

## O QREN E O CAPITAL HUMANO

### 1. O CAPITAL HUMANO NO ÂMBITO DO QREN

O baixo nível de qualificações da população adulta e jovem constitui um constrangimento grave ao desenvolvimento social e económico do país. Portugal tem uma estrutura de qualificações com uma forte predominância das baixas qualificações e contrária ao modelo económico que se tem vindo a consolidar no seio da UE, assente em médias e altas qualificações. A situação das novas gerações é substancialmente melhor, embora se encontre ainda aquém da média europeia.

De forma a dar resposta a este constrangimento estrutural, o QREN assumiu como objectivos a alcançar os definidos pelas políticas públicas de educação e formação, nomeadamente: i) a redução do abandono escolar precoce e do insucesso escolar; ii) o aumento dos níveis de qualificações da população; iii) a melhoria do desenvolvimento de competências na formação de jovens e adultos, e iv) a melhoria do ajustamento entre oferta e procura de qualificações.

As principais intervenções cofinanciadas pelo QREN que contribuem para os objectivos gerais definidos encontram-se na tabela abaixo, assim como o nível de intensidade esperado desse contributo.

**Figura 1: Relação esperada entre objectivos gerais no domínio do capital humano e instrumentos de política cofinanciada pelo QREN (e os seu peso em termos de fundo aprovado a 30-10-2012)**

Instrumentos no QREN \ Objectivos	Reduzir o abandono escolar precoce e o insucesso escolar	Aumentar os níveis de qualificação da população	Melhorar o desenvolvimento de competências	Ajustar a oferta à procura de qualificações	Peso no QREN (% do Fundo Aprovado)
Formação inicial de jovens	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ●	11,0
Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC)		● ● ●	● ●		1,7
Formação com certificação escolar e/ou profissional		● ● ●	● ● ●	● ●	7,9
Gestão e Aperfeiçoamento Profissional em contexto de trabalho			● ● ●	● ● ●	1,9
Ensino Superior e Formação avançada		● ● ●	● ● ●	● ●	4,5
Equipamentos escolares	● ●	●	●	●	10,8
Formação profissional associada a projetos de investimento privados e públicos, de modernização administrativa e de capacitação institucional			● ● ●	● ● ●	0,3
<b>Total (% de fundo aprovado no QREN)</b>					<b>38,1</b>

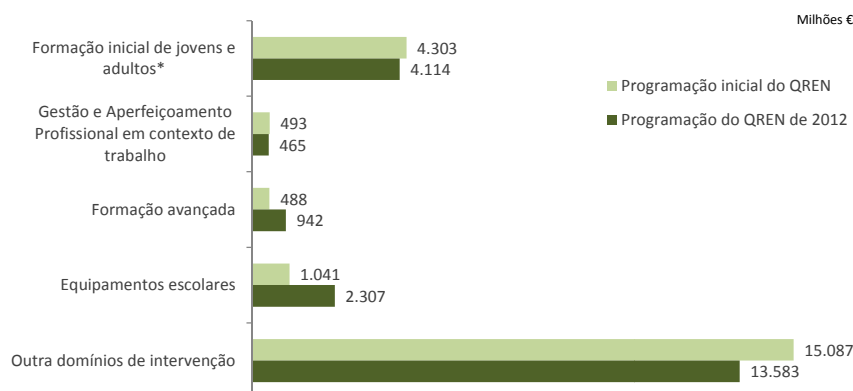
Legenda: ● ● ● relação intensa; ● ● relação moderada; ● relação fraca

O QREN incidiu a sua intervenção sobretudo na formação inicial de jovens (com foco nas ofertas de dupla certificação para jovens e nos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP) e de adultos (incluindo modalidades de formação de dupla certificação e processos de Reconhecimento e Validação e Certificação de Competências – RVCC). Estas intervenções absorveram, até ao momento, cerca de 20% do fundo aprovado no QREN e mais de metade do fundo aprovado no domínio do capital humano. Seguem-se o apoio à requalificação do parque escolar, as bolsas para estudantes do ensino superior e a formação avançada (doutoramentos e pós-doutoramento e promoção do emprego científico) e a formação fora do Catálogo Nacional de Qualificações e inserida em contextos de trabalho, associadas ou

não a projetos de investimento. Se considerarmos a formação essencialmente dirigida a jovens e adultos, estas equivalem-se, aproximadamente, considerando o fundo aprovado.

A reprogramação realizada em 2012 veio aumentar o peso do domínio do capital humano, em termos de programação, de 30% para 37% do QREN, por via do aumento dos fundos atribuídos aos equipamentos escolares e à formação avançada, que compensou a diminuição do cofinanciamento da formação de adultos.

**Figura 2: Principais intervenções do QREN no âmbito do Capital Humano no contexto da Programação do QREN (Fundo Inicial e após a reprogramação de 2012)**



Nota: (\*) Inclui Formação de Jovens e adultos de dupla certificação, TEIP, RVCC e Ensino Superior

Fonte: Sistema de Informação QREN

Com exceção da formação associada a projetos de investimento efectuada pelas empresas privadas e das regiões de Lisboa e Algarve, as intervenções cofinanciadas pelo QREN assumem um peso significativo no total das ações desenvolvidas nas áreas de políticas públicas em que se inserem.

## 2. A SITUAÇÃO ATUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO QREN

Até 31 de Outubro de 2012, o domínio do capital humano tinha uma dotação de despesa pública aprovada de 9,5 mil milhões de euros (dos quais 7,2 mil milhões de euros de fundo comunitário).

Relativamente à intervenção da formação inicial de jovens, os Cursos Profissionais absorveram, até 2011, mais de 1,2 mil M€, correspondendo a cerca de 59% do fundo aprovado. Seguem-se os Cursos de Educação e Formação de Jovens – CEF (20%), os Cursos de Aprendizagem (11%) e os TEIP (5%). No ano de 2011, estas ações abrangeram 75,8 mil alunos do ensino secundário (73 mil em Cursos Profissionais e 2,8 mil em Cursos de Aprendizagem) e 41,2 mil alunos do 3º ciclo do ensino básico – CEB (em CEF). Os TEIP envolveram 109 Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo.

No que diz respeito à formação de adultos, as formações de dupla certificação absorveram, até 2011, cerca de 70% do fundo aprovado nas diferentes ações de formação e RVCC destinadas a adultos (41% em cursos de Educação e Formação de Adultos – EFA e 28% em Formações Modulares Certificadas – FMC). Seguiram-se os RVCC (15%), a formação para as empresas e entidades da economia social (12%) e para a Administração Pública (4%). No ano de 2011, estas ações abrangeram 398 mil participantes em processos RVCC, 473 mil participações em FMC, 54 mil participantes em EFA, 245 mil em formação para as empresas e entidades da economia social e 105 mil em formação para a administração pública.

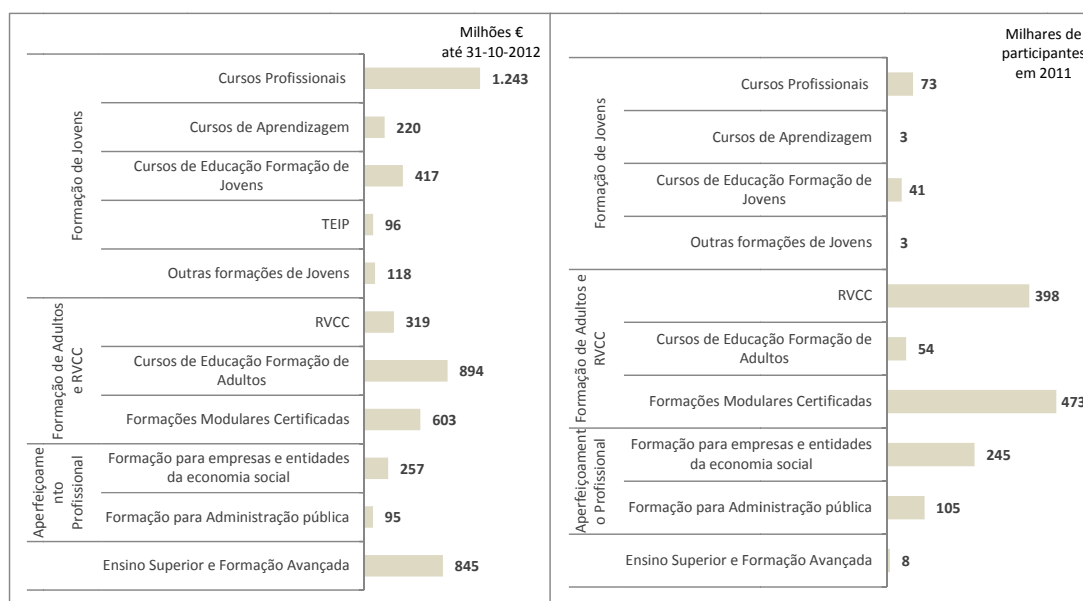
No âmbito do ensino superior e da formação avançada, o QREN apoiou, em 2011, 1,4 mil bolsas de ensino superior e cerca de 6,8 mil projetos de doutoramento, pós-doutoramentos e emprego científico.

Por último, o QREN cofinanciou a construção e/ou requalificação de 875 infraestruturas de ensino (82% são Centros escolares do 1º ciclo do ensino básico), correspondendo a um fundo aprovado de 2 mil milhões de euros.

**Figura 3: Despesa Pública e Fundo (aprovado e executado) e principais indicadores físicos dos principais domínios de intervenção do QREN no âmbito do Capital Humano**

	Despesa Pública Aprobada (M€)	Despesa Pública Executada (M€)	Fundo Aprobado (M€)	Fundo Executado (M€)	Indicadores Físicos
Até 31-10-2012					
Formação inicial de jovens	2.803	1.974	2.094	1.425	120 mil formandos abrangidos, em 2011
Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC)	468	359	319	242	398 mil participantes abrangidos, em 2011
Formação com certificação escolar e/ou profissional	2.085	1.521	1.501	1.059	527 mil formandos abrangidos, em 2011
Gestão e Aperfeiçoamento Profissional em contexto de trabalho	471	336	360	258	350 mil formandos abrangidos, em 2011
Ensino Superior e Formação avançada	1.055	754	850	594	8 mil participantes abrangidos, em 2011
Equipamentos escolares	2.498	1.887	2.050	1.553	Até 31-10-2012 720 Centros escolares do 1º CEB 40 Escolas dos 2º e 3º CEB 88 Escolas do ensino secundário 27 Universidades e centros de formação
Formação profissional associada a projetos de investimento privados e públicos, de modernização administrativa e de capacitação institucional	67	4	59	3	n.d.
<b>Total do domínio Capital Humano</b>	<b>9.446</b>	<b>6.835</b>	<b>7.233</b>	<b>5.133</b>	
<b>Total QREN</b>	<b>23.665</b>	<b>14.018</b>	<b>18.976</b>	<b>11.020</b>	

**Figura 4: Fundo Aprobado e Abrangidos dos principais domínios de intervenção do QREN no âmbito do Capital Humano**



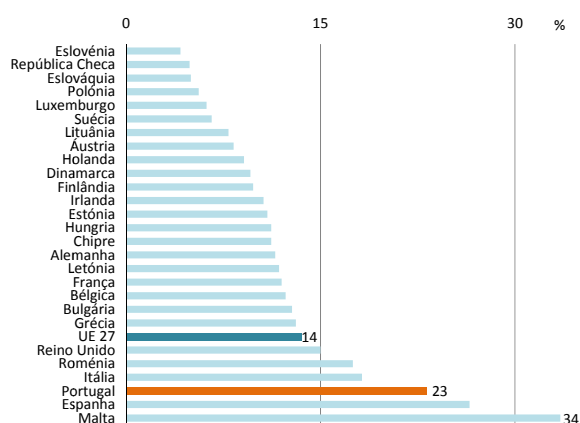
Fonte: Sistema de Informação QREN

### 3. OS RESULTADOS DAS INTERVENÇÕES DO QREN

Considerando os objectivos definidos no âmbito do domínio do Capital Humano, referenciados no primeiro ponto, destacam-se em seguida os principais resultados das intervenções cofinanciadas pelo QREN neste domínio.

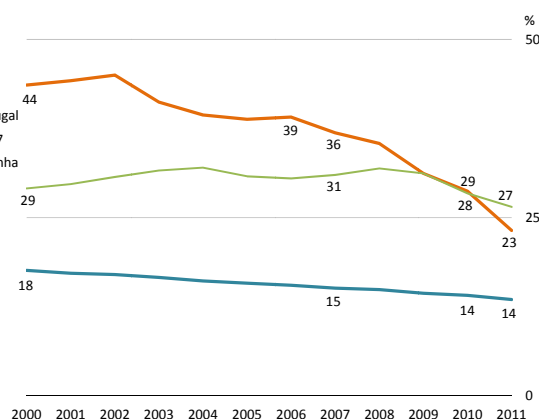
A **evolução positiva da taxa de abandono escolar precoce** nos últimos anos surge fortemente associada a dois tipos de intervenção cofinanciadas pelo QREN<sup>1</sup>: a expansão da oferta das vias profissionalizantes e os TEIP. Com efeito, tem vindo a registar-se uma diminuição acelerada dos níveis de abandono nos anos mais recentes, sobretudo na segunda metade da década. Efetivamente, entre 2007 e 2011 a taxa de abandono escolar precoce diminuiu três vezes e meia mais do que entre 2000 e 2007. A evolução deste indicador permite encarar com optimismo a meta estipulada pela Estratégia Europa 2020 (10%). Contudo, os efeitos da crise económica e o facto de um amplo conjunto de jovens (certamente aqueles que apresentam características pessoais e socioeconómicas mais complexas) continuar a abandonar a escola antes de terminar o ensino secundário, leva a questionar se as intervenções em curso serão suficientes, nos moldes em que estão definidas, para atingir a meta fixada.

**Figura 5: Taxa de abandono precoce no contexto europeu, 2011**



Fonte: Eurostat

**Figura 6: Taxa de abandono precoce, Portugal e EU 27, 2000-2011**



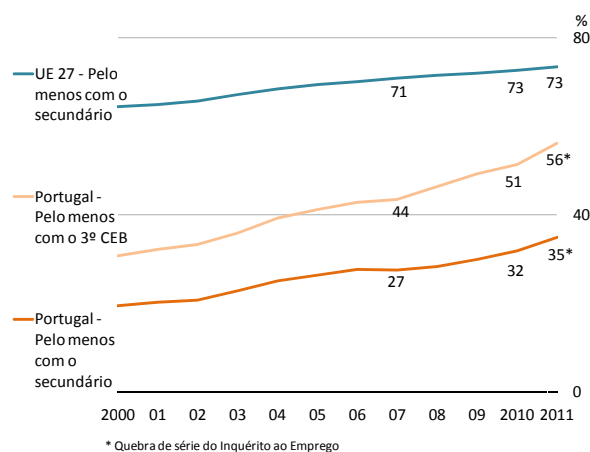
Fonte: Eurostat

O contributo do QREN para o **aumento de qualificações de nível básico e secundário da população adulta** é muito significativo, sobretudo quando se considera o baixo nível de qualificação das pessoas abrangidas em processos de formação (a maioria sem o ensino básico) e o volume de participações em processos de formação e de RVCC. Com efeito, desde 2007 até 2011, o QREN cofinanciou ações que abrangeram 174 mil formandos nos cursos EFA, 845 mil participações nas FMC e 1,34 milhões nos processos RVCC, e, a uma menor escala, 713 mil participantes em projetos para empresas ou entidades da economia social e 400 mil em formação para a Administração Pública.

<sup>1</sup> Outro tipo de contributo relevante do QREN para a redução do abandono escolar consiste nos investimentos na qualificação das escolas e na reorganização da rede escolar, fatores que influenciam as condições de ensino e aprendizagem e, por essa via, favorecem o desempenho escolar dos alunos. Refira-se ainda a relevância do Programa Escolhas para o combate ao insucesso e abandono escolar de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis. Estas intervenções não esgotam os instrumentos de combate ao abandono escolar precoce, nomeadamente, não financiadas pelo QREN, como os Percursos Curriculares Alternativos e o Programa Mais Sucesso.

Relativamente aos resultados das intervenções cofinanciadas pelo QREN no âmbito da qualificação de adultos, os efeitos do investimento efetuado são expressivos a partir de 2008 e sobretudo em 2011<sup>2</sup> (a taxa de escolaridade de nível secundário subiu de 27% em 2007 para 35% em 2011). Ainda assim, continua a ser elevada a disparidade entre a realidade portuguesa e europeia (73% em 2011), o que é explicado, em boa medida, por uma situação de partida muito desfavorável.

**Figura 7: Taxa de escolaridade de nível secundário e do 3º CEB, da população entre os 25 e 64 anos, Portugal e UE 27, 2000-2011**



Fonte: Eurostat e Instituto Nacional de Estatística

No que respeita aos objetivos de **umentar os níveis de competências** e de **ajustar a oferta à procura em termos de qualificações**, apesar dos avanços que se têm feito (p.e. a constituição do Catálogo Nacional de Qualificações), continua a haver grande margem para progresso. Por um lado, os resultados da avaliação efetuada aos TEIP revelam efeitos mais evidentes ao nível da redução do abandono escolar e da indisciplina do que ao nível do aproveitamento. Por outro, as avaliações efetuadas a diferentes modalidades formativas continuam a apontar debilidades ao nível: i) da orientação e encaminhamento de jovens e adultos para formações adequadas às suas preferências e às necessidades do tecido produtivo, ii) da identificação e antecipação de necessidades de formação e iii) dos mecanismos de articulação da estruturação da oferta formativa em conformidade com a procura de qualificações por parte do tecido produtivo de cada território.

Estas fragilidades resultam, frequentemente, numa justaposição de decisões unilaterais por parte das entidades formadoras na definição das suas ofertas formativas, em alternativa a uma coordenação e articulação conjunta na construção de um plano formativo para cada território. Este modelo conduz com, frequência, a situações de sobreposição ou lacunas de ofertas formativas em determinados territórios.

<sup>2</sup> Mesmo considerando um possível efeito de quebra de série.

#### 4. O BALANÇO DAS INTERVENÇÕES DO QREN

Instrumentos no QREN	Balanço por instrumento
Formação inicial de jovens	<p>A expansão das vias profissionalizantes, por via do aumento da procura no ensino secundário e da retenção de jovens em vias de abandono, proporcionaram um duplo efeito: a diminuição do abandono escolar e um maior ajustamento com o mercado de trabalho, ao disponibilizar qualificações de natureza técnica procuradas pelas entidades empregadoras. Esta dupla função, e consequentemente, o sucesso desta via tem passado pela capacidade de se conjugar, simultaneamente, a organização da formação centrada nas necessidades e características dos alunos (conseguindo recuperar alunos e prepará-los para uma profissão adequada ao mercado de trabalho) e na qualidade e profundidade da ligação da das entidades formadoras (nomeadamente, as escolas) ao tecido socioeconómico.</p> <p>Neste âmbito, e considerando o novo quadro institucional (com as escolas públicas a alargar a oferta de vias profissionalizantes) consideram-se factores críticos de sucesso desta intervenção os seguintes: i) uma orientação vocacional dos alunos adequada e atempada; ii) a aposta na melhoria da qualidade das aprendizagens; iii) a adaptação das escolas públicas às necessidades das vias profissionalizantes através do seu apetrechamento, do estabelecimento de novas parcerias, da introdução de novas formas de gestão e de práticas pedagógicas, da integração de professores em áreas novas, e do conhecimento e envolvimento com o mercado de trabalho; iv) a melhoria da formação em contexto de trabalho; e v) o desenvolvimento de mecanismos de apoio e acompanhamento dos trajetos dos diplomados após a conclusão dos cursos.</p> <p>Por outro lado, sob pena de segregação dos alunos pelas diferentes vias de ensino, importa equacionar a focalização das vias profissionalizantes, sobretudo do secundário, em áreas de excelência reconhecida e a criação de uma identidade própria dessa excelência. E repensar os papéis a desempenhar por cada uma das vias profissionalizantes no ensino secundário e básico, bem como a sua complementaridade. Neste âmbito, importa identificar claramente os objectivos, os grupo-alvo e a identidade de cada modalidade formativa e em que medida esse modelo consegue dar uma resposta cabal aos diferentes perfis de abandono e às necessidades do mercado de trabalho. A título exemplificativo refira-se a eventual necessidade de alargar os Cursos de Educação e Formação de Jovens – CEF ao nível secundário numa lógica de absorver os alunos com maiores problemas de insucesso.</p> <p>Os TEIP demonstraram efeitos positivos ao nível da redução do abandono e da indisciplina, mas menos evidentes ao nível da melhoria do aproveitamento, da interação com a comunidade local e da integração qualificada no mercado de trabalho. Estes resultados indiciam a necessidade de centrar a intervenção na melhoria da qualidade das aprendizagens e no desenvolvimento de trabalho em rede e em parceria com os atores locais.</p>
Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC)	<p>Para além do aumento de qualificações que estas intervenções de educação e formação de adultos produziram, os estudos efetuados apresentam resultados positivos dos processos RVCC nas aprendizagens obtidas, na vida pessoal, o facto de constituírem uma porta de entrada para outras formações (cursos de Educação e Formação de Adultos – EFA e Formações Modulares Certificadas – FMC) e a transmissão para as gerações mais novas das vantagens da qualificação escolar e/ou profissional. Por outro lado, os resultados revelam efeitos menos favoráveis na vida profissional, no caso dos RVCC, nomeadamente, na probabilidade de os participantes transitarem de uma situação de desemprego para emprego e no aumento das remunerações.</p> <p>Considera-se que o sucesso desta intervenção assenta sobretudo no nível de qualidade conferido aos processos de certificação e qualificação e da capacidade dos Centros para a Qualificação para e o Ensino Profissional – CQEP gerirem eficazmente a procura existente, nomeadamente os processos de encaminhamentos para as ofertas formativas que melhor respondam aos perfis e interesses dos candidatos e das necessidades do mercado, independentemente da entidade formadora, e posterior acompanhamento dos formandos. Esta missão depende fortemente da capacidade de estabelecer parcerias e do trabalho em rede com os atores locais.</p>
Formação com certificação escolar e/ou profissional (continua)	<p>O estudo mais recente sobre os EFA e as FMC (IST, 2012) identificou a existência de efeitos positivos na empregabilidade dos diplomados em cursos EFA e FMC, com maior ênfase para os primeiros, e concluiu que as FMC, tal como se apresentam atualmente (cada formando realiza em média dois módulos) não são suficientes para combater fragilidades mais acentuadas dos trabalhadores no que diz respeito à sua integração no mercado de trabalho. Considerando, por outro lado, que as medidas de formação longas atrasam (e podem dificultar pelo efeito de retenção em formação) a integração dos formandos no mercado de trabalho, importa refletir na solução que melhor responda a esta tensão entre formações curta vs. longa duração, e qualificação profissional vs. certificação escolar/profissional). Estas conclusões indiciam que será necessário uma forte articulação entre as modalidades EFA e FMC e um trabalho aprofundado na identificação das necessidades de formação de cada potencial formando, de forma a garantir o encaminhamento mais adequado. Ainda neste contexto, refira-se que as FMC têm dado um contributo muito limitado para a realização de percursos de qualificação completos (que conferem uma certificação escolar e/ou profissional), indiciando a necessidade de se introduzir alterações</p>

Continuação

Instrumentos no QREN	Balanço por instrumento
Formação com certificação escolar e/ou profissional (continuação)	<p>neste modelo no sentido de reforçar aquele contributo. Por fim, refira-se que a introdução em curso do sistema de créditos deverá melhorar o processo de certificação da formação profissional.</p> <p>Considerando que os resultados de diversos estudos de avaliação da formação de adultos, nomeadamente, o Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego (FEP, 2012), apontam para resultados de processo formativos mais favoráveis quando inseridos em contexto de trabalho, importa refletir sobre o modelo de formação de adultos, nomeadamente sobre quais os papéis que cada tipologia de entidade formadora (escolas, centros de formação, empresas de formação, entidades empregadoras) deve desempenhar na formação de adultos.</p>
Gestão e Aperfeiçoamento Profissional em contexto de trabalho	<p>Em termos de balanço, apesar da forte adesão das entidades empregadoras à formação associada a processos de modernização, reestruturação e inovação organizacional e de gestão das empresas, estas orientaram sobretudo os projetos para a melhoria das qualificações dos ativos empregados com reduzida ligação a projetos de modernização e inovação em curso nas entidades. No que diz respeito à formação às empresas combinada com processos de consultoria (formação-ação), foram identificados resultados significativos que se traduziram fundamentalmente em mudanças nas práticas organizativas e de gestão e na introdução de novos instrumentos de gestão. Estas mudanças ocorreram sobretudo em áreas de carácter mais instrumental e menos ao nível das competências dos empresários e das dinâmicas de inovação e reestruturação. Paralelamente, privilegiou-se a componente de consultoria em detrimento da formativa. Ambas as opções podem pôr em causa a sustentabilidade das intervenções efetuadas.</p>
Ensino Superior e Formação avançada	<p>Esta intervenção permitiu garantir um nível relevante de formação avançada (doutoramento e pós-doutoramento). Portugal tem, atualmente, uma percentagem (do total da população entre os 20 e 29 anos) de estudantes de doutoramento em ciência e tecnologia acima de muitos países da Europa (0,49% em Portugal, face a 0,39% em Espanha e 0,44% em França).</p> <p>Importa, nesta vertente, acautelar o impacto destas intervenções em termos de integração dos investigadores no mercado de trabalho, num contexto em que o sistema científico nacional e as empresas revelam dificuldades acrescidas de absorção destes profissionais e refletir sobre as áreas de apoio à formação avançada, tendo em consideração as necessidades do país.</p>
Equipamentos escolares	<p>Os investimentos da requalificação da Rede Escolar até ao 3º ciclo e da requalificação de algumas escolas do ensino secundário e superior traduziram-se na melhoria da qualidade do ensino e das condições de aprendizagem por diferentes vias: i) pela qualificação física dos espaços escolares; ii) pela concentração no mesmo espaço (através, p.e., da criação dos centros escolares) de um conjunto de recursos e valências, que permitiram a criação de dinâmicas pedagógicas relevantes; iii) pela criação de condições infraestruturais e de equipamentos necessários ao desenvolvimento das componentes práticas dos cursos profissionais; iv) pelo aumento do acesso de crianças ao pré-escolar na rede pública num horário alargado de funcionamento.</p>
Formação profissional associada a projetos de investimento privados e públicos, de modernização administrativa e de capacitação institucional	<p>Na implementação do QREN assistiu-se a uma reduzida utilização da possibilidade de associar processos formativos a projetos de investimento e a uma fraca articulação entre projetos de investimento cofinanciados pelo FEDER e projetos de formação profissional apoiados programas FSE.</p> <p>No caso do investimento privado financiado pelo FEDER, as empresas privilegiam o recurso a outros mecanismos de acesso à formação profissional (porque, em regra, são mais favoráveis), nomeadamente, com o apoio do FSE. No caso do investimento público, tem-se registado alguma dificuldade no desenvolvimento de projetos que integrem diferentes componentes, corpóreas e incorpóreas, independentemente da fonte de financiamento.</p>

Salientam-se em seguida factores críticos à generalidade das intervenções do QREN na área da formação de jovens e adultos e que influenciam de forma determinante a eficácia dessas intervenções:

- Modelos e mecanismos de planeamento e gestão da oferta de jovens e de adultos.
- Dispositivos de identificação e antecipação de necessidades de formação.
- Modelos de orientação escolar e profissional e encaminhamento para ofertas formativas de jovens adultos.
- Metodologias de aferição dos níveis de qualidade das aprendizagens e de monitorização e avaliação das entidades formadoras.
- Mecanismos de monitorização e avaliação da adequabilidade dos custos das diferentes modalidades/por formando.
- Mecanismos de envolvimento das empresas na formação numa lógica de ajustamento entre procura e oferta de formação.
- Mecanismos de tutoria da formação em contexto de trabalho como garante do desenvolvimento de competências.