



**AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO
TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO 2.3, 8.2.3 E 9.2.3 -
FORMAÇÕES MODULARES CERTIFICADAS DO POPH
NO ÂMBITO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO QREN**

SUMÁRIO EXECUTIVO



Gabinete Oliveira das Neves

DEZEMBRO DE 2010

Índice

1. OBJECTO DE AVALIAÇÃO	1
2. ÂMBITO DA AVALIAÇÃO	3
3. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO E SÍNTESE METODOLÓGICA	5
4. PRINCIPAIS RESULTADOS	8
5. RECOMENDAÇÕES	15

Equipa Técnica

*A. Oliveira das Neves, Ana Cláudia Valente,
Ana Simões, Gisela Ferreira e Tiago Pereira*

*Catarina Pereira, Conceição Pereira,
Paulo Santos e Rui Godinho (Estudos de caso)*



Sumário Executivo

1. Objecto de Avaliação

As Formação Modulares Certificadas (FMC) constituem uma das novas modalidades de formação definidas pelo regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações (D.L. 396/2007, de 31 de Dezembro), um instrumento concebido para funcionar como pedra angular para a gradual concretização do primado da procura de formação.

A necessidade de assegurar o desenvolvimento, a diversificação e a diferenciação de modalidades de educação/formação alternativas ao ensino regular, facilitadoras do acesso dos activos a níveis crescentes de escolaridade e de qualificação profissional, aconselhava a privilegiar ofertas formativas de curta duração, flexíveis e capitalizáveis permitindo percursos muito diversificados, combinando formação escolar com formação qualificante de nível II e III.

Esta regulamentação do direito à formação, na sequência do Acordo para a Reforma da Formação Profissional, reforçou a pressão e a exigência para que fossem adoptadas medidas de operacionalização mais adequadas, facilitadoras do acesso da população empregada a oportunidades de educação e formação, por via do desenvolvimento de uma oferta formativa ajustada às necessidades e perfis de qualificação de partida dos adultos activos.

As FMC surgem, assim, como uma resposta dinâmica às necessidades de competências profissionais dos activos empregados e das respectivas empresas que se debatem com a dificuldade em libertar os seus recursos humanos por períodos de formação de maior duração, como um instrumento da flexibilização e diversificação da oferta de formação contínua destinada a esses activos empregados, mas também aos desempregados.

As FMC configuram uma modalidade que confere dupla certificação e se inscreve na segunda linha estratégica de qualificação de recursos humanos do Programa Operacional do Potencial Humano (POPH), a Recuperação dos níveis de qualificação dos adultos, a qual constitui a vertente de intervenção com maior dotação financeira do Programa. Esta linha estratégica tem por objectivo promover a adaptabilidade e a aprendizagem ao longo da vida, objectivo que pode receber um importante impulso da abordagem das FMC pelo contributo potencial desta tipologia de intervenção para a "elevação dos níveis de qualificação dos activos através do acesso a módulos de curta duração, capitalizáveis, realizados no quadro de um determinado percurso formativo, com vista à obtenção de uma qualificação correspondente a uma determinada saída profissional".

A Ficha-síntese seguinte sistematiza o perfil de acções, os destinatários-alvo e as Entidades beneficiárias das FMC.

Formações Modulares Certificadas (2.3; 8.2.3; e 9.2.3)
<p>Acções elegíveis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formações modulares certificadas inseridas em percursos de nível básico e secundário, estruturadas sob a forma de Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD), realizadas de acordo com os referenciais de formação previstos no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), podendo corresponder a unidades da componente de formação de base, da componente de formação tecnológica, ou de ambas.
<p>Destinatários</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pessoas com idade igual ou superior a 18 anos à data do início da formação que sejam detentores de baixas qualificações escolares e/ou profissionais, ou quando estas últimas se revelem desajustadas às necessidades do mercado de trabalho. • Excepcionalmente, podem ser abrangidas pessoas com idade inferior a 18 anos (a partir dos 16) desde que comprovadamente inseridas no mercado de trabalho.
<p>Entidades beneficiárias dos apoios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidades formadoras certificadas, entidades empregadoras e outros operadores, quando pretendam desenvolver formação no âmbito das suas atribuições ou da sua vocação. • As entidades formadoras certificadas que pretendam ministrar uma formação modular, ou que prestem serviços neste domínio para as entidades empregadoras ou outros operadores, têm que registar-se junto da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ).
<p>Certificação</p> <ul style="list-style-type: none"> • A entidade formadora tem que emitir um certificado a todos os formandos que obtenham uma avaliação com aproveitamento.

Fonte: Adaptado do Regulamento Específico (RE) da Tipologia FMC.

Na óptica do financiamento, o POPH vem assegurar recursos para a organização de formação no enquadramento das tipologias do Eixo 2 e dos Eixos 8 (Algarve) e 9 (Lisboa), reforçando o seu papel de instrumento-chave de suporte ao sucesso da “Iniciativa Novas Oportunidades”, no âmbito da qual as FMC desempenham um relevante papel tanto em termos de metas a atingir, como de inovação da formação de adultos activos.

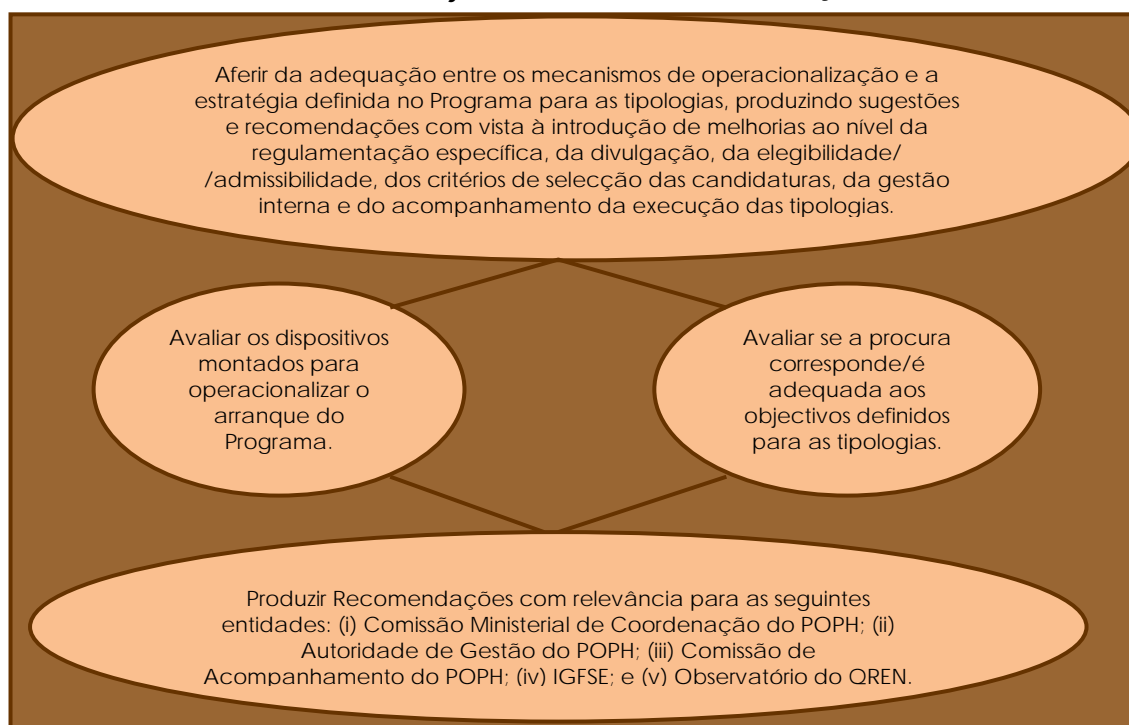
As elegibilidades contemplam as FMC de nível 2 e 3, estruturadas sob a forma de UFCD, realizadas de acordo com os referenciais previstos no CNQ, tendo por destinatários os activos com idade superior a 16 anos, detentores de baixas qualificações escolares e/ou profissionais ou que possuam qualificações desajustadas às necessidades do mercado de trabalho.

2. Âmbito da Avaliação

A relação entre os objectivos estabelecidos para a Avaliação e as exigências constantes nas Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos, permitem situar o Estudo no terreno da articulação entre: (i) as **condições de operacionalização das Tipologias** de intervenção 2.3, 8.2.3 e 9.2.3 – FMC do Eixo 2 – Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida do POPH (regulamentação específica; apreciação e selecção de candidaturas; e gestão e acompanhamento da execução); e (ii) a **concretização de contributos esperados** para o “core” de objectivos das FMC e do Eixo 2 - “elevação dos níveis de qualificação dos activos” e “obtenção de uma qualificação correspondente a uma determinada saída profissional” (dinamização dos apoios das Tipologias e padrão da procura das Entidades beneficiárias).

O Organigrama seguinte sintetiza a Árvore de Objectivos do Estudo:

Árvore de Objectivos do Estudo de Avaliação



Os Resultados da Avaliação de Operacionalização, fruto da triangulação das diversas componentes de análise empírica e de reflexão, constituíram a base de suporte para formular Recomendações na óptica do desenvolvimento estratégico e operacional futuro das FMC, incluindo implicações relevantes para dimensões-chave de concretização da Agenda Operacional do Potencial Humano, na qual o Eixo Prioritário da Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida preenche um relevante papel, conforme destacado pela Avaliação “ex-ante” do POPH.

A *focagem da Avaliação* foi estabelecida em torno de quatro grandes **Dimensões de Análise** que, remetem para as necessidades de intervenção que nortearam a criação das FMC, no enquadramento da Reforma da Formação Profissional e da criação do CNQ: (i) *Acessibilidade e estímulo aos investimentos em formação ao longo da vida tanto da parte dos indivíduos (adultos activos), como da parte dos empregadores;* (ii) *Qualidade e relevância das FMC;* (iii) *Contributos das FMC para o objectivo da dupla certificação na educação e formação de adultos em Portugal;* e (iv) *Rede da oferta, organização dos recursos e modelo de funcionamento, em suporte de implementação das FMC.*

A identificação destas dimensões analíticas, estruturantes do exercício de Avaliação, permitiu estabelecer um Quadro de Referência, simultaneamente, integrador da Árvore de objectivos do Estudo e do conjunto de Questões de Avaliação fixadas pelas Especificações Técnicas. Com efeito, as quatro Dimensões de Análise enunciadas reflectem uma matriz de interpretação dos referenciais de enquadramento do Estudo:

- ✓ *Objectivos específicos associados às Tipologias FMC, no contexto da arquitectura de instrumentos do Eixo 2 do POPH (nível de compreensão determinante para formular sugestões e Recomendações com relevância para as diferentes entidades identificadas como beneficiárias institucionais dos resultados da Avaliação);*
- ✓ *Questões de Avaliação que estruturam a Avaliação de Operacionalização e que traduzem uma combinação entre a análise da procura revelada face aos objectivos formulados na fase de programação e a análise dos dispositivos de implementação/condições de suporte para operacionalizar as Tipologias FMC.*

3. Questões de Avaliação e síntese metodológica

A Tabela seguinte sistematiza as componentes de análise sob a forma de sub-questões de avaliação, que guiaram o desenvolvimento do trabalho avaliativo.

Dimensões de análise	Questões de Avaliação	Componentes de Análise
Acesso e estímulo à ALV	As dinâmicas de procura geradas pelas FMC no arranque do POPH vão no sentido das dimensões-chave identificadas?	O perfil das entidades beneficiárias tem expressão nas candidaturas aprovadas e é adequado aos objectivos prosseguidos nas FMC?
		Quais os atributos (níveis de habilitação literária e situação face ao emprego) dos destinatários-alvo abrangidos por esta Tipologia?
		Os projectos aprovados permitem a concretização das metas definidas no Programa para esta Tipologia?
Qualidade e relevância das FMC	As metodologias e instrumentos utilizados no processo análise de candidaturas permitem dar resposta às necessidades do Programa?	As candidaturas aprovadas apresentam qualidade (fundamentação técnica, articulação com a procura sectorial/regional de competências, combinação de componentes/produtos de formação, ...) de modo a garantir o cumprimento dos objectivos?
		Qual a componente de formação mais procurada nos projectos aprovados (formação de base ou formação tecnológica)?
		Que novos dispositivos podem ser criados no sentido de promover uma oferta formativa de maior qualidade e proximidade, que possa dar resposta às novas dinâmicas de procura? E que mecanismos podem ser criados para orientar essa procura?
Objectivo da dupla certificação	Em que medida a expansão da rede de ofertas de percursos de qualificação flexíveis pode contribuir para o reconhecimento, validação e aquisição de competências certificadas?	Em que medida os projectos aprovados dão resposta à nova dinâmica de procura gerada pela expansão da rede de CNO? E existem mecanismos de articulação entre a oferta disponível e a procura gerada pelos CNO?
		Em que medida é fomentado o envolvimento e a articulação com o tecido económico na qualificação dos adultos activos, no âmbito dos CNO?
Implementação das FMC: Modelo de funcionamento	O Modelo de UFCD implementado está de acordo com a estrutura e modo de funcionamento inicialmente previstos?	Qual o grau de adequação das UFCD (níveis de qualificação, áreas de formação, ...) ao perfil de necessidades dos vários segmentos da procura e da oferta?
	As metodologias e instrumentos utilizados no processo análise de candidaturas permitem dar resposta às necessidades do Programa?	O modelo de divulgação e lançamento da Tipologia e respectiva abertura de candidaturas, revelou-se adequado para suscitar a apresentação de candidaturas por parte das Entidades beneficiárias?
		O Regulamento Especifico corresponde às necessidades identificadas no Eixo 2 do POPH?
		Os critérios de elegibilidade e respectivos ponderadores são adequados à realidade apreciada e estão centrados nos objectivos definidos para a Tipologia?
		Qual a relação entre os critérios de selecção e a respectiva operacionalização na grelha de análise das candidaturas?
		Que itens devem ser acrescentados à grelha de critérios de análise, a aprovar pela Comissão de Acompanhamento, de modo a permitir uma análise mais pertinente e relevante face aos objectivos específicos das FMC?
		Os critérios de selecção definidos pela Comissão de Acompanhamento são aplicados de modo uniforme pelas diferentes Unidades de Análise Técnica e Núcleos Regionais do POPH? Senão, que meios/instrumentos devem ser definidos para restabelecer a unidade e coerência necessárias?

Os principais **instrumentos metodológicos** utilizados nas diferentes fases do trabalho de Avaliação, enquanto expressão da perspectiva multi-método, encontram-se detalhados nos itens seguintes, que referenciam a sua utilização ao longo do Estudo.

- ✓ **Entrevistas.** Esta componente foi trabalhada em registo semi-directivo tendo por base um guião ajustado aos domínios de atribuições e competências dos interlocutores os quais se pronunciaram sobre as dimensões analíticas relevantes que dão substância às Questões de Avaliação. A informação qualitativa recolhida por esta via foi processada em duas perspectivas: (i) fundamentação técnica e incorporação de elementos nos Inquéritos e nos Estudos de caso; e (ii) racionalização de sugestões e Recomendações, segundo grelha de leitura e interpretação comum.
- ✓ **Análise do Sistema de Informação/Bases de Dados.** Este trabalho comportou duas vertentes complementares: (i) uma, de natureza qualitativa, referente ao conteúdo/qualidade de uma amostra de Dossiers de Candidatura dos projectos aprovados; e (ii) outra, de natureza quantitativa, assente na apreciação da trajectória de aprovação/execução das Tipologias, ao longo do período abrangido pelo Estudo (01/01/2007 a 31/12/2008). O Universo de análise foi constituído com base na informação sobre os períodos de candidatura e centrado nas aprovações. O âmbito territorial, compreendeu o Continente, abrangendo o Eixo 2 para as regiões Norte, Centro e Alentejo (Objectivo Convergência), o Eixo 8 para a Região do Algarve (em regime de transição “phasing-out” do Objectivo Convergência); e o Eixo 9 para a Região de Lisboa.
- ✓ **Inquérito às Entidades beneficiárias.** A aplicação de um Questionário às Entidades com projectos aprovados contribuiu para dispor de elementos de informação de carácter qualitativo e quantitativo que processaram a visão destas Entidades relativamente às FMC, numa aproximação à eficácia e eficiência das diversas componentes que estruturam a operacionalização desta Tipologia de Intervenção. O Questionário incorporou matérias que diversificaram os elementos de constatação/visão sobre as matérias presentes nas Questões de Avaliação, sobretudo, naquelas em que a perspectiva das Entidades Beneficiárias acerca dos apoios se afigura mais útil para: (i) testar a eficácia, nomeadamente das disposições regulamentares consagradas; dos critérios de selecção utilizados; e dos dispositivos de gestão e acompanhamento existentes; e (ii) identificar eventuais ajustamentos a introduzir na regulamentação específica (condições de elegibilidade, selectividade, metodologias de suporte aos períodos de abertura de candidaturas, ...).

A inquirição de uma **amostra representativa**, composta segundo a diversidade de entidades-tipo beneficiárias (Entidades formadoras certificadas, Entidades empregadoras e Outros operadores), teve por base uma plataforma web, com aplicação on-line do Questionário enviado ao universo das Entidades beneficiárias com projectos aprovados. A taxa global de resposta correspondeu a cerca de 50% do universo das entidades com projectos aprovados, tendo coberto 98% do volume de inquéritos a obter para assegurar os níveis de confiança indispensáveis.

- ✓ **Estudos de caso.** O recurso a este método procurou, sobretudo, aprofundar questões relacionadas com os dispositivos de concepção, gestão e acompanhamento e com os resultados à luz dos objectivos destas Tipologias e da Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida. Os cinco Estudos de caso foram seleccionados a partir de um conjunto heterogéneo de entidades e reflectem tipologias de entidades mais representadas no padrão de candidaturas aprovadas em 2008: (i) Centro de Formação Profissional; (ii) Associação Empresarial/sectorial/regional; (iii) Empresa privada; (iv) Estabelecimento de ensino público; e (v) Entidade sem fins lucrativos.
- ✓ **Sessão Focus-group.** A sessão foi realizada na última fase do Estudo e serviu para recolher informação qualitativa contrastada, resultante da comparação de experiências e perspectivas dos participantes relativamente a este instrumento de política de formação, centrada na identificação e sistematização de elementos de balanço da primeira fase de lançamento e estruturação desta nova modalidade de formação. Os participantes representavam a estrutura de actores das FMC (Secretariado Técnico do POPH; ANQ; CNO; Estruturas Técnicas Regionais do POPH (UATR); Entidades Beneficiárias mais representativas da Tipologia; e Profissionais de formação.

A estratégia metodológica revelou-se bastante ajustada à construção de elementos de resposta às Questões de Avaliação, com destaque para a expressiva representatividade do Inquérito às Entidades Beneficiárias (cujos conteúdos foram objecto de validação pelo Grupo de Acompanhamento do Estudo de Avaliação), a diversidade dos Estudos de Caso, a riqueza das entrevistas realizadas e os contributos da sessão de Focus-group.

A informação de aprovação e execução dos projectos (SIFSE) revelou-se bastante útil e relevante, permitindo o aprofundamento das variáveis de análise na resposta às Questões de Avaliação.

4. Principais Resultados

Um perfil de entidades beneficiárias e de destinatários-alvo adequado à concretização dos objectivos e metas das FMC

A adaptação a esta nova modalidade de formação de activos adultos (empregados e desempregados) revelou-se bastante satisfatória com registo de elevados níveis de procura por parte da generalidade das Entidades beneficiárias, cuja tipologia (Entidades formadoras, Entidades empregadoras e Outros operadores) se encontra significativamente repercutida tanto no padrão de candidaturas apresentadas, como no padrão dos projectos aprovados.

O perfil de Entidades beneficiárias efectivamente alcançado (projectos aprovados) traduz o reconhecimento por parte de actores-chave do sistema de emprego/formação da relevância das FMC, enquanto portadoras de mais valias decorrentes das acções de formação de curta duração certificadas que contribuem para: (óptica dos formandos) a aprendizagem ao longo da vida e a aquisição de certificações profissionais (que, conjugadas, equivalem a percursos profissionais); mas também (óptica das Entidades empregadoras) para melhorar o nível de competências profissionais dos activos adultos nas empresas.

Nos projectos aprovados, predominam as Entidades formadoras (aproximadamente 60%), sobretudo as empresas privadas de formação, expressando a vitalidade do mercado privado de operadores de formação. Outros dois tipos de operadores, especialmente posicionados no esforço de qualificação de activos adultos, marcam também presença assinalável: a rede pública e participada de Centros de Formação Profissional; e as Associações Empresariais e grandes empresas, com capacidade de formação instalada.

A prioridade atribuída aos CNO e a entidades com protocolos com estes Centros (respondendo ao objectivo das FMC de completar percursos de formação dos indivíduos em processos de RVCC), tem vindo a adquirir maior expressão como indica o reforço entre o 1º e o 2º período de candidatura, traduzido na evolução do número de Entidades formadoras que concorrem tendo como suporte protocolos (celebrados ou a celebrar) com CNO.

O perfil dos formandos, identificado através da análise dos indicadores de execução, vai ao encontro do perfil definido para as FMC que pretendia envolver "pessoas com idade igual ou superior a 18 anos à data do início da formação, detentores de baixas qualificações escolares e/ou profissionais, ou quando estas últimas se revelem desajustadas às necessidades do mercado de trabalho". Os formandos das FMC são maioritariamente indivíduos com idades compreendidas entre os 19 e os 44 anos, com

habilitações iguais ou inferiores ao 3º ciclo do ensino básico e activos empregados. A conjugação deste perfil com os dados relativos ao encaminhamento via CNO e Centros de Emprego, significa que, na 1ª fase, as FMC chegaram menos aos adultos desempregados e aos adultos inscritos nos CNO.

Estas características indicam que as FMC são encaradas predominantemente como uma modalidade de formação ajustada a um segmento de adultos activos jovens e de meia idade que, numa lógica de aprendizagem ao longo da vida, necessitam de ir frequentando pequenos módulos de aperfeiçoamento, reciclagem ou actualização de competências, nomeadamente como forma de melhor se apetrecharem para a manutenção ou uma rápida recuperação do emprego.

De acordo com estes resultados, a afirmação das FMC está a fazer-se via resposta às necessidades de formação específica dos activos empregados e pela acrescida flexibilidade dos percursos de formação sem, todavia, evoluir para uma frequência combinada de módulos que estructure esses percursos (actualmente a frequência média de UFCD é inferior a dois módulos). Esta constatação significa que existe uma margem de progressão das FMC em duas direcções: (i) responder a necessidades de formação dos desempregados (actualmente com expressão diminuta nos formandos abrangidos) e conclusão de processos de RVCC dos indivíduos inscritos em CNO; e (ii) contribuir para estruturar percursos de formação com certificação total.

Na óptica das Entidades beneficiárias que promovem acções no âmbito das FMC, as dimensões-objectivo da Tipologia que recolhem os contributos mais significativos das candidaturas aprovadas, são os seguintes: (i) elevação de níveis de qualificação profissional dos activos adultos, com aquisição/actualização/aprofundamento de conhecimentos específicos associados ao desenvolvimento de competências pessoais, sociais e relacionais; (ii) estímulo à frequência de outras acções de formação profissional, representando um ganho potencial dos activos adultos para uma trajectória de formação ao longo da vida; e (iii) melhoria de desempenhos profissionais e da produtividade das Entidades empregadoras.

A fundamentação técnica das candidaturas e das ofertas de acções FMC propostas pelos projectos aprovados tem como suporte instrumentos que relevam conhecimento das necessidades de formação dos destinatários-alvo, com preocupações de natureza sectorial/ territorial e na relação com o mercado de trabalho, a par de uma observância satisfatória do Catálogo, como referência para as escolhas, sobretudo, das Entidades empregadoras.

O volume de formandos previstos nos projectos aprovados no âmbito do 1º Período de candidatura das FMC (2008) ultrapassou os 900 mil beneficiários a abranger (período de

execução até 2 anos), um volume de procura elevado tendo presente que este foi o ano de instalação desta nova modalidade e que grande parte da execução esteve concentrada no último trimestre. O Relatório de Execução de 2009 do POPH, tomando por referência o período de 2008/2009 aponta para um volume global de 693,9 mil formandos abrangidos, "performance" que ultrapassa a meta anual média para o conjunto dos dois anos. Em termos de execução efectiva, tinham sido abrangidos até final de 2008 mais de 187 mil formandos (informação relativa a projectos concluídos, com dados inseridos no Sistema), "performance" que corresponde a 60% da meta anual estabelecida.

No âmbito da Avaliação, as Entidades beneficiárias de FMC inquiridas apontaram como principais factores que poderão condicionar os resultados esperados, os seguintes: (i) disponibilidade dos trabalhadores para a formação profissional, com perfil adequado aos objectivos iniciais da Tipologia; (ii) articulação entre as UFCD (níveis de qualificação, conteúdos de formação, ...) e as necessidades do público-alvo; (iii) divulgação e sensibilização junto dos públicos-alvo; (iv) articulação entre as necessidades e o funcionamento do mercado de trabalho e os objectivos da Tipologia; e (v) crise económica e aumento do volume de desemprego dos inscritos.

Uma estrutura de dispositivos de suporte globalmente adequada à gestão e desenvolvimento das FMC

O Regulamento Específico das FMC define o regime de apoios concedido pelo POPH, no enquadramento da legislação nacional aplicável às FMC, referenciando explicitamente no articulado elementos-chave da concretização dos objectivos estratégicos da qualificação dos activos adultos e estabelece, através dos critérios de selecção que constituem orientações para análise das candidaturas e ventilam de forma mais orientada o padrão de respostas formativas a enquadrar pelas FMC. Estas normas, bem como os circuitos de tramitação administrativa e financeira, encontram-se globalmente assimiladas pelas Entidades beneficiárias e não mereceram críticas de fundo, existindo um balanço positivo de aplicação também por parte das estruturas de gestão, nomeadamente AG e ST do POPH.

O modelo de lançamento e divulgação da Tipologia e de abertura de candidaturas revelou-se adequado à suscitação da procura, sendo de salientar: (i) por um lado, as expectativas geradas à volta desta nova modalidade de formação, as sessões organizadas a nível regional pela AG do POPH e as transformações que marcaram a reestruturação do mercado de formação, sobretudo, a nível regional, enquanto facilitadores da divulgação da oferta e de estímulo ao interesse efectivo da procura; e (ii) por outro lado, o trabalho dos CNO e dos seus técnicos que desempenham um papel-

chave no encaminhamento potencial (e qualificado) de destinatários-alvo enquadráveis com vantagem nas FMC.

As Associações Empresariais, desempenhando um duplo papel de Entidades formadoras e de instrumentos de dinamização da adesão empresarial, realizaram um trabalho meritório na divulgação das FMC junto do tecido empresarial. O segmento empresarial constitui, todavia, um público-alvo que justifica acções de divulgação/sensibilização mais centrada em objectivos específicos das FMC que enfatizem o seu papel na elevação dos níveis de qualificação escolar e profissional dos activos, mediante a construção/realização de percursos formativos, atenuando a sobredeterminação das acções de formação de carácter avulso.

Os critérios de selecção encontram-se estruturalmente focados nas vertentes da formação dos seguintes vectores-chave: relevância do projecto/propostas de formação à luz das necessidades de intervenção contextuais (sectoriais, territoriais, empresariais e de qualificação e empregabilidade de adultos); prioridade de dimensões-chave associadas à lógica da procura e estruturação de respostas formativas da rede da oferta; e qualidade/capacidade das Entidades beneficiárias.

Este elenco de critérios reflecte a natureza abrangente dos projectos na fase de candidatura não contemplando dimensões-chave associadas a vertentes específicas da modalidade de formação e não ventilando qualquer critério mais próximo dos contributos dos projectos para a manutenção/criação de emprego. Na óptica da Avaliação, aspectos como a fundamentação técnica de candidatura, a respectiva articulação com componentes ou produtos/resultados da formação, a articulação com as estruturas dos CNO e uma dimensão relativa ao contributo esperado dos projectos para a empregabilidade dos formandos que reflectisse o investimento na formação por parte das empresas, constituem matérias que poderiam contribuir para robustecer a seriação de candidaturas, num contexto de adesão às FMC mais fiel aos respectivos objectivos estratégicos.

O trabalho de apreciação técnica das Unidades de Análise Técnica Regional (UATR) constitui uma mais valia em termos de gestão pela aproximação tendencial que assegura as realidades sectoriais/regionais, em termos de conhecimento das necessidades de qualificação e de potencialidades da rede de ofertas. A existência de situações que reflectem alguma heterogeneidade na aplicação dos critérios (não fundamentada, junto das Entidades beneficiárias), tem motivado iniciativas da gestão com vista a melhorar/homogeneizar as condições de análise e decisão das candidaturas.

Uma articulação entre a procura e a oferta, em ajustamento gradual

Os dados do SIIFSE apontam para uma formação essencialmente tecnológica, com uma forte expressão das Ciências Informáticas, no contexto de uma diversidade muito significativa de áreas de formação. As áreas de formação frequentadas pelos formandos das FMC percorre a generalidade das áreas de formação tecnológica, com destaque para a área das Ciências Informáticas que abrangeu na execução cerca de um quinto do total dos formandos, seguida a uma distância significativa, pelas áreas da Hotelaria e Restauração (8,5%), do Comércio (7,1%), do Trabalho Social e Orientação (6,0%), do Secretariado e Trabalho Administrativo (5,6%), Produção Agrícola e Animal (4,8%) e da Electricidade e Energia (4,0%).

O predomínio das Ciências Informáticas encontra enquadramento nos critérios de selecção (o único critério que refere implicitamente conteúdos remete para o desenvolvimento de “competências profissionais nos domínios da inovação e da sociedade de informação”) e decorre da importância atribuída à literacia tecnológica, associada ao uso das tecnologias da informação e da comunicação um domínio de reduzidas barreiras à entrada na estruturação da oferta formativa.

A análise da distribuição das áreas de formação, sem uma aproximação mais fina aos conteúdos de formação ministrada, questiona, contudo, o posicionamento de Tipologia das FMC em termos de efectivo contributo para perspectivas mais exigentes de qualificação dos activos adultos, designadamente no domínio de reconversão profissional das respectivas competências (formais, informais e não formais).

O padrão expresso pelas dinâmicas da procura dirigida às FMC, percorre as seguintes prioridades da abordagem: (i) as Entidades empregadoras pretendem encontrar resposta às necessidades de formação dos activos empregados e às exigências de ajustamento entre competências e organização do trabalho (dimensões competitivas) e residualmente ao preenchimento de requisitos regulamentares – Código de Trabalho (dimensão formal)]; (ii) as Entidades formadoras pretendem enquadrar respostas a necessidades da procura, p.e., em matéria de reforço de competências dos adultos activos que preencham necessidades dos respectivos processos de empregabilidade e de trajectória de certificação]; (iii) os Formandos das FMC (segundo as Entidades beneficiárias), encontraram nesta modalidade, sobretudo, a possibilidade de acesso a formação específica, o que significa que a frequência das FMC não tem, ainda, a sua utilidade ligada ao completamento de percursos de formação com certificação total.

A promoção de uma oferta formativa de maior qualidade e proximidade deverá orientar-se pelos instrumentos disponíveis (e em fase de consolidação e/ou “up-grade”), designadamente na esfera da evolução do Catálogo Nacional de Qualificações, da afirmação dos Conselhos Sectoriais de Qualificação e da dinamização dos mecanismos

de prospectiva das qualificações, a par da estruturação de instrumentos de informação e orientação escolar e profissional e de dispositivos de acompanhamento dos projectos, como parte da estruturação de qualidade do ciclo de vida dos investimentos na formação (cf. 5. Recomendações).

Um modelo de UFCD em construção

As FMC constituem um novo modelo de organização da formação e introduzem uma inovação, especialmente valorizada pelas Entidades empregadoras no ajustamento dinâmico às suas necessidades de formação, que reside no formato de candidatura adoptado. Este formato, diferente dos modelos anteriores e dos utilizados nas outras Tipologias, ao invés de exigir que as entidades candidatas indiquem os cursos de formação a realizar (na óptica de um "menu" de formação), exige apenas a indicação do volume de formação que pretendem executar, por área de formação.

Esta abordagem de flexibilidade, simultaneamente mais simples e agregadora, constitui um dos pontos fortes das FMC, na medida em que vem introduzir flexibilidade no modelo de funcionamento, indispensável para implementar uma modalidade com características sobreorientadas de resposta à procura de formação, que se propõe descontinuar as lógicas de sobredeterminação da oferta de formação por parte das Entidades formadoras.

Do ponto de vista das Entidades beneficiárias, as mais-valias das FMC centram-se nos vectores seguintes: (i) atenuar as dificuldades de previsão (a dois anos, período de elegibilidade da candidatura) das necessidades de formação e, conseqüentemente, de identificação dos cursos de formação a desenvolver, na medida em que durante a execução dos projectos surgem factores externos que podem condicionar o desenvolvimento dos mesmos; e (ii) estimular o desenvolvimento de formação à medida das necessidades concretas em emergência, atenuando a dependência das ofertas "standard" de formação menos adequadas às necessidades dos activos adultos. No entanto, ao basear o novo modelo de candidatura no volume de formação previsto (por área de formação) e sem uma ventilação nos critérios de selecção de variáveis que exprimam fundamentos técnicos e articulação entre componentes e resultados da formação, não são assegurados elementos que permitam identificar, em tempo, a relevância da formação aprovada.

A garantia de adequação da oferta às necessidades da procura é assegurada normativamente através da actualização permanente do Catálogo, nomeadamente através da prospectiva das necessidades de formação face às tendências de evolução do mercado de trabalho a nível sectorial e/ou territorial. Esta atitude de actualização permanente (captando e integrando as dinâmicas de evolução das qualificações)

deverá, no entanto, responder à necessidade de dispor de um CNQ que constitua um verdadeiro instrumento de gestão estratégica da oferta e da procura de qualificações, evitando que o mesmo se transforme num mero “repositório da oferta” ao serviço da “pressão do acesso ao financiamento”.

Com estes instrumentos (e adoptando essa perspectiva de renovação eficiente), criam-se condições para estimular o ajustamento das UFCD (níveis de qualificação, áreas de formação, conteúdos formativos, ...) à evolução dinâmica dos segmentos da procura individual e das Entidades empregadoras. Actualmente, a oferta de UFCD abrange um leque diversificado de áreas de formação e o CNQ integra 251 qualificações (para 39 áreas de educação e formação) que compreendem 5.600 UFCD, cujo acesso pode ter uma aproximação avulsa ou combinada, em percursos integrados de formação.

Dentro das áreas de formação aprovadas, as Entidades podem, em cada momento, seleccionar as UFCD que melhor respondem às necessidades existentes, flexibilidade que é garantida pelo facto de, em sede de candidatura, apenas ser necessário identificar a área de formação. No patamar da execução dos projectos, e embora os conteúdos das UFCD se encontrem previamente definidos no Catálogo e tenham sido elaborados de forma mais generalista, é possível a cada entidade adaptá-los às necessidades e características do seu público-alvo, tal como combinar UFCD, de áreas diferentes e de uma forma flexível, solução geradora de percursos de formação tendencialmente mais ajustados.

A Avaliação constatou a existência de uma fragmentação excessiva da formação, a par de combinações demasiado aleatórias de UFCD, com implicações numa menor orientação para construir processos de qualificação final completa. Esta constatação traduz um risco que pode comprometer a eficácia pretendida com o esforço orientado para a necessária (e urgente) elevação das qualificações profissionais e escolares da população activa portuguesa.

As dimensões-problema assinaladas sugerem necessidade de construir mecanismos de acompanhamento do ciclo de vida dos projectos formativos durante a fase de execução, de modo a apurar, entre outras matérias os níveis de cumprimento dos objectivos da Tipologia e a intensidade e qualidade do ajustamento efectivo da formação às necessidades dos destinatários intermédios (organizações, actividades e territórios) e finais (activos empregados e desempregados).

5. Recomendações

As dinâmicas de procura revelada dirigida às FMC, nos dois principais períodos de candidatura, motivaram níveis de compromisso bastante acentuados no desempenho global do Eixo Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida do POPH, mesmo num contexto de elevada selectividade das aprovações. Entretanto, ao longo dos últimos dois anos (desde final de 2008) e por iniciativa da AG do POPH, ocorreram ajustamentos, com ganhos de eficácia, nos circuitos e dispositivos de funcionamento adoptados nos planos regulamentar e operativo para assegurar as necessidades de gestão e desenvolvimento das Tipologias FMC.

*Sob este pano de fundo, os domínios de potencial suscitação e estímulo da procura, com destaque para a divulgação e os requisitos de elegibilidade, devem motivar sugestões mais centradas na óptica do “upgrade” dos segmentos de procura em novos períodos de candidatura, de modo a garantir uma adequada focalização nos segmentos considerados prioritários para esta modalidade de formação, na perspectiva da concretização dos objectivos do Eixo Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida. Dentro dessa focalização, importa perspectivar o contributo das FMC para o reforço da empregabilidade/retorno ao mercado de trabalho dos desempregados, um dos objectivos específicos constantes da **Iniciativa Competitividade e Emprego**, com destaque para as vertentes relativas ao encaminhamento para CNO e para medidas de formação profissional e à reconversão profissional orientada para profissões estratégicas incluídas no CNQ.*

Em termos de orientações e conteúdos, as Recomendações situam-se predominantemente no interface entre o instrumento de financiamento e os mecanismos de regulamentação desta modalidade de formação e estão organizadas de acordo com o elenco de domínios de melhoria identificados no objectivo geral da Avaliação: (a) Regulamentação específica (Tipologia e elegibilidade/admissibilidade); (b) Divulgação das Tipologias; (c) Critérios de selecção das candidaturas; e (d) Gestão interna e acompanhamento da execução.

5.1. Recomendações de natureza operacional

(a) Regulamentação (Tipologia e Elegibilidade/admissibilidade)

- *Melhorar a articulação entre os processos RVCC Escolar e Profissional com ofertas formativas de UFCD, visando a validação de percursos parcelares e a construção de percursos completos (Processo RVCC e FMC). [Esta recomendação tem por objectivo contribuir para o reforço da utilização das FMC para completar*

percursos de formação com certificação total (actualmente pouco expressiva) ou para obter certificações intermédias reconhecidas].

- *Valorizar a possibilidade de obtenção de certificação parcial através de processo de RVCC pelos CNO e pelos candidatos, como forma de integração em percursos formativos. [Esta questão prende-se, nomeadamente, com a abertura a certificações parciais quer profissionais, quer escolares e não apenas com a concentração excessiva nos ciclos completos, seja de estudos, seja de aprendizagens profissionais].*
- *Clarificar que todos os indivíduos, independentemente do nível de qualificação escolar, são elegíveis em UFCD de percursos formativos de nível 2 viabilizando o acesso e participação dos activos menos escolarizados nas FMC e valorizando a respectiva qualificação e experiência profissionais.*
- *Definir um perfil de beneficiários que melhore a focalização de grupos prioritários, nomeadamente em situação dotação de excesso de procura face à disponibilidade financeira e numa base territorial.*
- *Revisão do requisito de frequência relativo ao número mínimo de formandos por grupo equacionando a fixação do mesmo no intervalo 12 a 15 formandos.*

(b) Divulgação das Tipologias

- *Melhorar as condições de articulação técnica entre os processos RVCC e as FMC com vista a aumentar o volume de encaminhamentos por parte dos CNO.*
- *Mobilizar formandos na óptica do reforço da procura dirigida ao cumprimento das 35 horas de formação previstas no Código de Trabalho.*
- *Aumentar o número de projectos aprovados que contemplem a realização de percursos formativos integrados.*
- *Iniciar acções selectivas de divulgação junto de Entidades formadoras menos envolvidas na Tipologia e com potencial para contribuírem para a compensação de desequilíbrios na oferta, como sejam os CGD do IEFP, CGP e Escolas e Centros de Formação, em geral, bem como entidades orientadas para sectores económicos em crescimento e para a reconversão de sectores tradicionais.*
- *Reforçar o papel dos CNO no encaminhamento individual dos beneficiários directos inscritos para as FMC.*
- *Reforçar o papel dos Centros de Emprego no encaminhamento individual dos beneficiários directos inscritos para as FMC.*

(c) Critérios de Selecção das Candidaturas

- *Estabelecer normas para organização dos Anexos aos Formulários de Candidatura assegurando que os mesmos contêm informação de fundamentação técnica dos projectos formativos ventilada aos objectivos estratégicos das FMC.*
- *Incluir nos Critérios de selecção, ponderações que confirmam prioridade a desempregados em acções de reconversão profissional.*
- *Incluir nos Critérios de selecção critérios referentes à dimensão empregabilidade dos adultos quer em termos de contributo para a manutenção de emprego, quer em termos de inserção dos desempregados certificados no mercado de trabalho.*
- *Reestruturar o conjunto de critérios referentes à capacitação das Entidades formadoras, reequilibrando o seu peso numa Tipologia de intervenção que pretende estimular o primado da procura de formação e, nomeadamente, o envolvimento e participação de Entidades empregadoras.*
- *Reestruturar a grelha de análise de candidaturas por forma a que a mesma associe à replicação dos critérios de selecção constantes do RE, componentes de análise que os explicitem.*
- *Homogeneizar a aplicação das grelhas de análise e selecção de candidaturas, de modo a acautelar eventuais discrepâncias de apreciação em diferentes regiões e sucessivos períodos de candidatura.*
- *Apoiar a melhoria do trabalho técnico das Entidades candidatas com vista a promover a qualidade tanto dos resultados a alcançar pelos projectos aprovados, como das novas candidaturas, em próximos períodos de abertura.*
- *Incluir nos Critérios de selecção critérios referentes à área de formação oferecida, por modo a orientar melhor a formação para profissões com potencial de captação de desempregados ou de absorção de trabalhadores mais qualificados e como forma de compensar o risco de procura individual de formação em áreas saturadas regional, conjuntural ou estruturalmente.*
- *Atribuir prioridade aos projectos formativos que visem a operacionalização de UFCD de nível 2, i.e. que abranjam indivíduos com qualificações inferiores ao 3º ciclo do ensino básico*
- *Incluir nos critérios de selecção critérios de preferência para as candidaturas que apresentem planos centrados na progressão na formação dos formandos acolhidos (p. e., favorecendo as que se comprometam a que 50% dos formandos cumpram 3 ou mais módulos).*

- *Atribuir prioridade aos projectos formativos que visem o desenvolvimento de percursos formativos integrados.*

(d) Gestão Interna e Acompanhamento da Execução

- *Criar a possibilidade de Entidades Beneficiárias compostas por várias unidades orgânicas e/ ou unidades formativas apresentarem candidatura única de âmbito nacional, com identificação de componentes regionais específicas.*
- *Elaborar um Documento único destinado às Entidades Beneficiárias com a explicitação de todas as regras e orientações específicas, entretanto, introduzidas de interpretação e/ ou alteração do RE.*
- *Simplificar/ Agilizar os procedimentos de análise da elegibilidade dos documentos de despesa que se têm revelado excessivamente morosos.*
- *Gerar informação relativa à fase do encaminhamento dos formandos para as FMC (após a realização do diagnóstico ou após o processo de RVCC).*
- *Melhorar os elementos de programação das acções de formação pós-encaminhamento para a frequência de UFCD (formação tecnológica e formação de base).*
- *Gerar informação relativa aos atributos dos formandos abrangidos e às UFCD integradas nas acções de formação em curso de execução [atenuando as desvantagens do modelo de candidatura (volume de formação, por área), para efeitos de controlo de gestão].*
- *Assegurar as condições para um adequado acompanhamento técnico e pedagógico da realização das acções de formação.*

5.2. Recomendações de natureza regulatória e estratégica

Na óptica da melhoria da qualidade das FMC no contexto da relevância das Qualificações Profissionais e não obstante os mecanismos utilizados pelas Entidades beneficiárias para fundamentar a oferta de FMC revelarem maturidade crescente, os resultados da Avaliação apontam para a necessidade de reforçar:

- *a articulação com os CNO, beneficiando de processos de diagnóstico e de encaminhamento integrados, mas também da consolidação dos instrumentos de suporte aos processos RVCC Profissional;*
- *a articulação com os Centros de Emprego, no sentido de reforçar a orientação da população adulta desempregada com carências de formação profissional para soluções formativas proporcionadas pelas FMC, num contexto de reconversão profissional ancorado em percursos formativos integrados.*

- *a disponibilização de estudos de perfis profissionais e/ou de levantamento de necessidades de formação ao nível das regiões e dos sectores que, de uma forma ágil e simplificada, identifiquem défices de qualificações que possam ser colmatados por FMC, no curto e médio prazo, e proporcionem orientações claras acerca das prioridades estratégicas de investimento em qualificações;*
- *a intervenção estratégica e prospectiva das entidades e dos mecanismos de regulação e financiamento, com vista a evitar sobreposição e estimular a complementaridade de ofertas na mesma região.*

*A **qualidade da formação na modalidade FMC**, constitui uma questão central e decisiva para o futuro desta, em particular, para a afirmação da FMC como formação profissional de excelência de activos menos qualificados em Portugal.*

Trata-se de evoluir no sentido de melhorar e reforçar múltiplas dimensões da formação proporcionada por esta modalidade, com destaque para:

- (i) a avaliação da qualidade (e relevância) dos referenciais de qualificações e das UFCD disponíveis no CNQ (em sede de intervenção da ANQ e dos CSQ);*
- (ii) a articulação com o sistema de regulamentação das profissões, com o envolvimento directo das entidades sectoriais responsáveis;*
- (iii) a intervenção da entidade reguladora do CNQ (ANQ) na garantia de qualidade da FMC, nomeadamente através da Rede de Escolas, Centros de Formação, Empregadores e Outros operadores, com CNO ou com protocolos com CNO, que estejam ou venham a desenvolver FMC;*
- (iv) a utilização futura do SIGO e da Caderneta Individual de Competências para avaliação das dinâmicas de acesso a FMC e de certificação (parcial e total) relativamente às qualificações profissionais disponíveis no CNQ; e*
- (v) o recurso a avaliações externas da execução das Tipologias de FMC previstas no Plano Global de Avaliação do POPH, assegurando que as mesmas incorporem uma forte componente de avaliação da qualidade das orientações e conteúdos da modularização e da formação.*



ligados à terra

Gabinete Oliveira das Neves
desde 1993

Oliveira das Neves – Consultoria, Estudos e Projectos, Lda.

Estrada do Lumiar, N.º 13, Bloco 1, 1.º Esq.

1600-493 Lisboa

E-mail: aconeves@oneves.pt/geral@oneves.pt

www.oneves.pt