

Avaliação da operacionalização das tipologias de intervenção 1.4 e 9.1.4 do Programa Operacional Potencial Humano

Cursos de Especialização Tecnológica

Sumário Executivo




Augusto Mateus & Associados
Sociedade de Consultores, Lda



Ficha Técnica

Título

Estudo de avaliação da operacionalização das tipologias de intervenção 1.4 e 9.1.4 – Cursos de Especialização Tecnológica, do Programa Operacional Potencial Humano

Relatório

Relatório final

Entidade Adjudicante

Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu

Entidade Promotora

Autoridade de Gestão do Programa Operacional Potencial Humano

Autoria

Sociedade de Consultores
Augusto Mateus & Associados (AM&A)

Coordenação Global

Nuno Vitorino

Coordenação Executiva

Sandra Primitivo

Consultores

Ana Caetano
Luís Centeno
Luís Costa
Dalila Farinha
António Marques
José Vasconcelos



Introdução

O Sumário Executivo do Relatório Final do Estudo de Avaliação da Operacionalização das Tipologias de Intervenção 1.4 e 9.1.4 do Programa Operacional Potencial Humano – Cursos de Especialização Tecnológica (CET) adopta a mesma organização desse relatório, encontrando-se estruturado do modo seguinte:

- Objecto da avaliação;
- Os objectivos e as questões chave da avaliação;
- Abordagem metodológica adoptada, designadamente identificação dos instrumentos de recolha e análise de informação e fontes de informação utilizadas;
- Resultados da avaliação (apreciação avaliativa das problemáticas suscitadas por cada questão da avaliação);
- Conclusões e recomendações.

Objecto da avaliação

As tipologias de intervenção objecto da presente avaliação integram os Eixos Prioritários 1 – Qualificação Inicial e 9 – Lisboa, do Programa Operacional Potencial Humano (POPH).

Reflectindo a prioridade atribuída ao desenvolvimento do potencial humano na estratégia do QREN, o POPH foi dotado com um volume significativo de recursos – cerca de 8,8 mil milhões de Euros, onde o financiamento comunitário através do Fundo Social Europeu (FSE) ascende a 6,1 mil milhões de Euros –, prosseguindo objectivos e implementando instrumentos de política de enorme relevância.

O Eixo Prioritário 1 – Qualificação Inicial¹ corresponde a uma parcela relevante do POPH, em termos financeiros (cerca de 2,6 e de 1,8 mil milhões de Euros de Financiamento Total e Comunitário, respectivamente), sendo concretizado através de diferentes tipologias de intervenção onde, para além dos CET, se inserem: formação profissional inicial em alternância; cursos profissionais e tecnológicos; cursos de educação e formação; apoio ao reequipamento e consolidação da rede de estabelecimentos de ensino; ensino artístico especializado.

Independentemente da importância que se atribua aos CET, poderá compreender-se neste contexto – face à ambição inerente aos objectivos prosseguidos e à diversidade, complexidade e exigências específicas das tipologias de intervenção que integra – a relativamente reduzida expressão financeira dos CET: 80 milhões de Euros, correspondentes a cerca de 3% da dotação total do Eixo Prioritário 1².

Objectivos e questões chave da avaliação

O Estudo de Avaliação da Operacionalização das Tipologias de Intervenção 1.4 e 9.1.4 do Programa Operacional Potencial Humano – Cursos de Especialização Tecnológica (CET), enquadra-se num conjunto de avaliações operacionais que têm por finalidade contribuir para a melhoria da operacionalização dos Programas Operacionais (PO), através da análise das suas diferentes fases de implementação.

O principal objectivo desta avaliação é aferir da adequação entre os mecanismos de operacionalização e a estratégia definida no PO Potencial Humano (POPH) para as tipologias referidas, visando a produção de conclusões e recomendações relativas à introdução de melhorias na regulamentação específica, divulgação, critérios de elegibilidade, admissibilidade e selecção das candidaturas, gestão interna e acompanhamento da execução. Os objectivos específicos da avaliação – avaliar os dispositivos montados para operacionalizar o arranque do PO e avaliar se a procura é adequada face aos objectivos definidos para as tipologias – e a generalidade das questões de avaliação reforçam o seu carácter operacional. Alguns dos aspectos a considerar na

¹ O POPH integra, por razões justificadas pelos normativos e orientações comunitárias, dois Eixos Prioritários de âmbito territorial: Lisboa e Algarve. As considerações que se apresentam sobre os CET no contexto do EP 1 são aplicáveis à implementação dessa tipologia na Região de Lisboa.

² A que acrescem 3,75 milhões de Euros no Eixo Prioritário 9., equivalentes a cerca de 1% da respectiva dotação.

análise das questões de avaliação (como, por exemplo, a concretização das metas definidas para a tipologia) e a própria delimitação do universo de análise no que respeita à perspetivação da trajectória de execução face aos indicadores de realização e resultados definidos, apontam, contudo, para um exercício de avaliação que assume também uma componente de natureza estratégica.

O âmbito territorial da avaliação inclui as três regiões de convergência e a região de Lisboa, assumindo esta um carácter diferenciado (enquanto região inserida no Objectivo Competitividade Regional e Emprego) no que respeita aos ritmos previstos de execução (centrados no início do período de programação) e às limitações imposta na tipologia de beneficiários elegíveis (apenas Escolas Tecnológicas). O período de referência da avaliação decorre entre 2008 e 2009, abrangendo dois avisos de abertura de candidaturas.

O conjunto de questões de avaliação apresentado corresponde a dimensões da avaliação diferenciadas. O quadro seguinte apresenta a articulação entre as questões e as dimensões de avaliação a utilizar, tendo em consideração os objectivos visados em cada questão.

Quadro I. Articulação entre as questões e as dimensões de avaliação

Nº	Questões de avaliação	Dimensões de avaliação		
		Adequação	Pertinência	Eficácia
A. Objectivos e metas				
QA.1	A procura é adequada à concretização dos objectivos das tipologias?			
QA.2	As dinâmicas de procura geradas no arranque do PO vão no sentido das dimensões-chave identificadas?			
B. Condições de admissibilidade / elegibilidade e análise de mérito				
QA.3	Os principais motivos da não aceitação de candidaturas por razões de admissibilidade/elegibilidade sinalizam desajustamentos entre a oferta e a procura ou tem causas de natureza estrutural ou técnica?			
QA.4	Que itens devem ser acrescentados à grelha de critérios de análise, a aprovar pela Comissão de Acompanhamento, de modo a permitir uma análise mais dinâmica e discricionária?			
C. Articulação temático-regional				
QA.5	Os mecanismos de articulação temáticos-regionais podem ser melhorados?			
D. Dinâmicas de procura e adequação ao mercado				
QA.6	Os projectos aprovados vão de encontro às necessidades do mercado de trabalho face às áreas de formação apoiadas?			
E. Tipologia de beneficiários e perfil esperado				
QA.7	A tipologia de beneficiários é adequada aos objectivos e às necessidades do mercado de trabalho (são as entidades mais adequadas face à formação sectorial desenvolvida)?			

Instrumentos metodológicos

A abordagem metodológica encontra-se ancorada num leque diversificado de metodologias e instrumentos de recolha de dados, de análise de informação quantitativa e qualitativa, de avaliação e de difusão e capacitação organizacional.

Fontes de informação e metodologias de análise de natureza qualitativa

Entrevistas individuais semiestruturadas

As entrevistas decorreram entre Abril e Julho de 2011, seguindo um modelo semiestruturado, com base num guião pré-definido. Foram entrevistados responsáveis da AG do POPH (ouvindo, separadamente, a Comissão Directiva e os Secretários Técnicos relevantes), dos serviços instrutores, de entidades formadores nas várias tipologias previstas no quadro regulamentar e de representantes de entidades com relevância no âmbito do objecto de avaliação.

Recolha e análise documental

Estas actividades de *back-office* consistiram na identificação, selecção, recolha e análise de relatórios de execução, documentos de gestão, regulamentos, avisos de abertura de candidaturas, normas e circulares, formulários de candidatura, estudos técnicos e outros documentos, relacionados com os CET, bem como regulamentação nacional e comunitária relativa ao QREN, ao POPH e aos fundos estruturais.

Estudos de Caso

Os quatro estudos de caso realizados cobrem as diferentes tipologias de promotores e abordam, portanto, temáticas e realidades distintas:

- Associação para a Formação Tecnológica e Profissional da Beira interior – AFTEBI
- Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica e Metalomecânica - CENFIM
- Associação para o Ensino e Formação - INEtese
- Instituto Politécnico de Tomar - IPT

Foram analisadas no âmbito dos estudos de caso as características dos projectos candidatados, os aspectos operacionais associados ao ciclo de vida da candidatura (como decorreram as fases de candidatura, análise e contratação), bem como as características das formações já executadas e dos alunos abrangidos.

Para tal foi utilizada a informação disponível na regulamentação, em documentos programáticos, no Sistema de Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE), bem como elementos adicionais a recolhidos através da auscultação dos promotores.

Fontes de informação e metodologias de análise de natureza quantitativa

Recolha e análise estatística

A recolha de dados provenientes Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE), complementada por outra informação estatística oriunda de diversas fontes oficiais, constituiu uma metodologia basilar para a elaboração do estudo de avaliação. Os dados recolhidos junto do SIIFSE reportam-se à data de 14 de Fevereiro de 2011. Em termos de informação estatística privilegiaram-se os dados do INE, dos Quadros de Pessoal do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, do IIEFP e da Direcção-Geral do Ensino Superior.

Web Survey

No âmbito da presente avaliação foi efectuado um inquérito em suporte *online* aos promotores de projectos candidatados aos avisos de 2008 e 2009, independentemente dos seus projectos terem sido ou não aprovados, sem prejuízo do conteúdo do inquérito ter sido, naturalmente, adaptado, à decisão de aprovação.

Principais limitações das fontes de informação e metodologias de análise

As lacunas de informação são particularmente evidentes no tratamento necessário para responder às questões de avaliação QA4 e QA5. Com efeito, a resposta a estas questões dependia significativamente da disponibilização de informação sobre os critérios de selecção aplicados na análise de mérito (candidaturas sujeitas a esta análise, independentemente da sua posterior aprovação ou reprovação).

No que respeita à informação quantitativa obtida através de outras fontes, não foi possível obter junto da DGES dados sobre o número de pedidos de registo e autorização de CET apreciados pela Comissão Técnica para Formação Tecnológica Pós-Secundária, nem sobre a periodicidade e regularidade das reuniões desta Comissão.

Sublinha-se também a limitação da informação obtida através do *Web Survey*: apesar dos esforços desenvolvidos pela Equipa de Avaliação e pelo Secretariado Técnico do POPH na monitorização e acompanhamento da inquirição - apoio via telefone e *e-mail* a algumas entidades que encontraram dificuldades em aceder e/ou a responder ao questionário, iniciativas de apelo à participação, através de mensagens de correio electrónico e contactos telefónicos – a reduzida taxa de resposta limitou o potencial analítico do *Web Survey*.

No plano qualitativo, refira-se finalmente que a insuficiência de elementos formais de avaliação da empregabilidade e de acompanhamento dos percursos de inserção dos formandos no mercado de trabalho por parte de muitas das instituições formadoras prejudica o aprofundamento da avaliação da adequação da formação CET às necessidades do mercado.

Resultados da avaliação

Apresenta-se no quadro seguinte uma síntese dos resultados da avaliação, estruturada de acordo com a ordenação das questões de avaliação.

Quadro II: Síntese dos resultados de avaliação

A. Objectivos e metas (QA.1 e QA.2)

O estímulo à oferta de cursos profissionalizantes, com o duplo objectivo de elevar os níveis de qualificação da população e dar resposta às necessidades crescentes do tecido socioeconómico em termos de quadros intermédios, é claramente coerente com a regulamentação específica dos CET.

No conjunto de entrevistas realizadas aos stakeholders foi reconhecido, de forma unânime a pertinência e relevância dos CET no actual sistema de educação e formação, muito em particular junto de dois públicos: jovens que terminaram o ensino secundário e que optam por concluir um percurso de especialização tecnológica antes de entrarem no mercado de trabalho; adultos com experiência profissional para, quem os CET constituem uma oportunidade de actualização, especialização ou reconversão das suas competências, potenciadora de uma melhoria da sua inserção no mercado de trabalho.

Verificando-se objectivamente que o volume de procura ultrapassou claramente as dotações financeiras disponíveis em ambos os avisos e, portanto, que o estímulo à procura não tem sido uma preocupação da AG, deve-se reconhecer que o perfil das candidaturas admitidas por tipologia de beneficiário poderia ter sido consideravelmente diferente caso os mencionados procedimentos de aprovação de CET anteriores à candidatura tivessem sido desenvolvidos de forma diferente e com maior celeridade.

Tendo em consideração o número de formandos aprovados no aviso de 2009 é muito provável que o indicador para a tipologia 1.4. seja atingido em 2010. No que respeita à tipologia 9.1.4 a dotação orçamental foi esgotada logo no primeiro aviso, o que indicia uma forte desadequação entre as dotações e as metas previstas.

Considerando a totalidade de aprovações, pedidos de pagamento e reembolsos até ao final de Maio de 2011 a tipologia 1.4 apresenta taxas de execução e realização mais baixas que a média do Eixo 1. A tipologia 9.1.4 destaca-se no quadro do Eixo 9, com taxas de execução e realização relativamente elevadas.

B. Condições de admissibilidade / elegibilidade e análise de mérito (QA.3 e QA.4)

Candidataram-se, no conjunto dos dois avisos em avaliação, 303 projectos, dos quais 207 não foram admitidos por questões de elegibilidade (68%), na sua esmagadora maioria por não deterem o registo prévio ou autorização de funcionamento dos cursos candidatos.

A grelha de análise reflecte, com clareza, a valorização da natureza profissionalizante dos CET, não só porque entre os critérios com maior pontuação se encontram os relativos à empregabilidade, ao contributo dos cursos para o desenvolvimento económico e social local e regional e à participação do tecido económico na proposta de desenvolvimento da oferta formativa, mas, também, porque a AG do POPH optou por retirar da grelha utilizada em 2009 o único critério que pontuava a opção de prosseguimento de estudos no ensino superior uma vez concluída a formação. Do ponto de vista dos beneficiários inquiridos os procedimentos envolvidos na apresentação e apreciação das candidaturas são avaliados de forma muito positiva, com excepção da celeridade na respectiva apreciação.

Sublinha-se o contraste entre o elevado nível médio de pontuação dos projectos na análise técnico-pedagógica e o reconhecimento por parte da AG e Secretariado Técnico do POPH sobre a vulnerabilidade técnica dos instrumentos de diagnóstico de necessidade de formação e acompanhamento dos formandos após a conclusão do curso apresentados por diversas entidades em ambos os avisos.

Atendendo à relativamente reduzida dotação orçamental alocada aos CET, e tendo presente que os montantes solicitados em candidatura excedem a dotação disponível, a aplicação estrita do princípio do mérito relativo – isto é, a hierarquização de acordo com a pontuação obtida e a aprovação de todos os cursos apresentados em cada projecto candidatado, até ao limite da dotação orçamental – limitaria significativamente a dimensão do universo de entidades apoiadas. Como confirmado nas entrevistas realizadas com os responsáveis no POPH, a AG optou por limitar os montantes propostos através da redução do número de cursos propostos em cada projecto / candidatura, bem como do número de turmas em cada curso. Todos os projectos que ultrapassaram o limiar mínimo de 50 pontos viram, em ambos os avisos, pelo menos uma das acções propostas aprovada.

C. Articulação temático-regional (QA.5)

A criação de instrumentos de gestão integrada da oferta de educação e formação que permitam uma maior regulação da adequação das respostas promovidas às necessidades territoriais da economia depende, fundamentalmente, da criação de condições para participação do tecido empresarial na concepção e execução da formação, bem como da produção de informação sobre as necessidades de formação, a qualidade da oferta e o percurso dos ex-formandos.

A grelha de análise das candidaturas valoriza fortemente estes factores, em coerência com os objectivos descritos no quadro regulamentar e estratégico do POPH. Ainda que seja inquestionável a utilidade da grelha de análise como instrumento de harmonização da análise, foi reconhecido pela AG e Secretariado Técnico que a sua utilização está fortemente condicionada pela apresentação de estudos, inquéritos, ou outros documentos por parte dos promotores, cuja qualidade é considerada muito variável. Esta apreciação contrasta com o nível relativamente elevado da pontuação média obtida pelos projectos, o que indicia que o nível de exigência na análise técnica terá sido reduzido em função da limitação da informação disponibilizada nas candidaturas e/ou que a pontuação obtida em critérios mais facilmente mensuráveis terá compensado o pior desempenho nos critérios de selecção eminentemente qualitativos ou mais exigentes em termos da fundamentação apresentada.

Os estudos de caso e as entrevistas aos stakeholders revelam, de uma forma global, que as entidades formadoras são muito sensíveis à importância de maximizar a correspondência entre a formação e as necessidades efectivas de qualificações e que manifestam disporem de capacidade para sistematizar informação muito rica sobre a empregabilidade dos seus ex-formandos e as necessidades de formação do tecido empresarial. No entanto, que a recolha desta informação tende a basear-se mais em contactos informais e/ou esporádicos com formandos, empresários, autarquias e associações do que num trabalho sistematizado e regular de auscultação e participação dos respectivos. A formação em contexto de trabalho é, neste âmbito, reconhecida como um dos mais valiosos mecanismos de articulação temático-regional porque permite obter em tempo útil feedback das empresas sobre as competências dos formandos e sobre necessidades futuras.

D. Dinâmicas de procura e adequação ao mercado (QA.6)

Da análise da distribuição dos cursos aprovados por áreas de formação, parecem resultar sinais de resposta às necessidades de sectores que ao longo da última década ganharam relevância no desempenho exportador da economia portuguesa, com destaque para as formações nas áreas da Electrónica e da Automação e da Metalurgia e Metalomecânica; por outro lado, o peso relevante de cursos oferecidos nas profissões da área do turismo pode consubstanciar relevância estratégica na promoção de actividades produtivas transaccionáveis, relativamente às quais é consensual a importância da continuidade (e intensificação) do investimento.

Não obstante o peso destas áreas de formação no total de acções apoiadas, deve-se também sublinhar que as aprovações “tocam” num leque muito alargado de áreas de formação. A aprovação de acções apresenta também uma elevada capilaridade na cobertura das NUTS III do Continente.

A análise da adequação da oferta formativa proporcionada pelos CET apoiados pelo POPH confronta-se com a reduzida expressão dos detentores de formações correspondentes ao nível 5 do QNQ na estrutura de qualificações da população activa portuguesa. Deve de qualquer modo assinalar-se que a evolução do número de trabalhadores com qualificação correspondentes ao nível 5 do QNQ é muito expressiva. Apesar desta dinâmica ser positiva, importa tomar em consideração que se registam mais de 8.000 alunos inscritos em CET no ano 2008/2009. Admitindo, como hipóteses, que a cobertura pelos Quadros de Pessoal corresponde a cerca de 50% do emprego total em Portugal e que essa percentagem se aplica ao emprego de profissionais com qualificações correspondentes ao nível 5 do QNQ, deveria então verificar-se um aumento do stock correspondente a este nível de qualificação em cerca de 4.000 unidades - e não pouco mais de 2.000, como os Quadros de Pessoal evidenciam. Esta relativização parece indicar que uma proporção extremamente elevada de formandos CET - eventualmente excessiva face aos objectivos estratégicos visados pelo POPH - opta por prosseguir estudos após conclusão dos cursos

As qualificações correspondentes ao nível 5 do QNQ encontram-se concentrados num pequeno conjunto de sectores. O sector dos serviços às empresas representa 37% do total do pessoal ao serviço com qualificação correspondente ao nível 5 do QNQ no Continente; juntando os sectores da distribuição e comércio, construção e educação saúde e cultura chega-se a 80%. Dado o elevado peso assumido pelas áreas de formação mais associadas ao sector industrial - nomeadamente a electrónica e automação, metalurgia e metalomecânica - e ao turismo e lazer no conjunto de acções aprovadas, reconhece-se o potencial contributo dos apoios comunitários para um maior equilíbrio entre o peso relativo que os serviços às empresas e os restantes sectores assumem no total de trabalhadores com qualificações correspondentes ao nível 5 do QNQ e para a qualificação dos sectores produtores de bens e serviços transaccionáveis.

No entanto, a responsabilidade dos CET nesse processo de transformação será, na perspectiva da equipa de avaliação, muito limitado, desde logo devido à reduzida dimensão quantitativa do stock de diplomados CET. Acresce que concretização deste potencial dependerá, naturalmente, de especificidades dos mercados regionais e locais, as quais a equipa de avaliação considera que não são plenamente integrados no processo de criação de CET e de aprovação dos apoios comunitários. De facto, no plano qualitativo, a insuficiência de elementos formais de avaliação da empregabilidade e de acompanhamento dos percursos de inserção dos formandos no mercado de trabalho por parte de muitas das instituições formadoras inviabiliza o aprofundamento da avaliação da adequação da formação CET às necessidades do mercado.

Apesar da apreciação generalizada dos stakeholders que as taxas de empregabilidade dos alunos de CET são elevadas, e que a oferta de formações deste tipo é adequada e relevante face às características e necessidades do tecido económico e empresarial português, nas entrevistas e estudos de caso realizados apresentaram também com alguma regularidade indicações no sentido de que, para a generalidade das empresas, a detenção de um diploma CET não é reconhecida como atribuindo, pelo menos em algumas áreas profissionais, uma qualificação diferenciada face a trabalhadores com formação de nível secundário - indiciando que, na perspectiva dos empregadores, a detenção de um curso profissional de nível secundário ou de um diploma CET não corresponde necessariamente a efectiva diferenciação profissional e salarial.

E. Tipologia de beneficiários e perfil esperado (QA.7)

O perfil das aprovações por tipologia de beneficiário e por área de formação, reflecte, naturalmente, as diferenças verificadas nos registos e autorizações de funcionamento dos CET.

Os dados apresentados revelam claramente que os CET apoiados pelo POPH em 2008 e 2009 conhecem significativa concentração na tipologia correspondente à oferta realizada pelas Escolas Tecnológicas, corporizando a concepção original deste tipo de formação por parte de entidades vocacionadas para esta modalidade de qualificação, seguida pela oferta propiciada pela tipologia de actores Estabelecimentos do Ensino Superior, em particular Institutos Politécnicos, que evidenciam, na perspectiva de alguns stakeholders, uma abordagem e vocação dos CET significativamente distinta. Assinala-se igualmente a reduzida adesão das Escolas Secundárias e dos Centros de Formação do IEFP a este modelo formativo, que apenas participam nesta oferta de qualificações após entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 88/2006.

Confirma-se o papel determinante das Escolas Tecnológicas na oferta das áreas formativas mais associadas ao sector industrial. Em contraste, verifica-se que quase 50% da oferta formativa propiciada por Estabelecimentos do Ensino Superior se concentra em áreas que podem ser classificadas como terciárias e transversais (Ciências informáticas; Enquadramento na organização/empresa; Finanças, banca e seguros; Gestão e administração; Audiovisuais e produção dos media; Ciências empresariais; Contabilidade e fiscalidade; Serviços pessoais; Marketing e publicidade; Secretariado e trabalho administrativo).

A ausência de informação sistematizada e generalizada sobre a empregabilidade dos diplomados por CET, desagregada pela tipologia de entidade promotora, limita, como já foi referido, o potencial conclusivo da presente análise.

Síntese das conclusões e recomendações

A legislação vigente sobre os CET explicita uma ambiguidade relevante para a respectiva concepção e operacionalização, correspondente a não clarificar (ou a pretender conciliar) a sua vocação prioritária enquanto formação profissional de quadros qualificados ou como veículo para prosseguimento de estudos no ensino superior.

As ambiguidades que marcam a sua natureza profissionalizante ou de prosseguimento de estudos, a integração dos CET nos sistemas de educação e de formação profissional, a diminuição da relevância que parece ser-lhes atribuída por algumas das tutelas políticas e o

reforço quantitativo dos CET que parecem especialmente vocacionados para o prosseguimento de estudos poderá comprometer a sua vocação na formação de profissionais qualificados e, conseqüentemente, a respectiva sustentabilidade e continuidade.

A avaliação permitiu também confirmar a percepção, certamente fundamentada, dos operadores desta tipologia formativa sobre a persistência do insuficiente reconhecimento, por parte de empresas e de empresários, do valor decorrente da integração de profissionais qualificados.

Estas conclusões, necessariamente merecedoras de instrumentos de política adequados, não deverão todavia justificar a desvalorização desta oferta formativa, em particular porque as debilidades que revela são argumentos importantes para prosseguir e, mesmo, reforçar o investimento na qualificação dos recursos humanos.

Neste contexto, o quadro seguinte apresenta as principais conclusões da avaliação, estruturadas de acordo com a ordenação das questões de avaliação, nos termos do caderno de encargos.

Quadro III: Principais conclusões da avaliação

A. Objectivos e metas

- A procura foi muito significativa face à dimensão dos recursos financeiros alocados às tipologias, e permitiu a concretização das metas.
- As dinâmicas de procura gerada reflectem o reconhecimento, por parte dos stakeholders, da relevância e pertinência dos CET no sistema de educação e formação e face às necessidades do tecido empresarial.
- Reconhece-se entre os stakeholders a necessidade de clarificação dos objectivos prioritários dos CET.

B. Condições de admissibilidade / elegibilidade e análise de mérito

- O principal motivo de não admissibilidade/elegibilidade sinaliza desajustamentos entre a oferta e a procura (a procura foi muito superior às disponibilidades financeiras) bem como desajustamento de natureza técnica, relacionados com nos procedimentos de registo, criação e autorização de funcionamento dos CET.
- Os critérios de selecção são adequados e pertinentes.
- A análise de mérito das candidaturas foi fortemente constringida pelas limitações da informação disponibilizada.
- A necessidade do reforço da selectividade permanece pertinente.

C. Articulação temático-regional

- Persistem debilidades na articulação temático-regional.
- A recolha e análise da informação que deveria estar na base da articulação temático-regional não é feita de forma extensiva e sistemática por parte dos operadores de formação.

D. Dinâmicas de procura e adequação ao mercado

- A avaliação das áreas de formação apoiadas, numa perspectiva da sua adequação ao perfil produtivo regional, é globalmente positiva, mas identifica-se uma significativa margem de melhoria na selecção das acções com um maior envolvimento do tecido empresarial na sua concepção e operacionalização.

E. Tipologia de beneficiários e perfil esperado

- As decisões de operacionalização das tipologias e o perfil das acções apoiada contribuem, no que respeita à tipologia de beneficiários, para a manutenção de uma oferta diversificada de CET, mas identifica-se uma significativa margem de melhoria na selecção dos beneficiários com a oferta formativa mais adequada face à procura social e económica.

As conclusões do estudo de avaliação inicialmente apresentadas fundamentam recomendações que visam superar as ambiguidades detectadas, especialmente concretizáveis pela revisão de orientações legislativas e estratégicas actualmente em vigor.

Referimo-nos, por um lado, à conveniência que a equipa de avaliação atribui – aliás com apoio generalizado das informações e reflexões recolhidas nos *stakeholders* – à clarificação da vocação prioritária dos CET que, tomando em consideração as características e as debilidades do tecido económico, deverá privilegiar as suas responsabilidades na formação profissional de quadros qualificados.

Referenciamos, por outro lado, as debilidades reveladas pelo Catálogo Nacional de Qualificações que conduziram à consagração de excepções à sua aplicação, enquanto condição de admissibilidade, em 2008 e 2009 – conclusão que fundamenta a recomendação de que, designadamente enquanto subsistirem dificuldades objectivas na respectiva inserção de CET, este referencial deve passar a constituir uma orientação, em vez de uma condicionante.

Assinalamos ainda, tomando em consideração que o conhecimento das entidades formadoras sobre as necessidades e prioridades de formação e qualificação é insubstituível, que entendemos dever recomendar que a existente fragmentação institucional em cada tipologia de oferta de CET deverá ser superada, assegurando – designadamente através de acções pertinentes da ANQ enquanto entidade reguladora do sistema, a melhoria das condições existentes nas entidades formadoras para responderem a um quadro operacional de maior selectividade e o aumento das suas qualificações e competências, a partilha de experiências e a cooperação.

Consideramos, finalmente, que – para além de recomendarmos a implementação de mecanismos generalizados de sistematização de diagnósticos locais de necessidades de formação e de instrumentos de avaliação da empregabilidade – os factores-chave de sucesso serão:

- Garantir que a selecção específica da oferta por parte das entidades formadoras não decorre de objectivos de rentabilização dos recursos disponíveis e de fidelização de públicos mas, antes, do diagnóstico de efectivas necessidades de qualificações (tributário da qualidade nos mecanismos de auscultação e participação do tecido empresarial e de acompanhamento dos alunos após a formação);
- Assegurar que o quadro regulamentar não constitui um entrave ao desenvolvimento da oferta formativa por parte de algumas tipologias de entidades formadoras, cujas tutelas evidenciam interpretar a orientação legislativa vigente como a consagração da vocação dos CET no contexto do Ensino Superior e do prosseguimento de estudos.

Apresentam-se no quadro seguinte as conclusões e recomendações de natureza operacional, com indicação das correspondentes questões de avaliação.

Importa explicitar que a natureza eminentemente operacional dos objectivos explicitados no Caderno de Encargos e nas questões de avaliação determinam que uma parte muito significativa das conclusões e recomendações que apresentamos seja coerente com essa orientação. Assumindo também portanto características predominantemente operacionais a respectiva concretização deverá integrar as responsabilidades da Autoridade de Gestão e Secretariado Técnico do POPH; o correspondente acompanhamento deverá ser exercido, no quadro do modelo de governação do POPH, pela Comissão de Acompanhamento.

Como assinalámos no relatório, em particular nos parágrafos introdutórios deste capítulo, a avaliação revelou que dimensões relevantes da operacionalização dos CET no âmbito do POPH não decorrem de decisões de gestão mas, antes, de opções estratégicas consagradas em termos legislativos e regulamentares, que a Autoridade de Gestão e o Secretariado Técnico do POPH devem necessariamente respeitar e concretizar.

Nas situações em que a prossecução das conclusões e recomendações da avaliação está condicionada por diplomas legislativos ou normas regulamentares, a respectiva concretização implicará alterações nesses diplomas e regulamentos, cuja legitimidade e responsabilidade cabe a órgãos políticos. Assinalamos todavia que, mesmo nestas situações, a Autoridade de Gestão deverá (aceitando as conclusões e recomendações apresentadas) promover a respectiva concretização – através, especialmente, do estabelecimento pró-activo de interacções com departamentos competentes da administração e com os membros do Governo – e assegurar o correspondente acompanhamento.

Quadro IV. Conclusões e recomendações de natureza operacional

Conclusões	QA.	Recomendações
<p>1. Os procedimentos de registo, criação e autorização de funcionamento dos CET, requisitos prévios que condicionam a sua elegibilidade ao POPH, constituem poderosos instrumentos da respectiva regulação, da competência do Ministério de Tutela subsequente a parecer da Comissão Técnica para a Formação Tecnológica Pós-Secundária (órgão coordenado pela Direcção-Geral do Ensino Superior).</p> <p>2. Regista-se um aumento tendencialmente significativo da oferta de CET e, sobretudo, uma concentração crescentemente acentuada dos CET registados em Estabelecimentos do Ensino Superior, designadamente Politécnico, que especialmente valorizam o objectivo do prosseguimento de estudos (para o qual a fidelização de formandos desempenha uma função relevante).</p>	<p>QA.1</p> <p>QA.2</p>	<p>Continuar a estimular a oferta formativa de CET com uma clara vocação profissionalizante, cujos efeitos e impactos serão maximizados pela diversidade na natureza sectorial e/ou temática dos respectivos promotores, públicos e privados.</p>
<p>3. Em traços gerais, as dinâmicas de procura verificadas nos dois primeiros avisos permitem constatar que o perfil de candidaturas apresentadas e aprovadas corresponde ao esperado, tendo existido uma resposta muito positiva dos diversos grupos de beneficiários potenciais. Os instrumentos e plataformas de gestão das tipologias (formulários, grelha de análise, documentos solicitados no momento da candidatura, etc.) são avaliados de forma globalmente positiva pelos beneficiários, facto que também terá contribuído para a elevada procura.</p> <p>4. A descrição sintética da configuração actual dos CET evidencia um contraste significativo entre a procura potencial de apoio financeiro no quadro do POPH e a dimensão limitada dos recursos financeiros que neste âmbito se lhes encontram atribuídos.</p>	<p>QA.2</p> <p>QA.3</p>	
<p>5. Não obstante o reconhecimento da pertinência e relevância dos CET por parte dos <i>stakeholders</i>, as ambiguidades que marcam a sua natureza profissionalizante ou de prosseguimento de estudos, a integração dos CET nos sistemas de educação e de formação profissional, a diminuição da relevância que parece ser-lhes atribuída por algumas das tutelas políticas e o reforço quantitativo dos CET que parecem especialmente vocacionados para o prosseguimento de estudos poderá comprometer a sua vocação na formação de profissionais qualificados e, conseqüentemente, a respectiva sustentabilidade e continuidade.</p> <p>6. A concretização desta possibilidade teria conseqüências indesejáveis, uma vez que o tecido económico se encontra significativamente carenciado de profissionais com formação técnica de alto nível, reunindo condições adequadas ao desempenho de funções profissionais altamente qualificadas e de chefia intermédia na indústria e nos serviços (incluindo na gestão pública, particularmente municipal, que surpreendentemente vem revelando reduzido interesse por parte das entidades promotoras de CET).</p>	<p>QA.2</p> <p>QA.3</p>	
<p>7. Candidataram-se, no conjunto dos dois avisos em avaliação, 303 projectos, dos quais 207 não foram admitidos por questões de elegibilidade (68%), na sua esmagadora maioria por não deterem o registo prévio ou autorização de funcionamento dos cursos candidatos. Embora o corte expressivo, em ambos os avisos, viesse a ser, em qualquer caso, conseqüência da significativa diferença entre as dotações orçamentais disponíveis e as exigências financeiras das candidaturas, o volume aparentemente surpreendente de ocorrências de inelegibilidade pelas razões referidas e a informação de que várias entidades se candidataram na expectativa que a autorização de funcionamento dos cursos fosse publicada antes do final do período de análise de admissibilidade, facto que não veio a verificar-se, confirma a conclusão que o prolongamento dos prazos de apreciação dos pedidos por parte da Comissão Técnica para a Formação Tecnológica Pós-Secundária, dos serviços instrutores e das tutelas tem tido um forte impacto no volume de oferta formativa disponível no mercado</p>	<p>QA.3</p>	<p>Racionalizar a eficiência e a eficácia na utilização de recursos financeiros públicos, evitando consagrar situações de duplo financiamento como as que se verificaram relativamente a entidades do Ensino Superior Público.</p>
<p>8. As orientações estratégicas e os instrumentos de operacionalização pertinentes no âmbito do POPH reflectem, em coerência com a política pública consagrada na legislação nacional, a dupla natureza dos CET – formação profissionalizante e veículo de acesso ao prosseguimento dos estudos -, sem prejuízo da equipa de avaliação concluir que os respectivos critérios de selecção e os instrumentos de notação e análise de mérito das candidaturas evidenciam uma valorização da sua dimensão profissionalizante.</p> <p>9. A avaliação realizada conclui que os critérios de selecção estabelecidos são adequados e pertinentes – sem prejuízo de concluir que a consagração de situações de excepção às condições de admissibilidade (como as verificadas relativamente à coerência com o Catálogo Nacional de Qualificações, entretanto ultrapassadas nos períodos de candidatura mais recentes) não configura uma boa prática de gestão.</p> <p>10. Sublinha-se o contraste entre o elevado nível médio de pontuação dos projectos na análise técnico-pedagógica e o reconhecimento por parte da AG da vulnerabilidade técnica dos instrumentos de diagnóstico de necessidade de formação e acompanhamento dos formandos após a conclusão do curso apresentados por diversas entidades em ambos os avisos.</p> <p>11. Os elementos recolhidos pela equipa de avaliação indiciam que o grau de exigência na análise técnico-pedagógica terá sido limitada pela qualidade da informação disponibilizada pelos beneficiários para a avaliação dos critérios de selecção com uma natureza mais qualitativa. O risco de fragmentação dos apoios comunitários parece ter sido mais regulado pela reduzida dotação orçamental alocada às tipologias do que por uma decisão clara e explícita de concentração de meios num número restrito de iniciativas que poderiam ser estruturantes.</p>	<p>QA.4</p>	<p>Aumentar a exigência do POPH na selecção das candidaturas, aplicando com rigor os critérios de selecção estabelecidos, tornando mais evidente a focalização em projectos que fundamentem de forma sistemática e regular o seu contributo para a qualificação e transformação do tecido produtivo.</p> <p>Melhorar a informação disponível em sistema, designadamente incorporando a notação de cada critério e subcritério de selecção atribuída a cada candidatura.</p>

Conclusões	QA.	Recomendações
<p>12. As entidades formadoras são muito sensíveis à importância de maximizar a correspondência entre a formação e as necessidades efectivas de qualificações e manifestam disporem de capacidade para sistematizar informação muito rica sobre a empregabilidade dos seus ex-formandos e as necessidades de formação do tecido empresarial. Verificámos, no entanto, que a recolha desta informação tende a basear-se mais em contactos informais e/ou esporádicos com formandos, empresários, autarquias e associações do que num trabalho sistematizado e regular de auscultação e participação dos respectivos.</p>	QA.5	
<p>13. Embora o número de formandos e diplomados CET registe (sem prejuízo de manter uma expressão globalmente residual) um aumento muito significativo nos últimos anos, tendo aumentado de forma muito expressiva o <i>stock</i> destas qualificações registado nos Quadros de Pessoal, verifica-se que o aumento do emprego registado não é proporcional ao número de diplomados. Esta conclusão permite sustentar que uma parte muito significativa destes diplomados utiliza o CET como ano propedêutico de acesso ao Ensino Superior, o que não corresponde aos objectivos estratégicos desta oferta de qualificações.</p> <p>14. As qualificações correspondentes ao nível 5 do QNQ têm um peso marginal na estrutura de emprego e encontram-se concentradas num pequeno conjunto de sectores. O sector dos serviços às empresas representa 37% do total do pessoal ao serviço com qualificação de nível 5 no Continente; juntando os sectores da distribuição e comércio, construção e educação saúde e cultura chega-se a 80%.</p> <p>15. Reconhece-se o potencial contributo das tipologias em avaliação para um maior equilíbrio entre o peso relativo que os serviços às empresas e os restantes sectores assumem no total de trabalhadores com qualificações correspondentes ao nível 5 do QNQ e para a qualificação dos sectores produtores de bens e serviços transaccionáveis.</p> <p>16. No entanto, a responsabilidade dos CET nesse processo de transformação será, na perspectiva da equipa de avaliação muito limitado, desde logo devido à reduzida dimensão quantitativa do <i>stock</i> de diplomados. Acresce que concretização deste potencial dependerá, naturalmente, de especificidades dos mercados regionais e locais, as quais a equipa de avaliação considera que não são plenamente consideradas durante o processo de criação de CET e de aprovação dos apoios comunitários, seja devido às debilidades de fundamentação da oferta formativa por parte das entidades promotoras, ou à permanência de uma lógica de sustentação de públicos pouco atenta à eficácia e eficiência da sua actuação nos mercados.</p> <p>17. A insuficiência de elementos formais de avaliação da empregabilidade e de acompanhamento dos percursos de inserção dos formandos no mercado de trabalho por parte de muitas das instituições formadoras inviabiliza - sem prejuízo do reconhecimento de situações de excepção, onde se destacam as Escolas Tecnológicas - o aprofundamento da avaliação da adequação da formação CET às necessidades do mercado, quer do ponto de vista das necessidades presentes, quer sobretudo das necessidades emergentes a que o perfil de oferta para "nichos" que os CET deveriam poder responder por forma a maximizar a sua pertinência e eficiência.</p> <p>18. Sem prejuízo do papel essencial da ANQ na racionalização da oferta formativa e na divulgação de boas práticas, a equipa de avaliação considera que o recurso à identificação, pela ANQ, dos perfis profissionais mais procurados pelo mercado, compreensível face às debilidades reveladas pelas entidades formadoras, adopta necessariamente uma racionalidade nacional, que não satisfaz os objectivos prosseguidos pelos CET na qualificação do tecido económico regional e local, que são reconhecidos como adequados e pertinentes.</p> <p>19. A avaliação evidencia que a criação de instrumentos de gestão integrada da oferta de educação e formação que permitam uma maior regulação da adequação das respostas promovidas às necessidades territoriais da economia depende, fundamentalmente, da criação de condições para participação do tecido empresarial na concepção e execução da formação, bem como da produção de informação por parte das entidades formadoras sobre as necessidades de formação, a qualidade da oferta formativa (do ponto de vista dos formandos, formadores e empresas receptoras de estagiários) e o percurso dos formandos, durante a após a formação.</p> <p>20. As fontes empíricas correspondentes a entrevistas e a estudos de caso apontam para uma certa indiferenciação dos diplomados CET face a detentores de cursos de nível secundário, designadamente na perspectiva de que as empresas não distinguem no plano profissional e remuneratório os níveis de qualificação 4 e 5.</p> <p>21. O não reconhecimento pelo mercado destas qualificações suscita - designadamente num contexto de fragilidade de instrumentos de política adequados à superação dessa situação - a questão da pertinência deste nível de formação, designadamente porque nenhuma evidência foi recolhida que permita evidenciar a existência de diferenciais positivos, em termos de empregabilidade, entre os CET e os cursos de formação profissional de nível secundário.</p>	QA.6 QA.7	<p>Promover a superação das insuficiências reveladas pelas instituições formadoras no conhecimento do mercado e no acompanhamento do percurso profissional dos formandos através da aplicação rigorosa dos critérios de selecção, valorizando simultaneamente a qualificação da oferta e das entidades formativas, designadamente sob responsabilidade da ANQ (em articulação com os demais serviços instrutores).</p>

AM&A Lisboa

R. Laura Alves, 12 - 3º Andar
1050-138 Lisboa
T. +351 21 351 14 00
F. +351 21 354 43 12

AM&A Porto

Rua Cunha Júnior, 41-A, 2.º
4250-186 PORTO
T. +351 22 508 98 55
F. +351 22 508 98 57
amconsultores@amconsultores.pt
www.amconsultores.pt

amconsultores@amconsultores.pt
www.amconsultores.pt



Augusto Mateus & Associados
Sociedade de Consultores, Lda



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu

