contrapartida, o papel das estruturas de acompanhamento. O conteúdo da função acompanhamento está definido pelo Regulamento Comunitário. No POPH é apenas declarado que a Comissão de Acompanhamento será constituída no prazo de noventa dias sobre a aprovação do PO e que “deverá elaborar e aprovar o seu Regulamento Interno, a fim de poder desempenhar as suas atribuições” (Projecto de POPH: 121). Admite-se que a Comissão de Acompanhamento venha a ser constituída segundo a fórmula adoptada nos PO precedentes, mas o PO não fornece informação na qual basear qualquer outro comentário, sobre natureza, representatividade e funções de tal Comissão.

A mudança de paradigma que a estratégia do QREN pretende favorecer exige uma concepção mais ambiciosa da função acompanhamento, fazendo intervir uma componente de acompanhamento estratégico largamente desvalorizada no contexto da programação anterior.

O quadro mais consistente para organizar essa função é seguramente o das agendas operacionais em função das quais o QREN é organizado. É assim necessário fazer intervir o acompanhamento por parte da procura e reservar para o pronunciamento das empresas um espaço preferencial. Do mesmo modo, parece necessário criar espaços de acompanhamento, organizados segundo esse modelo de abertura à procura, nos territórios correspondentes aos PO Regionais. Uma vez mais se vinca a necessidade de acompanhamento estratégico do contributo do POPH para a concretização dos objectivos de competitividade e de inovação que é possível ler nas formulações dos PO Regionais.

### ***III.2.3. A consistência dos mecanismos de gestão operacional***

Por força de ter deixado de ser exigência incluir os complementos de programação no PO, a informação a este nível é restrita. Acresce que a escassez de indicadores de programação na versão do POPH submetida a avaliação impede a clarificação de processos de monitorização de políticas e de recursos a elas afectos.

Os eixos do POPH incluem medidas bastante diversificadas, o que torna a sua gestão operacional relativamente complexa. É certo que estas medidas, em grande parte, foram já alvo de co-financiamento nos anteriores QCA e, se forem mantidas as rotinas de gestão que lhe estão associadas, essa complexidade é consideravelmente diminuída e o nível de novidade razoavelmente restrito.

Contudo, a realização dos objectivos mais ambiciosos, em particular os associados aos eixos 1 e 2, implica uma transformação profunda do modelo de gestão das medidas nele incluídas por relação às rotinas instaladas. Essa transformação implica necessariamente a adopção de mecanismos de concorrência entre subsistemas de formação e diferentes operadores públicos e privados e a consideração de financiamento à procura, em coerência com orientação inequivocamente abraçada no texto do próprio QREN.

Por outro lado, as vertentes mais inovadoras do PO vão implicar um forte exercício de capacitação institucional e o seu sucesso está dependente do desempenho de instituições que estão ainda em constituição ou em estado embrionário, as quais serão chamadas a usar instrumentos que, eles próprios, estão ainda em desenvolvimento. O modo como o Gestor vai lidar com tais constrangimentos não está ainda expresso, mas tudo aponta para que se justifique a consideração de mecanismos de reforço da capacidade institucional, em particular na primeira metade do período de vigência do QREN, por modo a garantir a rápida e plena operacionalidade de peças-chave da estratégia e a sua adequação aos especiais desafios no período de arranque do PO.

O POPH refere a possibilidade de vir a ser usada a faculdade prevista nos regulamentos de delegação do exercício de funções da Autoridade de Gestão em organismos intermédios. Não refere (e em rigor não tinha que o fazer, nesta fase), quantos e para que eixos do Programa. Este mecanismo pode aumentar a operacionalidade da gestão se usado com parcimónia. Atendendo à experiência acumulada, haverá que garantir que a delegação de funções de gestão não é feita em entidades que sejam também executoras das medidas, gerando situações em que o duplo estatuto pudesse gerar situações confusas e equívocas.

#### ***III.2.4. Interrogações em torno da territorialização do POPH***

A versão do POPH que foi objecto de análise por parte da equipa técnica é parca na formulação do modelo de territorialização que pretende seguir na programação. Mais ainda o facto dos enunciados da programação para as regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Algarve, na referida versão, corresponderem a textos iguais também não constitui um bom augúrio sobre o tema.

A leitura que pode fazer-se em contraponto com os resultados das avaliações intercalares suscita também algumas preocupações. Embora tal matéria merecesse uma avaliação mais aprofundada, gerou-se algum consenso em torno das avaliações das medidas desconcentradas de emprego e formação para desempregados constantes do eixo 3 dos PO Regionais do QCA III 2000-2006. Tal consenso concluiu que o modelo então utilizado não logrou produzir resultados compatíveis com as incidências territoriais do desemprego em Portugal e que a solução organizativa de constituição de equipas técnicas situadas algures

entre a intervenção das CCDR e das Delegações Regionais do IEFP não permitiu dotar a gestão de tais medidas do conhecimento estratégico necessário à sua territorialização.

Tal como os estudos de avaliação intercalar o frisaram, a superação de tais problemas não implicaria necessariamente a (re)centralização do processo, antes exigindo a procura de centros de racionalidade estratégica a nível regional, não necessariamente segundo um modelo padronizado, que se considera incompatível com a territorialização.

O exercício de avaliação desta componente do modelo de governação revela-se uma tarefa ingrata e possivelmente inglória. Por um lado, sabe-se que existe o propósito de territorializar alguns aspectos da política de emprego e de formação, levando em linha de conta afirmações públicas do Secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional. Esse propósito de territorialização alarga-se à figura da contratualização das políticas de desenvolvimento social, embora se desconheçam neste momento os territórios que serão objecto de contratos de desenvolvimento social. Por outro lado, o texto em análise do POPH não produz qualquer referência sistemática ao eventual processo.

A estratégia de territorialização do POPH é indissociável do seu modelo de governação e da criação de centros de racionalidade para a concepção e implementação de projectos que envolvam, no quadro de um território específico, a plena integração de diferentes instrumentos veiculados pelos eixos prioritários do programa. Mas essas necessidades de integração vão mais além. É necessário ter em conta a intenção de criar nos PO Regionais condições para a emergência de projectos integrados, orientados para a inovação e competitividade, envolvendo o público alargado das micro e pequenas empresas. Esta nova abordagem dos PO Regionais ao tema da competitividade irá suscitar a necessidade de avaliação da exequibilidade de organização de sistemas regionais de inovação. Esse debate não pode passar ao lado dos sistemas de educação e formação. Interessa, por isso, que a concretização do POPH esteja ao serviço dessas estratégias regionais, aliás no interesse do próprio POPH. De facto, trata-se de criar condições para que as diferentes intervenções do POPH em matéria de melhoria de qualificações sejam compagináveis com estratégias territoriais tendencialmente geradoras de mudança ao nível da procura de qualificações, aumentando a eficácia esperada do programa.

Nessa medida, considera-se que a resposta concreta a esta questão constitui uma condição crítica da eficácia do POPH.

Mais ainda, a programação do POPH tem de estimular a multiplicação de experiências de regulação sócio - comunitária em matéria de recuperação do papel da Escola, como noutro ponto do relatório se enfatiza, seja no combate ao fenómeno do insucesso escolar, seja na monitorização do processo de intensificação do ensino profissional nas escolas secundárias, seja ainda na criação de condições para um novo ciclo de desenvolvimento das escolas profissionais de gestão privada. A regulação sócio-comunitária descentralizada é fundamental para assegurar que as instituições envolvidas na concretização de todos os aspectos da agenda da melhoria das qualificações possam evoluir para comportamentos de maior abertura à sociedade civil e às empresas.

## IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APEME, (2006) *A Opinião Pública e os Fundos Estruturais*, Lisboa, Estudo realizado para o Observatório do QCA III, mimeo.

Canário, Rui (2000) *Educação de Adultos. Um Campo e uma Problemática*, Lisboa, EDUCA e ANEFA.

Capucha, Luís (coord.), Maria das Dores Guerreiro, Joaquim Bernardo, Francisco Madelino, Alexandre Calado, Sónia Vladimira Correia e Ana Raquel Cruz e Silva, (2005) *Formulação de Propostas de Concepção Estratégica das Intervenções Operacionais no Domínio da Inclusão Social. Relatório Final*, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Regional e Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Cardoso, Gustavo, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição e Maria do Carmo Gomes, (2005) *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras.

Carneiro, Roberto (coord.), Pedro Conceição, Artur Viana Fernandes, Maria do Céu Godinho, (2001) *Estudo dos Desajustamentos entre Ganhos e Habilitações na Economia Portuguesa*, Cadernos de Emprego, nº 27, Lisboa, DGEFP-MTS.

Carneiro, Roberto (coord.), André Corrêa d'Almeida, António Fazendeiro, Lourenço Xavier de Carvalho, Luís Fazendeiro, Margarida Abecasis, Manuel Pisco e Pedro Carneiro (2005), *Uma Avaliação da Criação e Destruição de Emprego em Portugal na Década 2000-2010 (Avaliação de impacto do PNE / EEE sobre a criação líquida de emprego)*, Colecção *Cogitum* nº 16, Lisboa, DGEEP-MTSS.

Carneiro, Roberto e Nuno Rodrigues, (2007), “A Sociedade da Informação e a Desigualdade: um retrato português”, em APDSI, *A Sociedade da Informação em Portugal*, Lisboa (no prelo).

Castro-Caldas, José Maria (coord.), Isabel Salavisa, Fátima Suleman, Helena Lopes, Pedro Costa, Ana Cláudia Valente, Ana Sofia Henriques e Ricardo Ferreira, (2005) *Adaptabilidades dos Trabalhadores e das Empresas. Relatório Final*, Lisboa, Dinâmia: Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica.

CES, (2007), *Parecer do CES sobre QREN 2007-2013*, Lisboa, CES.

CESO e CIDEDEC, (2005) *Actualização da Avaliação Intercalar POR Alentejo – Programa Operacional Região do Alentejo. Relatório Final*, Lisboa, CESO e CIDEDEC.

CIDEDEC, (2005) *Actualização do Estudo de Avaliação Intercalar da Intervenção Operacional da Educação do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006. Relatório Final. Volume I*, Lisboa, CIDEDEC – Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos.

Coffey, William e Mario Polèse, (1985) “Local development: conceptual bases and policy implications”,

em *Regional Studies*, Vol. 19, nº 2, pp. 85-93.

Coimbra, Joaquim Luís (1997/1998) “O Meu “Grande” Projecto de Vida ou os Meus “Pequenos” Projectos: Linearidade ou Recorrência no Desenvolvimento Vocacional e Suas Implicações Educativas”, em *Cadernos de Consulta Psicológica*, 13-14, 21-27.

Comissão Europeia, (1997) *Premier Rapport sur les Initiatives Locales de Développement et d’Emploi – des Leçons pour les Pactes Territoriaux et Locaux pour l’Emploi*, Bruxelas, Comissão Europeia.

Comissão Europeia, (2005) *The New Programming Period, 2007-2013 : Methodological Working Papers. Draft Working Paper on Ex-ante Evaluation*, Bruxelas, Directorate-General Regional Policy.

Costa, Artur, Carlos Ferreira, Filomena Faustino, Lurdes Cunha, Carlos Pedro Trindade, Pedro Serrano, Isabel Leal, Joana Pinho, Sérgio Costa, Inês Lopes, Carla Figueiredo e Heitor Gomes, (2005) *Actualização do Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região do Algarve (QCA III 2000-2006). Relatório Final*, Porto, Quaternaire Portugal, CEDRU - Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Investigaciones y Asistencia Técnica Quasar.

Costa, Eduarda Marques da, Sérgio Barroso, Rodrigo Meireles (coords.), (2005) *Relatório Final da Actualização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região Centro*, Porto, CEDRU, Quaternaire Portugal e Investigaciones y Asistencia Técnica Quasar.

Dias, Mariana (coord.), Beatriz Bettencourt, Inês Sim-Sim, José Cardim, José Leitão, Lurdes Serrazina, Natércio Afonso, Teresa Vasconcelos e Tomás Patrocínio, com a colaboração de Manuela Prata e Sofia Viseu, (s/d) *Concepção Estratégica das Intervenções Operacionais no Domínio da Educação. Relatório Final. Estudos Horizonte 2013*, Lisboa, Centro Interdisciplinar de Estudos Educacionais, Escola Superior de Educação de Lisboa.

DPP, (2006) *Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 – Avaliação Ex-Ante*, Lisboa, Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Ferrão, Paulo, Pedro Conceição e Rui Baptista (coords.), (2005a) *Preparar Portugal para um Novo Ciclo de Fundos Estruturais 2007-2013. Inovação, Empreendedorismo e Desenvolvimento: O que Podemos Aprender da Investigação para a Formação de Políticas Públicas nas Áreas da Ciência, Inovação, Crescimento Económico e Desenvolvimento Sustentável... Um Estudo a Apresentar ao Observatório do QCAIII*, Lisboa, Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa.

Ferrão, Paulo, Pedro Conceição e Rui Baptista (coords.), (2005b) *Preparar Portugal para um Novo Ciclo de Fundos Estruturais 2007-2013. Sumário Executivo Alargado. O que Podemos Aprender da Investigação para a Formação de Políticas Públicas nas Áreas da Ciência, Inovação, Crescimento Económico e Desenvolvimento Sustentável... Um Estudo a Apresentar ao Observatório do QCAIII*, Lisboa,



Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa.

Figueiredo, António Manuel e Luís Capucha (coords.), Elsa Pegado, Isabel Leal, Lurdes Cunha, Sandra Mateus, Sandra Palma Saleiro, Sónia Trindade, Carlos Fontes, Fernando Baião, Mariana Rodrigues, Patrícia Amaral, Sofia Lopes, Vítor Cavaco, José Varejão e Nelson Matias, (2005) *Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional do Emprego Formação e Desenvolvimento Social do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006. Relatório Final. Volume I*, Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-ISCTE) e Quaternaire Portugal.

Figueiredo, António Manuel e Mário Vale (coords.), Artur Costa, Carlos Ferreira, Fátima Santos, Faustino Gomes, Heitor Gomes, Isabel Leal, João Telha, Luís Carvalho, Luís Carvalho Monteiro, Mariana Rodrigues, Sérgio Barroso, Vanda Dias, Hermano Rodrigues, Mário Rui Silva e Rui Azevedo, (2005a) *Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006. Relatório Final*, Porto, Quaternaire Portugal, CEDRU - Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, TIS.pt - Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas.

Figueiredo, António Manuel e Mário Vale (coords.), Artur Costa, Carlos Ferreira, Fátima Santos, Faustino Gomes, Heitor Gomes, Isabel Leal, João Telha, Luís Carvalho, Luís Carvalho Monteiro, Mariana Rodrigues, Sérgio Barroso, Vanda Dias, Hermano Rodrigues, Mário Rui Silva e Rui Azevedo, (2005b) *Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006. Relatório Final. Volume III. Sumário Executivo*, Porto, Quaternaire Portugal, CEDRU - Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, TIS.pt - Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas.

Governo da República Portuguesa, (2005) *Plano Tecnológico - Uma estratégia de crescimento com base no Conhecimento, Tecnologia e Inovação - Documento de Apresentação*  
([http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/EC06E553-5FD9-4355-A5AC-E8AB208533DC/0/Plano\\_Tecnologico.pdf](http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/EC06E553-5FD9-4355-A5AC-E8AB208533DC/0/Plano_Tecnologico.pdf)).

Governo da República Portuguesa, (2005) *Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008*  
([http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro\\_Ministro/Documentos/20051028\\_PM\\_Doc\\_PNACE.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro_Ministro/Documentos/20051028_PM_Doc_PNACE.htm)).

Governo da República Portuguesa, (2006) *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008*  
(<http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/FE4A1BA9-EE5D-432B-A7B0-0FA072587A1C/0/PNAINacional20062008Site.pdf>).

Guerreiro, Maria das Dores, (2003) “Pessoas sós: múltiplas realidades”, em *Sociologia, Problemas e Práticas*, 43, pp.31-49.

Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, (2007) *Avaliação Ex-ante do Programa Operacional Potencial Humano 2007-2013. Especificações Técnicas*, Lisboa, IGFSE.

- INE, (2006) *A Sociedade da Informação em Portugal – 2006*, Lisboa, CSE-GTAESI.
- Katz, Lawrence, (1996) “Wage subsidies for the disadvantaged”, em *NBER Working Papers*, nº 5679, Cambridge/Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Lee, Jae-Kap, (2005) “Evaluation of and lessons from wage subsidy programmes in OECD countries”, Paris, OECD/Directorate of Employment, Labour and Social Affairs ([http://www.kli.re.kr/20\\_english/04\\_forum/file/Session3\\_JaeKapLee.pdf](http://www.kli.re.kr/20_english/04_forum/file/Session3_JaeKapLee.pdf)).
- Marques, Teresa Sá, Pedro Guedes de Oliveira e Eduardo Anselmo Castro (coords.), (2005) *Contribuições para a Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013. As TIC para um País Competente. From the Information Society to the Creative Society*, Porto, Universidade do Porto, Universidade de Aveiro e INESC.
- Mateus, Augusto (coord.), Paulo Madruga, Sandra Primitivo, Cátia Fernandes, Diogo Martins, Fernando Moreira, Isabel André, José António Oliveira, José Vasconcelos, Sérgio Lorga e Vânia Rosa ,(2005) *Actualização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo. Volume Autónomo – Avaliação em Profundidade das Medidas e das Áreas Temáticas Seleccionadas*, Lisboa, Augusto Mateus e Associados, CIRIUS e GeoIdeia.
- Melo, Alberto, Licínio Lima e Mariana Almeida, (2002) *Novas Políticas de Educação e Formação de Adultos: o contexto internacional e a situação portuguesa*, Lisboa, ANEFA.
- Pedroso, Paulo, (1997) *Formação e Desenvolvimento Rural*, Oeiras, Celta Editora.
- Pedroso, Paulo (coord.), António Casimiro Ferreira, António Dornelas, Elísio Estanque, Mário Centeno, Álvaro Novo e Marina Henriques, (2005) *Acesso ao Emprego e Mercado de Trabalho. Formulação de Políticas Públicas no Horizonte de 2013. Relatório Final*, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Projecto do POPH, (2007) *Projecto do Programa Operacional Temático Potencial Humano 2007-2013*, Lisboa, DGEEP-MTSS e SEEFP.
- Proposta de QREN, (2007) *Proposta de Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013*, Lisboa, DGEEP-MTSS e SEEFP.
- Quatenaire Portugal e IESE, (2005) *Actualização do Estudo de Avaliação Intercalar do POSI/POSC. Relatório Final*, Porto, Quatenaire Portugal e IESE.
- Torres, Anália Cardoso (coord.), Francisco Vieira da Silva, Teresa Líbano Monteiro e Miguel Cabrita, (2004) *Homens e Mulheres entre Família e Trabalho*, Lisboa, PCM e MSST, CITE.



## **Documentos Comissão Europeia**

SEC(2000) 1832 = Comissão das Comunidades Europeias (30.10.2000). *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida (documento de trabalho dos serviços da Comissão)*. Bruxelas.

COM(2000) 196 final = Comissão das Comunidades Europeias (07.04.2000). *Acção local em prol do emprego. Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões)*. Bruxelas.

COM(2001) 629 final = Comissão das Comunidades Europeias (06.11.2001). *Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões)*. Bruxelas.

COM(2001) 678 final = Comissão das Comunidades Europeias (21.11.2001). *Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade (Comunicação da Comissão)*. Bruxelas.

COM(2003) 6 final = Comissão das Comunidades Europeias (14.1.2003). *O futuro da Estratégia Europeia de Emprego. “Uma estratégia de pleno emprego e melhores postos de trabalho para todos” (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões)*. Bruxelas.

COM(2003) 728 final = Comissão das Comunidades Europeias (26.11.2003). *Melhorar a qualidade do emprego: análise dos progressos recentes (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões)*. Bruxelas.

COM(2003) 773 final = Comissão das Comunidades Europeias (12.12.2003). *Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social que sintetiza os resultados da análise dos Planos de Acção Nacionais para a Inclusão Social (2003-2005) (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões)*. Bruxelas.

COM(2005) 0299 = Comissão das Comunidades Europeias (05.07.2005). *Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013 (Comunicação da Comissão)*. Bruxelas.

COM (2006) 30 final = Comissão das Comunidades Europeias (25.01.2006). *Passar a uma velocidade superior. A nova parceria para o crescimento e o emprego. Parte 1 (Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu da Primavera)*. Bruxelas.

Conselho Europeu de Barcelona = Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Barcelona, 15 e 16 de Março de 2002.

## **Planos Nacionais e Europeus**

EEE = A Estratégia Europeia de Emprego. *Apostar nas pessoas, investir mais e melhor no emprego*

ENDS = Mota, Isabel Almeida; Pinto, Mário; Sá, Jorge Vasconcellos e; Marques, Viriato Soromenho; Ribeiro, José Félix (s/d). Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2005-2015.

NO = NOVAS OPORTUNIDADES. Iniciativa no âmbito do Plano Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico

PNACE = Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008

PNE = Plano Nacional de Emprego. Versão final. Outubro de 2005

PNAI = PNAI 2006-2008. 2006. Instituto da Segurança Social, I.P. e Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

PAIPDI = I Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

## V. ANEXOS

### V.1. Calendário de Execução do Processo de Avaliação Ex-ante

<i>DATAS</i>	<i>TAREFA</i>	<i>RESPONSABILIDADE</i>
07.01.15	Reunião com SEEFP	Coordenador e Equipa
07.01.15 - 07.01.22	Acertos finais na constituição do Grupo de Peritos	Coordenador
07.01.23	Reunião geral do Grupo de Peritos	Equipa
07.01.23	Pedido de reunião com ME	Coordenador
07.01.24 - 07.01.30	Interacção com SEEFP envolvendo pedidos de esclarecimento nomeadamente em relação a indicadores de realização, metas e resultados, assistência técnica, e eixos prioritários 8 e 9	Coordenador
07.01.23 - 07.01.29	Elaboração de um primeiro conjunto de textos preliminares de avaliação de capítulos do POPH	Equipa
07.01.31	Elaboração e envio à ME de lista indicativa de questões colocadas pelo Grupo de Peritos	Coordenador e Equipa
07.01.31	Reunião de trabalho com o coordenador da avaliação <i>ex-ante</i> do POFC	Coordenador
07.02.01	Reunião com ME	Equipa
07.02.01	Reunião geral do Grupo de Peritos	Equipa
07.02.01 - 07.02.07	Elaboração de novos textos de avaliação por capítulos e secções do POPH	Equipa
07.02.06 - 07.02.08	Preparação do guião de <i>focus group</i>	Equipa
07.02.08	Realização de <i>focus group</i> sobre os vários segmentos “clientes” do POPH	C. Liz
07.02.07 - 07.02.11	Primeira consolidação e formatação de textos de avaliação do POPH	Coordenador
07.02.12	Reunião geral do Grupo de Peritos	Equipa

07.02.12 - 07.02.19	Elaboração de contributos pré-finais de avaliação do POPH por três grandes áreas	Equipa
07.02.19 - 07.02.21	Integração e consolidação de versão <i>draft</i> do relatório de avaliação <i>ex-ante</i> do POPH. Primeira versão de Sumário Executivo	Coordenador e Equipa
07.02.21	Envio da versão <i>draft</i> do relatório de avaliação <i>ex-ante</i> do POPH ao SEEF e à DGEEP para apreciação	Coordenador
07.02.22 - 07.02.26	Recepção de comentários, críticas e sugestões ao relatório de avaliação <i>ex-ante</i> do POPH	Coordenador
07.02.26 - 07.02.27	Análise dos comentários, críticas e sugestões, e elaboração da versão final do relatório de avaliação <i>ex-ante</i> do POPH	Coordenador e Equipa
07.02.27	Entrega ao SEEF e à DGEEP da versão definitiva do relatório de avaliação <i>ex-ante</i> do POPH	Coordenador

## **V.2. Uma Nota Metodológica sobre o Focus Group de Fevereiro de 2007**

A equipa de avaliadores ex-ante do POPH entendeu ser pertinente a realização de um focus group para estudar, mais de perto, a relação dos portugueses com algumas das prioridades centrais da Agenda deste Programa Operacional.

Pretendeu-se, essencialmente, conhecer o lado da Procura nos seguintes tópicos:

- qualificação dos portugueses, o tema do 12º ano e as vias profissionalizantes
- o conceito de dupla certificação
- a imagem da escola secundária enquanto plataforma de formação profissional
- o conceito de Catálogo de Ofertas Formativas
- E, de um modo, mais global
- as expectativas face ao QREN

O trabalho decorreu em Lisboa, em 8 de Fevereiro deste ano, numa sala própria para a realização de focus groups, com gravação integral em audio e video, para posterior análise de conteúdo.

Participaram 7 pessoas, de ambos os sexos, de idades compreendidas entre os 35 e os 54 anos, tendo-se pré estabelecido os seguintes segmentos amostrais:

- Trabalhadores em empresas privadas (3)
- Funcionários públicos (2)
- Micro, pequenos empresários (2)

O grupo incluía diferentes situações de escolaridade, desde a ausência de 12º ano até uma licenciatura recente, passando por situações de estudo nocturno para ter o 12º ano. Também a experiência de acções de formação ao longo da vida profissional foram consideradas no desenho amostral.



Guião. Temas abordados no Focus Group de Fevereiro de 2007

1. Fase de Aquecimento. Apresentação dos Participantes e do Moderador.
2. Tema de entrada: Portugal e os Fundos Comunitários, opiniões espontâneas, situação actual
3. O QREN, conhecimento da designação, o que se sabe sobre ele, prioridades
4. A educação e a formação como grandes prioridades – opinião sobre esta opção, em termos gerais e no que respeita aos adultos.
5. A formação profissional, experiências dos participantes directas e indirectas, o que é uma boa formação – como micro empresários, como trabalhadores do privado e como funcionários públicos. A utilidade da formação. Os aspectos positivos e os negativos, o papel dos promotores de formação.
6. O conceito de dupla certificação – apresentação, suscitar comentários espontâneos. Motivações e incentivos para o conjunto da população. Condições exigidas para o sucesso, conteúdos, processos, entidades certificadoras, locais
7. O 12º ano – importância deste grau académico em jovens e adultos, capacidade de atrair pessoas de novo à escola, valor de reconhecimento social e de utilidade para emprego
8. O catálogo de ofertas formativas – representação mental do que poderia ser, conteúdos e sua diversidade. Implicações no processo de reconhecimento social e no mercado de trabalho.
9. A organização das novas ofertas educativas e formativas. Liderança institucional vista como mais adequada. Formas desejadas de comunicar com a opinião pública e os potenciais interessados.

Temas complementares a introduzir eventualmente, de acordo com dinâmica de grupo: igualdade de género e empreendedorismo.

De seguida, são incluídos alguns dos excertos resultantes do focus group.

*“Eu tenho uma pequena empresa, uma micro empresa, pronto, concretamente uma engomadaria... as pessoas têm uma formação, que é a prática no dia a dia, a experiência que vão adquirindo enquanto vão trabalhando (...) julgo que praticamente não há formação, há uma escola de engomadaria que funciona para Carcavelos... falou-me que a engomadaria tinha, portanto, um certificado. Desconhecia por completo e penso que seria interessante, porque a forma de engomar em termos de pessoal não é a mesma”*

*“Eu sou da área aduaneira... ficámos para aí 8 mil no desemprego e eu criei uma empresa com mais dois colegas meus. Facultaram-me desses cursos através do meu sindicato, fiz um curso de Direcção de Empresas e um Curso de Gestão de Comércio Internacional. Conclusão: essa formação é nula (...) ninguém aproveitou os conhecimentos, aquilo foi um bocado de agulha, de injeção(...)as pessoas não estavam com grande disponibilidade para aquilo...parece que os cursos foram dados essencialmente não para formar pessoas, mas tirar pessoas do desemprego e serem suportadas por aquilo... se em vez de darem aqueles cursos com uns nomes tão pomposos, se fosse para partes mais técnicas ou de serviço...”*

Homem, empregado numa empresa privada

*“Faz sentido que o 12º anos seja uma grande prioridade. Eu posso dizer aqui que a minha mulher, há uns tempos, há uns anos atrás, ela própria foi tirar o 12º ano, com algum sacrifício. Ela tirou isso de moto próprio!”*

Homem, empregado numa empresa privada

*“ - A sensação que realmente me dá, por exemplo quando falam nos centros de emprego e o próprio Instituto de Emprego e Formação Profissional, dão os cursos e tentam ocupar as pessoas, a sensação que me dá é que aquela formação nunca vai servir para o futuro, porque não dão oportunidade às pessoas. Lembro-me de uma pessoa que fez um curso de monitor de informática, uma pessoa que tinha capacidade, inteligente, criativa, foi ser auxiliar de educação! Uma pessoa que fez um curso de não sei quantos meses e depois vai acabar como auxiliar de educação...”*

*- Mas isso é porque não há articulação entre aquilo que uma pessoa está a aprender e depois um estágio numa empresa onde possa aplicar os conhecimentos adquiridos*

*- Não há, não há e acho que falta precisamente isso, acho que falta, não sei como é que é a comunicação de mandar os dados, não sei o que acontece, não há comunicação entre os vários serviços*

*- Um curso tem de ter já continuação para a frente”*

Conversa entre vários participantes

*- “- Esta ideia da dupla certificação?*

*- É muito positivo, é extremamente importante conciliar sempre que possível a componente formativa (educativa) com a componente profissional, a tecnicidade é extremamente importante em cada uma das áreas*

*(...)*

*- É muito positivo, porque a pessoa chega ao 12º ano, tem aqueles 3 anos de formação na área pedagógica (educativa), mas também a formação na área técnica. Julgo eu que vá bem preparado para entrar na função pública e saber o que anda a fazer, saber da lei, por exemplo, se é oficial de justiça*

*(...)*

*- Eu acho que é importante o ser em simultâneo, o que funcionou comigo é que eu procurava o que me fazia falta para desempenhar as minhas funções*

*(...)*

*Eu estou perfeitamente de acordo, porque uma pessoa pela sua capacidade profissional, pelo desempenho que tem, bem podia adquirir os pequenos passos que lhe faltavam para acabar por exemplo o 9º ou o 12º ano, porque há muitos alunos que foram maus alunos e foram excelentes profissionais...por esta via poderão equiparar-se a mais qualquer coisa”*

Conversa entre vários participantes

*“ - (a dupla certificação) devia ser feita em escolas secundárias essencialmente  
- Até pode ser nas privadas, desde que se candidatem, não é exclusivamente públicas  
- Acho que devem aproveitar as estruturas que existem, melhorá-las, porque têm que as melhorar, darem precisamente o que os cursos precisam, par que as pessoas possam acabar”*

Conversa entre dois participantes

*“ - O Ministério da Educação está mesmo direccionado nesse sentido, na formação e educação dos portugueses... tem que ser uma unidade que pertencesse ao Ministério da Educação  
- Quanto a mim, valeria a pena, então, criar uma entidade que englobasse esses dois organismos (Ministério da Educação e Ministério do Trabalho)  
- Eu acho que tem a ver mais com a vida profissional, portanto já deixou um bocadinho a parte curricular.  
- Eu acho que deve ser articulado, mas se estamos a querer dar um grau académico, tem que ser liderado pelo Ministério da Educação.  
- Tem que haver parte teórica, e quem é que eles vão chamar para a parte teórica? Os professores do Ministério da Educação.”*

Conversa entre vários participantes

*“ Essa ideia do catálogo soa-me imensamente bem, é muito importante, porque as pessoas não têm acesso à informação.  
- Um catálogo muito diversificado, eu acho que é capaz de se perder, perde-se um bocadinho por ali. Acho que, se calhar, se devia levar mais ao ponto...  
(...)  
- O catálogo não pode ser obrigatoriamente muito extenso.  
- se se fala de falte de competitividade, temos que saber porque é que há falta de competitividade, quais são as áreas, as profissões e apostar mais nessas carências de forma a tornarmo-nos mais competitivos.  
- Para mim quanto mais informação, variedade, tiver, acho melhor.”*

Conversa entre vários participantes

*“ Muitas vezes as coisa não vingam e é precisamente porque não há formação, não há um curso, não há um apoio. Imagine que a pessoa se formou numa determinada área e que realmente quer abrir uma empresa, mas depois não há aquele apoio por trás, o suporte àquela pessoa para começar, para ver a localização, como é que há-de ser feito.”*

Mulher empregada numa empresa privada

*-“ - E o 12º ano sem a parte profissional resultava?  
- Não.  
- Não.  
- Não, porque só para dizerem que têm...  
- Só servia para uma coisa, para a estatística.  
- Exactamente, para a estatística. Aliás, oxalá que não seja para isso que o QREN vai funcionar.  
A pessoa aí sente necessidade de ajudar, porque depois pode ter uma mais valia em termos de empregabilidade.”*

Conversa entre vários participantes

*“ – Eu sou muito positiva sobre o futuro, este (dito) QREN.  
- Eu depende.  
- Pois o problema é a fiscalização.  
- Eu penso que se for feito de uma forma diferente, com mais  
responsabilidade, com mais consciência, com mais informação, eu estou  
convencido que...  
- É preciso aproveitar a experiência anterior.”*

Conversa entre vários participantes

## **V.3. Avaliação por Eixo de Intervenção do POPH**

### **V.3.1. EP 1 – Qualificação Inicial**

- **Relevância**

O diagnóstico de partida para o Eixo 1, Qualificação inicial, sublinha os baixos níveis de escolaridade da população e evidencia a muito baixa representatividade do segmento da população que concluiu o nível secundário de ensino e de formação. Em 2004, apenas 25% da população activa tinha atingido pelo menos este nível, contra 67% nos países da OCDE. Tal situação é contextualizada, sendo realçados aspectos de índole escolar e socioeconómica:

- a persistência de estratégias de recrutamento de mão-de-obra com baixos índices de escolarização e profissionalmente desqualificada;
- a notória relação entre a saída antecipada da formação inicial e a persistência de padrões de especialização que assentam em emprego pouco intensivo em conhecimento;
- o recente processo de escolarização de massas, que deixou de fora a população adulta, que, pouco escolarizada, tem tendência a não procurar mais qualificação;
- os elevados níveis de insucesso e de abandono escolar que continuam a existir no sistema de ensino.

O diagnóstico acentua as consequências que esta situação de défice de aposta no conhecimento, na qualificação e na inovação tem sobre a competitividade da economia portuguesa. Muitas empresas de importantes segmentos dos mercados de trabalho continuam a procurar maioritariamente pessoal pouco qualificado e indiferenciado, o que constitui o principal problema social e económico do contexto. Novas empresas intensivas em conhecimento e inovação são ainda pouco representativas e absorvem mão-de-obra altamente qualificada, cada vez mais disponível no mercado nacional e internacional. O desaparecimento deste modelo dominante de especialização, que prossegue a um ritmo

lento e com graves consequências sobre o desemprego desqualificado, ainda não foi suficientemente compensado por um modelo sustentado em estratégias empresariais de procura de mais elevadas qualificações, ao serviço do reforço do conhecimento, da inovação e da competitividade nacional e internacional. Não fora a capacidade de absorção dos mais qualificados por parte da Administração Pública e o “desperdício” dos diplomados pelo ensino superior seria escandaloso. Mas, também neste segmento do mercado de trabalho, o recrutamento diminuiu agora de forma drástica. Mais uma razão para termos de focar o diagnóstico e os pontos fracos e fortes sobre as dinâmicas de evolução do sector privado da economia nacional.

É sintomático que, em Portugal, o desemprego entre sujeitos com ensino superior (ISCED 5-6) tenha aumentado de 2,6 para 3,8%, entre 2000 e 2005, o que representa um agravamento de quase 70%. Bem ao contrário, na UE15, em igual período, esta taxa manteve-se estável nos 4,4%. Na UE25, decresceu uma décima (de 4,7 para 4,6%). Dito isto, não pode dizer-se que, para estes sujeitos, o problema se ponha em termos de défice de competências, mas sim da desvalorização socioeconómica destas competências. Na avaliação ex ante ao QREN realizada pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, vincava-se que é “de salientar um certo desajustamento estrutural detectado entre a percepção da necessidade de elevação do nível médio de habilitações da população portuguesa e a evolução pouco favorável da procura de níveis mais elevados de habilitações. Com efeito, entre 1999 e 2005 a taxa de emprego de indivíduos com habilitações superiores foi a que registou a redução mais elevada (-3,7%). Este facto pode ser gerador de “um ciclo vicioso” de baixas qualificações: as dificuldades experimentadas pelos mais qualificados quanto ao acesso ao emprego podem desincentivar a futura procura de qualificações e, simultaneamente, a falta de qualificações dificulta a criação de condições favoráveis à atracção de investimentos estruturais qualificantes que, por seu turno, promoveriam a expansão da procura de qualificações mais elevadas.” (DPP, 2006: 13) Então, para os sujeitos com elevadas qualificações, o problema é muito mais o de um investimento sem retorno. E não parece que o Estado, sozinho, consiga resolver o problema, como se sugere na página 14. Ainda de acordo com Figueiredo e outros (2005: 313) manifesta “incapacidade estrutural do sector público em continuar a absorver ao ritmo anterior a melhoria de qualificações”.

O diagnóstico estabelece como prioridade a obtenção do nível secundário de formação, quer para jovens quer para adultos, mas coloca, contudo, o principal défice em termos de qualificações da população portuguesa, “com clareza, sobre a oferta, em particular sobre a oferta de qualificações de nível médio e superior, com destaque para as de natureza vocacional”. Ora, tal perspectiva é contraditória com parte do diagnóstico realizado. Na verdade, a oferta, que tem certamente lacunas, está alargada a todo o território nacional numa rede de cerca de mil estabelecimentos que oferecem o nível secundário, estando a oferta de ensino tecnológico e profissional presente na sua maioria. Mas o problema é que esta oferta se apresenta sobretudo desfocada, desajustada face às necessidades da economia e do desenvolvimento social, não está articulada com a procura social nem está estimulada pela procura empresarial de mais elevadas qualificações, além de não ter a qualidade requerida.

Além disso, os níveis de insucesso são demasiado elevados na oferta de ensino tecnológico, que abrange uma vasta rede de escolas secundárias em todo o país, e a oferta de ensino profissional, que já apresenta mais de 180 escolas, com elevados níveis de sucesso e elevada procura, tem sido impedida de crescer, tendo um *numerus clausus*, imposto pelos Governos, muito apertado. Mais do que um problema de procura social, há um problema de qualidade da oferta e de orientação política estratégica desta oferta, em particular da sua ligação às estratégias de desenvolvimento socioeconómico. O abandono escolar precoce por parte dos jovens que frequentam o nível secundário (muito elevado no 10º ano) e, conseqüentemente, a fraca capacidade de alimentar a procura social do nível superior, é uma consequência da falta de qualidade da oferta e não da fragilidade da rede da mesma oferta. Por outras palavras, o problema não é de rede de oferta é de adequação, de espessura socioeconómica e de qualidade dessa oferta.

Por outro lado, acentua-se, e bem, a necessidade de alargar esta procura do nível secundário à população activa adulta, a mesma que não teve acesso, no momento adequado, àquele nível de formação. Ora, no contexto empresarial acima descrito em que predominam estratégias de procura empresarial de baixas qualificações) e sabendo que a população pouco escolarizada tende a não procurar mais qualificação, serão porventura mínimos os incentivos e até os ganhos marginais da procura voluntária de qualificações por parte da maioria da população activa. Este elemento de contexto social e económico mereceria maior ponderação.

Não obstante, no Programa Operacional Temático em análise, o potencial humano quase se reduz tão-só à sua vertente económica, produtiva, competitiva. De facto, a educação e formação, e mais ainda a aprendizagem, é substituída pela necessidade de qualificar para o emprego. Parece-nos redutora esta visão. A vida humana não se restringe ao papel profissional. Há o pessoal, o social, o cívico, até o vocacional, e a aprendizagem é essencial ao exercício de qualquer um deles. O problema do défice de competências (por demonstrar e/ou adquirir) não pode ser avaliado estritamente através das estatísticas de emprego. As consequências sociais são bem mais abrangentes: bem-estar e prosperidade, desenvolvimento científico e tecnológico, afirmação cultural e económica, cidadania activa e coesão social, saúde ou mesmo o próprio sucesso escolar das crianças e dos jovens.

O diagnóstico deste PO é contraditório no que diz respeito à valorização, ou nem tanto, das qualificações. Por um lado, defende que os “principais indicadores do mercado de emprego em Portugal evidenciam uma valorização significativa das qualificações, seja ao nível dos salários (com Portugal a apresentar dos mais elevados prémios salariais, facto relevante mesmo admitindo alguma sobrevalorização induzida pelo emprego público), do emprego (nos últimos anos a dinâmica do emprego e do desemprego valorizou apreciavelmente os segmentos de médias e altas habilitações) ou da severidade do desemprego (com menores taxas e menor duração média para os detentores de médias e altas habilitações).” (Projecto do POPH: 14-15) Por outro, diz-se que “o padrão de especialização produtiva, ao ser favorável ao desenvolvimento de actividades intensivas em mão-de-obra e ao estar associado a modelos empresariais pouco desenvolvidos, tende a veicular estratégias de recrutamento nas quais elevados níveis de escolaridade e de qualificação profissional não constituem factores essenciais. Para alguns segmentos da economia portuguesa, a aprendizagem tem mantido uma característica eminentemente informal (aprender pela experiência), sendo a qualificação formal ainda insuficientemente considerada uma mais-valia de desenvolvimento.” (Projecto do POPH: 13) Não nos parece que, em rigor, se possa dizer, ainda, que estamos perante um mercado de emprego que se caracteriza por uma valorização significativa das qualificações.

Outra falha de monta diz respeito ao facto de a este documento estratégico ser alheia a educação de infância. Diz-se, na página 22, que a “educação formal constitui condição fundamental de partida para a inclusão social dos indivíduos, devendo começar desde os



primeiros anos de vida. A escola constitui, assim, um espaço privilegiado, a partir do qual se podem detectar precocemente, prevenir e combater as situações de pobreza e de exclusão social.” Mas a constatação não tem efeitos. Desta forma, esquece-se como são cruciais os primeiros anos de vida para o desenvolvimento dos indivíduos. Como têm (poderiam e deveriam ter) efeitos ao nível das aprendizagens, do sucesso educativo, de uma entrada precoce num caminho de aprendizagem ao longo da vida (que não pode ser confundida com educação de adultos). A educação dos adultos depende, em boa medida, do que foi a educação das crianças. A educação de adultos começa na infância. Desde o nascimento que começam a jogar-se concessões e conquistas do que virão a ser futuros (des)investimentos em educação. Na página 18, a situação procura resolver-se com o facto de Portugal registar progressos muito significativos na progressão da frequência da escolaridade nos vários níveis e para os vários extractos etários, com destaque para o pré-escolar. Será que os progressos são suficientes? É bastante o que já melhorámos?

É exígua a avaliação da implementação dos cursos educação-formação e do seu impacto no 3º ciclo do ensino básico. Do mesmo modo, é precária a avaliação da intervenção, no passado recente, quanto à qualificação nos domínios artísticos, no nível III de qualificação profissional. Ora, os cursos profissionais foram, ao longo dos últimos vinte anos, um trampolim inestimável para a qualificação profissional de artistas, nomeadamente nos domínios da música, da dança, do teatro e das artes plásticas. Tal investimento, apoiado pelo FSE, tem constituído o principal suporte à renovação de uma geração de instrumentistas e de artistas, em geral, ampliando muito o leque de oportunidades de qualificação e de emprego dos jovens.

Na generalidade, de resto, o diagnóstico pauta-se por uma manifesta exiguidade, a que não é alheio o facto de não apresentar, por exemplo, um retrato das profundas disparidades, no que à educação e formação diz respeito, existentes entre as várias regiões portuguesas. Sem a noção clara da dimensão dessas disparidades, não cremos que seja possível desenhar um projecto que venha a atenuá-las.

Na avaliação da adequação dos objectivos importa começar por referir que é muito positivo que o Eixo 1 aponte como patamar mínimo de qualificação de jovens e de adultos o nível secundário de ensino e de formação profissional, podendo este nível ser alcançado por uma pluralidade de vias.

Pelo que ficou dito, a hierarquização das prioridades deveria ser menos acentuadamente quantitativa e bastante mais focada sobre (i) a qualidade da qualificação inicial, (ii) sobre a capacidade institucional para se atingirem os objectivos assinalados de qualificação inicial de perto de 50% dos jovens em áreas profissionalizantes e, ainda, (iii) sobre a possibilidade de redesenhar esta capacidade institucional no quadro territorial e de ligação a uma nova procura empresarial de mais elevadas qualificações. De facto não é por serem profissionalizantes que os percursos educativos se tornam mais atractivos para os jovens, levando-os por isso a permanecer no sistema de ensino e formação inicial, mas será por terem muita qualidade e forte carga de empregabilidade que estes percursos poderão ser mais atractivos e mais procurados, pelas famílias e pelos jovens, nos próximos anos. Ao fim de mais de vinte anos de relançamento das vias técnico-profissionais de nível secundário e da formação em alternância, e após três QCA, é preciso aquilatar todas as consequências da persistência de uma procura superior a 70% dos cursos de matriz “liceal”, tradicionalmente conducentes ao ensino superior, evitando o voluntarismo e a mera projecção de desejabilidade estatística, menosprezando a espessura social que tem resistido aos apelos da retórica política e mantido as situações de partida.

Por outro lado, a promoção do nível secundário como patamar de qualificação para os adultos implica a adopção de estratégias muito bem alicerçadas de construção de ofertas de qualidade, sustentadas também em estratégia de modernização do tecido económico, o que requer a implicação inequívoca dos empresários e das suas associações representativas e dos trabalhadores e das suas organizações representativas. Além disso, localmente, em cada território e mercado de trabalho específico (o Ave é muito diferente do Alentejo ou de Trás-os-Montes), tem de ser construída a par e passo uma implicação social alargada, envolvendo estes e outros actores sociais (autarquias, escolas e centros de formação), em ordem ao estabelecimento de compromissos sociais pela qualificação. Este trabalho de construção de capacitação institucional e de redes de cooperação é moroso, complexo, mas altamente necessário para que estes objectivos propostos sejam almejados.

No ponto relativo à avaliação do racional da acção procederemos à enunciação de algumas perspectivas que se poderiam introduzir no que respeita ao recentramento do POPH sobre a procura.

Por outro lado, o objectivo de “valorização das formações pós-secundárias não superiores”, vulgo CET, implica a extensão da possibilidade da sua oferta às escolas profissionais e às escolas secundárias de cariz mais profissionalizante, em articulação com o ensino superior, como já sucedeu e com reconhecido sucesso, não acantonando a sua oferta nas instituições de ensino superior.

Estes objectivos quantitativos alinham-se, contudo, adequadamente, com a Estratégia de Lisboa, com a PNACE e com o PNE.

Para se “promover a empregabilidade dos jovens” e “incrementar a Igualdade de Oportunidades entre ambos os sexos” (Projecto do POPH: 66), implica desde logo aquilatar sobre as condições sociais em que tais objectivos se vão cumprir. A empregabilidade dos jovens depende de uma multiplicidade de factores, que aqui se desvalorizam.

Factores externos às escolas e centros de formação:

- situação cíclica da economia a nível nacional e internacional;
- dinâmicas dos mercados de trabalho locais;
- criação de emprego, tanto no sector estatal como no sector privado;
- alteração dos modelos de procura empresarial de qualificações, integrados em novas dinâmicas produtivas e empresariais intensivas em conhecimento, em inovação e desenvolvimento.

Factores internos às escolas:

- adequação dos cursos às necessidades de emprego locais;
- orientação escolar e vocacional dos jovens, preferências verificadas;
- modelos de desenvolvimento curricular dos cursos (componentes teórico-práticas e oficinais, sistemas de progressão nas aprendizagens, contactos regulares, ao longo dos cursos, com os locais de trabalho e os profissionais, realização de provas de aptidão profissional, realização de estágios profissionais).

O mesmo se diga da igualdade de oportunidades, pois não basta enunciá-la, é preciso promovê-la e isso requer um trabalho árduo junto das famílias, dos media, dos jovens, muito mais do que acções de divulgação dentro das escolas. A orientação escolar e profissional dos adolescentes pode desempenhar neste plano um importante papel.

Há ainda uma série de outros objectivos, igualmente importantes, que ficam por referir (serão esquecidos? virão a referir-se em documentos mais pormenorizados?), como sejam o ensino experimental, a autonomia das escolas, a rendibilização de recursos da comunidade, a formação e acreditação de formadores e outros técnicos envolvidos na educação e formação.

Uma nota para uma magna questão que surge associada a este eixo: o papel dos diferentes subsistemas e parceiros locais na promoção destas qualificações. Disseminados nos territórios temos:

- cursos profissionais em escolas profissionais
- cursos tecnológicos em escolas secundárias
- cursos profissionais em escolas secundárias
- cursos de aprendizagem em vários tipos de instituições
- cursos de educação-formação
- cursos do ensino artístico em escolas secundárias
- cursos do ensino artístico em escolas profissionais
- cursos de especialização tecnológica (remetidos para o ensino superior, quando deveriam estar também nas escolas secundárias e profissionais, em acordos com escolas do ensino superior)

Ora, um dos maiores problemas que se colocam ao desenvolvimento das formações profissionais de nível III (e à sua dupla certificação) consiste em construir uma rede de ofertas consistente, coerente e necessariamente muito bem articulada em cada território. Quem o faz? O ME? O MSST? A DRE? A Câmara? Uma escola, qual? O Conselho Municipal de Educação, como?

É fundamental definir o serviço público de ensino e formação profissional que é preciso desenvolver no país, passar essa definição para o quadro diversificado de cada território e

estabelecer regras gerais sobre os modos de articulação entre as várias ofertas, para responder satisfatoriamente quer aos requisitos da procura individual quer aos requisitos da procura empresarial. Os jovens, cada jovem que em cada localidade termina a sua escolaridade básica, são eles que estão no centro de toda esta tecnocracia! Para cada um, que percurso educativo é o mais adequado? Como estabelecer esta tomada de decisão, envolvendo cada um deles e as suas famílias?

O ME/DRE tem fomentado a existência de inúmeras sobreposições na oferta de cursos de qualificação profissional de nível III. Porque se criam estes cursos profissionalizantes, com que sustentação da procura? Como se vão alterar estes procedimentos? Que novas estratégias se vão seguir para ultrapassar uma sobredeterminação da oferta?

- **Pertinência**

A análise SWOT é pertinente, apontando em acréscimo forças e fragilidades. Entre estas fragilidades acentuam-se, e bem, quer as debilidades de gestão empresarial, nomeadamente a gestão dos recursos humanos, quer os deficientes mecanismos de apoio à procura individual de formação, susceptíveis de exercer pressão concorrencial.

No que se refere aos pontos fortes seria de sublinhar a rede de equipamentos e da oferta de formação existente (o que é feito com destaque para o Ensino Profissional e para o Sistema de Aprendizagem), recentemente acrescida de uma rede nacional de Centros Novas Oportunidades, destinados ao reconhecimento, validação e certificação de competências escolares e profissionais.

Mantém-se a dificuldade de o diagnóstico identificar as dinâmicas sociais existentes e as debilidades que permanecem quer quanto às possibilidades de melhorar a qualidade da oferta de qualificação inicial, quer à capacidade de mobilização social (empresarial) e comunitária para a qualificação, mobilização nacional e política, mas também de base territorial local, seja dos jovens em formação seja dos adultos pouco escolarizados. Uma lógica de oferta, como se disse, assente sobretudo na oferta pública estatal, comanda o POPH. Mas, as nossas debilidades, como também se afirmou, são sociopolíticas, estão sobretudo na procura. Mas, como suscitar mais e mais qualificada procura? Seria de prever, em nossa opinião, um outro paradigma para o fomento das qualificações, objectivo

que tão bem o POPH enfatiza. No ponto sobre o racional ensaiaremos algumas sugestões de resposta a estas questões.

Uma das conclusões mais claras de todos os instrumentos de balanço do QCA III consiste em evidenciar a pertinência e a qualidade (formação, empregabilidade) dos cursos das escolas profissionais e dos cursos de formação em alternância, vulgo sistema de aprendizagem. Esta conclusão é retomada no POPH mas não é esclarecido o facto de se querer introduzir agora uma importante nuance: o ensino profissional que se propõe alargar, e muito, crescerá em escolas secundárias e não em escolas profissionais, o seu berço até hoje. Ora, as experiências em curso em 2005 e 2006, de localização de cursos profissionais em escolas secundárias evidenciam elevados níveis de desajustamento, de mera adaptação administrativa e de insucesso. O que está em causa é transplantar o conteúdo sem mudar o continente, ou seja, o quadro institucional e a cultura profissional subjacente às escolas secundárias, maioritariamente criadas e desenvolvidas segundo uma matriz “liceal”. A proliferação compulsiva (regulação pela oferta) de milhares de novas turmas de cursos profissionais em escolas secundárias deverá ser antecedida de uma cuidada análise das condições existentes para o seu “transplante” com sucesso e não como “bode expiatório” ou gueto para os adolescentes com insucesso escolar nas escolas secundárias. Ora, neste modelo não há sequer a identificação de soluções alternativas, caso a via proposta fracasse.

Outras soluções podem ser desenvolvidas, o que trataremos no ponto relativo ao racional da acção do Programa.

Outra das conclusões de todos os estudos de avaliação intercalar e de avaliação prospectiva apontam para a necessidade do reforço do ensino experimental das ciências antes da chegada ao ensino superior. Esta aposta não dispensará um investimento capaz de introduzir mudanças nas infra-estruturas (criação de laboratórios e de salas de aula adequadas ao ensino das ciências), nos currículos (através do privilégio, por exemplo, de técnicas laboratoriais) e na formação de formadores e professores (Ferrão e outros, 2005a, 2005b)

A incorporação da experiência internacional é considerada, sobretudo em termos comparativos, para evidenciar o “atraso estrutural” português e não tanto na perspectiva de

aportar lições das dinâmicas de crescimento da oferta de formação profissionalizante desenvolvida em outros países da Europa. Neste sentido, maior ênfase poderia ser dada, com base em modelos de sucesso de outros países parceiros europeus, quer à participação dos empresários e dos trabalhadores na definição e na execução destas novas modalidades de ensino e de formação, quer à flexibilidade dos percursos educativos de educação e formação de nível secundário, ou ainda à territorialização e descentralização da gestão integrada da rede de oferta, adequando-a às necessidades regionais, ao apoio a novas estratégias de recrutamento de novas qualificações por parte de “núcleos de empresas”, à qualificação e actualização de professores em empresas, a introdução generalizada de estágios em empresas,...

Os riscos das intervenções propostas são pouco considerados, dentro do quadro de elevado voluntarismo que enforma todas as medidas e metas propostas. A “lógica da oferta” aqui criticada, mantém-se como a lógica predominante no novo QREN, de tal modo a lógica dos actores, das dinâmicas socioeconómicas e da procura local está subvalorizada, embora referenciada, por exemplo, quanto à promoção da igualdade de oportunidades, o que é manifestamente insuficiente.

A meta de conduzir as ofertas profissionalizantes de nível secundário a 50% das vagas de conclusão do secundário não está suficientemente fundamentada (actualmente abrangerá 28% da oferta, mas com elevados níveis de insucesso quanto à conclusão dos cursos). O racional subjacente a este enorme salto é pouco claro nas linhas de orientação estratégica que irão ser percorridas.

Sugere-se, neste quadro, um conjunto de orientações complementares e que se subordinam a uma recentração do POPH numa lógica de procura e de apoio à melhoria da qualidade da procura.

Uma das questões de mais difícil consideração e resolução em Portugal, no que respeita ao incentivo à qualificação dos portugueses, e que percorreu os três QCA, é a que se prende com o incentivo à procura, sobretudo por parte dos cidadãos menos escolarizados.

No âmbito desta avaliação consideramos oportuno enumerar algumas condições para se proceder a uma mudança de paradigma. No que se refere ao estímulo à procura individual:

- adoptar princípios de acção que se orientem pela pedagogia da proximidade, pelo respeito pela diversidade de percursos pessoais, pela necessidade de aproximar o atendimento pessoal dos meios de vida de cada cidadão para quem o acesso à educação e formação pode ser uma soberana ocasião de revitalização pessoal e de reinserção social dinâmica;
- apoiar a realização de planos individuais de aprendizagem, nas suas mais diversificadas configurações, apoiados e certificados por Centros Locais de Aprendizagem, a criar junto das pessoas, como tem sido realizado no projecto Trofa Comunidade de Aprendentes, financiando a procura;
- reforçar a visibilidade das ofertas, bem como dos benefícios do investimento em educação e formação, além da realização e desenvolvimento pessoal: recrutamento, remuneração, possibilidade de apoio escolar aos filhos, mobilidade profissional (Melo e outros, 2002). Dados de uma investigação recente permitem compreender como os sujeitos com baixos níveis de qualificação formal, escolar e profissional, estão “amarrados”, na falta de perspectivas e possibilidades de mobilidade profissional ascendente, a empregos precários, mal remunerados e pouco ou nada gratificantes do ponto de vista pessoal (Azevedo e outros, 2006). Este desiderato parece-nos exequível através de uma aposta em campanhas de informação e publicitárias, é certo, mas também de reforço das estruturas das cidades educadoras, possibilitando que a aprendizagem não esteja espartilhada por lugares e momentos próprios, mas aconteça realmente ao largo e ao longo da vida.
- incentivar directamente o envolvimento em EFA (através de subsídios de formação, por exemplo, mas também da criação de condições à participação, nomeadamente pela libertação de tempo) ou torná-la pré-requisito de benefícios e apoios públicos (Melo e outros, 2002).

No que se refere à procura empresarial e institucional:

- apoiar projectos de educação e formação de ensino profissionalizante, mediante concurso público de projectos locais;
- apoiar, mediante concurso público, projectos empresariais de qualificação, de preferência gerados por consórcios locais, tendo em vista qualificar a mão-de-obra e recrutar pessoal mais qualificado, desde os quadros intermédios, aos mestres e doutores;

No que se refere ao alargamento do ensino profissional, assente num modelo de apoio à procura e na eficaz e eficiente utilização dos recursos e da experiência acumulada ao longo



de vinte anos, seria de prever, por exemplo, em vez de uma determinação compulsiva de criação de cursos profissionais em escolas secundárias:

-a possibilidade de o ME estabelecer concessões para a utilização de escolas nos grandes centros, de tradição “industrial e comercial” e hoje menos procuradas, para efeitos de desenvolvimento de projectos de ensino profissional a consórcios locais, fortemente articulados com as empresas, mediante concurso público;

-incentivo à criação de secções de ensino profissional em escolas secundárias, desenvolvidas sob contrato com experientes escolas profissionais, mediante concurso público;

-criação de núcleos de ensino profissional, oriundos de escolas secundárias, mediante a apresentação de projectos respeitadores da matriz daquele tipo de ensino e devidamente articulados com o meio socioeconómico local, sob concurso público.

Qualquer um destes modelos, muito mais próximo de uma lógica de procura, a que se juntariam obviamente as candidaturas das actuais escolas profissionais, seria financiado sob contrato-programa com o ME, em concorrência aberta entre si, ou, em alternativa, financiando a procura individual dos estudantes e das famílias.

- **Coerência Interna**

Os objectivos estão claramente determinados. Existe, contudo, um risco, apesar de tudo enunciado e calculado, que consiste em querer atingir elevadas metas na dupla certificação, escolar e profissional, de jovens e de adultos, tendo como referencial o nível secundário, quando ainda não está em vigor um modelo de certificação profissional. Aponta-se para a constituição de um Catálogo Nacional de Qualificações, para a criação de uma Agência para as Qualificações e para a proliferação territorial dos Centros Novas Oportunidades, inscritos numa profunda “reforma do sistema de formação profissional” (financiamento à procura). Ora, não estando disponível nem aplicado, ainda que experimentalmente, este novo modelo, de facto “indispensável para orientar a procura e a oferta formativa”, como diz o POPH, é muito provável que a sua “montagem”, que implica um forte e dinâmico envolvimento dos parceiros sociais (empregadores, associações sindicais, demais interlocutores de todos os sectores de actividade económica), requeira pelo menos dois

anos para um funcionamento em condições razoáveis (à semelhança do que aconteceu no Reino Unido e na Austrália, por exemplo). A não consideração destes calendários, inerentes à complexidade destes processos sociais, pode comprometer as metas estabelecidas.

- **Coerência Externa**

Há uma coerência clara entre os objectivos do Programa e os do QREN, estando definidos e fundamentados os impactos no Programa das prioridades estratégicas do QREN. A colagem é muito evidente.

Há duas áreas onde as metodologias de alcance dos objectivos não estão tão claras: sobre que rede e sobre que articulação horizontal e local se vai erguer esta nova oferta de qualificação; qual o papel do sector privado da economia e das PME na promoção do acesso e no usufruto destas qualificações para a inovação e a competitividade empresarial.

Tendo em conta a Iniciativa Novas Oportunidades, que o Governo tem vindo a executar, é evidente que o POPH se traduz no instrumento de financiamento dessa política. A articulação com outros instrumentos do Programa é particularmente importante, embora seja pouco explorada horizontalmente. Dois exemplos apenas: seria muito importante articular os esforços de qualificação de jovens e de adultos com a actividade das empresas, como vimos, acelerando mecanismos de incorporação de mão-de-obra mais qualificada nas PME portuguesas. Duas estratégias delineadas no POPH, a saber, a consultoria/formação em PME (Eixo 3) e os Contratos Integrados de Desenvolvimento Social (eixo 6), podem tornar-se elementos de eficácia e eficiência para a consecução daquele objectivo, desde que se articulem devidamente no espaço territorial, envolvendo agentes e redes de oferta instalados e a instalar.

As medidas propostas vão de encontro às prioridades estabelecidas no PNACE e na Estratégia de Lisboa. A aposta na qualificação dos portugueses é como se assinala, “um instrumento básico de prevenção e combate à exclusão” e uma forma de incentivar os cidadãos a procurarem mais e mais qualificação, ao longo de toda a vida.

No que toca às prioridades políticas comunitárias, há aspectos de convergência, de indefinição e até de divergência.

O programa prevê, de acordo com as orientações comunitárias, melhorar o acesso, a flexibilização e diversificação, bem como valorizar a componente profissionalmente qualificante da formação. É claramente marcado também por uma intenção de aposta na dupla qualificação escolar e profissional. Contudo, é omissa no que respeita à orientação vocacional [SEC(2000) 1832; COM(2003) 728 final; COM(2001) 678 final; COM(2005) 0299; COM(2001) 678 final; COM(2003) 773 final]. Este é um instrumento fundamental para o sucesso das medidas de diversificação de percursos, necessária, por um lado, mas indissociável de um efeito de complexificação de um sistema de educação e formação onde as escolhas dos jovens estão já limitadas pelo (parco) conhecimento, exploração e investimento de si próprios em interacção com as oportunidades e alternativas, expressas, as mais das vezes, em caminhos que desconhecem e terminologias que lhes não são inteligíveis.

Ainda que o PO não apresente os modos como se vão implementar as tipologias de intervenção defendidas, é certo que a intenção de fazer crescer de forma significativa as vias profissionalmente qualificantes implicará com certeza um aumento das necessidades de recursos humanos das áreas de formação profissionais.

Importa pedir a atenção para um aspecto que nas prioridades comunitárias se reveste de uma centralidade incontestável: a promoção de parcerias, o envolvimento dos diversos actores sociais e políticos da comunidade em todas as fases do processo.

Para tanto, a “abertura ao mundo exterior” defendida no Conselho Europeu de Barcelona terá de prover a observância dos seguintes factores: i) plena participação das comunidades locais, ii) criação de parcerias mais estreitas entre instituições de educação e formação e serviços públicos de emprego, serviços de informação, orientação e consultoria, bibliotecas, empresas, organizações sindicais, centros de investigação e tecnológicos, organizações voluntárias e locais, representantes de grupos específicos de aprendentes (potenciais), demais parceiros sociais, sector público, privado e organizações de economia social, iii) intercâmbio de experiências e de boas práticas, iv) cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional, v) coordenação interministerial eficaz e coerente, vi) abertura

de centros multifunções de aprendizagem ao longo da vida (o que iam ser afinal os clubes S@bER+? O que os substitui?), vii) territorialização das políticas e, finalmente, viii) coordenação dos sistemas de aprendizagem [COM(2000) 196 final; COM(2001) 678 final; COM(2003) 6 final; COM(2003) 728 final; COM(2005) 0299; Conselho Europeu de Barcelona].

A convergência, finalmente, volta a verificar-se ao nível da atenção dispensada ao desígnio de promover a igualdade de género. No entanto, o programa volta a ser, invariavelmente, insuficiente no que diz respeito a traçar estratégias de implementação de um objectivo tão amplo quanto este. Em todo o caso, a Comissão das Comunidades Europeias defende a respeito duas ideias fundamentais: instrumentalizar uma abordagem multifacetada que contemple a segregação sectorial e profissional, a educação e a formação, a classificação de empregos e os sistemas de remuneração, a sensibilização e a transparência, por um lado, e a criação de incentivos à conciliação da vida profissional e familiar e, mais especialmente, à extensão da provisão de serviços de educação e cuidados para a infância, por outro [COM(2003) 728 final; COM(2003) 6 final; COM(2005) 0299].

- **Utilidade global**

A intervenção do eixo 1 constitui de facto uma intervenção estrutural na sociedade portuguesa, porquanto se centra na qualificação inicial de jovens e na qualificação de adultos com o nível secundário, o que está demonstrado ser o tipo de intervenção pública, estatal e privada, mais eficaz e mais duradoura na qualificação dos cidadãos. Ao corresponder ao principal instrumento político do Governo para a qualificação escolar e profissional dos jovens, este Eixo do POPH revela uma perfeita adequação estratégica, enquanto instrumento potenciador do sucesso dessa política.

### **V.3.2. EP 2 – Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida**

- **Relevância**

A participação dos activos jovens e adultos em acções de qualificação (actualização, reconversão, reciclagem) é, como se refere no diagnóstico, bastante escassa, em Portugal, se comparada com outros países da UE. Não basta, no entanto, partir deste postulado correcto para architectar uma nova política de qualificação dos activos, tomando como referência a dupla certificação ao nível do 12º ano, como o faz o QREN. De facto, esta débil participação tem múltiplas explicações que devem ser devidamente ponderadas no diagnóstico, para que o enunciado de objectivos e acções seja fundamentado e bem formulado.

Haverá que considerar, com base nas avaliações intercalres do QCA III e na investigação com resultados disponíveis, entre outros elementos:

- as baixas qualificações de partida dos activos dificilmente atraem mais qualificações, por iniciativa autónoma do jovem ou adulto desqualificado;
- as empresas, sobretudo as PME, investem muito pouco na qualificação permanente dos seus trabalhadores;
- o incentivo a que os trabalhadores procurem, de per si, a formação permanente é muito escasso, não havendo políticas claras nas PME para que os trabalhadores percebam os ganhos marginais de tais investimentos pessoais;
- a mobilidade ascendente e horizontal do emprego, sustentado na melhoria das qualificações, é uma estratégia muito pouco seguida pelos trabalhadores pouco qualificados, amarrados a muito baixas expectativas de mobilidade;
- neste quadro de aprendizagem ao longo da vida destinada a activos pouco qualificados, só serviços de proximidade, orientados por uma pedagogia de proximidade, subordinada a um grande respeito pelas situações pessoais de cada trabalhador, dando origem a planos individuais de aprendizagem, pode surtir a eficácia esperada;
- a acessibilidade é um outro princípio central, aliado ao anterior, o que implica, como se referiu nas avaliações intercalares, acções de sensibilização, serviços de proximidade, intervenções territoriais, complementaridade entre a intervenção pública e a acção das empresas, em prol da qualificação dos activos, articulação local entre redes de oferta, por

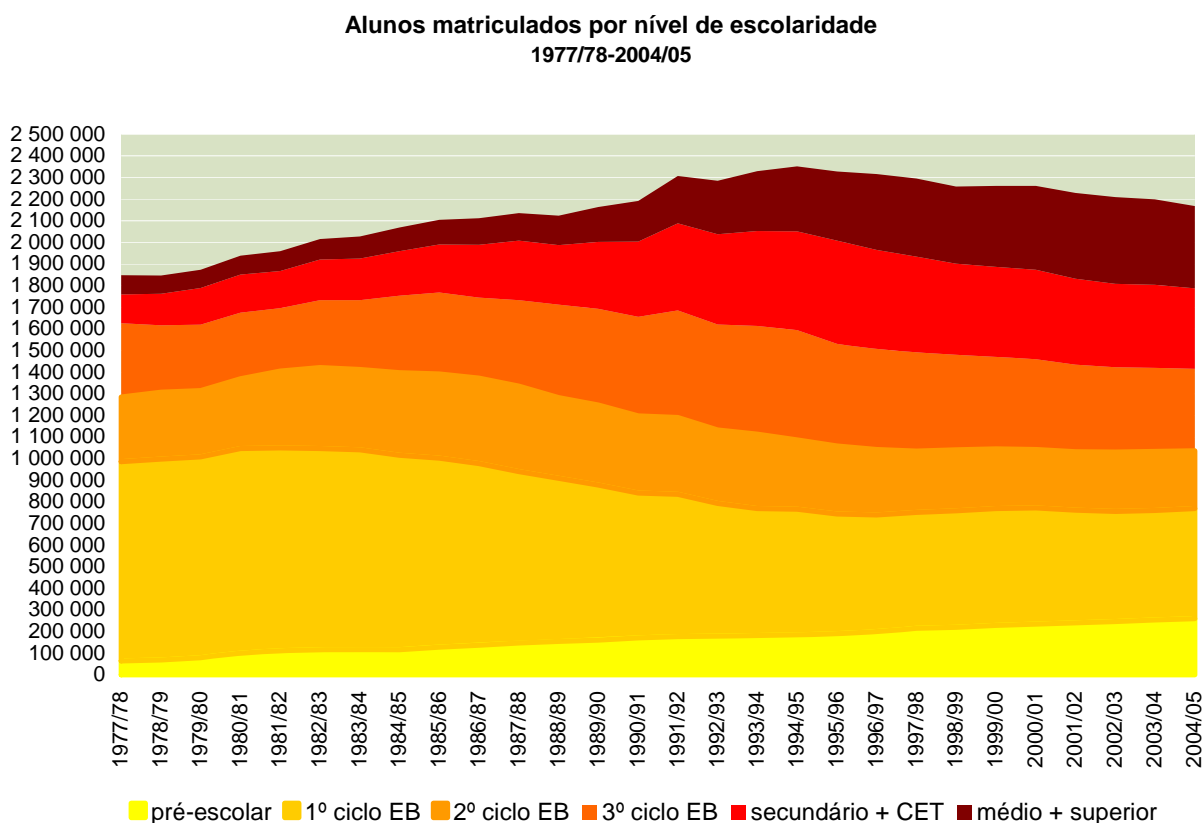
vezes sobrepostas e de costas voltadas. Não bastará, como já se sabe, estruturar uma oferta muito distribuída capilarmente pelo território e esperar que a EFA atinja o alvo de qualificar os menos qualificados.

Como já se tinha concluído, as respostas de educação de formação de adultos (EFA) integradas em estratégias de intervenção territorial, mais ou menos articuladas com planos territoriais integrados de desenvolvimento social, poderão acolher e potenciar um aumento significativo, eficaz e eficiente, com eleitos mais duradouros, da educação e formação de adultos.

Esta formação, acentua o POPH, deve ser considerada também um instrumento indutor de maior competitividade da nossa economia e de reforço da empregabilidade dos activos. Esta hipervalorização do impacto da EFA sobre a produtividade e o emprego deve ser temperada com a consideração dos importantes efeitos que a mesma produz sobre a participação cívica, a auto-estima, a procura activa de emprego Há sub-regiões onde o desemprego atinge significativas franjas de adultos desqualificados), o bem-estar e prosperidade, o desenvolvimento científico e tecnológico, a inclusão na sociedade da informação, a coesão social, a saúde e o próprio sucesso escolar das crianças e dos jovens.

Em todo o caso, a qualificação é apresentada muito ligeiramente como uma importante solução para o problema do desemprego. Conhecemos as debilidades deste axioma. No actual contexto sócio-económico em Portugal, em que estagnou, nos últimos dez anos (Figura 10), a procura das mais elevadas qualificações, em que o desemprego de diplomados pelo ensino superior tende a surgir como uma espécie de “inevitabilidade social”, ampla e constantemente difundida pelos média, e em que as baixaram as remunerações dos jovens licenciados à entrada do mercado de trabalho (Figueiredo e outros, 2005: 313), também crescem as reticências ao investimento em mais qualificação, sobretudo por parte daqueles que, à partida já pouco acreditavam nas virtualidades de mais educação e da formação. A regressão na procura de educação e formação está a ocorrer em algumas subregiões do país, particularmente no Norte. Ora, estes factos assinalam contextos de acção que têm profundas implicações em torno dos modelos de desenvolvimento social e que questionam as políticas e as prioridades assinaladas no POPH.

**Figura 10. Alunos matriculados por nível de escolaridade (1977/78 – 2004/05)**



Na avaliação ex ante ao QREN realizada pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, vincava-se que é “de salientar um certo desajustamento estrutural detectado entre a percepção da necessidade de elevação do nível médio de habilitações da população portuguesa e a evolução pouco favorável da procura de níveis mais elevados de habilitações. Com efeito, entre 1999 e 2005 a taxa de emprego de indivíduos com habilitações superiores foi a que registou a redução mais elevada (-3,7%). Este facto pode ser gerador de “um ciclo vicioso” de baixas qualificações: as dificuldades experimentadas pelos mais qualificados quanto ao acesso ao emprego podem desincentivar a futura procura de qualificações e, simultaneamente, a falta de qualificações dificulta a criação de condições favoráveis à atracção de investimentos estruturais qualificantes que, por seu turno, promoveriam a expansão da procura de qualificações mais elevadas.” (DPP, 2006: 13) Para os sujeitos com elevadas qualificações, o problema é muito mais o de um investimento sem retorno. E não parece que o Estado, sozinho e com medidas fortemente centralizadas consiga resolver o problema, como se sugere na página 14. Ainda de acordo

com Figueiredo e outros (2005: 313), há uma manifesta “incapacidade estrutural do sector público em continuar a absorver ao ritmo anterior a melhoria de qualificações”, além de que no sector privado tende a ser muito persistente o recrutamento de baixas qualificações e de trabalhadores indiferenciados.

Finalmente, era importante perceber, ao nível da diagnose, se dispomos de profissionais da educação e formação suficientes, em número, mas sobretudo em qualidade (que o modelo EFA de intervenção não é susceptível de ser apropriado em formações de curta ou muito curta duração), para suprir as necessidades detectadas e perante o ritmo de crescimento proposto para os dispositivos de RVCC.

Ainda ao nível da qualificação dos indivíduos para o emprego será de realçar a importância de todo este esforço de qualificação como instrumento de cidadania, dimensão bem mais abrangente, porque englobante também da vertente vocacional, a capacidade de promoção do próprio emprego e o desenvolvimento de iniciativas associativas.

Na globalidade, então, a descrição deste eixo é demasiado sucinta para que possa dizer-se, e fundamentar em subsequência, da sua completa adequação ao diagnóstico, como vimos, também genérico. De facto, constitui referência válida o estabelecimento de objectivos gerais e de tipologias de intervenção. Falta saber como se irá operacionalizar este conjunto de linhas gerais, sobretudo ao nível da procura, social, empresarial, individual.

Relativamente aos indicadores, estão também por calcular os relativos ao resultado. Quanto aos de realização, importaria perceber, como antes, de que forma se obtiveram estes valores e, além disso, como se vai garantir a qualidade (por ex. a profissionalização de recursos humanos) para abrir 460 Centros Novas Oportunidades por ano, quando a recomendação das avaliações intercalares apontavam para metas bem mais modestas (cerca de metade). Quem e como vai formar os quadros que vão dirigir estas actividades que requerem tantos cuidados e tanta sabedoria? Trata-se de aproximar pessoas (imbuídas de títulos e do poder “CRVCC”) de pessoas (à partida sem escolarização, sem 12º ano, sem as competências necessárias, até sem emprego, mas porventura com muita experiência, uma vida de dedicação profissional, com enormes expectativas e muitos temores). Como é que é possível fazer esta aproximação à pressa, sem tempo para o demorado diálogo, sem



programas rigorosos de qualificação dos quadros jovens destes Centros, cuja missão é bem diferente da das escolas?

- **Pertinência**

Importa esclarecer que, quando se toma como ponto de partida, num tão importante documento estratégico, o défice de qualificações dos activos e dos trabalhadores adultos, como o faz o QREN e o POPH, estamos diante de um diagnóstico potencialmente indutor de um modelo de desenvolvimento que não privilegia as competências dos trabalhadores, jovens e adultos, e nem valoriza a latente procura de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. O problema é, por outras palavras, o de saber se vamos combater défices de qualificação, incitando a procura pelo défice que atinge as pessoas, ou se vamos envolver esta procura com novas estratégias de valorização das aprendizagens informais, com serviços de proximidade, envolvendo os empregadores, com modelos de acção flexíveis e assentes em técnicos capazes de acolher a diversidade de situações e a vontade de tantos portugueses de aprender, ou apenas em promotores de oportunidades de catálogo, completamente pré-formatadas.

A valorização das aprendizagens informalmente adquiridas, um capital precioso de que dispõem os trabalhadores portugueses, requer dispositivos e disponibilidades que não se coadunam com a mera existência de um “Catálogo Nacional de Qualificações”, que aqui se anuncia. A emergência desta Catálogo (que se saúda, de há muito reclamado) e a sua relevância política teria de ser ponderada com todo o cuidado. Embora não constitua qualquer obstáculo ao desenvolvimento da EFA, ele pode e deve ser um trampolim para mais e melhor EFA e, para lá chegar, tem não só de partir da valorização e certificação do que se sabe e se acumulou (por vezes) ao longo de tantos anos (e não partir da ignorância), como terá de se erguer sobre redes locais de parceiros capazes de estimular todos os cidadãos ao enriquecimento dos seus saberes e das suas competências.

A Comissão Europeia tem valorizado muito particularmente as múltiplas experiências internacionais de desenvolvimento de Centros Locais de Aprendizagem, nas suas mais diversas configurações. Estes Centros devem estar sempre que possível inseridos em redes

socio-educativas locais, capazes de potenciar a sua acção ao serviço de mais e melhores aprendizagens por parte dos que delas mais precisam e menos as procuram.

Sabemos, pelas avaliações dos QCA anteriores que esta área de acção política de EFA menos escolarizados tem sido uma das que menos procura tem suscitado e mais fragilidade tem apresentado nos resultados. Não bastará, por isso, hastear agora a bandeira da dupla certificação (escolar e profissional) e ampliar apressadamente a oferta de Centros Novas Oportunidades para imprimir, de per si, outro ritmo à procura. A oferta tem de se posicionar estrategicamente de um modo positivo, próximo e valorativo e a procura tem de encontrar interlocutores capazes de uma proximidade e de um diálogo que incitem localmente a EFA, num contexto social que, como dissemos acima, é francamente adverso (desemprego, modelos de recrutamento das empresas, depreciação das aprendizagens informais...).

Não se compreende, neste âmbito da EFA que não exista uma maior ênfase na qualificação (e no reconhecimento, validação e certificação) na área das TIC, domínio no qual muitos portugueses detêm saberes e competências que acumularam com esforço pessoal e área onde as lacunas que existem são factores de ampliação potencial de fenómenos de exclusão social, sobretudo para pessoas em situações de maior vulnerabilidade.

- **Coerência Interna**

Há vários aspectos por definir, focados igualmente nas avaliações intercalares do QCAIII e nos estudos horizonte 2007-2013. Desses destacamos, em síntese, a criação de uma rede de serviços de proximidade que funcionasse como interface entre a comunidade e as ofertas de educação e formação de adultos, as eventuais alterações aos cursos EFA (maior preponderância da componente de formação profissionalmente qualificante, reforço do acompanhamento pós-formação, alteração dos subsídios de formação), medidas de formação anual da população empregada e desenvolvimento de competências nas TIC, envolvimento das PME no desígnio da qualificação e, finalmente, dois aspectos que temos salientado: territorialização da intervenção, por um lado, e profissionalização de recursos humanos capazes de realizar um trabalho adequado, designadamente, ao modelo EFA, bem distinto do modelo escolar.

A velocidade prevista para a expansão da rede de CRVCC ou Centros Novas Oportunidades e a ênfase posta na importância de um Catálogo Nacional de Qualificações (instrumento que pelo tempo que demorará a construir pode comprometer metas e objectivos estabelecidos para o POPH), se correspondem a anseios das populações e a medidas de política há muito esperadas, podem fazer prever uma sobredeterminação dos procedimentos administrativos, se os processos não forem muito bem monitorizados e avaliados e se a formação contínua, com o apoio das instituições de ensino superior, não acompanhar a par e passo este processo.

Por outro lado, um dos maiores ganhos que se poderia alcançar no alargamento da oferta de Centros estaria na sua forte articulação com as empresas, em particular as PME e as associações empresariais. O vínculo Centros-empresas-trabalhadores-qualificação talvez seja o mais difícil de fortalecer e ampliar, mas será sem dúvida o mais eficaz. Porque:

- mobiliza os trabalhadores para a qualificação num quadro de estímulo empresarial;
- este estímulo pode (deve) nascer de dinâmicas de reestruturação e modernização em curso nas PME;
- favorece, à partida e caso a caso, a negociação entre patrões e trabalhadores sobre os ganhos relativos ao investimento em novas qualificações;
- ajuda a centrar no essencial, quer a validação dos adquiridos quer os complementos de formação em falta para alcançar certos patamares de certificação;
- cria um quadro de muito maior estímulo aos trabalhadores para a aprendizagem ao longo da vida, sobretudo se for possível fazê-lo acrescentando pequenos módulos ou unidades de competência;
- fomenta um ambiente de diálogo social mais construtivo.

Seria de prever, no racional da acção, uma estreita articulação entre esta acção do Eixo 2 com a consultoria formativa em PME prevista no Eixo 3. Os cheques-formação, para apoio à procura individual de qualificação poderia estar também inserido em dinâmicas de incentivo empresarial e em dinâmicas locais, mormente redes sociais de apoio ao desenvolvimento.

Este investimento reiterado de qualificação de activos “debilmente escolarizados” está imperfeitamente articulado num racional suficientemente claro e capaz de respeitar a

complexidade social e cultural subjacente. Haveria que enunciar de modo mais claro um quadro de realização deste investimento que contemplasse:

- um vértice de desenvolvimento social de base territorial, onde se perceba bem o lugar e o papel da qualificação dos activos (e se o principal objectivo deve ser, em todo o país e para todas as pessoas, o acesso à dupla certificação de nível secundário) e onde fique clara a rede de recursos educativos de cada comunidade mobilizáveis para a qualificação de todos;
- um vértice de dispositivos abertos e flexíveis de reconhecimento dos adquiridos, escolares e profissionais, com base no Catálogo Nacional de Qualificações, nos modelos de certificação escolar equivalentes ao 6º, 9º e 12º ano;
- um vértice de qualificação e de dispositivos locais de oferta desta formação, quer à medida quer estandardizada (conciliando lógicas de oferta e lógicas de procura individual);
- um vértice de incentivos, devidamente enunciados no espaço público e na negociação laboral, capazes de atrair pessoas profissionalmente experientes, pouco escolarizadas e pouco expectantes em termos de mobilidade social, sobretudo os grupos sociais mais vulneráveis.

Seria, por isso, de prever uma articulação muito estreita com os eixos 3 e 6 deste Programa, num racional comum.

Importa não menosprezar o facto de não existir ainda um referencial pronto para ser executado no terreno e acessível a qualquer activo para o reconhecimento das competências adquiridas ao longo da vida. Este referencial deverá permitir desdobrar formações muito longas em pequenas unidades de qualificação e competência, susceptíveis de irem sendo realizadas progressivamente, constituindo a realização de cada unidade, um incentivo aos trabalhadores para ir mais além.

Deste racional deriva também a necessidade de incluir nos planos socioeducativos de desenvolvimento social, a par de outras vertentes, um claro incentivo à procura individual de bolsas de formação, correspondentes a projectos de qualificação, mormente aqueles que irão defluir da actividade dos Centros Novas Oportunidades, conforme se sugeria na avaliação intercalar (Mateus e outros, 2005: 102).

- **Coerência Externa**

É evidente a coerência entre as medidas do eixo 2 e o QREN e é bem visível o impacto previsível das mesmas medidas sobre as prioridades de qualificação dos portugueses, definidas pelo Governo.

A principal debilidade entre o Programa e as políticas nacionais poderá situar-se na débil enunciação das estratégias que poderão conduzir uma população que genericamente possui baixas qualificações escolares e importantes competências profissionais informais a uma procura activa e acentuada de mais qualificações escolares e informais.

Como já tivemos ocasião de referir, é inquestionável a coerência interna entre este PO e o conjunto de documentos que compõem a estratégia nacional, quer no que respeita às estratégias privilegiadas quer à terminologia utilizada (ainda que o PO PH revele a este respeito mais fragilidades do que, por exemplo, a iniciativa Novas Oportunidades, que também não se isenta de reparos). A convergência verifica-se, naturalmente, nas grandes linhas de intervenção: urgência de qualificar escolar e profissionalmente os jovens, dupla certificação com vista à entrada qualificada no mercado de trabalho e/ou ao prosseguimento de estudos, conquanto o 12º ano seja a referência (irá sê-lo de facto? Ou a referência generalizar-se-á mais ou menos coercivamente?), adaptação dos sistemas de educação e formação, no sentido de uma maior flexibilização, diversificação e abrangência (ENDS, NO, PNACE, PNAI, PNE).

Posto isto, este PO não encerra grandes novidades relativamente a esses documentos referenciais, enveredando pela não concretização dos princípios e sugestões que naqueles se apresenta. Nesse sentido, então, resulta obscura toda a implementação do programa, nomeadamente no que respeita à orientação vocacional. Descentrar a lógica da educação e formação da oferta para a procura implica multiplicar exponencialmente as possibilidades de contacto dos sujeitos com o sistema EFA, de tal forma que o objectivo é que esses pontos acabem por constituir um *continuum* ao longo e ao largo de toda a vida. O Plano Nacional de Emprego preconizava uma articulação entre Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) do Ministério da Educação, serviços de Informação e Orientação Profissional sob tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Unidades de Inserção na Vida Activa e serviços do Instituto Português da Juventude. Se, como se diz na iniciativa Novas Oportunidades, esta medida é “crucial”, como é que se espera “sustentar a

tomada de decisão no que se refere à estruturação da oferta de formação, de modo a prevenir disfunções ao nível da cobertura territorial e dos públicos e otimizar a afectação de recursos financeiros”? De que forma se vai “reforçar a legibilidade da oferta formativa, proporcionando um instrumento informativo, integrado e exaustivo, que apoie a orientação escolar e profissional dos jovens e que seja uma ferramenta útil a todos os agentes envolvidos (do indivíduo à empresa)”?

Por outro lado, no PO Potencial Humano não fica claro como se vai tentar acicatar a motivação daqueles que, justamente, são portadores dos défices mais significativos de competências (ou até de adquiridos por reconhecer) e que, ainda assim, menos vantagens e benefícios entrevêm em investir em educação, sobretudo quando, como agora, se defende que o investimento (percebido como despesa sem retorno) deva acontecer durante toda a vida. Valorizar as competências que estão por reconhecer, validar e certificar é indubitavelmente um bom começo, mas não é o caminho todo. Campanhas de sensibilização e publicidade também não serão suficientes. Importa envolver a comunidade. Para isso, não chega dizer que são objectivos estratégicos a cooperação com os diversos actores sociais (tendo em conta as especificidades locais) e a articulação das diferentes políticas (ENDS, PNACE, PNAI, PNE). Mesmo assim, este PO não vai tão longe. Não pode continuar a protelar-se a descentralização do poder de decisão nos diversos níveis do sistema, a autonomização das instituições, a territorialização da intervenção. Admitindo que essas sementes estão presentes nos documentos referenciados, é um facto que este PO falha na sua germinação.

No que diz respeito à base de fundamentação, o discurso nacional dá lugar a uma justaposição quase perfeita ao discurso comunitário. Em boa verdade, ambos se referem à educação sob perspectivas marcadamente economicistas, fazendo-a refém de indicadores como competitividade e produtividade [vd., por exemplo, COM(2001) 678 final; COM(2003) 6 final; COM(2003) 728 final; EEE]. Cremos que não deve defender-se a educação apenas e só porque se defende uma melhoria da situação económica dos países, mas também porque ela tem um muito importante impacto no desenvolvimento pessoal dos cidadãos, além de potenciar melhorias claras no desenvolvimento social das comunidades. A educação não pode ser um instrumento ao serviço da economia.

Os referenciais de competências-chave que norteiam algumas das ofertas de educação e formação de adultos contemplam aquelas que são as grandes linhas propostas pelas orientações comunitárias, pese embora algumas reformulações devam ser introduzidas com vista a readquirirem uma significação mais efectiva para os aprendentes, porque fundada nas suas experiências de vida. [COM(2001) 629 final; COM(2001) 678 final; COM(2003) 728 final; COM(2005) 0299; Conselho Europeu de Barcelona]

Por outro lado, a flexibilização da formação e a valorização da sua componente profissional propostas pela Comissão estão presentes neste programa, ainda que, uma vez mais, de forma pouco circunstanciada. O PO é falho no que toca à imprescindível melhoria dos serviços de informação, orientação e aconselhamento, necessariamente acessíveis a todos os cidadãos e susceptíveis de motivar para a formação aqueles a quem ela mais dificilmente chega, os adultos com pouca qualificação escolar e profissional formal [COM(2001) 678 final; COM(2003) 728 final]. Percursos mais flexíveis e, por isso, sistemas de aprendizagem mais complexos, fazem com que os sujeitos tenham de fazer escolhas em diversos momentos e a toda a largura do arco-íris de oportunidades. Tendem a desaparecer os episódios marcados pelas “grandes escolhas” em favor de narrativas construídas a partir de “pequenas escolhas” (*vd. Coimbra 1997/1998*).

Quanto à forma redutora como este programa concebe a aprendizagem ao longo da vida, ela está claramente em divergência, por exemplo, com a Comunicação da Comissão designada “Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade”. Esse documento sinaliza justamente “a necessidade de uma definição mais lata [...], que não seja reduzida a uma visão puramente económica ou à educação dos adultos. Além de colocar a ênfase na aprendizagem da pré-escolaridade à pós-reforma, a aprendizagem ao longo da vida deveria cobrir integralmente o espectro da aprendizagem formal, não formal e informal.” Diz o referido documento que os “princípios que regulam a aprendizagem ao longo da vida e orientam a sua execução eficaz colocam a tónica no papel central do aprendente, na importância da igualdade de oportunidades e na qualidade e pertinência das oportunidades de aprendizagem.” Além disso, é seu objectivo promover a “cidadania activa, o desenvolvimento individual e a inclusão social, bem como aspectos relacionados com o emprego”. Em síntese, deve perspectivar-se a aprendizagem ao longo da vida como “toda a actividade de aprendizagem em qualquer momento da vida, com o objectivo de

melhorar os conhecimentos, as aptidões e competências, no quadro de uma perspectiva pessoal, cívica, social e/ou relacionada com o emprego”. [COM(2001) 678 final]

O documento citado é importante também para se perceber que a expansão daquele que foi consagrado entre nós como modelo EFA, por oposição a essoutro escolar, implica que “a questão das novas funções e dos novos papéis, do recrutamento e da manutenção dos docentes e formadores a todos os níveis [deva] ser abordada, nomeadamente tendo em conta as necessidades previstas em termos de recrutamentos” [COM(2001) 678 final]. O que é facto é que este PO nada diz acerca da operacionalização e avaliação das medidas propostas.

A infância não deixa de ser, no entanto, uma fase da vida algo esquecida pela Comissão (neste PO as raras referências a respeito são inconsequentes), que muitas vezes salienta a questão por causa da empregabilidade dos pais, particularmente das mães, que não tendo a quem deixar os filhos ficam afastadas da possibilidade de ter ou manter um emprego [COM(2003) 728 final; COM(2005) 0299; COM (2006) 30 final]. No entanto, noutros documentos, a Comissão apresenta uma perspectiva bem mais lata da educação, equacionando objectivos de “cidadania activa, realização pessoal e/ou empregabilidade”. Quando assim é, mais importante do que acolher as crianças em serviços que libertam os pais para o trabalho é educá-las e cuidar delas [COM(2001) 678 final; COM(2003) 773 final]. No “Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social”, a Comissão alerta para o facto de “que apenas alguns países apresentam uma política sistemática da provisão de cuidados e aprendizagem a crianças em idade pré-escolar, enquanto outros tendem a encarar esta questão apenas como um apoio às mães trabalhadoras ou às famílias e não como uma oportunidade de aprendizagem para todos, em especial as crianças com origens desfavorecidas.” É por isso que defende a necessidade da “criação de um sistema de rastreio em todos os países para identificar (potenciais) dificuldades de aprendizagem, por forma a prevenir problemas e assegurar uma intervenção precoce na primeira infância. Uma abordagem deste tipo requer uma cooperação permanente e estruturada entre os sectores da saúde, educação e sociais” [COM(2003) 773 final].

Esta cooperação, de resto, deve acontecer (e ser promovida e premiada) em todos os níveis e em toda a extensão do sistema de educação e formação de adultos. As comunidades locais não podem ficar arredadas deste processo social. Devem ser criadas parcerias



efectivas entre instituições de educação e formação e serviços públicos de emprego, serviços de informação, orientação e consultoria, bibliotecas, empresas, organizações sindicais, centros de investigação e tecnológicos, organizações voluntárias e locais, representantes de grupos específicos de aprendentes (potenciais), parceiros sociais, sector público, privado e organizações de economia social. Deverá incentivar-se também a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional, no quadro de uma coordenação interministerial eficaz e coerente. Finalmente, para que seja possível territorializar as políticas e promover a coordenação das ofertas — e das procuras, sobretudo —, é essencial que se privilegiem interfaces entre as comunidades e as alternativas de educação e formação. Nesse sentido, os clubes S@bER+ estavam incumbidos de uma missão que nada nem ninguém veio substituir [COM(2000) 196 final; COM(2001) 678 final; COM(2003) 6 final; COM(2003) 728 final; COM(2005) 0299; Conselho Europeu de Barcelona].

- **Utilidade global**

O Eixo 2 apresenta condições muito favoráveis à qualificação dos activos pouco qualificados, o que representa, no quadro do PNACE e da Estratégia de Lisboa, um avanço de impacto estrutural na sociedade portuguesa. A sua eficácia depende, contudo e como se disse, de uma intervenção local bem articulada com dinâmicas de modernização empresarial e de desenvolvimento social, pois estamos sempre a falar, importa não esquecer, de uma população que dificilmente procurará, de per si, os patamares de qualificação aqui apontados.

### **V.3.3. EP 3 – Gestão e Aperfeiçoamento Profissional**

- **Pertinência e Coerência Interna**

O EP 3 consagra um domínio que pode considerar-se consensual no actual estágio de transformação estrutural necessária da economia portuguesa. Trata-se de associar a formação de qualificações e a produção de novas competências segundo uma lógica de ajustamento a processos de inovação e modernização de empresas e organizações. Um domínio deste tipo não suscita em termos de enunciado qualquer objecção e tem constituído desde sempre uma orientação imperativa para a melhoria da qualidade da formação a todos os níveis. A alusão ao tema das competências é do ponto de vista formal bem vinda. Porém, poucas instituições têm trabalhado o conceito em Portugal sobretudo do ponto de vista da sua operacionalização em termos de programas e conteúdos de formação.

A pertinência do objectivo geral parece inquestionável. Já mais discutíveis são os objectivos instrumentais, isto é, os objectivos que consagram o modo de aproximação.

O envolvimento das empresas de pequena dimensão em esforços selectivos de formação de activos orientada para a inovação organizacional constitui o elemento de maior centralidade no eixo e, do ponto de vista das tipologias de intervenção, a continuidade do modelo de formação-consultoria PME agora estendido a micro e pequenas empresas marcam indiscutivelmente a estratégia de intervenção. As restantes tipologias “formação para a inovação e gestão” e “formações estratégicas para gestão e inovação na Administração Pública” parecem assumir no eixo (a falta de metas complica a percepção da importância relativa das tipologias) um carácter residual. O tom residual destas duas tipologias transparece do modo como o tema da administração pública é introduzido. Corresponde, por um lado, a domínios a que não correspondam capacidades formativas internas das instituições ou mobilizáveis noutros organismos. Releva-se, entretanto, a formação de quadros especializados no âmbito do processo de modernização da administração pública e, surpreendentemente, enfatiza-se entre estes a formação para docentes. O estatuto de “black box” é por demais evidente.

A formulação e a formatação do eixo são enganosas. Na prática, trata-se de apostar na formação consultoria PME e alargar a incidência desta prática promissora a micro e a

pequenas empresas. O eixo ganharia em coerência e até em eficácia se fosse assumida frontalmente essa metodologia de intervenção.

A tipologia “formação para a inovação e gestão” parece não ter cobertura na agenda anunciada para a reforma do sistema de formação profissional. Pelo menos não é clara a indicação das soluções organizacionais para atingir esse desiderato, sugerindo alguma plataforma de entendimento com opções do PO da Competitividade, que não surge explicitada.

A extensão às micro e pequenas empresas em si própria compreensível suscita novos problemas de integração. A intervenção FEDER sobre essa tipologia de unidades está, em princípio, reservada aos PO Regionais. O processo de formação- consultoria nesse tipo de unidades surge indissociavelmente ligado às intervenções que venham a ser gizadas em termos de competitividade. O POPH não evidencia nenhum propósito de governação integrada com os PO Regionais. No momento em que escrevemos o desconhecimento nas CCDR sobre as opções e âmbito do POPH é confrangedor. Esse vazio de integração não constitui bom augúrio da multiplicidade de intervenções sobre as micro e pequenas empresas. Dir-se-ia que as necessidades de abordagem integrada são, *pour cause*, tanto mais salientes quanto menor a dimensão.

Sem querer ser alarmista, na prática e tendo em conta a experiência acumulada na programação anterior, o eixo corre o risco de se transformar num processo de aprofundamento da formação – consultoria PME. Antes o fosse assumidamente, pois ganharia em coerência e clareza dos incentivos que veicula.

Existe, porém, margem de adaptação. A tipologia de formação para a Administração Pública ganharia em coerência com os objectivos globais do Eixo se fosse orientada prioritariamente para processos de formação-acção, afinal os que mais se aproximam da metodologia formação-consultoria. Mas, nesse caso, teria de novo de ser recuperado o tema da sociedade de informação orientada para a reengenharia de processos e correspondentes processos de aquisição de novas competências, incluindo incentivos à mobilidade de funcionários.

Concluindo:

A análise de consistência do eixo 3 é marcada pela evidência de que os objectivos considerados na sua formulação não apresentam uma capacidade idêntica de concretização no quadro dos meios de intervenção do POPH.

Em nosso entender, tal como estão formulados, são dois os objectivos que correspondem inequivocamente ao potencial de intervenção do POPH:

- Apoiar a modernização de micro, pequenas e médias empresas e outras organizações, através de modelos que associam a identificação da trajectória de modernização, as necessidades de formação e a programação das ofertas formativas;
- Aumentar a participação dos trabalhadores das micro e PME em acções de formação, utilizando mecanismos de maior flexibilidade e proximidade, de forma a melhorar o desempenho deste importante segmento de empresas.

Na verdade, estes dois objectivos correspondem ao aprofundamento dos processos de formação-consultoria largamente testados em períodos de programação anteriores, os quais constituem uma das experiências mais consistentes de aproximação a PME, agora estendida à vertente das micro-empresas. Conhecidos que são os ensinamentos dos períodos anteriores, a centralidade da formação-consultoria neste eixo corresponderá à aposta de alargar decisivamente o número de empresas envolvidas neste novo ciclo. É importante saber se a intervenção evoluirá no sentido de consolidar a participação das associações empresariais neste processo ou se estão previstos outros mecanismos para assegurar uma maior intensidade de cobertura de PME e micro empresas.

É também conhecido que o factor crítico de disseminação deste meio de aproximação à formação em PME consiste em dois elementos:

- Concepção e operacionalização de metodologias de abordagem integrada às PME e micro unidades que permitam situar coerentemente a formação em função da estratégia de focagem proposta para cada uma das unidades;
- Consolidação de um corpo de consultores adestrados no manejo dessa metodologia e fluidez de relacionamento desse corpo de consultores com a oferta formativa.

Conviria ter presente que a operacionalização de formas de aplicação desta abordagem em sectores “clusterizados” de actividade, consolidados ou emergentes que interessaria potenciar, pode constituir um meio de assegurar uma maior velocidade de progressão à cobertura desta abordagem em termos de número de empresas envolvidas.

Os restantes objectivos do eixo 3 configuram apostas cuja capacidade de concretização transcende o âmbito de actuação do POPH (coordenação de agendas), tal como o demonstrámos em parágrafos anteriores.

Para além disso, há que sublinhar a necessidade de assegurar fluidez de coordenação entre a aplicação na prática da formação-consultoria e o grande objectivo de certificação de experiências e de trajectórias de trabalho em PME e em micro-empresas. A formação-consultoria deve constituir também uma oportunidade de assegurar espaços de certificação a essa população empregada cuja taxa de acesso a acções de formação tende a ser tanto mais baixa, quanto mais decisiva é a sua participação nos colectivos empresariais de pequena dimensão e a sua ligação ao empresário.

- **Coerência Externa**

*A articulação com o projecto de reforma e qualificação do sistema de formação profissional*

Se associarmos os dois primeiros eixos do POPH à agenda das Novas Oportunidades, o eixo 3 pode cruzar-se com uma outra agenda, que não tem, sem sombra de dúvidas, o mesmo grau de afirmação que a anterior, mas que começa a emergir no discurso governamental com alguma notoriedade. O eixo 3 cruza-se, assim, com a reforma e qualificação do sistema de formação profissional, cujo enunciado corresponde do ponto de vista político à necessidade de contrariar ideias que tendem a ser divulgadas conjuntamente com a formação contínua de activos:

- Fraco impacto da formação contínua em termos organizacionais e de produtividade;
- Forte capacidade reprodutiva da oferta de formação com grande capacidade de adaptação (apesar do “choque” dos pagamentos por reembolso do último período de programação) do sistema aos incentivos do co-financiamento;
- Ausência de indicadores de qualidade de formação ministrada e inexistência de uma tradição de medida e avaliação de resultados;
- Dispersão descontrolada de áreas de formação contínua.

Já mencionámos anteriormente que, nas condições em que a mudança de qualificações tem de acontecer na economia portuguesa, a reforma e qualificação do sistema de formação profissional têm de eleger como principal elemento de centralidade a proximidade e a validação por parte das empresas.

Nesta perspectiva, a análise da coerência externa do eixo 3 indica como factor crucial de alavancagem dos seus objectivos a articulação com a concretização da agenda de reforma e qualificação do sistema de formação profissional. O enunciado do POPH, para além da aposta na valorização (actualização?) dos catálogos de suporte à certificação escolar e profissional (escrutínio da actuação futura da Agência para a Qualificação) e na própria aposta na formação - consultoria, é parco nesta matéria, devendo convocar-se o texto de orientação governamental para a reforma do sistema de formação profissional para contextualizar o eixo 3.

A promoção de condições de proximidade às empresas (em termos de validação de domínios e conteúdos de formação pertinentes) constitui, em nosso entender, o principal elemento de orientação para concretizar melhorias de qualidade.

Dos textos disponíveis conclui-se que, em matéria de formação co-financiada, se admite que a intervenção das grandes empresas deixa de ser prioridade de intervenção. Entende-se que os investimentos em formação contínua por parte dessa tipologia de empresas são largamente apropriáveis pelas mesmas, dispensando-se, por isso, o co-financiamento. As evidências empíricas confirmam essa orientação. Permanece a interrogação de saber que posição será assumida em relação às empresas de capital estrangeiro para as quais exista uma estratégia de atracção que passe por facilidades de formação.

Para além dessa vertente de orientação, é conhecida a vontade de dar aos Centros de Gestão Participada um espaço de maior protagonismo, o que constitui uma via indirecta de assegurar um envolvimento mais efectivo por parte das empresas na validação de conteúdos de formação. A matriz sectorial da maioria desses Centros assegura também algum redireccionamento de conteúdos.

Sabendo que uma fracção significativa da formação contínua de activos se organiza em função da procura de públicos individuais sem evidências seguras de que os resultados dessa formação sejam acompanhados e internalizados pelas empresas que acolhem os activos empregados, compreende-se como é importante operacionalizar mecanismos de validação por parte das empresas. Do mesmo modo, a realização de acções de formação em posto de trabalho assegura também essa proximidade.

*A articulação com a agenda dos factores de competitividade (PO temático e PO Regionais)*

A articulação da agenda do POPH com a dos factores de competitividade transcende uma simples análise de eixo 3. Como já foi sublinhado, toda a estratégia das novas oportunidades exige uma actuação consequente e coordenada em termos de geração de condições de procura de qualificações. Mesmo assim, em torno do eixo 3 emerge uma parte significativa dessas necessidades coordenação de prioridades:

- Em primeiro lugar, porque o objectivo “apoiar processos de modernização e inovação organizacional através da formação de activos em competências especializadas” remete para a centralidade das mudanças no interior das firmas e essas tenderão a ser centrais na valorização de factores de competitividade.
- Em segundo lugar, porque a formação-consultoria PME exige cruzamento com eventuais candidaturas das mesmas aos PO instrumentais dessas prioridades (POFC e PO Regionais).
- Em terceiro lugar, porque a componente de apoio à modernização da administração pública não prescindirá de uma alavanca digital, ela própria tributária da agenda do Plano Tecnológico e do PNACE.

O enunciado do POPH indicia as articulações necessárias mas não é clara a existência de mecanismos que assegurem a sua concretização. Poderá dizer-se que tal explicitação resultará mais da prática da governação do POPH do que de enunciados formais. De qualquer modo, não se trata de uma questão formal. Estamos perante uma matéria que condiciona em grande medida os impactes do POPH, sobretudo como instrumento fundamental de concretização de um dos pilares fundamentais da estratégia QREN.

Estas prioridades de coordenação adensam-se no formato preconizado para o QREN, sobretudo do ponto de vista da articulação entre PO temáticos e regionais. Friza-se de novo a opção de inscrever uma ampla linha de intervenção destes últimos programas em matéria de incentivos a pequenas e a micro-empresas, ao abrigo de uma ênfase acrescida na promoção de factores de competitividade tendentes a reforçar a sua atractividade empresarial e de fixação de empregos.

Sabe-se que existem trabalhos em curso no sentido de assegurar modelos viáveis de territorialização do POPH em territórios considerados pertinentes para o efeito, onde se destacam os territórios do Norte e Centro Litoral que acolhem sistemas produtivos que importa viabilizar. Não existem, porém, elementos de proposta que nos permitam ajuizar da sua consistência. Cabe à avaliação ex-ante assinalar esse factor crítico embora não existam condições para ajuizar da consistência dos modelos de governação que serão propostos nesse sentido.



### **V.3.4. EP 4 – Formação Avançada**

O trabalho de avaliação ex-ante do eixo 4 está muito facilitado pois podem aplicar-se a este eixo uma parte considerável das conclusões de avaliação intercalar do QCA III, do PO PRIME e do POSI. Dispensamo-nos, por isso, de desenvolver exaustivamente essas considerações, já que corresponderiam rigorosamente a uma simples repetição de argumentos então aduzidos, alguns dos quais pelo próprio autor deste texto.

A superação do atraso do sistema científico e tecnológico português não é resolúvel exclusivamente por via do “up-grade” do sistema científico. Essa qualificação tem de acontecer em simultâneo com a ultrapassagem do principal estrangulamento estrutural do nosso sistema nacional de inovação – falta de proximidade às empresas (existentes e potenciais). Quando se fala de valorização do sistema científico e tecnológico o que está em causa é a facilitação de um quadro propício à inovação e esta, por muitas voltas que possam ser dadas, é nas empresas e nas organizações que se concretiza.

Por isso, é fundamental de uma vez por todas clarificar se a nossa vocação é construir um sistema científico que deseja articular-se com empresas não necessariamente situadas em Portugal (Portugal exportador de conhecimento) ou se, pelo contrário, há vontade efectiva de construir um sistema nacional de INOVAÇÃO. Para além disso não colhe o argumento do perfil desfavorável de especialização. Sabe-se como em torno de sectores como a madeira e o agro-alimentar a Dinamarca o construiu e outros exemplos poderiam ser dados.

Um cálculo simples ajuda a vincar este argumento. Cruzando a melhoria observada no indicador base “despesa bruta de I&D/PIB” com o peso que o sector público tem na execução de I&D, pode concluir-se que, em termos de I&D executada no sector público, Portugal senão convergiu já com a média UE e OCDE estará em trajectória acelerada para o conseguir.

Por isso, quando no objectivo do POPH se lê como objectivo central o “aumento do investimento público em investigação científica”, nada mudou desde a avaliação intercalar. É este facto que me leva a afirmar que, embora com insuficiências, a agenda das Novas Oportunidades constitui uma agenda operacional e política, o mesmo não acontecendo com

a agenda tecnológica – não há uma agenda política e operacional consistente em Portugal sobre esta questão.

Quando muito o mote poderia ser outro: continuidade da necessidade de FINANCIAMENTO público de I&D e progressiva orientação da EXECUÇÃO da mesma nas empresas, como forma de transição para um outro paradigma em que as empresas possam emergir como financiadoras e executoras. Por isso, à designação de I&D vale a pena acrescentar a de I&D/inação para desfazer quaisquer dúvidas do que está em jogo.

Todas as considerações que possam ser aduzidas sobre os restantes objectivos e tipologias de intervenção consignadas no POPH exigem um pronunciamento prévio sobre esta questão. O seu alcance depende se haverá passos firmes na transformação do sistema nacional de inováção. A promoção do emprego científico e a inserção de recursos humanos qualificados em ciência e tecnologia nas empresas (que fazem parte do sistema) e noutras instituições é válida se ao serviço dessa mudança de paradigma. Esta “abertura” é de concretização complexa, pois corresponde a uma mudança radical de comportamentos organizacionais no sistema científico.

Finalmente, uma referência aos objectivos direccionados para o aumento de diplomados do ensino superior (valorização do capital humano). Nas condições de desenvolvimento e ajustamento estrutural em que se encontra a sociedade portuguesa, o objectivo “qualificar a formação de capital humano” é tão importante como a “melhoria do sistema científico” nos termos em que esta tem sido acolhida. Mais ainda, a taxa social de retorno da primeira é seguramente (cálculos disponíveis?) mais elevada do que a segunda, sendo por isso perigoso remeter a primeira para o nível de despesas de funcionamento de universidades e politécnicos e reservar para o segundo a nobreza da classificação “investimento em ciência”.

Com estas reservas, não se entende em que medida a formulação dada ao eixo 4 integra a agenda do PNACE e do Plano Tecnológico.

Depois de contextualizada a situação estamos em condições de aplicar as principais dimensões do referencial de avaliação.

- **Relevância**

A intervenção do POPH em termos de formação avançada é tributária de uma concepção de sistema nacional de inovação excessivamente vinculada à valorização do sistema científico, que nos parece desajustada face às necessidades de mudança estrutural da economia portuguesa. Do ponto de vista do diagnóstico de suporte, subalternizar a formação de capital humano (disseminação de activos licenciados) em relação à valorização do sistema científico constitui uma opção dissonante das orientações gerais assumidas no âmbito do QREN 20007-2013. A visão de futuro para a sociedade portuguesa organizada em função de um estatuto de exportador de conhecimento (de ideias e de recursos humanos susceptíveis de as produzir) poderia constituir uma opção consistente para a estratégia de formação avançada. Nessa perspectiva, o eixo 4 poderia ser entendido como uma ajuda aos portugueses melhor dotados para jogar a sua sorte em sistemas científicos europeus, aproveitando entre outras oportunidades a fase de rejuvenescimento que as envelhecidas equipas científicas europeias irão experimentar a curto-médio prazo. Seria uma opção consistente se validada e coerente com as opções do QREN. Ora isso não acontece.

Nesta perspectiva, a qualidade do diagnóstico continua a ressentir-se de ausência de um correcto entendimento de benchmarks pertinentes. Portugal apresenta hoje na UE e na OCDE um padrão dissonante de evolução dos padrões de evolução dos sistemas de inovação e tarda a ser reconhecida essa dissonância como factor de estrangulamento estrutural e de orientação penalizadora de afectação de recursos.

A valorização do sistema científico não pode deixar de ser colocada ao serviço da reorientação estrutural do sistema nacional de inovação e esta resume-se na necessidade de colocar a cooperação “governo – universidades e instituições de inter-face e empresas” numa trajectória de evolução organizativa que atribua às firmas a centralidade de todo o processo.

Face às considerações anteriores, os objectivos consignados para o eixo 4 são tributários de uma concepção restrita e valorização do sistema científico, abusivamente identificada com objectivos de robustecimento do sistema de inovação. Os impactes pretendidos são desajustados relativamente à situação estrutural do sistema nacional de inovação português. Assume-se uma perigosa concepção linear do processo de inovação,

acreditando-se que a melhoria do sistema científico enquanto tal dará origem, mais tarde ou mais cedo, a uma ligação à indústria, acordando esta última da sua letargia e desconfiança face ao sistema científico.

Esta concepção, por mais estranho que o possa parecer, ignora do ponto de vista científico uma vasta e significativa investigação disponível (economia da tecnologia e da inovação) que aponta precisamente no sentido contrário, tanto mais penalizadora porque acontece num país que não pertence seguramente à fronteira tecnológica.

É importante referir que, dada a amplitude das reformas estruturais e institucionais inerentes à transformação exigida para o sistema nacional de inovação, tem de continuar a defender-se um alto nível de financiamento público para as actividades de I&D/inovação. No entanto, essa continuidade deve inserir-se, paradoxalmente, numa estratégia de transformação e essa aponta necessariamente para o incremento da EXECUÇÃO das actividades de I&D /inovação (publicamente financiadas) nas empresas. Esta orientação aponta, por sua vez, para a discriminação positiva de centros de investigação universitárias de inter-faces com processo institucionalizados de cooperação com empresas.

Em termos de hierarquização de objectivos é necessário explicitar a que grau de aposta corresponde o objectivo de inserção de mestres e doutorados nas empresas. Mais ainda, propõe-se que seja concedida prioridade à atribuição de bolsas de doutoramento que disponham já de validação empresarial, facilitando por essa via o processo de inserção / integração empresarial. Do mesmo modo, as eventuais formas de apoio à formação de mais licenciados devem privilegiar selectivamente os processos com maior capacidade de estabelecimento de parcerias com o sector privado, incluindo as condições de funcionamento dos próprios cursos. Nessa perspectiva, alguns modelos de mestrados (integrados ou não) que têm vindo a ser propostos no âmbito do processo de BOLONHA que incorporam uma forte componente de estágio profissional devem ser positivamente discriminados, reorientando a oferta universitária para a perspectiva da centralidade da firma, estritamente necessária a uma abordagem de inovação.

- **Pertinência**

As formas de intervenção previstas no eixo 4 correm o risco de não serem as mais pertinentes para servir os objectivos centrais do QREN em termos de inovação e

competitividade, antes se assumindo como uma estratégia sectorial de robustecimento do sistema científico português largamente apoiado nos anteriores períodos de programação. A avaliação estratégica SWOT que subjaz a esta opção ou ela própria não vinca suficientemente os estrangulamentos estruturais do sistema nacional de inovação ou não dá origem a intervenções consequentes.

A orientação do eixo 4 manifesta um claro alheamento de lições formuladas a partir da experiência do QCA III, em clara dissonância com os resultados da avaliação de diferentes programas (POEFDS, PRIME, POSI, POCI, PO Regionais) e tarda em incorporar na programação nacional ensinamentos suficientemente divulgados na literatura sobre os casos bem sucedidos de “catching-up” tecnológico e de sistemas nacionais e regionais de inovação bem sucedidos como alavancas poderosas desse “catching-up”

A construção lógica do eixo 4 é realizada com base numa concepção linear do processo de inovação a partir do desenvolvimento do sistema científico que padece de duas insuficiências que importa assinalar:

- Constitui hoje uma visão redutora e desajustada dos processos de inovação que relevante investigação científica tem vindo a denunciar, no âmbito da identificação de processos complexos de inter-acção entre concepções “technology-push” e “demand-pull” da inovação, já com elementos de investigação em Portugal que o evidenciam claramente;
- Não constitui seguramente o modelo de interpretação apropriado para um país com necessidades de “catching-up” tecnológico acelerado, onde a trajectória de evolução do sistema de inovação tem de ser construída a partir de uma lógica de acesso à difusão e transferência de tecnologia e com suporte na centralidade das firmas.

Por estes motivos, o eixo 4 não acautela devidamente a incorporação da dimensão de risco que esta orientação de programação reveste. Pressupor que o sistema científico será, por si só, capaz de utilizar esta última oportunidade para se transformar e aproximar-se da realidade das firmas veicula uma visão bondosa do potencial endógeno de mudança do sistema. O sistema necessita de outro tipo de incentivos para a sua mudança, os quais terão de situar-se na mudança radical das condições de financiamento pluri-anual. Tudo indica que se foi esta a orientação assumida para o eixo 4, também dificilmente as condições de

financiamento pluri-anual a inscrever em OE ousarão enveredar por uma nova lógica de incentivos.

- **Coerência interna**

As observações anteriormente produzidas projectam-se naturalmente na análise de coerência interna.

Assim, o eixo 4 alinha por uma concepção redutora da agendas “Novas Oportunidades” baseada exclusivamente na vertente da oferta de qualificações, desvalorizando por completo a dimensão da procura, a qual aponta inexoravelmente para a centralidade das firmas e das organizações empregadoras em geral. Na medida em que o POPH, sobretudo porque se articula com objectivos de reforma do sistema de formação profissional e dupla certificação que apontam eles próprios para uma maior proximidade às empresas, exige uma maior atenção às condições de procura de qualificações, o eixo 4 corre o risco de se transformar num eixo dissonante, “dependurado” numa lógica de apoio ao sistema científico sem articulação manifesta com os objectivos globais do próprio programa.

Observam-se, por isso, conflitos potenciais entre objectivos. O apoio “stricto sensu” à valorização de recursos humanos avançados do sistema científico sem complementos de reforma do mesmo inscreve-se mais numa lógica de apoio à internacionalização dos recursos humanos avançados nacionais do que ao serviço dos objectivos QREN de inovação e competitividade.

Esta dissonância é tanto mais sensível quanto a lógica da programação QREN estende às regiões os mesmos objectivos centrais de inovação e competitividade, reclamando por isso maior consistência com a política de recursos humanos avançados, no sentido de contribuir para uma repartição mais equilibrada dos mesmos no território.

Recorde-se que os PO Regionais apostam em domínios como a emergência de novos pólos regionais de competitividade, estruturação de novos clusters de actividades, construção de estratégias de competitividade territorial a partir de activos específicos. Ora, nestes domínios é fundamental organizar a contribuição activa do sistema científico, estabelecendo prioridades claras em termos de áreas de conhecimento a privilegiar e de processos complementares de formação de recursos humanos avançados. Ora, tudo isto

passa ao lado da política de formação avançada veiculada pelo eixo 4, ignorando perigosamente as oportunidades de fixação de recursos humanos avançados nas regiões. Ora se pensarmos que não estão criadas as condições para inserção no sistema produtivo dos fluxos relevantes de doutorados apoiados nos anteriores períodos de programação é incompreensível o alheamento da concepção do eixo destas oportunidades.

Atravessado por este tipo de dificuldades e embora partilhando um estatuto de sub-representação financeira com os eixos 3, 5, 6 e 7 face aos dois primeiros eixos do POPH, o eixo 4 apresenta mesmo assim um montante financeiro que supera os eixos 3 e 5. Esta assimetria não favorece o contributo do POPH para a concretização dos objectivos gerais do QREN, antes o complica.

Os recursos financeiros afectos à valorização do sistema científico em termos de recursos humanos avançados correm, assim, o risco de se perderem na floresta, não potenciando a alavancagem necessária do sistema nacional de inovação, essa sim uma agenda pertinente no momento actual da transformação da economia e da sociedade portuguesas.

Finalmente, a não ventilação da programação financeira, desconhecendo-se por isso a relevância da vertente de inserção de doutorados nas empresas e outras organizações, torna ainda mais precários o equilíbrio e o alcance da programação.

- **Coerência externa**

Do ponto de vista formal, o eixo 4 do POPH integra-se no desígnio estratégico do QREN 2007-2013 que consiste em assumir a qualificação da população portuguesa como prioridade central da programação, por via da valorização do conhecimento, da ciência, da tecnologia e inovação. Nesse âmbito, o eixo 4 articula-se com a concretização das prioridades estratégicas: “a) Promover a **qualificação dos portugueses**, desenvolvendo e estimulando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação como principal garantia do desenvolvimento do País e do aumento da sua competitividade; b) Promover o **crecimento sustentado** através, especialmente, dos objectivos do aumento da competitividade dos territórios e das empresas, da redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, da qualificação do emprego e da melhoria da produtividade e da atracção e estímulo ao investimento empresarial qualificante.”

No entanto, tal como está formulado e sem uma mais clara explicitação dos seus objectivos, a intervenção veiculada pelo eixo 4 dificilmente contribuirá para a concretização integrada dos dois objectivos. Em primeiro lugar, não está bem identificada na formulação disponível a hierarquia relativa da valorização dos recursos do sistema científico e da promoção de população com qualificação superior. Em segundo lugar, mesmo o contributo para o objectivo da qualificação é parcelar, já que a estratégia delineada para o eixo não favorece a sua extensão ao domínio da inovação. Em terceiro lugar, não se identificam mecanismos claros e objectivos para produzir impactes ao nível da competitividade dos territórios e das empresas. Em quarto lugar, não é seguro que os impactes não venham a produzir-se no exterior da economia portuguesa, sobretudo porque a lógica de valorização do sistema científico vem dissociada de uma lógica consistente de reconversão do sistema nacional de inovação.

Noutro plano, o impacte do eixo 4 é penalizado pela sua fraca articulação com o POFC e PO Regionais, comprometendo o seu contributo combinado para a concretização do objectivo de aumento da competitividade dos territórios, um dos pilares do objectivo genérico de promoção do crescimento sustentado. Sem a evidência inequívoca de que a valorização do sistema científico seja orientada em função de objectivos claros de reorientação do sistema nacional de inovação, a formação avançada contemplada no POPH dificilmente poderá contribuir para a concretização de objectivos de competitividade de empresas e de territórios. Sem essa orientação não são identificáveis mecanismos objectivos através dos quais se produzam os impactes sobre a competitividade de empresas e de territórios.

Das considerações anteriores ressalta ainda a ausência de um vínculo de articulação entre a formação avançada de recursos humanos e a agenda do Plano Tecnológico. Pode discutir-se se a agenda das Novas Oportunidades não deveria abrir para uma mais forte incidência da procura de qualificações. No entanto, estamos perante uma agenda que envolve no POPH pelo menos dois Ministérios, os quais assumem as prioridades dessa Agenda.

O mesmo não poderá dizer-se a propósito da agenda tecnológica. A operacionalização desta agenda no QREN surge truncada na medida em que não se vislumbra nenhuma reorientação de vulto na política de valorização do sistema científico, continuando a enfermar dos mesmos vícios que marcaram as programações anteriores. No mesmo plano de dúvidas coloca-se a inclusão no eixo 4 da opção de aumento do número de licenciados



como aposta em abstracto, também desinserida de uma lógica de resposta às lacunas que o sistema nacional de inovação apresenta em termos de competências.

Precisamente na medida em que a formação avançada de recursos humanos emerge dissociada das exigências da agenda tecnológica, o seu contributo para o PNACE surge também mitigado.

Como corolário lógico da ausência de vínculo de articulação entre a formação avançada de recursos humanos e a agenda do Plano Tecnológico, o POPH ressentir-se também por essa via em termos de resposta às orientações e prioridades comunitárias:

- Em primeiro lugar, o seu contributo para o incremento de importância dos objectivos de competitividade nas políticas de coesão é mitigado;
- Em segundo lugar, o ajustamento às prioridades da Estratégia de Lisboa é deficiente, já que a articulação ciência – inovação é precária, não surgindo espontaneamente a partir da valorização do sistema científico,
- Em terceiro lugar, o contributo para a criação sustentada de melhor emprego é também precário.

Uma reflexão final ajuda a esclarecer a severidade aparente desta apreciação. Não pode esquecer-se que, embora ainda longe de apresentarem uma similaridade estrutural com sistemas de inovação mais dinâmicos como os presentes na economia americana, os sistemas de inovação nacionais e regionais europeus apresentam já indicadores de forte proximidade e envolvimento empresarial. A percentagem de despesa bruta de I&D financiada e executada por empresas é já significativa, evidenciando que a articulação “governo- universidades e centros de investigação – empresas” está já adquirida embora possa ainda ser substancialmente melhorada. Em sistemas com esta configuração, os incentivos à valorização do sistema científico têm uma forte probabilidade de gerar impactes na competitividade das empresas e dos territórios, na justa medida em que a proximidade às empresas está ganha e o equilíbrio entre as lógicas de “technology-push” e de “demand-pull” tenderá a ser assegurado.

Daí que, em síntese final, o eixo 4 apresente um contributo praticamente nulo para gerar uma mais valia global para a intervenção dos Fundos Estruturais, neste caso o FSE, do ponto de vista da mudança estrutural da economia portuguesa.

Ora, quando em presença de um sistema nacional de inovação, o português, estruturalmente desequilibrado e longe das empresas, se alinha com as prioridades europeias de valorização da ciência e da tecnologia, os resultados não são necessariamente os mesmos. É este o equívoco do posicionamento português face às prioridades europeias. O alinhamento por tais prioridades exige a reorientação do sistema, isto é, a sua mudança estrutural. Seguramente, o contributo do eixo 4 para esse objectivo é reduzido.

### **V.3.5. EP 5 – Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa**

- **Relevância**

O eixo 5 do POPH é dedicado às medidas de transição para o emprego. Este capítulo das políticas activas de emprego é um dos mais consolidados e tradicionais e nele se inserem medidas que visam a diminuição dos custos de criação de um posto de trabalho (quando centradas no empregador) ou o aumento da procura de emprego (quando centradas nos candidatos ao emprego).

As medidas tomadas neste âmbito visam ultrapassar os efeitos de factores específicos de desvantagem no acesso ao emprego. Com efeito, para além de criarem novos empregos (que tornam mais baratos), têm um efeito de substituição dos grupos recrutados para eles (por conceder apoios específicos a determinados grupos, que os tornam competitivos).

Em Portugal, nos anos recentes, o Instituto de Emprego e Formação Profissional tem gerido um leque diversificado de medidas neste âmbito. Como se vê no gráfico, no quinquénio 2000-2004, a intervenção do IEFP neste âmbito cobriu em média anual cerca de 50 000 desempregados. A estes deveremos ainda juntar os cerca de 16000 jovens que anualmente foram acolhidos nos estágios profissionais para quadros intermédios e superiores.

A importância destas medidas reflecte-se na sua inclusão nas prioridades estratégicas das políticas de emprego. O PNACE 2005-2008 inclui:

a) uma medida designada Programa de Intervenção Mercado Inclusivo “destinado a públicos com especiais dificuldades de inserção e em risco de exclusão, mobilizando e ajustando medidas como os programas ocupacionais, as empresas de inserção e o microcrédito e promovendo a sua formação específica, através da mobilização e adaptação das modalidades de formação de dupla certificação. **Pretende-se favorecer a integração para públicos com especiais dificuldades e em risco e/ou situação de exclusão abrangendo 153.000 pessoas (2005-2008).**”;

## Quadro 5. Medidas de transição entre o desemprego e o emprego no âmbito do IEFP

	Programa de estímulo à Oferta de Emprego	Mercado Social de Emprego	Programa Vida-emprego	Outras medidas nacionais	Medidas regionais	Nº médio de beneficiários 2000-2004	Custo médio da medida 2000-2004
Focalização de apoio na igualdade de género	Prémio de Igualdade de Oportunidades - majorações					44	0 (desde 2003)
Focalização de apoio em grupo desfavorecido		CPE-majorações				651	1 (desde 2003)
Investimento gerador de emprego	Programa-estímulo à Oferta de Emprego- Investimento	ILE-majorações	Empresas de inserção - investimento	PRODESCOOP- investimento	Bolsa de Ideias de Investimento	3473	2258552
Trabalho por conta de outrem de duração indeterminada			Empresas de inserção - prémio de integração		Prémio de colocação	1058	4773495
Pequenas Iniciativas de criação de emprego				PRODESCOOP - postos de trabalho	Prémio de Integração - PFITMAD	1538	10426366
Trabalho por conta própria					Conservação do património Cultural (extinto)	677	1669110
Trabalho por conta de outrem de carácter temporário						3596	10105477
Estágios profissionais						713	1734988
Ocupações com interesse social						38680	29391183
						50429	81421528

Fonte: Pedroso e outros, 2006

b) uma meta quantificada de “abranger por ano 25.000 jovens qualificados em Estágios Profissionais até 2009”.

No terceiro ponto da Agenda Operacional para o Potencial Humano do QREN foi estabelecida a reunião num mesmo eixo de intervenção do apoio à criação de emprego, à iniciativa empreendedora e ao contacto de jovens com o mercado de trabalho, o que deu origem ao eixo 5 do POPH. Desta agenda derivou uma das sete vertentes de intervenção da referida Agenda Operacional, em que se lê:

*“Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa - integra diferentes instrumentos que visam promover os níveis, a qualidade e a mobilidade do emprego, privado e público, através do incentivo ao espírito empresarial, do apoio à integração no mercado de trabalho de desempregados, do apoio à transição para a vida activa dos jovens e do incentivo à mobilidade. Este domínio de política compreende ainda o objectivo de promover a equidade entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho.*

*Distinguindo o empreendedorismo como recurso fundamental das políticas activas de emprego, contempla-se o apoio a iniciativas empresariais de base local, que privilegiarão como destinatários e beneficiários pessoas desempregadas, jovens à procura do primeiro emprego e activos em risco de desemprego.*

*Compreendendo o apoio a iniciativas empresariais de base local e, também, a iniciativas que se posicionem em domínios de inovação de base empresarial, estes instrumentos – que poderão mobilizar a iniciativa JEREMIE, desenvolvida em parceria entre a DG Regio e o Grupo Banco Europeu de Investimentos – privilegiarão como destinatários e beneficiários pessoas desempregadas, jovens à procura do primeiro emprego e activos em risco de desemprego.*

*Os apoios à transição para a vida activa visam, pelo seu lado, criar condições adequadas à promoção da empregabilidade de desempregados e jovens à procura de primeiro emprego, fomentando o contacto com o mundo do trabalho.*

*Complementarmente, pretende-se contribuir para o reforço da qualidade do emprego e a inovação empresarial apoiando a inserção nas empresas de jovens qualificados.”*

A conjugação, neste domínio, do PNACE com a Agenda Operacional do QREN, leva à definição de que o seu reflexo no POPH deveria:

a) promover a integração de públicos com especiais dificuldades no mercado de trabalho;

b) estimular o surgimento de iniciativas empresariais (vistas como manifestação de empreendedorismo) prioritariamente de base local (retomando, embora não explicitamente, o conceito de iniciativa de desenvolvimento local), que estimularão a transição de desempregados para o emprego, promovendo também a igualdade de género

c) sustentar metas ambiciosas no domínio dos estágios profissionais (medida de contacto destes jovens com o mercado de trabalho), cujos beneficiários são jovens qualificados (de nível superior ou intermédio) e empresas que potencialmente os empreguem.

Assim, o POPH poderia ter uma participação relevante no esforço nacional de execução deste segmento das políticas activas de emprego.

- **Pertinência**

Entre o PNACE e a Agenda Operacional do Potencial Humano do QREN há uma perda de focalização em grupos prioritários de desempregados beneficiários, deixando também de ser claro se as medidas a eleger mantêm o carácter integrado de subsidiação de criação de emprego e promoção da empregabilidade através de medidas de capacitação profissional ou apenas a primeira das vertentes.

A definição das tipologias de intervenção feita no POPH deixa essas questões em aberto. Vejamos as tipologias consideradas

*“Apoio a iniciativas empresariais de base local, que privilegiarão como destinatários e beneficiários pessoas desempregadas, jovens à procura do primeiro emprego e activos em risco de desemprego e iniciativas de empreendedorismo feminino;*

*Apoios à transição para a vida activa que visem criar condições adequadas à promoção da empregabilidade de desempregados e jovens à procura de primeiro emprego;*

*Apoios ao emprego que contribuam para melhorar o acesso por parte daqueles que encontram maiores dificuldades de inserção sócio-profissional, no retorno ao mercado de trabalho e que promovam a estabilidade do emprego.”* (Projecto do POPH, 77)

- **Coerência externa**

As “iniciativas empresariais de base local”, associadas pelo POPH à promoção do empreendedorismo, correspondem a uma orientação de política activa de emprego que tem vindo a crescer desde os anos oitenta do século passado, em que o apoio público se dirige à criação de entidades empregadoras e à dinamização de oportunidades locais. Trata-se do que já foi chamado territorialismo como método de promoção do desenvolvimento (Pedroso, 1997) e deu origem as políticas públicas de apoio a iniciativas de desenvolvimento local. Através da sua promoção visa-se resolver problemas de financiamento (através de apoios favoráveis ao investimento gerador de emprego, em particular de pequena dimensão), de informação (promovendo campanhas de informação para a existência de oportunidades não aproveitadas) ou de incapacidade de organização (intervindo, no plano institucional, no apoio à organização de grupos potencialmente geradores de iniciativa) (cf. Coffey e Polèse, 1985).

A credibilidade das iniciativas de desenvolvimento local passa por que os apoios gerem entidades perenes (Comissão Europeia, 1997: 33), cuja vida se estenda para além do período de apoio.

Os “apoios ao emprego” previstos no eixo 5 podem vir a ser um dos pontos em que se produza inovação por acção do POPH. O texto da tipologia de intervenção deixa expresso que esta medida vai dirigir-se a quem tem mais dificuldades de inserção no emprego. Mas, como se pode ver acima, apesar da diversidade de medidas de apoio ao emprego existente formalmente em Portugal, as medidas deste tipo que não caibam no apoio a iniciativas locais geradoras de emprego são, do ângulo da concretização, diminutas.

Até aqui, as medidas de transição para desempregados têm sido preponderantemente executadas através de programas ocupacionais (seguidos do estímulo a iniciativas locais, considerado no ponto anterior da tipologia de intervenção).

As actividades ocupacionais, se permitem manter hábitos e rotinas de trabalho nas pessoas abrangidas, não lhes conferem o estatuto de trabalhador nem qualquer expectativa sólida de integração profissional no fim da sua vigência. Em contrapartida, o trabalho subsidiado de carácter temporário, se também tem expectativas limitadas de inserção, confere, enquanto dura, o estatuto de trabalhador. Mas, como vimos no gráfico

acima, este último continua a ter um âmbito limitado, o mesmo acontecendo, aliás, com as medidas de estímulo ao trabalho por conta própria, de contratação por tempo indeterminado e de focalização na criação de emprego para grupos particularmente desfavorecidos no mercado de trabalho.

As medidas de apoio à iniciativa local e os apoios ao emprego têm, no entanto, maior potencial de inserção no mercado de trabalho do que as meras actividades ocupacionais. Atente-se, a este propósito na matriz de cruzamentos das medidas motrizes do PNE/EEE (2002-04) com efeitos no emprego, a que chegou Roberto Carneiro (2005).

.



**Quadro 6. Matriz de cruzamentos das medidas motrizes do PNE / EEE (2002-04) e efeitos no emprego**

Medidas \ Efeitos	Criação Líquida de Emprego	Inserção no mercado de trabalho	Ajuste Directo Oferta – Procura de Emprego	Sustentação de Emprego	Combate ao desemprego	Combate à exclusão	Empreendedorismo
Programas Ocupacionais							
Empresas de Inserção							
Emprego Protegido							
Iniciativas Locais de Emprego (ILE's)							
Criação de Próprio Emprego (CPE's)							
Apoios à Contratação (AC's)							
SIME							
SIPIE							
SIVETUR							
NITEC							
QUADROS							
Formação Inicial para a Qualificação Profissional							
Formação Inicial com Certificação Escolar e Profissional							
Promoção Inserção Social e Profissional de Pessoas com Deficiência							
Promoção Inserção Social e Profissional de Grupos Desfavorecidos							
Desenvolver a Rede de Equip. e Serv. de Promoção do Desenvolvimento Social							

Em consequência, se os Programas Ocupacionais não forem elegíveis para o QREN como se infere da ausência de referência no texto do POPH e se os “apoios ao emprego” a incluir no eixo 5 inovarem sobre a realidade existente ao mesmo tempo que façam crescer quantitativamente a execução, então este eixo cumprirá a recomendação feita neste capítulo pelo estudo de fundamentação técnica do QREN.

Nesse estudo defendia-se que a melhoria dos mecanismos de transição desemprego-emprego “passa essencialmente pela redução da concentração destes mecanismos nas formas mais pobres em aumento da empregabilidade (como os programas ocupacionais), pelo investimento em dispositivos de apoio que confirmam ao beneficiário o estatuto de trabalhador (empregos de transição) e pela necessidade de focalizar as medidas para maximizar os seus efeitos.” (Pedroso e outros, 2006: 6)

Há, por vezes, uma certa ingenuidade no planeamento das medidas de subsidiação de iniciativas empreendedoras por parte de desempregados, quando se considera que as formas mais severas de desemprego podem transformar-se, por mobilização de um mero mecanismo de financiamento, em iniciativas empresariais de sucesso.

O POPH assume, correctamente, que “a disseminação de uma cultura e uma prática empreendedora requerem uma actuação integrada que não se esgote nos sistemas de incentivos a criação de empresas mas criem condições para que estas se consolidem, desenvolvendo aptidões e competências e assegurando o acompanhamento adequado às iniciativas empresariais apoiadas.” (Projecto do POPH: 76).

Em rigor, a disseminação de uma cultura empreendedora levaria a agir a montante do campo de acção do eixo 5 do POPH, mas é acertado que este apoie a “prática empreendedora” com a noção de que para que estas se consolidem, será necessária uma intervenção integrada que transcende, embora integre, a subsidiação da iniciativa e da criação de postos de trabalho.

A conjugação num mesmo eixo dos apoios já referidos com os estágios profissionais, ou seja, com a promoção de formas de contacto com o mercado de trabalho por grupos que dele estejam desligados implica a visão deste eixo como promotor de mecanismos de “(re)ligação” de grupos em dificuldades com as oportunidades de emprego.

Haverá, então, que ter em conta na execução de tais medidas, a experiência internacional acumulada e as lições que dela podem e devem ser tiradas.

Neste quadro, assumindo que há um conjunto significativo de desempregados cuja principal vulnerabilidade no mercado de trabalho resulta do seu afastamento desse mesmo mercado e que o apoio ao seu emprego em mercado aberto de trabalho é prioritário, Portugal encontra-se entre os países que dedicam menor percentagem dos recursos das suas medidas de política activa de emprego à subsidiação do emprego (no período 1996-2002 apenas o Reino Unido gastava uma proporção menor dos seus recursos com política activa em apoios ao emprego (Lee, 2005: 7)). Há, pois, espaço e necessidade de ampliar o seu peso.

Por outro lado, para que medidas com estas características (re)liguem a pessoa excluída ao mercado de trabalho não se limitando a legitimar a sua exclusão deste e para que estimulem a oferta de emprego a determinados grupos em vez de a retraírem, há que ser cuidadoso e ponderado no recurso que a elas se faz. Elas podem ser um excelente primeiro passo, se inseridas em trajectórias de inserção socioprofissional, mas a eficácia das medidas de transição baseadas na subsidiação está associada à qualidade do recrutamento dos beneficiários.

Estas medidas comportam riscos sérios de apoiar prioritariamente os que menos dela necessitam (mais qualificados, mais escolarizados, desempregados com menor risco de cair no desemprego de longa duração e mais jovens, por exemplo), é necessário que seja focalizada de modo a produzir o máximo de efeitos, para os grupos mais vulneráveis e no mínimo de tempo de desemprego. A OCDE, baseada nas avaliações disponíveis, sugeriu que se podia aumentar os ganhos de emprego em 20 a 30% através do aperfeiçoamento dos mecanismos de focalização nos grupos desfavorecidos e da monitorização apertada do uso dos incentivos (OCDE, 2003; Lee, 2005). Estes aperfeiçoamentos têm sido ensaiados de diversas formas.

Na Austrália, por forma a ter um mecanismo simultaneamente selectivo e intervindo a tempo foi desenvolvido um sistema de pontuação – baseado na duração das situações passadas de desemprego, na incidência do desemprego numa região, no nível educativo e na idade dos candidatos – que permite despistar os casos mais graves e encaminhá-los para os apoios ao emprego.

No que diz respeito aos jovens e aos desempregados com muito baixas qualificações, foi demonstrado, para os EUA, o sucesso (em aumento do nível de emprego e em melhoria de salários) de programas que combinem subsidiação de emprego, apoio à busca de emprego e

acções visando a melhoria da empregabilidade, em programas mistos de redução do custo salarial do trabalhador acompanhada de formação (Katz, 1996).

Para combater o enviesamento em direcção ao uso de recursos para o apoio ao emprego dos mais qualificados, foram introduzidas também, em alguns países taxas de apoio regressivas com a progressão salarial e tectos máximos de salários a considerar para efeitos de subsídição.

Estas lições estrangeiras podem vir a ser tidas em conta nos complementos de programação, ainda não disponíveis.

Estes permitirão, ainda, uma avaliação da distribuição de recursos a cada tipo de acção considerado, a qual não pode ainda, também, ser considerada.

«Com a informação disponível, a avaliação da coerência interna do eixo torna-se impossível, na medida em que se não pode diferenciar o peso dado a cada um dos tipos de intervenção previstos e, na ausência de informação sobre objectivos de execução igualmente se torna impossível avaliar da utilidade global das medidas inseridas neste eixo.

### **V.3.6. EP 6 – Cidadania, Inclusão e Coesão Social**

- **Relevância**

O diagnóstico realizado para a intervenção estratégica no Eixo 6 – Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social aponta como um factor crítico de sucesso para as políticas sociais activas de inclusão e coesão social a questão do crescimento económico, porém, na intervenção planeada este aspecto não aparece apresentado e/ou discutido de modo explícito.

Existe, como referido nas notas introdutórias uma desarticulação face ao diagnóstico de partida realizado, por via da não cobertura de alguns grupos identificados como mais vulneráveis à pobreza e exclusão social. Ou melhor dizendo, estes apenas surgem de modo indirecto face a objectivos de outros Eixos. Dever-se-ia ter em conta também nesta intervenção do POPH, pelo menos, as crianças e jovens em risco, os idosos, e as mulheres, como vítimas de sobrepostas situações de desigualdade (pobreza persistente).

As opções realizadas de ordem estratégica e selectiva deveriam ter também em conta outras de carácter mais estruturante, explicitando as devidas articulações com os outros Eixos de intervenção deste Programa.

Um outro aspecto importante que importa colmatar no contexto deste POPH diz respeito às novas situações de exclusão que são identificadas no diagnóstico de partida e que enfrentarão rápidos desenvolvimentos num futuro próximo, se não lhes for prestada a devida atenção. Não são equacionadas no âmbito desta intervenção, novos factores de exclusão social, como os que são provocados por via do acesso e utilização das novas tecnologias de informação e comunicação, em particular, a ausência de competências e meios para os indivíduos se apropriarem de computadores e do uso da internet.

A última consideração sobre os riscos inerentes ao facto da tipologia de intervenção desenhada para os Contratos de Desenvolvimento Social ser integrada e territorializada. Embora, do ponto de vista teórico esta solução seja realmente muito adequada para atingir em simultâneo os múltiplos factores geradores de situações de exclusão social, retomando a

concepção presente nos Projectos de Luta contra a Pobreza, tem de se ter em atenção a complexidade operacional que emergirá da gestão das diferentes situações em simultâneo. O factor crítico de sucesso neste caso assenta num forte nível de interacção e integração das iniciativas e projectos a desenvolver, e como se sabe, isso nem sempre é um objectivo facilmente alcançável no seio institucional. Contudo, esta alteração substantiva das formas de intervenção é algo inovador e, se for eficiente, trará concerteza uma mais-valia indiscutível em termos de resultados e impactes.

Quanto à definição de objectivos para o Eixo 6, este é o que integra no contexto do POPH um maior número de objectivos definidos, devido à sua desagregação interna em 4 dimensões. Esta desagregação só por si é um elemento específico deste Eixo de intervenção que não ocorre em mais nenhum dos outros.

Os objectivos estão formulados de modo bastante adequado face aos impactes pretendidos, evidenciando uma causalidade directa entre objectivos-acções-impactes, mas não têm em conta os factores estruturais e de efeitos de conjuntura. Aqui, a correlação das acções de intervenção nos diferentes eixos pode, contudo, ajudar a suprir esta lacuna, mas efectivamente não é dada a necessária atenção às variáveis contextuais.

Um dos aspectos que se prende directamente com esta última questão diz respeito exactamente à focalização dos objectivos em determinadas áreas, que não cobrem a dimensão atingida pelo fenómeno da exclusão social e da pobreza em Portugal. A selecção sectorial destas intervenções relega para segundo plano outras necessidades e desafios que se encontram neste campo para resolver, como é a questão das crianças e jovens em risco ou dos idosos pobres, como já foi, aliás, referido insistentemente nas observações realizadas sobre as lacunas existentes no diagnóstico efectuado.

- **Pertinência**

A análise SWOT realizada (para o QREN no seu conjunto e não para cada um dos POs) auxilia a tarefa de identificação de pontos fracos e fortes, de ameaças e oportunidades, mas mais uma vez, a atenção é colocada nas opções nucleares e por isso os seus resultados surgem com algum desequilíbrio face ao Eixo 6.

Algumas das questões levantadas sobre a exclusão, inclusão, desenvolvimento social e cidadania surgem como pano de fundo da identificação de outros pontos fracos e fortes, e ameaças e oportunidades dos Eixos 1 ao 5 (por exemplo, a questão do empreendedorismo feminino, a qualificação dos mais afastados do mercado de trabalho, ou o combate às situações de desemprego de longa duração).

A utilização dos diagnósticos produzidos em sede de Rede Social são uma mais-valia inquestionável para o desenvolvimento dos Contratos Integrados de Desenvolvimento Social, e dever-se-ia procurar fazer o mesmo noutros campos onde esse diagnóstico já tenha sido (ou possa vir a ser) realizado (i.e. igualdade de género).

Há, não obstante outros, um ponto essencial das lições do QCA III que é tido em conta no POPH e que diz respeito à **integração das intervenções** para lidar com os múltiplos factores geradores de exclusão social, mas esta opção pode trazer questões muito complexas no nível da operacionalização, como referido anteriormente. É uma questão que necessita de amadurecimento institucional, do desenvolvimento do trabalho efectivamente em parceria, e da articulação entre instituições que actuam na área da pobreza e da exclusão social. A adopção de boas práticas entretanto diagnosticadas pode ser um caminho viável para a sua operacionalização.

A atenção à experiência internacional relevante é tida em conta, prevendo-se momentos de partilha inter-pares e a constituição de redes de conhecimento. A apropriação das metodologias da iniciativa Equal é uma mais valia indispensável para essa partilha efectiva de metodologias, resultados, balanços conjuntos, com efectiva integração dos resultados da avaliação na prática das instituições e dos actores responsáveis pela intervenção.

A abordagem em função do MAC (Método Aberto de Coordenação) inscrito no PNAI, que pretende conjugar objectivos de nível europeu para a coesão e inclusão social, em cada um

dos planos nacionais elaborados pelos países da UE, não é, no entanto, tida em conta na programação e planeamento deste eixo.

A correlação dos diferentes eixos do PO é identificada, mas não aprofundada a nível dos seus resultados e impactes, nomeadamente, em termos de indicadores de resultado e metas a atingir. Os indicadores não contemplam todos os impactes importantes derivados da intervenção planeada, e nalguns casos até, não estão apresentados indicadores de resultado, como por exemplo, na dimensão da *Empregabilidade e Igualdade de Oportunidades dos Imigrantes*. A montante, a questão já referida da pouca clarificação quanto aos efeitos do contexto socioeconómico também são um ponto a merecer mais atenção.

A questão do risco das intervenções é aflorada, mas não aprofundada. Nomeadamente, a questão organizacional dos contratos integrados deve ser objecto de uma reflexão mais cuidada e de uma discussão aprofundada dos seus riscos.

- **Coerência interna**

Os objectivos do Eixo 6 são claros, selectivos e hierarquizados dentro de cada uma das 4 dimensões de intervenção: exclusão social e pobreza, educação para a cidadania, empregabilidade e igualdade de oportunidades para os imigrantes, e qualidade de vida das pessoas com deficiências e incapacidades.

Existe, contudo, sobreposição de objectivos quanto às questões do insucesso e abandono escolar da população imigrante, pois, este é apenas uma especificação dos objectivos já enunciados no Eixo 1 e 2, mas surgindo agora com uma clara remissão para estes grupos. Pode ser visto como uma complementaridade, mas numa primeira leitura, surge mais como uma redundância de objectivos.

De um modo geral, o Eixo 6 podia ser um pouco mais ambicioso em termos de medidas realmente inovadoras em sede de combate à exclusão social e à promoção da inclusão e cidadania dos grupos sociais mais vulneráveis. Alguns dos objectivos são derivações dos grandes enunciados nos 5 primeiros eixos de intervenção (alguma complementaridade, mas também simples derivação). Os objectivos concorrem assim para os mesmos efeitos



esperados, e podia fazer-se um esforço nas tipologias de intervenção e nos indicadores utilizados para clarificar a complementaridade, evitando assim a sobreposição com os das opções nucleares.

A dimensão das pessoas com deficiências ou incapacidades é mesmo assim a mais inovadora, e específica, deste Eixo, mas deixam de fora, como já referido, outros grupos igualmente vulneráveis e aos quais se devia prestar alguma atenção no contexto deste POPH, nomeadamente, as crianças e jovens em risco e as pessoas idosas em situações de pobreza extrema.

A coerência entre objectivos e meios necessários à sua prossecução não está devidamente equacionada, quer em termos dos modelos organizacionais, das capacitações institucionais e até mesmo, diria, dos recursos financeiros colocados à disposição para o Eixo 6.

Os Contratos Integrados de Desenvolvimento Social compõem-se de uma matriz institucional inovadora, mas necessitam de clarificação operacional (identificação de recursos, de lógicas de operacionalização, concretização de modelos). A territorialização é um aspecto muito importante a ter em conta, mas é necessário também, contar e reflectir sobre as dificuldades de criação e/ou fixação de recursos humanos qualificados para as áreas da exclusão e desenvolvimento social, nas áreas mais remotas e deprimidas.

A disseminação de boas práticas e de experiências de sucesso é no contexto deste Eixo de intervenção um aspecto determinante. Projectos de intervenção dos anteriores Programas do QCA nesta área deveriam ser aqui uma referência (por exemplo, os projectos desenvolvidos no âmbito do POEFDS).

- **Coerência externa**

Está identificada claramente no QREN uma prioridade para a inclusão e coesão social com uma forte componente de territorialização e de intervenções junto dos grupos mais vulneráveis que se concretizará através do Eixo 6 do POPH. Há, contudo, o problema da exclusão apriorística de alguns dos grupos mais vulneráveis à exclusão social e à pobreza da

sociedade portuguesa, e esse é aqui o elemento de maior desajustamento. A medição dos impactes globais do QREN deveria ter espelho nos Eixos correspondentes das Agendas Operacionais, e na maioria dos casos os indicadores utilizados no POPH não darão essa resposta.

No que se refere às articulações potenciais das três Agendas Operacionais do QREN existem e cobrem os principais problemas de desenvolvimento social e económico de Portugal. A articulação é estabelecida, porém, existem alguns casos pontuais de desajustamento que se podem melhorar, como por exemplo, a questão dos grupos vulneráveis.

No caso do Eixo 6, e concomitantemente com os Eixos 1 a 5, as intervenções cobrem quase exclusivamente duas das dimensões de intervenção do PNAI (*Prioridade 2 – Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação e Prioridade 3 – Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes*), ficando a questão da *Prioridade 1 – Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania*, sem correlação directa evidenciada com a dimensão da pobreza persistente.

Articula-se também com dois outros Planos – o PAIPDI e o PII. O Eixo 6 do POPH constitui-se, pois, como proposta de financiamento ou co-financiamento dos Planos Nacionais de Acção e nesse sentido há uma integração muito importante a nível da tomada de decisões de concertação de objectivos, instrumentos e recursos.

Há, a nosso ver, contudo, uma excessiva colagem às prioridades do PNAI, não dando margens para aproximações mais inovadoras e considerando as tendências das novas dinâmicas de exclusão em conjugação com as velhas dinâmicas por demais identificadas, até mesmo no diagnóstico desse plano de acção nacional.

Para o Eixo 6, a questão central da articulação com as orientações estratégicas comunitárias é a da territorialização das intervenções no sentido de uma maior coesão social a nível regional em Portugal, tendo em consideração os territórios mais deprimidos e pobres, no sentido da sua aproximação aos níveis médios de vida da população portuguesa.

Ao se dar atenção prioritária às intervenções que concorrem para os Eixos 1 a 5 mesmo dentro deste Eixo, a Agenda de Lisboa renovada é integrada também neste eixo de intervenção. As relações formais estão estabelecidas. A concretização dos resultados e impactes e as suas diferentes interrelações com as tipologias de intervenção e os objectivos definidos é que podem ser questionadas. Atente-se, pois, na matriz de relações apresentada na p. 135 do QREN.

São evidenciadas nessa matriz interacções directas entre o Eixo 6 do POPH e 5 das prioridades e orientações estratégicas comunitárias no âmbito da Estratégia de Lisboa renovada (Comissão Europeia, 2005). Na figura apresentada a prioridade 2 da ELR e o Eixo 6 interagem nas linhas de acção *Inovação e Espírito Empresarial* e *Sociedade da Informação*, e na prioridade 3, com *Mais pessoas no mercado de trabalho, Adaptabilidade e Capital Humano*.

Ora, se é verdade que com algumas destas linhas da ELR, o Eixo 6 efectivamente interage e concorre para a concretização dos seus objectivos, como é o caso das 3 últimas, se tivermos em conta as sinergias existentes entre o eixo em análise e os 5 primeiros eixos do POPH; o mesmo já não se poderá dizer das duas primeiras interacções identificadas, pelo menos de modo tão linear.

Quanto à sociedade da informação, já foi argumentado nesse sentido, e a ausência das novas dinâmicas de exclusão ou da intervenção focalizada no sentido da promoção da sociedade da informação em Portugal, são dessa nula interacção o melhor indicador. Relativamente à inovação e espírito empresarial, as interacções estabelecidas são muito evidentes com os Eixos 3 a 5 deste POPH, mas apenas tocam levemente nesta questão quanto aos desempregados de longa duração e o seu acesso ao mercado de emprego.

- **Utilidade global**

A concretização do *cenário de europeização* (Capucha e outros, 2005) traçado no estudo prévio deveria ser o grande efeito previsto do Eixo 6 no contexto socioeconómico português,

há contudo, que inverter a lógica de argumentação e salientar que será o contexto socioeconómico que poderá moldar o rumo das intervenções, nomeadamente, se não se conseguirem atingir padrões de crescimento económico próximos da média europeia e sustentados pela modernização do tecido económico, pela inovação e pelo aumento das qualificações dos portugueses.

Será necessário também que o diagnóstico realizado não assente somente nas debilidades e fragilidades do contexto nacional, mas também, nas evoluções positivas, nos ganhos significativos entretanto adquiridos neste campo, como noutros, para assim melhor compreender o caminho percorrido e a percorrer.

Neste Eixo estão bem identificados os enormes efeitos previstos de integração social e de combate à pobreza numa base de intervenção integrada e territorializada, mas ao mesmo tempo, de promoção da efectiva cidadania e de uma cultura de segurança em Portugal. As dúvidas persistem, contudo, no nível operacional e nos instrumentos de aferição.

O Eixo 6 pode caracterizar-se como uma intervenção de tipo estrutural, mas que ainda carece de alguma concretização nomeadamente na tipologia de intervenção dos contratos integrados de desenvolvimento social, na formulação dos indicadores, e na inclusão de outros grupos sociais igualmente vulneráveis à exclusão social e à pobreza.

### **V.3.7. EP 7 – Igualdade de género**

O Eixo 7 do POPH debruça-se sobre a intervenção na área da Igualdade de Género preconizando mais uma vez no contexto de um programa operacional a sua transversalidade relativamente aos restantes Eixos, a qual tem de ser ponderada também em função da exiguidade do volume de financiamento. Não é evidente, aliás, como se pode compatibilizar a transversalidade com a existência de um Eixo Prioritário autónomo, de modo concreto nos projectos a desenvolver.

Esta programação peca, no essencial, por não ter em conta a principal lição do QCA III neste âmbito, a qual alertava para a falta de capacidade garantida de concepção de projectos inovadores, e com os correspondentes atrasos na sua execução. Recomendava-se portanto que em futuras intervenções estruturais esta lacuna pudesse ser superada.

Ainda mais, o Eixo 7 tem um problema de definição genérico que reside na ausência da sua concretização no POPH, em termos de medidas, relegada para uma instituição própria – a CIDM – e num futuro próximo. Este problema tem consequência, claro está, a forma como a avaliação ex-ante pode ser desenvolvida.

O diagnóstico realizado no estudo prévio sobre as mudanças no plano das estruturas e dinâmicas familiares, das políticas de apoio à família e dos equipamentos sociais disponíveis em Portugal, revela uma evolução tremendamente positiva nas questões relacionadas com a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens na sociedade portuguesa, quer no que se refere à alteração de práticas e representações, quer ao quadro legal envolvente e às políticas sociais adoptadas, quer ainda à dotação e distribuição da rede de equipamentos sociais de apoio à família.

A fotografia que hoje se tem das alterações ocorridas nos domínios da família e da igualdade de género em Portugal, sugere-nos uma profunda revolução desenvolvida ao longo das três últimas décadas, não obstante, o atraso em alguns indicadores quando comparada a situação nacional com outros países europeus (Capucha e outros, 2005; Torres e outros, 2004; Guerreiro, 2003).

Importa aqui recuperar alguns dos traços mais marcantes dessas mudanças:

- Tendências comprovadas de crescente feminização, em vários sectores e contextos da vida portuguesa (Capucha e outros, 2005) reflectidas, por exemplo: nas elevadas taxas de actividade feminina; na maior proporção de mulheres que trabalham no sector terciário (serviços); no surgimento em força das mulheres nos níveis de escolarização mais elevados; na forte presença em todo o sistema de educação/formação nacional; e na participação na actividade profissional de modo mais contínuo (menor número de interrupções da actividade profissional para os cuidados à família).

Por outro lado, as mulheres portuguesas têm uma série de características específicas face ao seu posicionamento no mercado de trabalho (Capucha e outros, 2005). São elas:

- persistência da segregação horizontal;
- maior dificuldade a aceder a lugares directivos e de maior destaque social e profissional;
- diferenças salariais entre homens e mulheres;
- maiores taxas de desemprego de longa duração (estreita relação com baixas qualificações);
- pequena expressão do trabalho a tempo parcial.

E, destaca-se ainda, em termos comparativos com os outros países da UE, que são as mulheres portuguesas que têm os horários de trabalho mais longos, conjugados com taxas de actividade das mais elevadas no contexto europeu e os salários mais baixos (Capucha e outros, 2005).

Estas características das mulheres portuguesas face ao mercado de trabalho a às suas inserções profissionais, acompanham também outras transformações nas suas vidas familiares, como o são: a média de idades do primeiro casamento tem vindo a deslocar-se cada vez para uma idade mais tardia; a existência de mudanças várias nos padrões de conjugalidade, de nupcialidade e nas taxas de divórcio (mudança e diversidade nas relações familiares); o adiamento da maternidade e a diminuição do número médio de filhos por mulher; a diminuição da taxa de natalidade; o aumento do número de filhos fora do casamento; a

redução da dimensão dos agregados domésticos; a persistente fraca participação dos homens nas tarefas e responsabilidades domésticas; a existência de rede de entreatudas familiares femininas como um suporte informal extremamente importante; o reduzido apoio em termos de equipamentos sociais para a família; e, por último, o crescimento da população idosa e dos agregados de pessoas sós.

Do lado do enquadramento legal e das políticas de apoio às famílias portuguesas, a evolução registada vem no sentido de alterar o enfoque inicial centrado na promoção da igualdade dos direitos das mulheres (como o direito à não discriminação no trabalho de homens e mulheres) para um centramento nas políticas relacionadas com a conciliação entre vida familiar e vida profissionais, assentes na criação redes de apoio e de prestação de serviços para os cuidados à família, nomeadamente no que toca às crianças e aos idosos; passando pela atribuição de subsídios e licenças relacionadas com a organização da vida familiar, nas quais também se tem vindo a destacar as medidas que promovem uma maior participação dos homens nesta esfera da vida social, como é o caso, do estabelecimento, em 2000, da Licença de Paternidade.

Assiste-se em Portugal, nos últimos 30 anos, a uma mudança de práticas, atitudes e valores relacionados com a Igualdade de Género que precisa também de um contínuo acompanhamento do lado das políticas públicas, estimuladas a partir de uma lógica de mudança de paradigma. Ora, o Eixo 7 do POPH não acompanha estas alterações, antes propõe um conjunto de intervenções muito relacionadas com as exigentes alterações necessárias a nível das mentalidades e dos valores, em contextos institucionais e organizacionais diversificados, e recorrendo aos meios de comunicação mais massificados para que essa mudança se consiga produzir.

Este Eixo deixa por resolver toda a questão da “utilidade social” das questões da igualdade de género, intimamente relacionadas com a urgente intervenção (consistente e integrada), quer nas situações de exclusão, desfavorecimento e desigualdade das mulheres face aos homens nas diversas esferas sociais, quer na definição de políticas efectivas para a conciliação entre vida profissional e vida familiar, coincidentes com os exigentes contextos laborais actuais e com as tarefas e responsabilidades domésticas e familiares.

- **Relevância**

Os objectivos definidos para o Eixo 7 são propostos de modo pouco adequado ao diagnóstico de partida se tivermos em conta o capítulo 7 do estudo prévio (Capucha e outros, 2005). A enunciação destes *inputs* no POPH, fica apenas reduzido à integração no capítulo relativo à inclusão e coesão social, levantando problemas de autonomia do respectivo diagnóstico já enunciados no comentário ao Capítulo 2.3. Como foi possível compreender pelos aspectos atrás referidos, o estudo prévio efectuado contém elementos factuais sobre a igualdade de género que deveriam ser considerados nos capítulos de diagnóstico do POPH, não apenas no que diz respeito à posição de homens e mulheres face aos restantes Eixos, mas com conteúdos a esta programação especialmente dedicados.

O problema na formulação dos objectivos reside na sua adequação, nomeadamente, no que se refere à sua formulação específica, e na articulação entre estes e as tipologias de intervenção no âmbito deste Eixo.

Não são tidas em conta as novas desigualdades de género e as suas tendências de evolução, no contexto deste Eixo, nomeadamente as que se referem directamente ao insucesso e abandono escolar no ensino básico e secundário, com uma proporcionalidade muito maior em termos de rapazes do que raparigas. Ou pelo contrário, a sobrerrepresentação feminina no ensino superior. Estes são aspectos que deveriam ser contemplados numa programação estrutural de 7 anos. Tal como as medidas propostas no âmbito das políticas de conciliação da vida profissional com a vida familiar deveriam aparecer também já enunciadas de modo concreto.

- **Pertinência**

A pertinência de intervir neste Eixo do POPH é por demais evidente quando se tem em conta o diagnóstico inicial contido no estudo prévio. A questão que aqui se coloca é se as formas de intervenção previstas são efectivamente as mais pertinentes dada a situação do contexto nacional. A nosso ver, enquanto não houver propostas concretas de projectos de intervenção a sua avaliação não pode ser realizada.

Para quando o desenvolvimento do Núcleo de Competências/Centro de Racionalidade que “produza orientações dirigidas à eficaz concretização da estratégia desenhada prevendo,



nomeadamente a importância de se estabelecer um guia detalhado dos objectivos, indicadores e dispositivos de monitorização e avaliação das intervenções relevantes para a promoção da igualdade de género” (Projecto do POPH, 2007: 93)? Como é que irá funcionar este Núcleo de Competências/Centro de Racionalidade e como se articulará sob a coordenação da Autoridade de Gestão do PO? O Núcleo de Competências, cuja responsabilidade pela sua definição é da CIDM não deveria constar já deste POPH? Não se correrá o risco deste Eixo de esvaziar de conteúdos, apelando apenas às sinergias existentes deste com os outros Eixos?

Todas as questões levantadas na análise SWOT sobre igualdade de género surgem correlacionadas com outros eixos de intervenção, como a qualificação, a inovação organizacional, o empreendedorismo, a inclusão, e não são objecto de análise específica. Seria importante ter alguns elementos adicionais sobre quais os caminhos e metodologias a desenvolver na intervenção programada para o Eixo 7.

- **Coerência interna**

São identificadas como lacunas no âmbito do Eixo Igualdade de Género um conjunto de situações que depois de definidos os objectivos não têm qualquer correspondência nas intervenções apresentadas. Esta é uma das maiores fragilidades deste Eixo de intervenção estratégica no contexto do POPH em termos de coerência interna.

Um exemplo desta afirmação surge no objectivo “Promover a conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, dando prioridade à criação de condições de paridade na harmonização das responsabilidades profissionais e familiares” (Projecto do POPH, 2007: 92), o qual do ponto de vista da pertinência da intervenção faz todo o sentido face ao diagnóstico realizado no estudo prévio, mas que não encontra qualquer tipologia de intervenção que o concretize. O mesmo acontece com outros objectivos.

Uma forma de o fazer poderia ser através da identificação concreta e precisa da intercorrelação dos factores, quer dizer, as sinergias que poderão ocorrer pela concretização de acções presentes nos outros eixos – inclusão, emprego, educação e formação, inovação,

competitividade, empreendedorismo e territorialização – mas não surgem assim trabalhados ao nível das acções de intervenção neste eixo 7.

A ausência de medidas concretas neste Eixo, sendo uma característica indissociável pela transversalidade que lhe é atribuída é, sem dúvida, também a sua maior fragilidade no contexto do POPH. Os recursos afectados a este Eixo são os que menor peso têm no conjunto do POPH, caracterizando assim também o seu estatuto dentro desta intervenção, e os efeitos que se poderão esperar.

- **Coerência externa**

A presença das questões da igualdade de género quer no QREN quer no POPH é ambígua. É um aspecto definido como transversal, mas que só pode ser entendido como colateral. Os recursos a este Eixo afectados assim o demonstram. A complementaridade das diferentes acções deve ser tornada evidente para que este aspecto de colateralidade possa ser ultrapassado.

No PNAI, por exemplo, pode ler-se: “No âmbito das prioridades estabelecidas, a atenção às questões relativas à **igualdade de oportunidades** encontra-se, portanto, inscrita de uma forma **transversal** e **multidimensional**. Quer as iniciativas no âmbito dos rendimentos directos e esquemas de bonificação das alocações familiares, quer de forma indirecta, mas também influente, pela via dos investimentos em equipamentos sociais e apoios dirigidos aos idosos e dependentes, promoverão o *combate à pobreza monetária* e as condições que viabilizem oportunidades de melhor *conciliação entre a vida familiar e a vida profissional*, com particulares e positivas repercussões sobre a dimensão de género da exclusão social” (PNAI, 2006: 41).

A transversalidade e multidimensionalidade que se apresentam claramente no PNAI para a igualdade de oportunidades remetem a dimensão de género para o que ela tem de comum com outras intervenções previstas. Na análise do Eixo 7 para além do conceito de multidimensionalidade estar omissa, não é clara a sua efectiva transversalidade. A coerência

com outras políticas nacionais fica por demonstrar dado que o Plano Nacional para a Igualdade ainda não está elaborado pela CIDM.

Está presente a referência ao enquadramento com as orientações e prioridades comunitárias mas de forma muito vaga e com pouca clareza nas intervenções a levar a cabo. Penso que poderia ter mais conteúdo, tendo em conta, nomeadamente, o contexto nacional de profundas assimetrias com base no género. Contudo, e realizando o mesmo exercício que foi feito para o Eixo 6, relativamente às Linhas de Acção da ELR, fica ainda mais claro, por um lado, a fraca relação do Eixo 7 com a maioria das prioridades identificadas em termos comunitários, e por outro, a colagem excessiva ao Eixo 6, salientando-se apenas que existe uma alteração nas relações identificadas, surgindo agora uma relação média com a linha *População activa saudável*, em vez de como para o Eixo 6, com a *Adaptabilidade*.

Os indicadores apresentados também não ajudam a uma leitura da coerência externa do Eixo 7 do POPH, não se compreendendo a definição de alguns deles para medir as intervenções planeadas.

- **Utilidade global**

Embora exista uma situação de partida bem diagnosticada, a adopção de uma perspectiva de transversalidade (apenas referenciada, sem conteúdos concretos nos outros eixos de intervenção) terá consequências ao nível dos impactes e resultados esperados.

Não se trata de uma intervenção estrutural no âmbito da Igualdade de Género em Portugal. O plano nacional a elaborar pela CIDM concretizará certamente algumas das intervenções que devem ser levadas a cabo, mas este POPH surge numa linha de continuidade do que se tem vindo a fazer em termos de grandes opções políticas para a promoção da igualdade de género em Portugal. Ou seja, ainda muito pouco!

É um facto que a questão do território surge muito mais transversalizada do que a igualdade de género neste POPH e que mais uma vez se deixa de modo ambíguo a questão da paridade, como se esta não fosse uma das questões fundamentais de organização das sociedades modernas.

Se a Igualdade de Género for levada a sério teremos concerteza utilidade social da existência deste eixo. Se for para cumprir orientações comunitárias, não é certamente este o caminho a tomar, e os resultados disso serão reflexo.

São necessários equipamentos de apoio à infância para aumentar a taxa de cobertura da rede pública em creches e jardins de infância. São necessárias alterações nos horários de funcionamento das creches e jardins de infância adequadas às exigentes responsabilidades profissionais. É necessário incorporar em todas as acções de educação e formação módulos de formação sobre igualdade de género, actuando no sentido da mudança das mentalidades, mas também das práticas efectivas, em acções no ensino básico, secundário e superior. É necessário transformar as hierarquias organizacionais dominadas por critérios de género e não por mérito dos profissionais independentemente de serem homens e mulheres, de modo efectivo na sociedade portuguesa. É necessário dar a homens e mulheres instrumentos para a transmissão de valores paritários no contexto das suas famílias, relações de sociabilidade, contextos profissionais. É necessário estabelecer políticas activas de conciliação da vida familiar e profissional nas empresas e na administração pública (prémio Igualdade é Qualidade da CITE, constitui-se como um bom exemplo). É necessário criar mecanismos de apoio à maternidade e paternidade que permitam uma maior conciliação entre vida familiar e vida profissional, essencialmente, nos primeiros anos de vida das crianças (ex: subsídios, tele-trabalho, tempo parcial). Algumas destas práticas são desenvolvidas em Portugal, o trabalho a fazer é de identificação e disseminação de algumas delas de modo mais massificado para assim melhorar o nível de bem-estar e qualidade de vida da população portuguesa.

Planear a intervenção na Igualdade de Género tem de deixar de ser um campo para as teorias da formação e da mudança de mentalidades por via da informação actuarem, para passar a ser um campo de políticas concretas e concretizáveis para ultrapassar verdadeiramente as velhas e as novas situações de desigualdade com base no género. Igualdade de género não se resume apenas a incorporar um discurso paritário, e é isso que mais surge ao longo do Eixo 7 do POPH.

### ***V.3.8. EP 8 e 9 – Algarve e Lisboa e Vale do Tejo***

A avaliação detalhada de acordo com os termos de referência dos Eixos 8 e 9 não tem lugar neste anexo pelos motivos explanados no ponto II.1. Remete-se para esse capítulo a avaliação genérica que se realizou aos conteúdos destes dois eixos de intervenção no POPH.