

# Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos

## LOTE 1

Avaliação do contributo do Portugal 2020  
para o aumento da qualificação  
e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos

Sumário Executivo  
23 de março de 2022

Entidade adjudicante:



Programas Operacionais envolvidos na avaliação:



Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Social Europeu

## Promotor



## Autoria

EY-Parthenon

## Coordenação

Sandra Primitivo

Paulo Madruga

## Peritos

Alexandra Costa Artur

Nádia Simões

Vítor Escária

## Consultores

Alexandre Reis Serra

Catarina Pereira

Dalila Farinha

Heitor Gomes

Inês Andrade

Rui Faustino

Tiago Marques

## 1. Objetivo, âmbito e objetivos da Avaliação

O presente estudo visa avaliar o contributo do Portugal 2020 (PT2020) para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos, incidindo o presente Lote 1 da avaliação sobre os adultos que se encontram em situação de desemprego ou inatividade.

As operações objeto de avaliação foram financiadas por dois dos Programas Operacionais (PO) temáticos - PO CH e PO ISE e pelos sete Programas Operacionais Regionais - POR Norte, POR Centro, POR Lisboa, POR Alentejo e POR Algarve, POR Açores e POR Madeira. Por sua vez, a lógica de intervenção foi estruturada a partir das Prioridades de Investimento (PI) 10.3 - *Melhoria da igualdade de acesso à Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) para todas as faixas etárias em contextos formais, não formais e informais, atualização de conhecimento, das aptidões e das competências dos trabalhadores e promoção de percursos de aprendizagem flexíveis, inclusive através da orientação profissional e da validação das competências adquiridas*, 8.5 - *Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança* e a 9.1 - *Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade*.

Os instrumentos de apoio (Tipologias de Operação -TO) analisados no âmbito do Lote 1 da avaliação, incluem as TO especificamente dirigidas a adultos desempregados e em situação de inatividade, designadamente a *Formação Modular para Desempregados de Longa Duração (DLD)* e a *Vida Ativa para Desempregados e para DLD* outras que se destinam igualmente aos adultos empregados, as quais estão também incluídas no Lote 2 da avaliação, designadamente *Centros para a Qualificação e Ensino Profissional/Centros Qualifica (CQEP/CQ)*, *Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA)* e *Formação Modular para Empregados e Desempregados*.

Entre 2015 e 2019 foram submetidas às TO em análise um total de 6.514 candidaturas, sendo que até 31/12/2019, 6.450 tinham decisão. Destas, 35% (2.272) foram apoiadas e apenas 1% (46) estavam concluídas. A taxa de aprovação média destas TO situava-se assim nos 35%, bastante abaixo da média do PT2020 à data (63%).

Os projetos apoiados até 31/12/2019 nas TO do Lote 1 envolviam financiamento FSE de 702 M€, situando-se a taxa média de comparticipação nos 84%. Deste montante, o FSE aprovado atribuível a ações de formação de adultos desempregados ou inativos (estimado com base no número de participantes) ultrapassava os 459 M€.

**Quadro 1. Montante FSE aprovado e participações - afetação a destinatários desempregados ou inativos | 31/12/2019**

PI / TO	Montante Aprovado FSE (€, milhares)	% do total	Número de Participações	% do total
<b>PI 10.3 - Melhoria da igualdade de acesso a ALV</b>	<b>210.678</b>	<b>45,8%</b>	<b>73.316</b>	<b>7,6%</b>
CQEP's/CQ (Centros Qualifica)	60.673	13,2%	49.759	5,2%
EFA (Educação e Formação de Adultos)	150.005	32,6%	23.557	2,4%
<b>PI 8.5 - Adaptação à mudança</b>	<b>129.249</b>	<b>28,1%</b>	<b>576.240</b>	<b>59,9%</b>
Formação Modular (empregados e desempregados)	12.248	2,7%	50.328	5,2%
Vida Ativa para Desempregados	117.001	25,5%	526.002	54,7%
<b>PI 9.1 - Inclusão ativa</b>	<b>119.734</b>	<b>26,0%</b>	<b>312.178</b>	<b>32,5%</b>
Formação Modular para DLD	95.547	20,8%	177.677	18,5%
Vida Ativa para DLD	24.187	5,3%	134.501	14,0%
<b>Total</b>	<b>459.661</b>	<b>100%</b>	<b>961.824</b>	<b>100%</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020 e dos PO

Destacam-se os montantes atribuídos às TO EFA, Vida Ativa para Desempregados e Formação Modular para DLD, que acolhiam cerca de 33%, 26% e 21% do montante FSE aprovado, respetivamente. A análise por região NUTS II indica que a região Norte concentrava 51% de fundo aprovado e a região Centro cerca de 28%, ao passo que o Alentejo representava 11% e a Região Autónoma dos Açores (RAA) cerca de 7%. Com um peso bastante inferior, as regiões de Lisboa e do Algarve acolhiam cada uma cerca de 1% do financiamento e a Região Autónoma da Madeira (RAM) menos de 1%.

Ao nível da execução física, registaram-se 961.824 participações em ações enquadradas nas TO objeto de avaliação e destinadas a indivíduos em situação de desemprego ou de inatividade, com 90% a obter uma certificação (parcial ou total). A TO Vida Ativa para Desempregados foi responsável por mais de metade das participações (520.000 participações), seguida das TO que visam os DLD, com 32% do total de participações.

As ações de formação objeto de avaliação são sobretudo de curta duração, tendo cerca de 96% das participações certificadas tido uma duração inferior a 6 meses (26% correspondem a participações de duração inferior a um mês). As participações certificadas são detidas maioritariamente por participantes com um grau de escolaridade ao nível do 3º Ciclo ou Ensino Secundário ou Pós-Secundário. No que se refere à taxa de certificação por habilitação escolar dos indivíduos no momento de entrada na formação, verifica-se uma taxa de insucesso (não certificação) superior no conjunto de indivíduos com escolaridade inferior ao 1º ciclo (14%, que compara com uma taxa média de 5%).

## 2. Metodologia

A presente avaliação encontra-se ancorada em dois métodos de avaliação de impactos: a Avaliação Baseada na Teoria (ABT) e a Análise Contrafactual (AC). Inserida na ABT, a Teoria da Mudança (TdM) foi estruturada pela equipa de avaliação e consensualizada no âmbito de um *focus group* realizado com os *stakeholders* relevantes. Ao longo do processo avaliativo a TdM foi testada empiricamente, tomando como referencial metodológico para avaliar o contributo das intervenções para os resultados e impactos a abordagem “Análise da Contribuição”.

A conjugação dos dois métodos exigiu a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas de recolha, tratamento e análise de informação e, por outro lado, a participação ativa dos *stakeholders* relevantes ao longo do processo de avaliação (através de 27 entrevistas e 5 *focus group*), de forma a permitir a triangulação de informação.

No âmbito da AC da presente avaliação, recorreu-se aos métodos de emparelhamento (*matching*) que assentam na construção de um grupo de controlo - conjunto de indivíduos que não participaram em ações de formação - para emparelhar com o grupo de tratamento - conjunto de indivíduos que concluíram participações nas ações PT2020. O emparelhamento é realizado com base num conjunto de características observáveis, que permitem definir um certo grau de proximidade entre agentes, tais como idade, género, estado perante o emprego, habilitações ou local de residência. Neste contexto, a aplicação da AC requer que seja observável um conjunto de variáveis no período antes do tratamento ocorrer que sirva para aumentar a comparabilidade com o grupo de adultos não-tratados. Tendo em consideração a distribuição das participações em ações de formação ao longo de vários anos, foi adotado o método de *dynamic matching*, que consiste no emparelhamento ano-a-ano, isto é, cada indivíduo tratado só poderá ser emparelhado com os indivíduos que exibiam características semelhantes no mesmo período anterior ao do início da formação.

A operacionalização da análise contrafactual envolveu um conjunto alargado de fontes de dados. A caracterização do grupo de indivíduos tratados teve como base a informação do Sistema de Informação do PT2020 relativamente aos participantes nas ações PT2020, sendo enriquecida numa segunda fase pelos dados do Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO), com informação mais detalhada sobre a identificação e as qualificações dos indivíduos.

Uma vez identificado e caracterizado o grupo de tratamento, este foi remetido para o Instituto de Informática da Segurança Social, de modo a poderem ser adicionadas variáveis relativas à situação perante o emprego e salários dos indivíduos para os anos anteriores à participação na formação. Nesta fase, foi também disponibilizado pelo Instituto de Informática o universo de indivíduos a incluir potencialmente no grupo de controlo. Este grupo era composto pela totalidade de indivíduos ativos registados na Segurança Social entre 2013 e 2019, perfazendo cerca de 50 milhões de registos. A informação sobre nível de escolaridade para este conjunto de indivíduos foi retirada dos Quadros de Pessoal, tendo sido realizada numa articulação direta entre o Instituto de Informática e o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP). As duas bases de dados, de indivíduos tratados e de potenciais indivíduos do grupo de controlo, foram disponibilizadas no Posto do Investigador, onde decorreram os trabalhos da análise contrafactual.

Após a identificação dos dois grupos de indivíduos - tratados e não-tratados - foram avaliados os efeitos de tratamento nos três anos seguintes ao da conclusão da formação, para um conjunto de variáveis relacionadas com o emprego. A avaliação do efeito de tratamento foi realizada por via econométrica, através da comparação entre os dois grupos em cada um dos períodos.

Na estimação dos efeitos foram considerados o número de dias trabalhados, as variáveis *dummy* para a situação de emprego - ter trabalhado um dia no ano e ter trabalhado o ano completo, o salário mensal e o salário total anual. Estas variáveis foram obtidas a partir de dados da Segurança Social, numa segunda fase de recolha de dados, após a identificação dos dois grupos. No âmbito da análise dos efeitos de tratamento não foi possível estimar os efeitos sobre a qualidade dos vínculos contratuais, apesar de inicialmente previstos, dado que a entidade que detinha esta informação não a disponibilizou.

## 3. Conclusões

### Eficácia

A maioria dos indicadores de realização das ações PT2020, muito centrados em torno do número de participações, revelam níveis de execução que estão (em 2019) muito abaixo das metas definidas para 2023, num contexto em que algumas metas foram já ajustadas em baixa no âmbito das reprogramações. **A execução física dos diversos PO e TO evidencia dificuldades decorrentes da aceleração do ritmo de atividade económica vivida no período de avaliação.**

A redução do desemprego limitou a procura de atividades de formação por parte de desempregados e inativos, sobretudo de cursos de duração mais longa, como os EFA. Este comportamento contra cíclico é normal (e desejável, do ponto de vista da redução do desemprego) e evidencia o papel do processo de ajustamento automático da economia em geral e do mercado de trabalho em particular em função do ciclo económico. Os atrasos na implementação dos PO também contribuíram para o nível de execução verificado.

O PT2020 contribuiu para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos. As várias formas de intervenção apoiaram um número muito significativo de formandos, sendo de destacar mais de 500.000 participações em formações de curta duração para desempregados apoiadas pelo PO ISE, mais de 360.000 para DLD promovidas (PO ISE) e cerca de 89 000 participantes nos CQEP/CQ e mais de 27.000 participações em cursos EFA no âmbito do PO CH, às quais acrescem as ações promovidas pelos PO regionais.

Em virtude da reduzida taxa de conclusão das operações, a maioria dos indicadores de resultado não se encontravam calculados pelos programas financiadores com referência ao final de 2019. Contudo, os dados de suporte à AC permitem aferir resultados para uma parte dos participantes - os que finalizaram com sucesso as ações de formação até ao final de 2019. Observando o percurso **dos mais de 200.000 participantes que concluíram pelo menos uma das suas participações, verifica-se que, no ano após a conclusão, cerca de metade trabalharam pelo menos um dia<sup>1</sup>, sendo que entre estes cerca de 35% trabalharam na totalidade desse ano.**

A AC mostra **que existem efeitos positivos significativos na empregabilidade dos indivíduos desempregados e inativos que participam nas ações de formação** (revelam, face aos indivíduos do grupo de controlo, 18 vezes maior probabilidade de encontrar emprego no ano seguinte à conclusão da formação e quatro vezes maior nos dois anos subsequentes). **Estes efeitos são relativamente heterogéneos entre TO (na significância e na magnitude) e ao nível regional (homogéneos no sinal mas diferenciados na magnitude).** Enquanto os Cursos EFA, Vida Ativa e Vida Ativa para DLD apresentam efeitos significativos a curto e médio prazos, as tipologias Formação Modular e Formação Modular para DLD tendem a concentrar os seus efeitos sobre a empregabilidade no ano seguinte ao da formação.

Entre regiões, observa-se uma diferença na magnitude dos efeitos (mas não no sinal), com efeitos superiores nas regiões de convergência, mais reduzidos em Lisboa e Algarve e tendencialmente não significativos nas Regiões Autónomas.<sup>2</sup> Esta diferença de magnitude decorre sobretudo da diferente composição das TO mobilizadas em cada região (e, portanto, é influenciada pelos resultados das TO), mas não é alheia ao facto dos valores mobilizados nas diferentes regiões serem muito díspares, com as regiões de convergência, naturalmente, a verificarem maior capacidade de alocar verbas a estas políticas e a conseguirem apostar em diversas tipologias, de curta e longa duração.

**A análise ao nível dos salários não permitiu identificar uma ligação causa-efeito significativa entre a participação nas ações do PT2020 e mudanças nos salários dos participantes certificados** face às registadas no grupo de controlo.

### Eficiência

A duração das formações é um determinante crítico do custo unitário da intervenção produzida. Nas várias TO, o custo unitário médio é de 237 € por participante. O maior investimento por formando ocorre nos cursos de duração mais longa, ou seja, nos cursos de EFA (um valor correspondente a mais de 16x a média), sendo que nas formações de duração mais curta os custos variam entre 96 € (Formação Modular) e 157 € (Vida Ativa para Desempregados). A métrica do custo médio diário por participação permite controlar parcialmente o enviesamento associado à duração dos cursos. Em resultado, verifica-se um maior equilíbrio entre TO, com, no entanto, os cursos EFA a manterem o maior custo diário (9,27€), mas apenas cerca de 4 vezes superior ao custo médio global (2,50€).

Cada participante certificado custa em média 250€, sendo sempre superior ao custo por participante por força do ajustamento em função dos fenómenos de desistência, não aprovação e conclusão após tempo previsto (redução do

---

<sup>1</sup> Têm descontos para a segurança Social pelo menos um dia no ano.

<sup>2</sup> A ausência de resultados significativos para as Regiões Autónomas é explicada, sobretudo, pela amostra reduzida de indivíduos.

denominador). Como as taxas de conclusão são mais altas nas formações mais breves, o incremento de custo é mais reduzido nas TO inseridas nas PI 8.5 e 9.1. Uma análise no seio de cada TO demonstra heterogeneidade entre PO.

Os certificados são heterogéneos e estão associados a qualificações distintas. Os cursos EFA são os que geram mais certificações com qualificações mais elevadas (em percentagem) e os cursos para DLD são os que tendem a gerar uma maior proporção de qualificações mais baixas. As TO em que se observa uma maior tendência para os participantes obterem certificados de nível superior à sua formação inicial são os Cursos EFA e a Vida Ativa para DLD.

Garantir um emprego adicional de pelo menos um dia na TO Cursos EFA (valor máximo) tem um custo substancialmente superior ao das tipologias inseridas TO das PI 8.5 e 9.1., sobretudo face ao custo da TO Formação Modular (valor mínimo). No entanto, os cursos EFA, considerando o seu carácter qualificante e de obtenção de certificação, tendem a gerar empregos melhores.

A questão fundamental do ponto de vista da eficiência prende-se com a alocação dos recursos. Teria sido possível alcançar melhores resultados com uma alocação diferente de recursos? A evidência obtida mostra que foram estabelecidas três prioridades distintas que, apesar de possuírem alguns pontos de contacto, não se substituem, pelo contrário, complementam-se. Para cada uma destas prioridades existem instrumentos que permitem responder às necessidades dos diferentes tipos de públicos-alvo.

Os custos de cada TO são diferenciados mas estão alinhados com o alcance da intervenção:  **aumentos de qualificação mais estruturais implicam maior investimento de recursos; desempregados há menos tempo nessa condição precisam de intervenções mais direcionadas/específicas; e DLD, por regra menos qualificados, consomem mais recursos do que os que entraram nessa condição há menos tempo.**

**Os resultados apontam para a pertinência das diferentes tipologias na medida em que produzem as mudanças desejadas na realidade dos beneficiários com custos alinhados com o seu respetivo alcance.** Uma alteração significativa da alocação de recursos (por ex. apostando apenas nas TO mais eficientes) colocaria em causa os objetivos das políticas face às diferentes necessidades.

## Impacto

Entre 2014 e 2019, a taxa de participação da população em ações de ALV (Aprendizagem ao Longo da Vida) subiu 0,9 p.p. atingindo os 10,5% em 2019. Uma parte significativa é atribuível a adultos que participaram em ações apoiadas, com o **PT2020 a apoiar 61% das participações em ações de formação para desempregados em Portugal.** O contributo do PT2020 foi mais relevante em 2014 e 2015, num contexto de maiores níveis de desemprego, nos indivíduos com habilitações de 1º e 2º ciclos, nas faixas etárias acima dos 35 anos, nas mulheres, nas regiões Norte e Centro e nas certificações através de processos RVCC.

As ações apoiadas pelo PT2020 contribuíram para o aumento das qualificações dos indivíduos desempregados e inativos, nomeadamente no aumento do número de indivíduos com pelo menos o ensino básico (3º ciclo) e secundário. O volume de participações nas ações apoiadas pelo PT2020 traduziu-se em cerca de 870.000 certificações, sendo que entre estas, 2.600 corresponderam à elevação direta ao nível de ensino secundário. Estas certificações corresponderam a 1% do aumento de indivíduos com o ensino secundário entre 2013 e 2019 na população adulta em Portugal. A este valor acrescem as mais de 34.000 certificações em UFCD de nível QNQ 3 e 4, por indivíduos com nível de escolaridade inferior, sendo que nestes casos a certificação é parcial não havendo uma correspondência direta à elevação da escolaridade dos indivíduos.

Através do contributo para o aumento da empregabilidade dos adultos desempregados e inativos, **as ações apoiadas contribuíram indiretamente para o aumento da taxa de emprego em Portugal** (76,1% em 2019, acima dos 75% de meta da EE 2020), observado entre 2014 e 2019. Considerando apenas os indivíduos certificados, cerca de 100 mil, tinham trabalhado pelo menos um dia no ano seguinte ao da conclusão da formação, dos quais 34 mil tinham trabalhado o ano completo (em contraste com um cenário de ausência de tratamento em que seriam apenas 12.000). As ações do PT2020 também tiveram um contributo positivo para a redução do desemprego de longa duração. Entre os participantes das ações das TO Vida Ativa DLD e Formação Modular DLD, 24.000 tinham trabalhado pelo menos um dia no ano seguinte ao da conclusão da formação.

Para além do contributo para a elevação das qualificações e aumento da empregabilidade entre desempregados e inativos, a participação em formação contribui para a prossecução dos objetivos de reintegração e reinserção no mercado de trabalho e para uma maior inclusão social e profissional dos desempregados e inativos.

## Valor Acrescentado Comunitário

A intervenção dos FEEI no âmbito da formação de adultos revela um forte valor acrescentado no contexto nacional das políticas públicas. **O efeito escala dos FEEI foi determinante para o alcance das metas europeias no domínio do**

**Capital Humano**, em particular as que se referem à participação em ALV e à taxa de emprego, concluindo-se pela existência de um efeito escala relevante, sem o qual Portugal se afastaria das metas com que se comprometeu.

Sem recurso aos FEEI, Portugal teria dificuldades em implementar uma política eficaz de promoção das qualificações da população, pois ficaria mais permeável a períodos de interrupção do investimento político e financeiro neste domínio de política e dificilmente teria condições para mobilizar o volume de investimento necessário para combater o desafio estrutural de baixas qualificações da população.

Outra dimensão importante de valor acrescentado decorre das evidências da influência de normativos e referenciais estratégicos europeus (que por sua vez são transpostos para o plano regulamentar dos apoios dos FEEI) a que se atribui importantes evoluções na política nacional de EFA, com destaque para a adoção de modelos de formação mais flexíveis e tendencialmente mais alinhados com as necessidades do mercado de trabalho e as especificidades do território.

Há igualmente evidências de como os FEEI impactaram a política nacional de educação e formação de adultos, através da adoção de boas práticas/referenciais de qualidade e melhores condições de eficácia e eficiência decorrentes da escala dos investimentos e, ainda, na evidência de que os resultados alcançados são potenciados pela sinergia do apoio em outras áreas de política, como a escolarização dos jovens.

## **Eficiência operativa**

Os apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais no âmbito do PT2020 resultam substancialmente do modelo de governação e das opções nacionais, estabelecidas pelo Estado. A uma maior valorização política da temática da qualificação da população adulta está, em geral, associada uma maior dotação financeira para o efeito, o que se traduz diretamente nos apoios disponibilizados e num maior alinhamento com as necessidades de qualificação diagnosticadas. O processo de estruturação do PT2020 e mais especificamente das TO em matéria de qualificação resultou de um trabalho de articulação e reflexão entre os atores relevantes, como sendo o IEFP e a ANQEP, em estreita articulação com a tutela, potenciando assim o alinhamento com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios à medida que são introduzidos novos apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais.

**A articulação entre as Autoridades de gestão (AG) dos PO e destas com os Organismos** responsáveis pela execução ou regulação das ações apoiadas **são eficazes e adequados**, capitalizando a larga experiência destas entidades na gestão e operacionalização dos FEEI. Os instrumentos de articulação existentes entre as diversas entidades envolvidas no financiamento, execução e regulação das ações apoiadas no âmbito da qualificação, de acordo com o processo de auscultação, apresentam-se adequados, ainda que não sejam desprovidos de limitações passíveis de melhorias.

**O Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificações (SANQ)** é um instrumento relevante para a gestão das necessidades de formação no país, permitindo a identificação das áreas e saídas profissionais prioritárias a diferentes escalas territoriais. No entanto, é ainda relativamente recente, encontra-se muito orientado à formação e identificação de áreas e saídas profissionais prioritárias para jovens (e menos orientado para a qualificação dos adultos), apresenta uma forte vinculação aos setores e atividades económicas dominantes no tecido empresarial português e revela ainda insuficiente capacidade de adaptação a períodos de rápidas transformações de contexto.

A generalidade da oferta de formação ministrada no âmbito do PT2020 caracteriza-se por combinar competências básicas/fundamentais e de âmbito transversal com formação em competências técnicas/profissionais relevantes, sendo que as primeiras se têm vindo a assumir gradualmente como fundamentais para assegurar a adaptação dos trabalhadores a contextos diferenciados e em mudança e devem ser reforçadas enquanto elementos transversais de aprendizagem. A existência de instrumentos como o CNQ foi essencial na promoção da articulação entre as competências necessárias ao desenvolvimento socioeconómico do país e as qualificações promovidas e, subsequentemente, os apoios disponibilizados, bem como a existência de Organismos Intermédios de âmbito nacional com um amplo conhecimento nestas matérias.

**A falta de interesse e de motivação dos adultos em participar em programas de formação constitui uma condicionante da respetiva adesão aos apoios disponibilizados.** Todavia, assinalam-se diferenças ao nível dos perfis de adultos desempregados, identificando-se uma relação direta entre níveis de instrução mais reduzidos e o aumento da resistência na adesão e valorização da formação.

**A adesão é afetada negativamente por fatores intrínsecos aos próprios indivíduos**, como o contexto familiar e socioeconómico, a ausência de conhecimento quanto à insuficiência das qualificações/competências de que dispõem e a importância da formação para a mudança de vida e muitas vezes para a própria ruptura com ciclos de pobreza, **mas também fatores culturais**, porque a educação não representa um processo rápido e, perante o apelo do mercado e persistência da economia informal, a formação e a qualificação continuam a não acolher a devida atenção. O local de residência dos indivíduos é também relevante na adesão à formação, com as maiores distâncias a representarem entraves à participação em programas de formação.

Os fatores associados às características dos indivíduos não justificam a totalidade dos entraves à adesão à formação, sendo os fatores exógenos igualmente relevantes. Destacam-se os ciclos políticos de desvalorização, mais ou menos explícita, da formação e qualificação de adultos, que correspondem a menores níveis de adesão à formação, em particular entre os adultos menos qualificados. De igual modo, **a ausência de uma relação causal inequívoca entre a frequência de formações e a melhoria das condições laborais ou salariais** continuam a representar um dos fatores mais críticos na adesão à formação, persistindo um forte entendimento, entre os desempregados e os próprios agentes económicos, que o esforço da aprendizagem não se traduz necessariamente em melhorias nas trajetórias de vida por via do emprego.

Os adultos menos qualificados apresentam, em geral, múltiplas desvantagens cumulativas associadas ao abandono do sistema educativo. Trata-se de uma população com baixos níveis de instrução, a que está associada uma diminuta ou nula predisposição para frequentar ações de formação, resultante de uma fraca experiência anterior pautada pelo insucesso e abandono escolar. Por conseguinte, trata-se de uma população muito difícil de mobilizar para um contexto de sala de aula e de ensino, fatores que agravam a precariedade laboral, os baixos rendimentos e subsequentemente os ciclos de pobreza, em que muitas vezes se inserem. **A mobilização destes adultos é tanto mais complexa e com risco de insucesso, quanto mais formais se apresentarem os contextos de formação.** Desde logo, porque essa foi uma abordagem testada anteriormente e com reduzida eficácia, que terá conduzido a uma saída do sistema educativo.

## 4. Recomendações

### R1. Reforçar os efeitos de demonstração e a visibilidade dos resultados positivos das várias tipologias de intervenção junto dos potenciais destinatários

As dificuldades de mobilização da procura, seja na adesão à formação ou na conclusão dos cursos por parte dos participantes, estão intrinsecamente associadas à falta de motivação destes públicos para a formação e à pouca perceção que têm dos benefícios (em particular os de médio e longo prazo) da formação numa inserção profissional sustentada. A superação destes constrangimentos à procura revela-se absolutamente fundamental para aumentar o contributo destas TO para a qualificação da população portuguesa. Nesse sentido, importa:

- ▶ Promover uma sensibilização regular para a importância da formação e da aprendizagem contínua, do apoio à estruturação de projetos de vida pautados pela importância da qualificação, bem como a disseminação de casos de sucesso junto do público-alvo (nomeadamente com base num estudo das trajetórias dos diplomados anteriores nas diversas TO).
- ▶ Refletir sobre formas adequadas de comunicar esta informação ao nível de literacia de cada um dos grupos de públicos-alvo. A disseminação deve ser efetuada ao nível das comunidades locais e prestar particular atenção aos territórios vulneráveis.

### R2. Mitigar constrangimentos à mobilização da procura

A falta de interesse e de motivação dos adultos em participar em programas de formação constitui a principal condicionante da respetiva adesão aos apoios disponibilizados e a formação de maior duração é sujeita a maiores níveis de desistência, sobretudo em períodos de maior dinamismo do mercado de trabalho. A ausência de uma relação causal inequívoca entre a frequência de formações e a melhoria das condições laborais ou salariais e a não valorização, em termos salariais, por parte do mercado de trabalho, das competências adquiridas concorrem para condicionar a adesão à formação. Para mitigar os constrangimentos à adesão recomenda-se:

- ▶ Assegurar maiores níveis de acompanhamento dos formandos durante o período de formação, como forma de mitigar situações de abandono precoce das formações.
- ▶ Dar continuidade aos mecanismos de orientação disponibilizados pelos CQ, em articulação com os centros de emprego, para um adequado encaminhamento que poderá evitar o futuro abandono das formações e dos processos RVCC e promover o alinhamento entre as necessidades do mercado de trabalho e o perfil dos formandos.
- ▶ Criar instrumentos de articulação entre os apoios à formação e os apoios à contratação, disponibilizando incentivos às empresas para contratarem estes formandos.
- ▶ Adotar modelos de aprendizagem menos convencionais, mais adaptados a adultos, que valorizem as aprendizagens anteriores, envolvendo menor componente teórica e que assentem em estímulos visuais e com elevado recurso a conteúdos digitais.
- ▶ Reforçar a componente de formação em contexto de trabalho, com paulatino abandono da utilização exclusiva de modelos de ensino convencionais, menos adequados e motivadores para esta população.



- ▶ Promover junto desta população competências transversais (criatividade, capacidade de trabalho em equipa, comunicação, flexibilidade e resiliência), para além das competências técnicas e de outras competências ajustadas à procura no mercado de trabalho.
- ▶ Atualizar o CNQ no sentido da sua adaptação às reais necessidades das empresas e dos indivíduos criando uma metodologia de atualização que permita o seu rápido desenvolvimento.
- ▶ Reavaliar os apoios sociais concedidos, em particular, nas formações de longa duração, de forma a mitigar situações de abandono das formações ou baixos níveis de adesão à formação, sobretudo entre a população desempregada com maiores necessidades de qualificação. Esta reavaliação deverá ter em consideração referenciais de instrumentos semelhantes, ser articulada com os *stakeholders* relevantes e envolver maior comprometimento dos beneficiários em matéria de resultados.

### **R3. Rever os contornos das formações mais longas como os cursos EFA de modo a aumentar a procura em períodos de maior crescimento económico e implementar ações para reduzir as taxas de desistência dos formandos**

A adaptação dos contornos em que é oferecida a formação pode ser crítica para aumentar a procura e reduzir as taxas de desistência (principalmente no caso de programas de maior duração). Podem ser equacionadas alterações como, por exemplo, o incremento da proporção de formação que ocorre através das plataformas de ensino à distância e o reforço do elemento de formação em contexto de trabalho. Este exercício deve ser alicerçado num diagnóstico que estabeleça perfis associados aos diferentes segmentos da procura destes programas de formação e na identificação pormenorizada dos fatores que bloqueiam a sua conclusão. Entre as medidas a adotar encontram-se:

- ▶ Sensibilizar o formando para o esforço requerido pela formação de modo a incrementar o seu nível de compromisso com o percurso.
- ▶ Investir em processos conducentes a uma melhoria contínua da ação dos operadores de educação e formação profissional.
- ▶ Aproximar a oferta formativa das necessidades dos setores e das empresas através do envolvimento dos *stakeholders* relevantes no desenho das qualificações e no seu desenvolvimento.
- ▶ Desenvolver ações de comunicação dirigidas aos públicos desempregados a evidenciar a utilidade da formação e a transmitir exemplos concretos desses benefícios.
- ▶ Organizar as formações de adultos (especialmente as de maior duração como os cursos EFA), partindo do posicionamento dos adultos face ao referencial de formação, numa lógica de aproximação às necessidades de cada adulto ou grupo de adultos.

### **R4. Garantir que o SANQ continuará a ser um instrumento nacional relevante em matéria de gestão das necessidades de formação da população**

Para garantir que o SANQ continuará a ser um instrumento nacional relevante em matéria de gestão das necessidades de formação da população, importa reforçar, no quadro da sua permanente atualização, um forte envolvimento dos parceiros sociais, associações setoriais, sindicatos setoriais, operadores de educação e formação, comunidade científica, entidades regionais que permitam desenhar o sistema pela via da antecipação da procura de competências e qualificações, de forma que seja a oferta de formação a responder a essa procura, evitando-se anteriores fraquezas do sistema. No âmbito da recomendação, importa adotar as seguintes medidas:

- ▶ Orientar o SANQ para o segmento da qualificação, aprendizagem e identificação de áreas e saídas profissionais prioritárias da população adulta, à semelhança do desempenho demonstrado com a população jovem.
- ▶ Diversificar a oferta formativa, apostando em áreas tradicionais, com carências de mão-de-obra, mas também em setores emergentes, com potencialidades regionais intrínsecas.
- ▶ Assegurar uma efetiva capacidade de adaptação do SANQ a períodos de rápidas transformações de contexto, capacitando o sistema para suportar decisões de ajustamento à operacionalização dos PO de forma periódica.

### **R5. Garantir que o sistema de monitorização das TO que incidem sobre a formação de adultos produz atempadamente informação de suporte às decisões de gestão**

A monitorização contínua das TO que incidem sobre a formação de adultos revela-se fundamental para suportar as decisões das AG no que se refere à gestão das intervenções. A existência de sistemas de informação autónomos das

AG e de um sistema mais global do PT2020 mais centralizado na AD&C não garante a articulação necessária e atempada para a produção de informação uniformizada de suporte à gestão numa ótica supra PO.

Nesse sentido, assume especial relevância estruturar um sistema de monitorização que contemple os indicadores e variáveis necessárias ao acompanhamento (físico e financeiro) das TO e permita fundamentar a tomada de decisões de gestão por parte dos PO financiadores em matérias transversais de atuação neste domínio. Idealmente este sistema deve ser alvo de uma atualização sistemática. O sistema de monitorização deverá suportar a divulgação, interna e externa, de informação sobre a execução e resultados das intervenções apoiadas. Naturalmente, a sua conceção deverá conciliar as necessidades de produção de informação com um custo moderado de desenvolvimento e manutenção do mesmo, o que poderá ser assegurado mediante um esforço de simplificação e com recurso a processos informatizados que permitam comunicação de dados em tempo real.

#### **R6. Desenvolver um referencial de monitorização, com indicadores assentes numa abordagem de processo-resultado para quantificar e caracterizar os efeitos diretos da formação**

A quantificação dos efeitos produzidos depende fortemente da qualidade e amplitude da informação disponível. Alguns PO contemplam um número reduzido de indicadores de resultado sobre a situação do participante. O sistema de monitorização a desenvolver deveria incluir para cada uma das TO um conjunto de indicadores para conhecer o percurso do formando no período subsequente ao envolvimento na formação. Estes referenciais poderiam ter um tronco comum assente em indicadores-chave e módulos adicionais em função da natureza/duração dos programas, compostos por um conjunto de variáveis objetivas (e.g., condição perante o trabalho ou frequência de novas ações de formação) e subjetivas associadas ao formando (grau de satisfação com o emprego ou com a sua condição profissional atual). Paralelamente, deverá ser garantida uma maior articulação entre as entidades detentoras da informação e os responsáveis pela gestão dos FEEL.

#### **R7. Aprofundar o trabalho de harmonização de procedimentos e partilha de boas práticas na operacionalização dos PO e TO, envolvendo os *stakeholders* relevantes**

As experiências passadas e diferentes modelos de operação são geradoras de evidência que deve ser discutida e partilhada de modo a garantir maior eficácia e eficiência na promoção do emprego (quer em termos de número de pessoas que encontram emprego mas também da qualidade desses mesmos empregos) e do desenvolvimento regional (com consequências determinantes ao nível das condições de vida das populações). Nesse sentido, é importante promover práticas colaborativas entre entidades aos mais diversos níveis, aprofundando o trabalho previamente realizado pela Rede para a Educação e Qualificação, envolvendo a realização de uma reunião com periodicidade semestral tendo em vista a discussão aberta e participada entre todas as entidades relevantes realçando boas práticas e fatores de estrangulamento que vão sendo emergindo na operacionalização das TO. Estas reuniões, para além dos elementos que integrarão uma futura Rede no âmbito do atual período de programação (onde as AG são os atores nucleares), deverão envolver *stakeholders* relevantes em função das temáticas visadas.

#### **R8. Mitigar ou suprimir os constrangimentos nos mecanismos de operacionalização para potenciar a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos**

Para mitigar ou suprimir os constrangimentos nos mecanismos de operacionalização para potenciar a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos, importa:

- ▶ Assegurar maior capacidade de descentralização territorial na gestão dos apoios, sem comprometer a eficiência gerada na mobilização de AAC de forma transversal aos diversos PO, dada a importância de articulação à escala regional das diversas políticas setoriais.
- ▶ Desenvolver quadros de governação com o apoio dos parceiros sociais que articulem e flexibilizem os diferentes mecanismos de operacionalização, imprimam coerência aos PO e permitam respostas atempadas às mudanças impostas pela economia e tecnologia.
- ▶ Continuar o trabalho de simplificação e de divulgação dos apoios existentes no que se refere a ações de formação ministradas.
- ▶ Garantir maior flexibilidade no número mínimo de formandos exigido, em função das especificidades territoriais e áreas de formação.