

UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO

# **A FORMAÇÃO PROFISSIONAL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**O MODELO DE GESTÃO DO PROGRAMA PESSOA - ESTUDO DO CASO  
DOS CENTROS DE GESTÃO DIRECTA DE VILA REAL E BRAGANÇA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM  
GESTÃO - ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E AUTÁRQUICA

**MARIA PATROCÍNIA CORREIRA FERREIRA**



**Vila Real, 2004**

## RESUMO

O Programa Operacional Formação Profissional e Emprego – Pessoa, no âmbito do Segundo Quadro Comunitário de Apoio, assume particular interesse, não só devido à sua intervenção física, mas sobretudo pela relevância social e económica da sua intervenção regional. O Programa, caracterizado por possuir uma gestão multidimensional, procurou dar resposta à multiplicidade de cenários regionais através do apoio a acções de natureza diversificada, no âmbito da formação profissional e emprego.

O objectivo da presente investigação, procura ultrapassar a simples análise de um programa comunitário, tentando apelar à problemática da formação profissional e emprego tendo em consideração mecanismos de natureza regional. Especificamente, o estudo empírico circunscreveu-se à reflexão da formação profissional e desenvolvimento nas regiões de Alto Trás-os-Montes e Douro, avaliando o papel dos Centros de Gestão Directa (CGD) de Bragança e Vila Real. Este processo resultou do tratamento de uma base de dados fornecida pelo Observatório de Entradas na Vida Activa, resultante da inquirição dos formandos que frequentaram acções de formação, durante os anos de 1995 a 2000.

As conclusões permitiram avaliar duas dimensões de efeitos, ao nível da empregabilidade e da evolução de qualificações. Na primeira dimensão, registaram-se efeitos positivos da formação sobre a empregabilidade pela via da integração de desempregados no mercado de trabalho da região e da melhoria da situação profissional que possuíam antes de iniciar o curso de formação. Na segunda dimensão de efeitos, os beneficiários das acções avaliaram de forma positiva a contribuição da formação para a melhoria das suas qualificações e desempenhos profissionais. Conclui-se, neste estudo, que os CGD de Bragança e Vila Real são considerados *actores* activos de desenvolvimento regional, contribuindo para a promoção destas duas regiões do interior do País.

## ABSTRACT

The Professional Training and Employment Operational Program – Pessoa, created within the Second EU Support Framework is an important tool intervening not only at a physical level but also at the regional one in which it plays an important socio-economic role. Characterized by a multidimensional management, the Program tried to come up with suitable solutions for the various regional settings by implementing several actions in the field of professional training and employment.

The present research aims at doing more than just analysing an EU program. It focuses mainly on the problematic of professional training and employment giving regional mechanisms considerable attention. The empirical study centres around a reflection on professional training and development in the Alto Trás-os-Montes and Douro regions, assessing Bragança and Vila Real Direct Management Centres' role. This process was the result of a data base treatment supplied by the Entry into Active Life Observatory after inquests have been made to trainees attending professional training courses between 1995 and 2000.

Two sets of conclusions have been drawn regarding effects on the employment capacity and the qualification increase. On a first level, there were positive effects of the professional training on the employment capacity by integrating unemployed in the region's labour market and by improving their professional situation as compared to the qualification they had before attending the courses. On the second level, the trainees made a positive evaluation of the courses in what concerns their own qualifications and professional performances. As such, Bragança and Vila Real Direct Management Centres may be considered as leading *actors* in regional development.

## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2. A EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.....</b> | <b>6</b>  |
| 2.1 O SISTEMA DE EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO .....  | 6         |
| 2.1.1 HISTÓRIA DO ENSINO TÉCNICO E DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....   | 6         |
| 2.1.2 A RECONSTRUÇÃO DA FILEIRA TÉCNICA E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL INSERIDA NO SISTEMA ESCOLAR.....                             | 10        |
| 2.1.2.1 O ENSINO TÉCNICO-PROFISSIONAL.....   | 12        |
| 2.1.2.2 DA LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO AO NOVO ENQUADRAMENTO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL....                        | 13        |
| 2.1.2.3 A EXTINÇÃO DOS CURSOS TÉCNICO-PROFISSIONAIS.....   | 16        |
| 2.1.2.4 A CRIAÇÃO DAS ESCOLAS PROFISSIONAIS E O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA EDUCAÇÃO.....   | 18        |
| 2.1.3 A DIVERSIFICAÇÃO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL INSERIDA NO MERCADO DE EMPREGO .....   | 21        |
| 2.1.3.1 A FORMAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE APRENDIZAGEM .....  | 21        |
| 2.1.3.2 FORMAÇÃO PROFISSIONAL CONTÍNUA.....  | 27        |
| 2.1.3.3 O PAPEL DO IEFNA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE APRENDIZAGEM.....   | 30        |
| <b>3. A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL .....</b>   | <b>35</b> |
| 3.1 A PERSPECTIVA DIFUSIONISTA.....  | 35        |
| 3.2 A PERSPECTIVA TERRITORIALISTA.....   | 40        |
| 3.2.1 O TERRITORIALISMO ALTERNATIVO.....   | 41        |
| 3.2.2 O TERRITORIALISMO INTERPRETATIVO.....  | 45        |
| 3.2.3 O TERRITORIALISMO COMO MÉTODO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO .....   | 48        |
| <b>4. A FORMAÇÃO PROFISSIONAL E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL. UMA PROBLEMATIZAÇÃO .....</b>                  | <b>53</b> |
| 4.1 PARADIGMA DIFUSIONISTA.....  | 53        |
| 4.2 PARADIGMA TERRITORIALISTA.....   | 57        |
| 4.2.1 FORMAÇÃO “LIBERTAÇÃO”, “FUNCIONAL” E FORMAÇÃO “ANIMAÇÃO” .....   | 58        |
| <b>5. A INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA E AS POLÍTICAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL .....</b>                  | <b>62</b> |
| 5.1 PROGRAMA PESSOA: DIMENSÕES E PROBLEMAS QUE ENQUADRAM O SEU LANÇAMENTO....  | 64        |
| 5.1.1 O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO.....  | 65        |
| 5.1.2 O DESEMPREGO E AS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO.....  | 67        |
| 5.1.3 A TRANSFORMAÇÃO QUALITATIVA DOS SISTEMAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E DE EMPREGO .....                                     | 68        |
| 5.2 ANÁLISE DA COERÊNCIA DO PROGRAMA PESSOA.....   | 69        |
| 5.2.1 ESTRUTURA DO PROGRAMA .....  | 69        |
| 5.2.2 DISPOSITIVOS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA .....  | 72        |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| 5.2.2.1    | ESTRUTURAS DE GESTÃO.....  | 72         |
| 5.2.2.1.1. | O Modelo de Gestão Previsto.....   | 72         |
| 5.2.2.1.2. | Controlo e Acompanhamento.....   | 74         |
| 5.2.2.1.3. | Alterações verificadas ao modelo de gestão previsto.....   | 75         |
| 5.2.3      | DISPOSITIVOS DE FUNCIONAMENTO.....   | 77         |
| 5.2.4      | DIMENSÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA.....   | 78         |
| <b>6.</b>  | <b>ALTO TRÁS-OS-MONTES E DOURO. CARACTERIZAÇÃO E PROBLEMÁTICAS DE UMA REGIÃO DO INTERIOR. ....</b> | <b>85</b>  |
| 6.1        | INTRODUÇÃO.....  | 85         |
| 6.2        | O ENQUADRAMENTO TERRITORIAL DA REGIÃO ALTO TRÁS-OS-MONTES E DOURO.....                             | 86         |
| 6.3        | DINÂMICAS POPULACIONAIS.....   | 87         |
| 6.3.1      | POVOAMENTO E CONCENTRAÇÃO.....   | 89         |
| 6.4        | NÍVEL EDUCACIONAL.....   | 91         |
| 6.5        | CARACTERIZAÇÃO SOCIOPROFISSIONAL: ACTIVIDADE ECONÓMICA E EMPREGO.....                              | 94         |
| <b>7.</b>  | <b>A BASE DE DADOS E OS OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO.....</b>   | <b>103</b> |
| 7.1        | METODOLOGIA.....   | 103        |
| 7.2        | ANÁLISE E TRATAMENTO DA BASE DE DADOS.....   | 105        |
| 7.2.1      | DESCRIÇÃO GENÉRICA DA BASE DE DADOS E OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO.....                                 | 108        |
| <b>8.</b>  | <b>CARACTERIZAÇÃO ESTATÍSTICA DOS FORMANDOS DOS CGD DE VILA REAL E BRAGANÇA.....</b>               | <b>109</b> |
| 8.1        | CARACTERIZAÇÃO DOS EX-FORMANDOS “ANTES” E “DEPOIS” DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....                   | 116        |
| 8.1.1      | CARACTERIZAÇÃO DO GRUPO DOS EX-FORMANDOS NÃO EMPREGADOS ANTES DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....        | 117        |
| 8.1.1.1    | SITUAÇÃO DOS EX-FORMANDOS NÃO EMPREGADOS DEPOIS DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....                      | 122        |
| 8.1.1.1.1. | Não empregados que depois da formação profissional ficaram empregados.....                         | 123        |
| 8.1.1.1.2. | Não empregados que depois da formação profissional permaneceram na mesma situação.....             | 126        |
| 8.1.2      | CARACTERIZAÇÃO DO GRUPO DOS EX-FORMANDOS EMPREGADOS ANTES DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....            | 131        |
| 8.1.2.1    | EMPREGADOS QUE APÓS A FORMAÇÃO FICARAM SEM EMPREGO.....  | 132        |
| 8.1.2.2    | EMPREGADOS QUE APÓS A FORMAÇÃO MANTIVERAM O EMPREGO.....   | 133        |
| <b>9.</b>  | <b>REFLEXÕES FINAIS.....</b>   | <b>142</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>   | <b>146</b> |
|            | <b>LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....</b>  | <b>152</b> |
|            | <b>ANEXOS.....</b>   | <b>153</b> |

## ÍNDICE DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 2-1: O Sistema Escolar Português.....   | 8   |
| Quadro 2-2: Cursos de Ensino Tecnológico, por agrupamento .....  | 17  |
| Quadro 2-3: Áreas e perfis de formação: cursos das escolas profissionais .....   | 19  |
| Quadro 2-4: Número de alunos inscritos nas escolas profissionais (1989/90 - 1998/99).....  | 20  |
| Quadro 2-5: Definição Institucional da Comissão Nacional de Aprendizagem no Sistema de Aprendizagem.....                                 | 24  |
| Quadro 2-6: Referencial básico de formação.....  | 27  |
| Quadro 2-7: Definição Institucional da participação do IEF.....  | 32  |
| Quadro 3-1: Evolução das concepções do espaço.....   | 41  |
| Quadro 3-2: Prioridades estratégicas dos projectos de desenvolvimento local .....  | 51  |
| Quadro 5-1: Objectivos, princípios básicos e recursos disponíveis dos fundos estruturais .....   | 63  |
| Quadro 5-2: Decomposição da variação da população activa - taxas médias anuais de crescimento .....                                      | 65  |
| Quadro 5-3: População residente por regiões e grupos etários .....   | 65  |
| Quadro 5-4: População residente activa e inactiva (%).....   | 66  |
| Quadro 5-5: População estudante e taxas de escolarização.....  | 66  |
| Quadro 5-6: Taxas de desemprego juvenil.....   | 67  |
| Quadro 5-7: Formas de intervenção do Eixo 1 do QCA II para Portugal.....   | 69  |
| Quadro 5-8: QCA I vs QCA II - Estrutura comparada dos apoios à Formação e ao Emprego.....  | 70  |
| Quadro 5-9: Estrutura de objectivos do Programa Pessoa (objectivos gerais e objectivos específicos).....                                 | 71  |
| Quadro 5-10: Acções do Ministério da Qualificação e do Emprego com impacto sobre a gestão, prioridades e financiamento do Programa ..... | 76  |
| Quadro 5-11: Novas orientações do sistema de gestão da vertente FSE do QCA II - sínteses.....  | 77  |
| Quadro 5-12: Despesa do FSE na Formação Profissional e Emprego (1994-1999) (unidade: 10 <sup>3</sup> euros).....                         | 79  |
| Quadro 5-13: Estrutura Financeira do Programa Pessoa, por sub-programa (%).....  | 79  |
| Quadro 5-14: Execução Financeira 1994-1999 (unidade: 10 <sup>3</sup> euros).....   | 80  |
| Quadro 5-15: Níveis de incidência do Programa Pessoa, segundo os principais públicos -alvo abrangidos .....                              | 82  |
| Quadro 5-16: Principais públicos -alvo abrangidos pelo Programa PESSOA .....   | 83  |
| Quadro 6-1: Evolução recente da população residente, entre 1981 e 2001 .....   | 87  |
| Quadro 6-2: Densidade populacional - 1991, 2001 e variações.....   | 89  |
| Quadro 6-3: Taxa de envelhecimento, entre 1991 e 2001.....   | 90  |
| Quadro 6-4: Estrutura etária da população residente, entre 1991 e 2001.....  | 90  |
| Quadro 6-5: Taxa de analfabetismo, em 2001 e 1991 .....  | 91  |
| Quadro 6-6: Grau de escolaridade da população residente, em 2001.....  | 93  |
| Quadro 6-7: Taxa de actividade entre 1991 e 2001.....  | 94  |
| Quadro 6-8: Trabalhadores por conta de outrem, segundo o sector de actividade, em 2001.....  | 95  |
| Quadro 6-9: Empresas com sede na região, segundo a actividade económica, em 2001 .....   | 97  |
| Quadro 6-10: Ganho Médio Mensal dos Trabalhadores por Conta de Outrem (unidade: euros).....  | 97  |
| Quadro 6-11: Taxa de desemprego (em sentido lato), entre 1991 e 2001.....  | 99  |
| Quadro 6-12: População desempregada, segundo a situação e género, em 1991 e 2001.....  | 100 |
| Quadro 8-1: Distribuição dos ex-formandos, por entidade formadora e ano de formação.....   | 109 |
| Quadro 8-2: Distribuição dos ex-formandos por entidade formadora, áreas de formação e género.....  | 110 |
| Quadro 8-3: Síntese da análise bivariada entre as áreas de formação e o tipo de modalidade.....  | 111 |
| Quadro 8-4: Distribuição dos ex-formandos por entidade formadora, segundo a idade e o tipo de modalidade de formação .....               | 111 |
| Quadro 8-5: Distribuição dos ex-formandos, por entidade formadora segundo o grau de ensino e género.....                                 | 112 |
| Quadro 8-6: Distribuição dos ex-formandos por entidade formadora segundo o grau de ensino e grupo etário.....                            | 113 |
| Quadro 8-7: Distribuição dos ex-formandos por entidade formadora segundo o grau de ensino e tipo de formação.....                        | 114 |

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 8-8: Avaliação dos aspectos da formação profissional.....  | 115 |
| Quadro 8-9: Situação Profissional dos ex-formandos antes da formação profissional, por entidade formadora.....  | 116 |
| Quadro 8-10: Distribuição das categorias de ex-formandos não empregados antes da formação profissional, por género.....   | 118 |
| Quadro 8-11: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes da formação profissional, segundo o grupo etário.....   | 119 |
| Quadro 8-12: Distribuição dos ex-formandos não empregados por tipo de modalidade de formação.....   | 120 |
| Quadro 8-13: Distribuição dos ex-formandos não empregados por categorias de grau de ensino.....   | 121 |
| Quadro 8-14: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes da formação profissional segundo as razões para frequentar o curso de formação profissional.....          | 121 |
| Quadro 8-15: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes da formação profissional e sua situação depois da formação profissional.....                              | 122 |
| Quadro 8-16: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes da formação profissional e formandos empregados, por género e sub-categoria.....                          | 123 |
| Quadro 8-17: Situação profissional dos ex-formandos não empregados antes e empregados depois da formação profissional, segundo o tipo e modalidade da acção.....          | 124 |
| Quadro 8-18: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes e empregados depois da formação profissional, relativamente ao tempo de demora na procura de emprego..... | 125 |
| Quadro 8-19: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes e depois da formação profissional.....  | 126 |
| Quadro 8-20: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes e após a formação de acordo com o conhecimento de apoios.....   | 127 |
| Quadro 8-21: Dificuldades na procura de emprego por parte dos ex-formandos não empregados antes e depois da formação.....   | 127 |
| Quadro 8-22: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes e depois da formação profissional, por NUT de residência.....   | 128 |
| Quadro 8-23: Resultados do teste estatístico ANACOR.....  | 129 |
| Quadro 8-24: Scores do teste ANACOR.....  | 130 |
| Quadro 8-25: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da realização da formação profissional, por género.....  | 131 |
| Quadro 8-26: Dificuldades na procura de emprego para os formandos que perderam o emprego depois da formação profissional.....   | 133 |
| Quadro 8-27: Dificuldades na procura de emprego para os formandos que perderam o emprego depois da formação, segundo o tipo de modalidade.....                            | 133 |
| Quadro 8-28: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação profissional.....  | 134 |
| Quadro 8-29: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação profissional, segundo o seu nível de qualificação actual e tipo de modalidade.....       | 135 |
| Quadro 8-30: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação profissional, por tipo de vínculo à entidade patronal.....                               | 135 |
| Quadro 8-31: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação profissional, por categoria salarial.....  | 137 |
| Quadro 8-32: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação, por dimensão da empresa e categorias salariais.....                                     | 138 |
| Quadro 8-33: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação, segundo a avaliação da relação entre o trabalho actual e a formação frequentada.....    | 139 |
| Quadro 8-34: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação, segundo o grau de satisfação do emprego.....  | 139 |
| Quadro 8-35: Resultado do teste de Friedman sobre as variáveis de satisfação dos ex-formandos antes e depois da formação profissional.....                                | 140 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 2-1: Organograma do sistema escolar segundo a Lei n.º 46/86.....   | 14  |
| Figura 5-1: Níveis de controlo do Programa Pessoa.....                    | 73  |
| Figura 6-1: Densidade populacional por concelho, em 2001 .....            | 89  |
| Figura 6-2: Índice de envelhecimento por concelho, em 2001 .....          | 91  |
| Figura 6-3: Taxa de analfabetismo, em 1991.....                           | 912 |
| Figura 6-4: Taxa de analfabetismo, em 2001.....                           | 912 |
| Figura 6-5: Distribuição das taxas de ensino médio/superior, em 2001..... | 94  |
| Figura 6-6: Taxa de actividade, em 2001.....                              | 95  |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 6-1: Taxa de variação da população.....                                     | 88 |
| Gráfico 6-2: Trabalhadores por conta de outrem, segundo o sector de actividade..... | 96 |
| Gráfico 6-3: Ganho médio mensal dos trabalhadores, por sector de actividade.....    | 98 |



## ABREVIATURAS

|               |  |
|---------------|--|
| <b>ATM.D</b>  | Alto Trás-os-Montes e Douro                                  |
| <b>ATM</b>    | Alto Trás-os-Montes  |
| <b>CC/FSE</b> | Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu              |
| <b>CAP</b>    | Confederação dos Agricultores de Portugal                    |
| <b>CGD</b>    | Centros de Formação Profissional de Gestão Directa           |
| <b>CGP</b>    | Centros de Formação Profissional de Gestão Participada       |
| <b>CGTP</b>   | Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses             |
| <b>CNA</b>    | Comissão Nacional de Aprendizagem                            |
| <b>CNFM</b>   | Centro Nacional de Formação de Monitores                     |
| <b>CPES</b>   | Ciclo Preparatório do Ensino Secundário                      |
| <b>CRA</b>    | Comissões Regionais de Aprendizagem                          |
| <b>CT</b>     | Comissões Técnicas   |
| <b>DAFSE</b>  | Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu        |
| <b>DGDR</b>   | Direcção Geral de Desenvolvimento Regional                   |
| <b>DGEFP</b>  | Direcção Geral do Emprego e da Formação Profissional         |
| <b>DL</b>     | Decreto-Lei  |
| <b>DN</b>     | Despacho Normativo   |
| <b>DSA</b>    | Direcção de Serviços de Aprendizagem                         |
| <b>ETP</b>    | Ensino Técnico Profissional                                  |
| <b>FDMO</b>   | Fundo de Desenvolvimento de Mão-de-Obra                      |
| <b>FEDER</b>  | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional                    |
| <b>FIEQ</b>   | Programa de Formação e Integração Empresarial de Quadros     |
| <b>FP</b>     | Formação Profissional  |
| <b>FSE</b>    | Fundo Social Europeu   |
| <b>GT</b>     | Grupos Técnicos  |
| <b>IEFP</b>   | Instituto de Emprego e Formação Profissional                 |
| <b>IFPA</b>   | Instituto de Formação Profissional Acelerada                 |
| <b>IGF</b>    | Inspeção-Geral de Finanças                                   |
| <b>INOFOR</b> | Instituto para a Inovação na Formação                        |
| <b>LBSE</b>   | Lei de Bases do Sistema Educativo                            |
| <b>ME</b>     | Ministério da Educação                                       |
| <b>MQE</b>    | Ministério da Qualificação e do Emprego                      |
| <b>MT</b>     | Ministério do Trabalho                                       |
| <b>NAT</b>    | Núcleo de Apoio Técnico                                      |
| <b>NUT</b>    | Nomenclatura de Unidades territoriais para fins estatísticos |
| <b>OCDE</b>   | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos   |
| <b>OEVA</b>   | Observatório de Entradas na Vida Activa                      |
| <b>PME's</b>  | Pequenas e Médias Empresas                                   |
| <b>PRN</b>    | Plano Rodoviário nacional                                    |

|                |                                      |
|----------------|--------------------------------------|
| <b>QCA</b>     | Quadro Comunitário de Apoio          |
| <b>QCA I</b>   | Primeiro Quadro Comunitário de Apoio |
| <b>QCA II</b>  | Segundo Quadro Comunitário de Apoio  |
| <b>QCA III</b> | Terceiro Quadro Comunitário de Apoio |
| <b>SA</b>      | Sistema de Aprendizagem              |
| <b>SFP</b>     | Serviço de Formação Profissional     |
| <b>TCO</b>     | Trabalhadores por Conta de Outrem    |
| <b>TCP</b>     | Trabalhadores por Conta Própria      |
| <b>UE</b>      | União Europeia                       |
| <b>UGT</b>     | União Geral de Trabalhadores         |
| <b>UNIVA's</b> | Unidade de Inserção na Vida activa   |

## 1. INTRODUÇÃO

O Programa Operacional Formação Profissional Emprego-Pessoa é, no âmbito do Segundo Quadro comunitário de Apoio, a maior intervenção operacional do Fundo Social Europeu, dirigida prioritariamente ao financiamento de acções no domínio das políticas de Emprego e Formação Profissional (Gomes, 1998). Num quadro determinado por acelerados processos de mutação económica e social, decorrentes do processo de globalização da economia, Portugal ainda apresenta valores elevados de população empregada que possui apenas o nível básico de escolaridade, valores estes diferenciados regionalmente.

Este programa assume particular interesse, não só pela sua dimensão física, mas, sobretudo, pela relevância social e económica da sua intervenção regional. Por outro lado, na opinião de Gomes (1998), o Programa também se caracteriza por possuir uma *gestão multidimensional*, já que objectiva dar resposta à multiplicidade de cenários regionais, bem como se destina a apoiar acções de natureza diversificada, que vão desde intervenções do domínio da formação profissional e emprego, à elaboração de estudos, edificação e equipamento de infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento das acções formativas.

A análise das relações entre a formação profissional e o desenvolvimento específico de cada região, tem estado ausente da avaliação das disparidades regionais de desenvolvimento em Portugal. É, neste sentido, que esta dissertação de mestrado procura ultrapassar a simples análise de um Programa comunitário, tentando fazer um apelo à problemática da formação profissional e emprego tendo em consideração os mecanismos de natureza regional, através da promoção do desenvolvimento das regiões do interior. Especificamente, o estudo circunscreveu-se à reflexão da formação profissional e desenvolvimento regional nas NUT<sup>1</sup> Alto Trás-os-Montes e Douro. Para além de uma activa relação pessoal com estas regiões, a escolha passou também pelo pré-conhecimento de um conjunto de forças (condições sociais, económicas e geográficas) que propiciam uma abordagem interessante da problemática da formação e do desenvolvimento.

Desta forma, tendo em conta os contextos da pesquisa, consideram-se prioritários os seguintes objectivos:

- Caracterizar a evolução histórica do sistema e das práticas de formação profissional em Portugal;

---

<sup>1</sup> Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins estatísticos.

- Rever a literatura sobre a problemática da formação profissional e o desenvolvimento regional;
- Avaliar a incidência do Programa Pessoa nas regiões de Alto Trás-os-Montes e Douro.

É, relativamente ao último objectivo que avalia a possibilidade deste sistema de formação profissional desempenhar um papel activo nos processos de reconversão socioeconómica deste contexto territorial, que ressaltam algumas questões que se gostariam de ver respondidas ao longo deste estudo:

- Quais as características das acções de formação e quais as características dos indivíduos que as frequentam? Quais os motivos que conduzem à sua frequência? Estes motivos estão ou não relacionados com problemas regionais?
- Quais os fluxos que se geram depois da obtenção da formação, nomeadamente, entre emprego, desemprego e inactividade e como se desenvolvem essas trajectórias?
- Terá a formação contribuído para reduzir assimetrias e desequilíbrios regionais, no mercado de trabalho? Qual o seu papel no que diz respeito à integração profissional?
- Se o Programa Pessoa contribuiu para o aumento das hipóteses ao nível do emprego, estará este aumento relacionado com o acréscimo de qualificações por parte dos formandos? Uma vez empregados, verificam-se diferenças significativas nos modos de inserção no emprego? Como se traduzem em termos de qualidade e na transformação das relações de emprego? Quais os sectores que absorvem esta mão-de-obra?

Com a pretensão de dar resposta às questões referidas, a metodologia que sustenta este estudo insere, para além das componentes próprias da pesquisa teórica, um conjunto de elementos condutores de análise empírica. Na globalidade, a estrutura metodológica seguida comporta os seguintes domínios e elementos:

- Pesquisa bibliográfica, centrada nas problemáticas do ensino, da formação, da promoção do desenvolvimento regional, com ênfase para as questões conceptuais de modelos teóricos, das suas políticas e seus programas de gestão e posterior avaliação;
- Recolha de informação estatística e legislativa necessária;

- Levantamento da informação necessária sobre a estrutura e funcionamento do sistema de formação profissional no âmbito do programa Pessoa, através de inúmeros contactos realizados às seguintes instituições: Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) - Delegação Central (Lisboa), Delegação Norte (Porto) e Delegações Regionais (Vila Real, Bragança e Chaves), Observatório do Emprego e Formação Profissional - Serviços e Estudos, Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (*ex* Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu), Programa Operacional de Emprego e Formação Profissional - estrutura de apoio técnico e Direcção Geral de Desenvolvimento Regional - Direcção de Serviços e Estudos;
- Tratamento de informação e preparação de quadros, gráficos e mapas adequados a uma compreensão e visualização mais clara e objectiva dos fenómenos avaliados;
- Reflexão sobre os resultados alcançados.

Para atingir os objectivos atrás enunciados e depois de explicitada a metodologia seguida, estruturou-se o desenvolvimento da dissertação da seguinte forma: uma apresentação geral, oito capítulos, e anexos.

Após uma introdução, o segundo capítulo é constituído por uma análise detalhada de todos os períodos históricos até à actualidade, estudando-se a evolução das políticas e das práticas de formação profissional em Portugal. Ilustra-se, deste modo, como a sua importância se foi acentuando, como as suas formas de organização e as suas estruturas se foram modificando e o papel que a formação profissional representa para os actores do mundo laboral. Desta forma, a literatura teórica consultada serviu fundamentalmente para a construção de um referencial de evolução nas formas de organização e dos modelos de gestão das políticas e práticas de formação profissional até à actualidade. Este capítulo analisa vários períodos: no sub-capítulo 1 aborda-se a história do ensino técnico e da formação profissional inserida no sistema escolar, designadamente, o ensino técnico-profissional e sua extinção, o ensino tecnológico, a Lei de Bases do Sistema Educativo e a criação de escolas profissionais; no sub-capítulo 2, analisa-se a outra vertente da formação profissional inserida no mercado de emprego, formação profissional inicial, sistema de aprendizagem e formação contínua.

A pertinência do debate em torno das articulações dos sistemas escolar/mercado de emprego remeteu para a perspectiva que atribui à formação profissional intervenções escolares ou extra-escolares com objectivos de preparação inicial de jovens e adultos

(activos ou não) para o exercício de uma profissão qualificada ou técnica de nível não superior e de aperfeiçoamento dos activos, mostrando o papel do IEFP na construção do Sistema de Aprendizagem.

O capítulo 3 procura efectuar um levantamento das principais perspectivas em torno da promoção do desenvolvimento regional, realçando dois paradigmas considerados fundamentais: difusionista e territorialista. Procurou-se com o estudo destes paradigmas afirmar a oportunidade das regiões (re)formularem o conteúdo do seu processo de desenvolvimento.

O capítulo 4 estabelece uma relação com base nos principais paradigmas de desenvolvimento e a formação profissional. Constituindo-se o território como actor de todo o processo, é fundamental a interacção estreita entre medidas de formação profissional e de desenvolvimento regional, assumindo-se as instâncias locais como actores activos de desenvolvimento. É fundamental que o desenvolvimento regional se oriente, quer para a criação de novos postos de trabalho, quer para a qualificação dos mesmos e dos já existentes com vista à valorização dos recursos humanos. A formação profissional permite a todos os indivíduos o desenvolvimento de todas as suas capacidades, munindo-os de instrumentos críticos para uma inserção adequada na vida activa local, tornando-os interlocutores válidos no desenvolvimento local. Neste sentido é imprescindível pugnar por uma formação para o desenvolvimento regional (Parente e Veloso, 1991).

O capítulo 5 tem como objectivo apresentar o Programa Pessoa que financiou exclusivamente acções nos domínios das políticas de emprego e da formação profissional durante o segundo Quadro Comunitário de Apoio, através de uma análise das dimensões e problemas que enquadraram o seu lançamento e uma avaliação da sua coerência e pertinência. A realidade do programa Pessoa referenciada neste capítulo constitui terreno adequado para reflectir sobre os níveis da relação formação profissional/potencial de desenvolvimento regional. Este tipo de análise apresenta duas vantagens particulares no caso português: 1) potenciação de recursos à escala regional através do envolvimento de um leque alargado de intervenientes; 2) reforço da capacidade de resposta no plano de produção de qualificações.

Finalizando a exposição dos capítulos que sustentam a problemática do desenvolvimento regional na formação profissional, procura-se caracterizar o Programa Pessoa incidente numa realidade específica, a região constituída pelas NUT Alto Trás-os-Montes e Douro - capítulos 6, 7 e 8.

No capítulo 6, dá-se especial atenção à observação da diversidade de características que estruturam o território e distinguem os seus residentes, ligadas às comunicações e infra-estruturas, às dinâmicas populacionais, às dinâmicas educacionais e para finalizar, a caracterização da actividade económica e consequentes efeitos a nível do emprego na região. Para conhecer o “estado” de desenvolvimento de Alto Trás-os-Montes e Douro, e uma vez que estas são um dado em permanente transformação, o conhecimento dos factores que as caracterizam e dos seus comportamentos assumem-se de extrema importância.

Com os capítulos 7 e 8, no sentido de se atingirem os objectivos propostos numa abordagem regional à problemática da formação e consequente inserção dos formandos no mercado de emprego, realiza-se uma avaliação empírica à base de dados recolhida pelo Observatório de Entradas na Vida Activa, dos ex-formandos dos Centros de Gestão Directa de Vila Real e Bragança. A possibilidade do sistema de formação profissional desempenhar um papel activo nos processos de reconversão socioeconómica das regiões em estudo, dependerá da configuração local do dispositivo de formação do programa Pessoa e da dinâmica do sistema local de emprego daí resultante. Na análise desta dinâmica observar-se-á atentamente os fluxos que se geram, surgindo associados à divisão dos ex-formandos em dois grupos, face à situação profissional que possuíam antes de frequentarem a formação profissional. A alteração ou a manutenção desta situação vai servir de ponto de partida para avaliar o duplo objectivo do Programa Pessoa – formação e emprego. Sobre a formação, pela via do aumento das qualificações; melhoria dos desempenhos profissionais; e, evolução das estruturas de formação. Sobre o emprego, pela via de inserção no mercado de trabalho de jovens e desempregados e manutenção dos postos de trabalho.

No último capítulo, identificam-se uma série de reflexões finais e avançam-se com um conjunto de recomendações e limitações encontradas no decorrer do trabalho, finalizando com a apresentação de algumas vias para investigação futura.

## **2. A EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 O SISTEMA DE EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

#### **2.1.1 História do Ensino Técnico e da Formação Profissional**

Na história da formação profissional, tal como a do ensino, Portugal através da intervenção pombalina (séc. XVIII) foi pioneiro na criação de um sistema escolar que estruturou percursos e progressões escolares. Foram criadas instituições de ensino técnico, denominadas por “aulas”, merecendo referência as do comércio que marcaram significativamente a actividade do sector.

Apesar desta primeira experiência destinada a colmatar a *deficiente formação dos comerciantes portugueses* (OEFP, 2001b: 69), só em meados do século XIX se assistiu às primeiras manifestações que se traduziram na legislação de 1852 que instituiu o ensino técnico industrial e o ensino técnico agrícola. Foi criada a primeira escola industrial no Porto pela Associação Industrial Portuense, em 1852. Este ensino técnico, industrial e comercial, foi-se alargando e sofrendo sucessivas reformas em 1864, 1884, 1886, 1891, 1893 e 1898 (CEDEFOP, 1999). Em 1891 existiam vinte e oito escolas técnicas.

A grande reforma do ensino técnico tem lugar em 1948 e perdura até finais dos anos 70. Grácio (1986), atribui esta criação do ensino técnico a um acto de voluntarismo político tendente a abrir o sistema político e a mobilizar esforços de industrialização. Segundo OEFP (2001b), a aposta na construção de escolas industriais e comerciais contribui de forma decisiva para o crescimento da sua procura.

O ensino superior não básico, secundário e médio tinham um “tronco” comum de quatro anos (ensino primário), bifurcando-se, posteriormente, em duas vias bem distintas - a técnica e a liceal. Nesta orgânica, o ensino secundário técnico constituía um ramo de ensino paralelo ao ensino liceal, sendo ministrado nas escolas industriais e comerciais e dando acesso aos institutos industriais e comerciais.

O ensino liceal era ministrado em estabelecimentos próprios e dava acesso à universidade. Segundo Freitas (1991: 546), *as escolas industriais e comerciais preparavam*



*técnicos especializados de bom nível, os institutos formavam os técnicos intermédios sem grau superior; as universidades preparavam os técnicos de nível superior.*

Segundo Grácio (1986), a vertente profissional assumida pelo sistema educativo contribuiu para uma divisão entre as classes dominadas e dominantes. As primeiras, tendo em vista a necessidade de um emprego a curto prazo, tendiam em se aproximar do mundo do trabalho (o que reproduzia as desigualdades sociais no acesso à educação); e, as segundas orientavam-se para o ensino liceal que é vocacionado para a continuação dos estudos no ensino superior. De acordo com Freitas (1991: 547), *...não havia, pois, liberdade de escolha nem igualdade de oportunidades à entrada da escola; e o ensino técnico começou a ostentar marcas classistas e sociais que o desprestigiavam.* Outro aspecto negativo do ensino técnico consistia na formação de técnicos especializados em áreas restritas, que promovia *... uma formação de espectro estreito que não permitia ao técnico adaptar-se a novas situações e acompanhar o progresso tecnológico como agente de mudança.*

Apesar do esforço da reforma de 1948, na década de 60 diversas condições económicas e sociais tornaram evidente a insuficiência quantitativa da formação profissional (gerada no sistema educativo):

- Acréscimo na necessidade de mão-de-obra especializada por parte da indústria;
- Acréscimo do êxodo rural;
- Aumento da vaga de emigração, com recrutamento militar para a guerra das colónias que se iniciava (IEFP, 1994; CEDEFOP, 1999).

Foi desenvolvida uma nova intervenção, sob tutela da área governativa correspondente ao trabalho - Ministério das Corporações e Previdência Social, e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) com a criação, em 1962, do Fundo de Desenvolvimento de Mão-de-Obra<sup>2</sup> (FDMO) financiado por participações do Fundo do Desemprego e das Empresas, constituindo o suporte financeiro do novo sistema. Para elevar o nível profissional dos trabalhadores foi criado, no mesmo ano, o Instituto de Formação Profissional Acelerada (IFPA) direccionado para a formação de adultos (CEDEFOP, 1999).

No âmbito da FMDO, foi criada em 1964, a Divisão da Formação Profissional e, em 1965, o Centro Nacional de Formação de Monitores (CNFM). No fim da década de 60, existiam na rede de centros de formação treze unidades. Para proceder à coordenação e

---

<sup>2</sup> Orientado para a reconversão de adultos desempregados.

centralização dos diversos serviços de formação profissional foi criado, em 1968, o Serviço de Formação Profissional (SFP), funcionando na dependência do FDMO e integrando o IFPA, CNFM e a Divisão da Formação Profissional.

Segundo IEFP (1994), até ao período que antecedeu a revolução de Abril de 1974, a formação profissional conheceu duas vertentes institucionais. A primeira era ministrada através do ensino técnico alternativo ao ensino liceal e a segunda através do IFPA. Com a reforma de Veiga Simão, em 1973 (Lei n.º 5/73), parecia que o sistema iria ser melhorado. Prolongou-se o tronco comum por mais dois anos, dando-se a esta segunda fase o nome de ciclo preparatório do ensino secundário (CPES) e protelou-se o momento de opção entre o ensino técnico e liceal para os 12-13 anos. Com estas medidas, Veiga Simão pretendia ultrapassar o carácter aristocrático do ensino universitário, alargando o ensino superior a outras regiões do País, de acordo com as características e carências regionais. A estrutura de ensino proposta demonstrava uma preocupação pela formação técnico-profissional. O primeiro ciclo de ensino oferecia orientação vocacional, apesar de ainda se encontrar centrado numa formação geral e unificada. Mais diversificado, o segundo ciclo, orientava para o prosseguimento dos estudos ou para a inserção na vida activa. As escolas especializadas exemplificavam o empenho pela qualificação e diversificação de formação de mão-de-obra especializada para o mercado de trabalho. O ensino politécnico promovia o desenvolvimento a nível de quadros superiores intermédios.

**Quadro 2-1: O Sistema Escolar Português**

| 6 anos              |                    | 6 anos             |                       |    |                    |          |                     |
|---------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|----|--------------------|----------|---------------------|
| ENSINO BÁSICO       |                    | ENSINO SECUNDÁRIO  |                       |    |                    |          |                     |
| Primária            | CPES               | Curso Geral        |                       |    | Curso Complementar |          |                     |
| 1-2-3-4             | 5-6                | 7º                 | 8º                    | 9º | 10º                | 11º      | 12º                 |
| <b>TRONCO COMUM</b> | 1ª área vocacional | 1ª área vocacional | área única vocacional |    | C. fraca           | C. fraca | Via de ensino       |
|                     | 2ª área vocacional |                    |                       |    | C. média           | C. média |                     |
|                     | 3ª área vocacional | 2ª área vocacional |                       |    | C. forte           | C. forte | Via profissionaliz. |

c) Universidade d) Vida activa

Fonte: Freitas (1991)

Veiga Simão pretendia reorganizar o sistema educativo, sobretudo na vertente formação profissional. Empenhou-se pelo ensino técnico-profissional, profissional e profissionalizante, na via do ensino secundário e superior ou extra-escolar, preocupando-se em dotar o país de técnicos e profissionais capazes de responder às exigências económicas e sociais. Na verdade, o sistema educação/formação não foi melhorado. Segundo Freitas (1991), não chegou a propor uma reforma que atribuísse ao ensino tecnológico e profissional uma identidade própria aberta à reconversão e à mudança que envolvia todo o tecido empresarial e tecnológico.

No entanto, a reforma de Veiga Simão é um marco importante na política educativa do antigo regime. A Revolução de 25 de Abril de 1974 encontrou o sistema de ensino em fase de renovação profunda, implementada pela anterior reforma. As reformas educativas pretendidas no período de democratização do país reflectiram-se essencialmente em **três níveis**. O **primeiro**, consistiu na conversão do ensino médio em superior<sup>3</sup>, transformando os institutos industriais e comerciais em escolas superiores. Esta reconversão visava a democratização do ensino superior a todas as classes, especialmente às menos favorecidas e/ou trabalhadoras, assegurando-lhes a promoção da sua vida profissional. No **segundo** nível, procedeu-se à unificação do ensino secundário. Esta medida, embora pretendesse evitar especializações prematuras e reduzir a imagem de discriminação favorecendo a igualdade de oportunidades, *originou o desmantelamento dos mecanismos de Formação Profissional escolar existentes, sem que se tivessem criado sistemas alternativos em sua substituição* (IEFP, 1994: 96). O **último** nível reflecte-se ao nível da gestão das escolas. O modelo de gestão dos estabelecimentos de ensino introduziu a participação de pessoal docente, técnico, administrativo, auxiliar e discente. Este modelo, para além de inovador, impôs-se como estrutura de continuidade a todas as reformas.

Segundo Pedroso (1998), este ciclo de políticas havia privilegiado a estruturação de um modelo educativo baseado numa formação escolar polivalente e prolongada. Por outro lado, o aumento do número de candidatos ao ensino superior esteve na base da crise de legitimidade deste sistema, uma vez que este se fechava no topo da escolaridade.

---

<sup>3</sup> DL n.º 830/74 e DL n.º 313/75.

Com efeito, os finais da década de 70 são marcados pela conjugação de três factores que implicam disfunções no sistema educativo português e contribuem para a situação de crise (IEFP, 1993; Pedroso, 1998):

- Selectividade na base do sistema escolar causadora do abandono escolar precoce combinado com níveis de insucesso escolar no ensino básico e preparatório;
- Ausência de formação orientada para a qualificação profissional, a nível não superior, originada pelo desmantelamento dos mecanismos de formação profissional;
- Incapacidade de absorção, pelo ensino superior, dos contingentes cada vez mais elevados que percorrem todo o ensino secundário sobretudo a partir de medidas de selecção que passaram a ser impostas no fim da trajectória escolar de nível secundário.

Alguns responsáveis pelos estabelecimentos de ensino aperceberam-se da situação em que se encontrava o tecido empresarial português, começando a sentir necessidade de ministrar uma formação geral e científico-tecnológica adequada. A resposta à realidade sentida começa a ser desenhada nos finais da década de 70, passando-se de uma situação de inexistência de actividade formativa e sistema integrado de formação profissional para uma situação de diversas formas de qualificação profissional.

### **2.1.2 A Reconstrução da Fileira Técnica e a Formação Profissional inserida no Sistema Escolar**

Pode-se referir que a política educativa da segunda metade da década de 70 se caracterizou por uma manifesta vontade de retomar um exercício educativo de formação técnico-profissional. A resposta à situação do fim desta década passou pela progressiva visibilidade da necessidade de investimento nos sectores de formação profissional e educação e diversificação de medidas dentro do sistema de formação, quer em contexto escolar ou fora deste.

No início dos anos 80, verificam-se as primeiras acções de reconfiguração e desenvolvimento do sistema de formação profissional. Neste domínio, desenvolveu-se um conjunto de projectos ao abrigo de acções experimentais:

1. Criação de “cursos piloto” de formação profissional, organizados pela Casa Pia de Lisboa, em 1979<sup>4</sup>. Estes colocam a tónica na oferta alternativa de escolaridade para jovens com dificuldades;
2. Lançamento de uma acção piloto de iniciativa de coordenação entre o Ministério da Educação (ME) e o Ministério do Trabalho (MT), com início num grupo restrito de empresas de Lisboa e alargado posteriormente para a região Norte e Centro.

Estas duas significativas intervenções dariam origem aos cursos tecnológicos, nomeadamente com a (Ribeiro e Travassos, 1998):

- Formação em alternância, com ligação do sistema escolar às empresas;
- Equivalência escolar no final do ciclo de formação (com semelhanças da experiência na Casa Pia de Lisboa).

Na gestão deste sistema de formação, permaneceu a cooperação entre duas autoridades públicas, sendo entregues ao ME a responsabilidade pela formação de base dos jovens e ao MT a criação de condições financeiras para o desenvolvimento do programa formativo, nomeadamente, através do funcionamento duma comissão de formação que viabiliza os subsídios e o acompanhamento da empregabilidade dos formandos (IEFP, 1993).

Pode-se concluir que o esforço de construção de uma fileira profissionalizante nasce devido a uma tentativa de resposta face a imperativos de natureza diversa (Azevedo, 1991):

- Natureza política, com a resolução de legitimação do sistema e de respostas às exigências de uma proximidade do sistema educativo português face ao dominante na Comunidade Europeia;
- Natureza económica, com a aposta na qualificação da mão-de-obra que respondesse às exigências de modernização do tecido empresarial;
- Natureza social, com a redução da taxa de desemprego estrutural juvenil.

---

<sup>4</sup> Estes cursos, segundo DN n.º 9-P/80, destinavam-se a menores com mais de 14 anos com dificuldades de inserção no ensino formal e jovens com habilitações escolares iguais ou inferiores à escolaridade obrigatória.

### 2.1.2.1 O Ensino Técnico-Profissional

Em 1983, através do Prof. José Augusto Seabra, verificou-se uma nova tentativa para relançar o ensino técnico através do lançamento do Ensino Técnico Profissional (ETP). O DN n.º 194-A/83 pretendia institucionalizar uma política de acção assente numa estrutura de ensino profissional, através de um plano de emergência para a reorganização do ensino técnico que permitisse a satisfação das necessidades do país, em mão-de-obra qualificada, bem como a prossecução de uma política de emprego para os jovens. Esta criação correspondeu à primeira experiência de, a um nível pós-escolaridade básica, organizar formações de forma sistemática e intencional, no interior do sistema de ensino (OEFP, 2000a).

O grau de intervenção do ETP é o da formação posterior ao cumprimento do 9º ano de escolaridade, através da criação de dois tipos de cursos: **cursos técnico-profissionais** com duração de três anos (correspondentes ao 10º, 11º e 12º ano de escolaridade); e, **cursos profissionais**, com duração de um ano acrescido de um estágio de seis meses em empresa.

Os **primeiros**, curricularmente organizados com forte componente técnica e tecnológica, atribuíam um diploma de estudos do ensino secundário e conferiam qualificação profissional. Estes cursos formavam técnicos intermédios, ainda hoje muito reivindicados pelo mercado de emprego ao sistema de ensino. Os **segundos**, embora não oferecendo equivalência escolar, conferiam uma preparação para a inserção na vida activa e a formação de trabalhadores qualificados<sup>5</sup>.

Este processo conferiu uma dimensão nova ao sistema educativo. Segundo Freitas (1991: 549) estavam *lançados os dados para uma reforma educativa, que nos permitiria recuperar os anos perdidos e relançar a formação tecnológica e profissional ao nível dos padrões da comunidade europeia*. Apesar de estarem lançados os dados para uma reforma educativa, os objectivos propostos não foram alcançados. As diversas diferenças entre os dois tipos de cursos - ao nível curricular, de diplomas e de trajectórias futuras, contribuíram para os hierarquizar e conseqüentemente, conduzir ao fracasso os cursos profissionais, apesar da estratégia governamental caminhar para um maior desenvolvimento dos cursos profissionais que dos cursos técnico-profissionais. A estrutura

---

<sup>5</sup> Dito de outro modo, numa linguagem que entretanto se banalizou: os Cursos Técnicos Profissionais e os Cursos Profissionais formariam profissionais de níveis de qualificação III e II, respectivamente (Anexo 1.1).

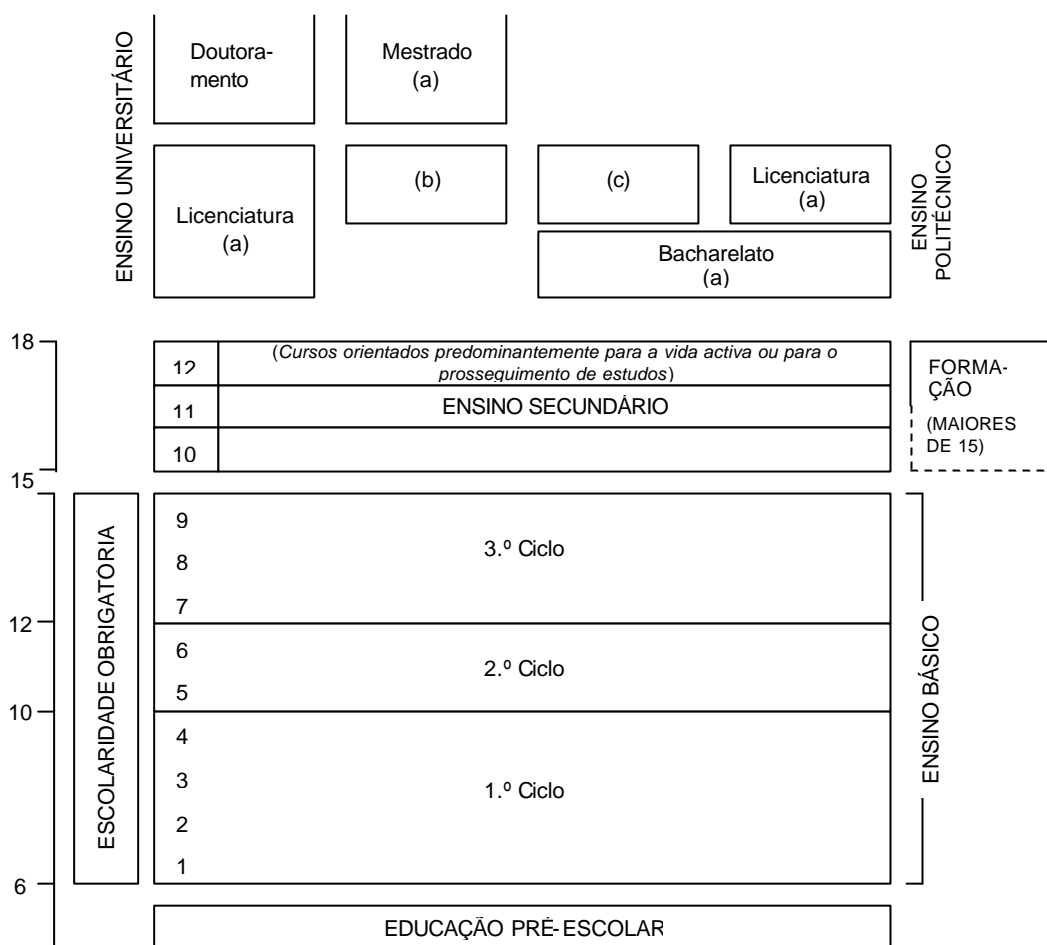
de ensino técnico-profissional surgiu como alternativa da via vocacional, orientada para a inserção na vida activa, com hipóteses de prosseguimento dos estudos e com a atribuição de uma qualificação profissional. Todas estas razões tornaram os primeiros cursos mais procurados que os segundos.

Outro dos motivos para a importância dos cursos técnico-profissionais foi a inovação na política educativa com a introdução das Comissões Regionais. Como refere Pedroso (1998: 113), estas Comissões entendiam-se como *interlocutores da integração territorial da oferta de formação*, tratando-se do primeiro mecanismo de gestão e planeamento da oferta de formação no domínio da inserção profissional. Uma vez que lhes foi atribuída a função de promover o diálogo com os parceiros sociais regionais (não representados de forma directa), foram-lhes conferidas certas competências que ajudaram a descentralizar regionalmente este tipo de oferta, de acordo com o DN n.º 104-A/83. Esta inovação produzida pela intervenção destas comissões foi limitada, uma vez que nelas não tinham lugar representantes dos parceiros sociais, mas apenas estruturas desconcentradas da administração central cujo poder se tornou diminuto, uma vez que se mantiveram a nível central todas as competências executivas.

Segundo OEFP (2001b), a *deficiente arquitectura* deste sistema, viria apenas a ser clarificada em 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo. Esta Lei abriu um novo ciclo de formação profissional inserida no sistema educativo, uma vez que consagrou a criação duma nova via de ensino secundário orientada exclusivamente para a inserção dos jovens na vida activa.

#### **2.1.2.2 Da Lei de Bases do Sistema Educativo ao novo enquadramento da Formação Profissional Inicial**

A aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei 46/86) permitiu a recuperação de uma visão global que se vinha perdendo ao longo de décadas. Esta põe termo aos mencionados cursos técnico-profissionais e profissionais via ensino regular, mas aproveita toda a experiência e perspectiva de formação técnico-profissional dando-lhe um enquadramento estrutural diferente. Segundo esta Lei, o sistema secundário deveria favorecer a orientação e formação profissional de jovens através duma preparação tecnológica e técnica, com a finalidade de entrar no mercado de trabalho. O sistema escolar deveria organizar-se contemplando a existência de cursos orientados para a vida activa ou para o prosseguimento dos estudos.



(a) duração variável  
 (b) componente científica para a Universidade  
 (c) componente técnico-profissional para os Politécnicos  
 Fonte : Adaptado de Teodoro (1994) in Rosa (1996)

**Figura 2-1: Organograma do sistema escolar segundo a Lei n.º 46/86**

Segundo Rosa (1996: 31), ocorreram inovações ao nível dos diferentes tipos de ensino. O ensino secundário contemplou *cursos predominantemente orientados para a vida activa ou para o prosseguimento dos estudos,...*, diferenciados de modo a garantir, em cada região, a maior diversidade de formações, tendo em conta os interesses locais ou regionais. Os cursos profissionais de base local e regional, foram promovidos pelo ME, em articulação com o Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS<sup>6</sup>) e entidades públicas locais e/ou privadas (autarquias, associações empresariais...), com o fim de proporcionar a qualificação de profissionais de nível intermédio. À semelhança destes

<sup>6</sup> DL n.º 497/85, cria o MTSS que define o Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional e o Secretário de Estado da Segurança Social.



cursos profissionais, foram criados os cursos designados por formação profissional a frequentar por alunos que não tinham terminado a escolaridade obrigatória.

O ensino secundário perdeu o seu carácter unificador. A diversidade dos cursos tecnológicos garantiu a continuidade do ensino secundário, assegurando a vertente da formação profissional e criando habilitações para o prosseguimento dos estudos e concedem diplomas especializados para o mercado de trabalho.

São ainda contemplados na Lei n.º 46/86 os cursos de formação profissional, como modalidade especial de educação escolar, os quais pretendiam ser uma resposta alternativa ao esquema de formação profissional desenvolvido no sistema escolar tradicional, ultrapassando uma certa rigidez do modelo escolar formal. Com esta modalidade, o ensino técnico-profissional torna-se cada vez mais profissionalizante, isto é, cada vez mais próximo do mundo do trabalho, aparecendo cursos designados por profissionais (escolas profissionais) e de formação profissional (sistema de aprendizagem).

A formação profissional surge com o duplo objectivo de constituição de *uma via de recorrência para jovens que concluem a escolaridade obrigatória sem as habilitações correspondentes e de alternativa ao ensino secundário para aqueles que a concluíram com êxito*. (Pedroso, 1998: 105). Assim, a formação profissional ao articular-se directa e sequencialmente com o ensino básico e tendo como funções a preparação para a vida activa adquirida no ensino básico e através do público a que se dirige, surgiu como uma modalidade alternativa do ensino secundário. Neste quadro, *a formação profissional e os cursos orientados para a vida activa posicionados no sistema educativo podem ser concorrenciais de acordo com a LBSE* (IEFP, 1993: 25).

Através da comparação dos artigos da LBSE que regulam estes dois tipos de ensino, encontram-se dissemelhanças importantes em várias vertentes: ao nível dos objectivos, a formação profissional visa a *integração dinâmica no mundo do trabalho* e no ensino secundário é apenas um objectivo entre outros; ao nível do modelo organizativo, a formação profissional estrutura-se segundo *formas institucionais diversificadas* enquanto que no ensino secundário, a sua duração, habilitações de ingresso e as qualificações de saída são mais rígidas (IEFP, 1993: 26; Pedroso, 1998). Contudo, na data em que se aprovou a Lei de Bases, o ETP era ainda um programa pouco desenvolvido.

Em 1991, o Acordo de Formação Profissional celebrado no Conselho Permanente de Concertação Social reconheceu a necessidade de um novo enquadramento para a formação profissional. O DL n.º 401/91 parte do entendimento da existência de **dois subuniversos** da formação profissional, definidos quer pelos seus contextos quer pelos seus destinatários: a formação profissional inserida no sistema educativo e a formação profissional inserida no mercado de emprego. O **primeiro** subuniverso, é regulado pela LBSE que inclui no ensino regular a formação profissional como modalidade especial de educação; o **segundo** passa a ser regulado pelo DL n.º 405/91 (publicado simultaneamente com o quadro legal da formação profissional).

Esta nova dicotomia correspondeu a um entendimento redutor dos objectivos da LBSE, uma vez que esta pretendia regular todo o sistema educativo e não apenas o sistema escolar. Em todo o caso, o conjunto de dispositivos que inclui a LBSE e os DL n.º 401/91 e 405/91 produziram um quadro orientador que permite analisar a perspectiva de conjunto do sistema de formação profissional em Portugal (Pedroso,1998).

### **2.1.2.3 A extinção dos Cursos Técnico-Profissionais**

O processo resultante da Reforma do Sistema Educativo, iniciado pela LBSE, abriu um novo ciclo de formação profissional. Assim, em 1990, assiste-se à substituição dos cursos técnico-profissionais pelos cursos tecnológicos e à semelhança dos anteriores, permitem a obtenção do diploma do ensino secundário com uma qualificação profissional. Segundo OEFP (2001b), estes cursos introduzem alterações profundas na concepção da formação ministrada no sistema educativo. Por um lado, visam uma formação de banda larga que privilegia a família das profissões, incrementando a polivalência, a flexibilidade, uma mais fácil inserção na vida activa e uma melhor adaptação à mudança; e por outro, pretendem dignificar a fileira profissionalizante do ensino a par de características mais académicas.

Neste sentido, estes cursos introduziram várias novidades, contribuindo para aproximar ambas as ofertas – tecnológica e via de ensino. As principais alterações consistiram na:

- Aproximação das cargas horárias, através da redução do número de horas destinadas à formação prática nos cursos tecnológicos, contribuindo para a

diminuição do efeito penalizador de quem optava pelos cursos orientados para o ingresso no mercado de trabalho;

- Articulação nos cursos tecnológicos das componentes de formação geral, específica e técnico-profissional, de forma a reduzir o insucesso escolar nas duas primeiras;
- Redução do número de cursos e dispersão curricular no novo ensino, facilitando o novo entendimento da gestão da oferta formativa do ensino secundário;
- Criação de, pelo menos, um curso tecnológico em todas as escolas do ensino secundário.

Desde então, a oferta formativa do ensino secundário passou a ser assegurada por cursos gerais - vocacionados para o prosseguimento dos estudos, e por cursos tecnológicos - distribuídos por quatro agrupamentos disciplinares. Cada agrupamento inclui sempre um curso de carácter geral e vários tecnológicos.

**Quadro 2-2: Cursos de Ensino Tecnológico, por agrupamento**

| AGRUPAMENTOS       | CURSOS TECNOLÓGICOS  | CURSOS DE CARÁCTER GERAL |
|--------------------|--|--------------------------|
| Científico-natural | Curso Tecnológico de Química<br>Curso Tecnológico de construção civil<br>Curso Tecnológico de electrotecnia/electrónica<br>Curso Tecnológico de mecânica<br>Curso Tecnológico de informática | *                        |
| Artes              | Curso Tecnológico de design<br>Curso Tecnológico de artes e ofícios  | *                        |
| Económico-social   | Curso Tecnológico de serviços comerciais<br>Curso Tecnológico de administração   | *                        |
| Humanidades        | Curso Tecnológico de animação social<br>Curso Tecnológico de comunicação   | *                        |

Fonte: Adaptado de CEDEFOP (1999) e OEFP (2001b)

O sistema de ensino abre-se à *possibilidade de preparar, preferencialmente, para a inserção profissional local quer por haver uma especificação local nas qualificações a obter, quer por pôr os jovens em contacto com as empresas* (Pedroso, 1998: 116).

#### 2.1.2.4 A criação das Escolas Profissionais e o desenvolvimento local na educação

A LBSE desenhou novas perspectivas para o desenvolvimento e reconstrução de uma oferta de formação profissional, possibilitando a existência de escolas profissionais. A sua criação efectiva é consagrada pelo DL n.º 26/89<sup>7</sup>. Estas destinam-se, preferencialmente, a jovens que tenham concluído o 9º ano de escolaridade visando a formação de técnicos intermédios e de profissionais qualificados.

Procura-se que os cursos leccionados nas escolas profissionais incorporem as especificidades e as necessidades locais ou regionais onde as escolas se inserem. Uma das grandes inovações é a tentativa de resposta às necessidades de formação regional, que podem surgir da iniciativa das entidades públicas ou privadas. Segundo Roberto Carneiro *in* Marques (1993: 84) *o estado e as instituições promotoras... articularão os seus esforços para viabilizar este projecto de qualificação... O papel do Estado exerce-se no seio de um processo de uma progressiva autonomização das próprias escolas... corrigindo as assimetrias sociais e regionais, assumindo alguns riscos de inovação em novas áreas de formação e, certamente, concedendo apoio técnico e financeiro.*

Outra inovação introduzida refere-se ao modo de criação das escolas profissionais resultante dum processo de negociação entre o estado e a sociedade civil, ocorrendo uma redefinição do papel do estado na educação. Segundo Azevedo (1991) cabem ao Estado **três papéis**: o de regulador, mediador e, dinamizador. No **primeiro** compete-lhe a definição de grandes linhas orientadoras da política educativa. Como **mediador** incentiva a articulação entre as escolas e as restantes esferas da sociedade, bem como substitui-se à esfera privada sempre que esta se mostre incapaz de colmatar assimetrias sociais e regionais e lacunas na oferta de formação. No papel de **dinamizador**, catalisa e apoia as iniciativas locais através do co-financiamento.

Aos promotores (autarquias, empresas, associações empresariais, associações sindicais, cooperativas e outros) compete criar e dirigir de forma autónoma os seus próprios projectos, tendo sempre em conta o desenvolvimento local e regional. Segundo OEFP (2001b: 79), *... as Escolas Profissionais fundam-se em dinâmicas protagonizadas por actores sociais territorialmente situados.*

As escolas profissionais instituíram-se como uma oferta de formação dirigida para cursos com formação de três anos, entrada com o 9º ano e equivalência ao 12º ano,

---

<sup>7</sup> Posteriormente revogado pelo DL n.º 79/93.

proporcionando uma inserção qualificante no mercado de emprego, certificada por um diploma de aptidão profissional de nível III (Anexo 1.1).

Os cursos oferecidos, no âmbito desta modalidade de educação profissionalizante, são organizados modularmente e compreendem 17 domínios de formação.

**Quadro 2-3: Áreas e perfis de formação: cursos das escolas profissionais**

|  |
|--|
| 1. Administração, serviços e comércio        |
| 2. Agroalimentar e produção aquática         |
| 3. Ambiente e recursos naturais              |
| 4. Artes do espectáculo                      |
| 5. Artes gráficas                            |
| 6. Construção civil                          |
| 7. Design e desenho técnico                  |
| 8. Electricidade e electrónica               |
| 9. Hotelaria e turismo                       |
| 10. Informação, comunicação e documentação   |
| 11. Informática                              |
| 12. Intervenção pessoal e social             |
| 13. Metalomecânica                           |
| 14. Património cultural e produção artística |
| 15. Química                                  |
| 16. Têxtil, vestuário e calçado              |
| 17. Outras não classificadas anteriormente.  |

Fonte: Adaptado de CEDEFOP (1999) e OEFP (2001b)

A definição destas áreas resultou de um processo de ajustamento gradual que procurou estruturar os perfis de formação oferecidos. Na prática, evidenciou-se uma tendência para uma forte especialização, o que contraria o objectivo da educação profissionalizante, segundo o qual a formação não deve ser orientada para uma profissão, mas para uma série de profissões. As áreas dominantes, considerando a distribuição dos alunos matriculados no período de 1993/1994 a 1997/1998 foram as de administração e serviços e actividades industriais. As menos procuradas foram as de intervenção pessoal e outras não classificadas (CEDEFOP, 1999). A definição destas áreas resultou de um processo de ajustamento gradual que procurou estruturar os perfis de formação oferecidos, num total de cerca de duzentos cursos diferentes.

Numa **primeira** fase, a implementação da rede das escolas profissionais resulta da combinação da iniciativa e propostas de promotores locais, com o diagnóstico de necessidade e a regulação do ME. Após o lançamento, a expansão da rede de escolas foi forte e rápida. Numa **segunda fase**, a partir de 1992-1993, o ME reforçou a sua intervenção, visando a racionalização da rede, registando-se um aumento significativo do

número de alunos. Um **terceiro** momento, a partir de 1994-1995, é marcado pela consolidação das estruturas anteriormente criadas, correspondendo à estabilização da rede e a uma maior preocupação com a gestão da oferta de formação (CEDEFOP, 1999).

**Quadro 2-4: Número de alunos inscritos nas escolas profissionais (1989/90 - 1998/99)**

| ANOS LECTIVOS | N.º ALUNOS INSCRITOS |
|---------------|----------------------|
| 1989/90       | 2 088 a)             |
| 1990/91       | 6 439 a)             |
| 1991/92       | 11 311 a)            |
| 1992/93       | 15 165 a)            |
| 1993/94       | 22 339 a)            |
| 1994/95       | 26 198 a)            |
| 1995/96       | 25 234 a)            |
| 1996/97       | 26 422 b)            |
| 1997/98       | 26 429 b)            |
| 1998/99       | 26 775 a)            |

Fonte: a) OEFP (2001b); b) CEDEFOP (1999)

Em 1996, uma comissão externa procedeu à avaliação global deste subsistema, revelando as suas potencialidades e debilidades. Como potencialidades, a comissão referiu: formação de banda larga, concertação entre actores diversos, lógica de territorialização, ligação entre formação técnica e profissional e modelo pedagógico inovador (OEFP, 2001b). A avaliação revelou também fragilidades de funcionamento, nomeadamente nas áreas de financiamento, processo de criação de escolas, natureza e responsabilidade financeira e pedagógica dos promotores e fragilidades na inserção local (CEDEFOP, 1999).

Tendo por base esta apreciação, a comissão formulou um conjunto de **recomendações** centradas nos seguintes eixos: renovação da aposta no ensino profissional; consolidação das escolas profissionais; e, alteração do modelo de financiamento.

A **primeira** recomendação refere-se à clarificação do lugar das escolas profissionais no contexto do sistema da formação profissional quer do sistema educativo, bem como da exploração das possibilidades de reforço das escolas profissionais (diversificação da oferta formativa, desenvolvimento da oferta pós-laboral, participação na transição para a vida activa). A **segunda** consolida as escolas profissionais como instituições de carácter privado, quaisquer que sejam os promotores. A **última**, relativamente ao modelo de financiamento, formula que este deveria ser assente em três pilares: público, contribuições das famílias e receitas próprias (OEFP, 2000b).

Em 1998, o DL n.º 4/98, com base nos resultados desta avaliação e nas suas propostas, estabeleceu um novo regime de criação, organização e funcionamento das escolas e cursos profissionais. Assistiu-se, de forma efectiva, a uma clarificação da relação entre o Estado e as escolas profissionais, reafirmando-se a sua natureza jurídica como estabelecimentos privados de ensino, geridos com ampla autonomia, apoiados por financiamento comunitário e fundos auto-sustentados.

### **2.1.3 A diversificação da Formação Profissional inserida no Mercado de Emprego**

A produção de um sistema extra-escolar apresentou-se como um instrumento integrado de política de emprego, com uma articulação muito forte com o problema do desemprego juvenil e do défice crescente de qualificações dos trabalhadores portugueses. No sentido de responder aos dois problemas surgiram programas centrados na transição para a vida activa, cujo objectivo essencial era associar a aptidão profissional ao ingresso no emprego e medidas avulsas de formação, iniciativa de operadores públicos/privados de formação profissional. Neste contexto, segundo a opinião de Pedroso (1998), a formação profissional inserida no mercado de emprego permaneceu como um universo menos ordenado que o sistema de ensino.

#### **2.1.3.1 A Formação Profissional Inicial e a construção do Sistema de Aprendizagem**

Segundo Cabrito (1996), a formação profissional inicial reporta-se a todas as práticas formativas oferecidas aos jovens antes do seu ingresso no mercado de trabalho. Esta é realizada e estruturada no quadro de um sistema educação/formação, contribuindo para a aquisição de competências que o dotem com a capacidade de empregabilidade.

Este tipo de formação contribui para que o jovem adquira um conjunto de conhecimentos de modo a que ele se aproprie e desenvolva capacidades que lhe permitam adaptar-se ao posto de trabalho. Esta formação contribui para que *o jovem aprenda a aprender* (Liu, 1982 e Kumar, 1992 *in* Cabrito, 1996: 28).

Esta experiência – formação profissional de jovens – iniciou-se em 1980, quando foi lançada a Acção Piloto da formação profissional de jovens. Esta acção apresentava-se como uma modalidade de formação que se destinava a consagrar uma alternativa a percursos escolares mais académicos e a solucionar diversos problemas gerados no âmbito

do sistema educativo e que este se mostrava incapaz de resolver – elevadas taxas de reprovação e abandono escolares (Alves, 2000).

Segundo Cabrito (1996), desde logo esta acção pré-configurou o desenvolvimento profissional inicial: dupla dependência e co-responsabilização dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Segurança Social, destinado a jovens com a escolaridade obrigatória, assente numa formação de cariz profissionalizante que combina certificação académica com qualificação profissional e centrada na articulação entre escola-empresa.

Na sequência desta experiência, generalizou-se o sistema de formação no seu âmbito pedagógico e territorial com a aprovação da Lei da Aprendizagem (DL n.º 102/84) que institui um modelo de formação profissional dos jovens em regime de Alternância<sup>8</sup> entre escola/centro de formação e empresa.

A leitura do Decreto-Lei permite isolar diferentes ordens de razões para a sua criação e para a configuração do modelo. Em **primeiro** lugar, o Sistema de Aprendizagem (SA) apresenta-se como um dispositivo de combate ao desemprego juvenil que aposta na formação profissional como uma forma de preparar os jovens, aumentando a sua empregabilidade.

Em **segundo** lugar, o aumento da empregabilidade dos jovens não passa somente pela aquisição de competências profissionais. É necessária a implementação de mecanismos que facilitem a transição da escola para a vida activa, ou seja, a criação do dispositivo de alternância que fomente uma aproximação do jovem à empresa.

Em **terceiro** lugar, o SA pretende contribuir para a elevação dos níveis de qualificação da força de trabalho, *preenchendo-se assim uma grave lacuna que tem afectado significativamente as nossas empresas e dificultado a desejável modernização da economia Portuguesa*<sup>9</sup>. A par destes aspectos, valoriza-se a empresa como local de formação e os profissionais qualificados como formadores no local de trabalho. Alves (2000: 79) designa tal potencial formativo por um *projecto de escolarização do mundo de produção, isto é, do mundo empresarial, e da empresarialização do mundo escolar*.

Em **último** lugar, o sistema procura desenvolver um programa com características de recorrência educativa. Esta função de recorrência possibilita o desenvolvimento de

---

<sup>8</sup> A concepção de formação baseada na alternância foi inspirada no sistema dual, originário historicamente da Alemanha.

<sup>9</sup> Preâmbulo do DL n.º 102/84.



cursos de pré-aprendizagem<sup>10</sup>, com equivalência à escolaridade obrigatória e destinados a jovens que saíram do ensino regular sem a habilitação escolar.

Todos estes factores não excluem o prosseguimento de uma trajectória escolar futura, o que assegura uma permutabilidade entre as diferentes modalidades de ensino/formação (OEFP, 2001b).

Uma das grandes inovações do SA foi a adopção do princípio do partenariado, coordenado pela Comissão Nacional de Aprendizagem (CNA), com estrutura de composição tripartida, onde tinham assento representantes de diversos departamentos ministeriais, de associações patronais e sindicais, assim como de personalidades de reconhecido mérito no domínio da formação. Integrava onze elementos na sua totalidade, não se encontrando em situação de paridade<sup>11</sup>. Simultaneamente, institucionalizou uma gestão regional da formação, uma vez que são criadas Comissões Regionais de Aprendizagem (CRA), com atribuições no planeamento da oferta de formação. Segundo Pedroso (1998), o modelo organizativo favorecia a progressiva assunção do programa para estruturas dependentes do mercado de trabalho e, de forma particular, das estruturas do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP). Foi entregue às estruturas regionais do IEFP a execução do programa no terreno, onde funcionavam inicialmente as CRA. Estas foram desmanteladas em pouco tempo, tornando-se num obstáculo à vontade política de expansão rápida da aprendizagem devido às suas reais competências de intervenção.

Neste período (1984-88), o modelo de funcionamento assentava basicamente em três estruturas: o Núcleo de Apoio Técnico (NAT); as Comissões Técnicas (CT); e, os Grupos Técnicos (GT). Estas estruturas desenvolviam funções especializadas no quadro de funcionamento do sistema, embora tivessem sido criadas inicialmente para desenvolver funções de apoio aos trabalhos. O NAT, com funções de assessoria e de interlocutor relativamente às estruturas regionais do programa, é a estrutura executiva; as CT, que integravam técnicos do IEFP e especialistas de diferentes instituições, desenvolviam trabalhos de estrutura e regulamentação da formação; e os GT, faziam a continuidade do trabalho das comissões, com acompanhamento, desenvolvimento de programas e materiais de apoio.

A CNA, de 1984 a 1986, apostou num modelo centralizador de funcionamento, repartindo as tarefas de execução por estruturas dependentes de forma directa. Esta

---

<sup>10</sup> Estes apenas foram regulamentados pelo DL n.º 383/91.

<sup>11</sup> Cinco representantes de diferentes ministérios, quatro representantes de parceiros sociais e duas individualidades nomeadas.

situação sofreu algumas alterações no ano de 1986 devido, em grande parte, à desadequação do seu modelo de funcionamento exigido pela análise de problemas específicos. Esta Comissão, mantendo a estrutura de gestão tripartida volta a sofrer, em 1990, alterações em termos do número de elementos e modelos de gestão. Foi, então, aprovado um modelo de gestão que repartia o trabalho em subcomissões, potenciando uma maior participação dos seus membros, o que se traduziu num aumento da capacidade de acompanhamento dos processos em curso. A CNA tornou-se num órgão de gestão, baseado numa orientação estratégica, de regulamentação, acompanhamento e avaliação do SA, pronunciando-se sobre o plano e orçamento do IEFP relativos à Aprendizagem.

**Quadro 2-5: Definição Institucional da Comissão Nacional de Aprendizagem no Sistema de Aprendizagem**

| <b>NÍVEL DE GESTÃO</b> | <b>ACTIVIDADE</b>   |
|------------------------|---|
| <b>Estratégica</b>     | Estudo e propostas de políticas de desenvolvimento da Aprendizagem;<br>Estudo e propostas de medidas legislativas;<br>Propostas de acções de estudo e desenvolvimento;<br>Orientações de carácter geral e específico para a criação e execução dos programas. |
| <b>Regulamentação</b>  | Lançamento de novas acções;<br>Aprovação de propostas de regulamentos;<br>Apreciação de propostas de normas regulamentares;<br>Propostas de critérios ao Instituto de Emprego e Formação Profissional para atribuição de subsídios.                           |
| <b>Avaliação</b>       | Avaliação global do Sistema de Aprendizagem.  |
| <b>Consultoria</b>     | Estudo de diplomas da formação profissional de jovens;<br>Dar parecer sobre o plano e orçamento do Instituto de Emprego e Formação Profissional relativo ao Sistema de Aprendizagem.  |

Fonte: Adaptado de IEFP (1993)

Esta mudança permite distinguir dois períodos. No período de 1984 a 1988, ocorreu o lançamento e implementação do programa, através da identificação de bloqueios ao funcionamento.

Os últimos anos deste primeiro período foram de *alguma desregulamentação, em termos da aceitação da expansão da oferta vinda das empresas e instituindo a vitalidade das instituições oferecedoras de formação como elemento essencial de dinamismo* (Pedroso, 1998: 124). Como as áreas profissionais eram reduzidas, o seu crescimento foi gerido através de “regulamentos provisórios”, aprovados pela CNA, que reconheciam, de forma localizada, uma oferta de formação específica em sectores de actividade não regulamentados.

Apesar desta iniciativa localizada, na opinião de Pedroso (1998), o modelo de funcionamento do SA com características centralizadoras, ao nível do planeamento e gestão da formação, não foi corrigido, o que teria permitido produzir efectivamente algum nível de diferenciação regional na concepção da formação.

Ainda segundo o mesmo autor, foi desenvolvido um modelo de formação bastante homogéneo com um único nível de qualificação profissional. A modalidade de formação é baseada em cursos de longa duração (3 anos), apresentando-se como uma alternativa ao prosseguimento dos estudos no ensino formal para jovens que no ingresso possuíam o 6º ano de escolaridade e à saída obtinham a equivalência escolar ao 9º ano e certificação profissional.

No segundo período, com início em 1990, ocorreu uma profunda alteração da estrutura do SA. Foi aprovado um novo modelo de funcionamento implicando o trabalho em subcomissões, o que potenciou uma maior participação dos seus membros e traduziu-se num aumento da capacidade de acompanhamento dos processos em curso (IEFP, 1993).

A Aprendizagem, no entanto, continuou a ser um programa cuja configuração é centralizada, embora tenha sido, em 1996, alvo de uma reforma pedagógica. É aprovado em Conselho de Ministros de 1 de Agosto de 1996, o DL n.º 205/96 que se traduz pela tentativa de reposicionar o sistema no interior do sistema educação/formação e melhorar a qualidade da formação ministrada, através dos seguintes aspectos (Ribeiro e Travassos, 1998; OEFP, 2001b):

1. Flexibilização da oferta formativa, através da criação de cursos com menor duração e estabelecimento de planos curriculares adaptados a grupos específicos de formandos. Abre-se a possibilidade de realização de cursos de orientação -nível I (Anexo 1.1) dirigido a não diplomados do ensino básico<sup>12</sup> e cursos de formação pós-secundário;
2. Celeridade no processo de criação e adaptação da oferta formativa à evolução dos empregos, organizacional e tecnológica<sup>13</sup>. Os cursos passam a ser criados ou adaptados mediante despacho conjunto dos Ministérios do Emprego e da

---

<sup>12</sup> Estes não diplomados não reúnem os pré-requisitos necessários para ingressarem de imediato na Aprendizagem.

<sup>13</sup> Esta linha de orientação foi particularmente importante nas novas áreas de formação – ligadas ao ambiente e gestão de recursos naturais e à energia ou nas áreas em que a inovação tecnológica é particularmente acelerada – como tecnologias informáticas e multimédia.

Educação, sob proposta das entidades interessadas e após parecer favorável da CNA;

3. Flexibilização da gestão ao nível local, com a possibilidade de atribuição de maiores responsabilidades de gestão a outras entidades, como seja, centros de formação, estabelecimentos de ensino estatal e entidades externas com capacidade técnica, organizativa e financeira para o efeito que se constituem como unidades coordenadoras da Aprendizagem;
4. Reforço da intervenção dos parceiros sociais ao nível da gestão estratégica do sistema, com a atribuição de duas vice-presidências na CNA, uma às confederações sindicais e outra às patronais;
5. O regime de progressão escolar e a consagração da Alternância como característica básica da identidade do sistema, formalizando a transmissibilidade entre subsistemas de avaliação e a correspondente equivalência escolar;
6. Consagração, em termos pedagógicos, da equipa de formação e das suas competências de supervisão, acompanhamento e avaliação da formação;
7. Alteração dos procedimentos administrativos, o que potencia a introdução de normas que permitem a redução dos co-financiamentos tipo padrão inerentes à legislação em vigor.

Em 1998, foi aprovado pela CNA o referencial básico de formação que define as linhas gerais orientadoras para a elaboração/reformulação das portarias regulamentadoras dos cursos em cada área de formação e o estabelecimento das condições básicas para a equivalência escolar. Com este novo enquadramento legal, o SA reforçou alguns dos seus traços mais característicos: alternância do processo formativo entre o centro ou pólo de formação profissional e a entidade de apoio à alternância; celebração de um contrato de formação entre o formando e as entidades formadoras; atribuição de um certificado, obtido por aprovação na prova final de avaliação e por último, concessão de apoios aos formandos de acordo com o consignado no contrato de formação.

**Quadro 2-6: Referencial básico de formação**

| ACESSO                          |          | TIPOLOGIA DOS CURSOS |                 | EQUIVALÊNCIA ESCOLAR/SAÍDA PROFISSIONAL                            |   |
|---------------------------------|----------|----------------------|-----------------|--|---|
| Escolaridade                    | Outras   | Designação           | Duração (horas) | Equivalência escolar   | Certificação profissional (níveis* da UE) |
| Não diplomados do ensino básico | 1º ciclo | Orientação           | 800             | Pré-requisitos para ingresso nos cursos de nível 2                 | 1   |
|                                 | 2º ciclo | Aprendizagem Nível 2 | 1800 - 3000     | 3º ciclo   | 2   |
| Diplomados do ensino básico     |          | Aprendizagem nível 2 | 1500 (mínimo)   | Capitalização de créditos para continuação em percursos de Nível 3 | 2   |
|                                 |          | Aprendizagem nível 3 | 4000 (máximo)   | Ensino secundário  | 3   |

\* Anexo 1.1

Fonte: Ribeiro e Travassos (1998: 35)

Desta forma, a Alternância constitui-se elemento basilar do novo paradigma da formação inicial, entendendo-se o enquadramento legal da obrigatoriedade da integração da componente de formação em contexto real de trabalho nas diferentes modalidades de formação inicial existentes no País.

### 2.1.3.2 Formação Profissional Contínua

A formação profissional contínua assume hoje um papel indispensável que ultrapassa a função de tentativa de corrigir os resultados do modelo dominante de produção de qualificações que tradicionalmente lhe era apontada.

Por formação profissional contínua entende-se aquela que engloba intervenções subsequentes à formação inicial, com vista a favorecer a promoção profissional do trabalhador e melhorar a qualidade do seu emprego, propiciando a adaptação às mudanças tecnológicas, organizacionais ou outras<sup>14</sup> (IEFP, 1994). Este tipo de formação é actualmente chamado a contribuir para o reforço da competitividade das empresas, a acompanhar todos os processos de desenvolvimento ou mudança organizacional, através da participação no combate ao desemprego e à exclusão social.

Na opinião de CEDEFOP (1999: 77), *se a formação inicial é caracterizada por uma forte diferenciação sectorial, a formação contínua apresenta ainda maiores diferenciações de sector para sector, sendo muito variado o quadro dos seus promotores, os contextos em que se organiza e os perfis dos públicos a quem se dirige e conseqüente diversidade de objectivos pretendidos.*

<sup>14</sup> Minimização dos riscos de exclusão dos trabalhadores dos novos processos produtivos.

Há uma aposta no desenvolvimento simultâneo da empresa e do trabalhador, estabelecendo uma estreita articulação entre política de apoios ao investimento e a formação profissional. Outra aposta ocorre também entre a reorganização empresarial, a inovação e a formação profissional. Este tipo de formação tem como núcleo organizacional a empresa. No entanto, associações empresariais, sindicais e centros de formação sectoriais deverão apoiar as PME's cuja dimensão não permita desenvolver acções de formação profissional.

Segundo OEFP (1999), existem alguns eixos (que embora não sendo exclusivos ao tipo de formação) caracterizadores das tradicionais linhas de formação contínua. Torna-se necessário flexibilizar os meios de formação identificando quais as modalidades - presencial ou à distância<sup>15</sup> - compatíveis com uma população tendencialmente adulta, em situação profissional, o que lhes confere uma especificidade diferente dos públicos da formação inicial. Outra vertente da formação é o seu carácter permanente, para que esta se processe ao longo da vida dos indivíduos. A análise das necessidades é a vertente mais complexa dos processos formativos, devendo esta análise ser acompanhada pelo perfil de competências construído por esta identificação das necessidades, seguindo-se processos de aprendizagem auto-organizada.

A formação contínua em Portugal, nos anos 80, apresentava uma expressão reduzida. Segundo OEFP (2001a), em 1983 menos de 2% da população empregada havia tido formação desta natureza.

O grande impulso da formação contínua em Portugal, regista-se a partir de 1990 no âmbito do Conselho Permanente de Concertação Social, do Acordo de Política de Formação Profissional. Em 1991, é assinado um acordo que visa responder aos seguintes objectivos: promoção da formação (através da adequação das necessidades do país); fomento da qualificação pedagógica e eficácia organizativa; reforço dos parceiros sociais e criação de condições que confirmam maior operacionalidade às estruturas existentes (OEFP, 2000a).

Outra alteração significativa foi a definição dos públicos-alvo das acções de formação. Até 1989, as acções destinavam-se aos desempregados e jovens através da formação inicial, mas a partir de 1990 as acções passam a destinar-se, preferencialmente, à qualificação e ao aperfeiçoamento dos activos empregados. A par desta tendência,

---

<sup>15</sup> Recurso às novas tecnologias de comunicação, com suportes informáticos, de vídeo interactivo ou de sistema de aprendizagem multimédia e com reduzida ou nula intervenção do formador.

registou-se um maior envolvimento das empresas neste tipo de formação, apresentando características diferenciadas consoante o sector de actividade e dimensão da empresa.

Este tipo de formação assume um papel fundamental na divulgação e acessibilidade de novos conceitos de organização e de gestão que constituem o factor potenciador das transferências de tecnologia (CEDEFOP, 1999). Esta modalidade de formação pode contribuir para acelerar as mudanças nas organizações, uma vez que tem como público-alvo os profissionais já activos, desenvolvendo competências no que respeita aos domínios da gestão.

A maior percentagem de formação contínua foi realizada pelo MT, através de quatro vias:

- Acções directas, as quais visavam a qualificação dos trabalhadores, reconversão e aperfeiçoamento profissional;
- Acções em diversas entidades profissionais e industriais, que se destinavam à qualificação e aperfeiçoamento profissional de indivíduos com mais de 18 anos;
- Acções de formação específicas, realizadas entre o IEFP e associações empresariais;
- Acções de apoio financeiro, que consistem na concessão de bolsas de formação para jovens e de subsídios para as empresas, no programa de Formação e Integração Empresarial de Quadros e o Programa de Promoção de Emprego de Quadros Técnicos e apoio à formação de formadores no interior das empresas.

O Ministério da Indústria desenvolveu, também, no domínio da formação contínua um conjunto de acções de formação profissional, destacando-se o papel do Centro de Formação Técnica do Laboratório Nacional de Engenharia.

Segundo CEDEFOP (1999), a indústria desenvolveu **dois conceitos** interessantes no âmbito da formação contínua: acção de programa integrado e acção de carácter voluntarista. O **primeiro** conceito consiste na associação que se estabelece entre um projecto de investimento e um plano de formação a realizar. Assim, a gestão do investimento na formação implica, de forma obrigatória, a identificação das necessidades de formação, o plano de formação resultante, assegurando a rentabilização do investimento proposto. Esta acção está associada ao apoio à formação para activos internos das entidades que candidatam os seus planos formativos.

O **segundo** conceito desenvolvido, está ligado à necessidade de competitividade por parte da indústria. Este tipo de acções centra-se em iniciativas enquadradas,

estrategicamente, nas prioridades de política industrial, produzindo um impacto a nível da estrutura empresarial e conseqüentemente da actividade económica.

Do exposto, conclui-se que as actividades de formação profissional contínua apresentam-se algo dispersas por uma multiplicidade de organismos, públicos e privados. Tal facto demonstra a incoerência do sistema, ausências de eficácia e representatividade requeridas pelas necessidades do sistema produtivo e exigências da qualificação profissional dos recursos humanos. Também poderão existir causas culturais que expliquem a fraca participação dos trabalhadores nesta matéria, causas estas que poderão dificultar a compreensão da utilidade da formação contínua (OEFP, 2001a).

Assim, reforça-se a necessidade de uma rede mais abrangente de formação que combine educação de base com qualificação, proporcionando aos trabalhadores novos métodos ou processos de trabalho que os tornem apetentes por um mercado de trabalho cada vez mais exigente e qualificado.

### **2.1.3.3 O papel do IEFP na construção do Sistema de Aprendizagem**

A expansão que se verificou durante a década de 80 teve conseqüências profundas na configuração do sistema de formação profissional. Ocorreu uma diversificação no leque de promotores de formação e os seus enquadramentos jurídico-institucionais e o sistema de ensino formal incorporou novamente a sua vocação de ensino profissionalizante, perdida com a extinção dos antigos cursos das escolas comerciais e industriais (OEFP, 1999). O FDMO foi extinto no ano de 1979 e no seu lugar foi criado o IEFP, tutelado pelo MT<sup>16</sup>. Este organismo integrou na sua génese o serviço nacional de emprego e o serviço de formação profissional, sendo o seu objectivo a transparência, a melhor organização e o equilíbrio do mercado de trabalho. Neste âmbito, aumentaram e diversificaram-se as medidas de formação profissional, essencialmente dirigidas aos jovens. Ao mesmo tempo, pode constatar-se o aparecimento de uma oferta de formação ao nível de outros ministérios: o programa de formação de jovens na empresa, lançado em 1980, fruto de uma parceria entre os Ministérios do Trabalho e da Educação e um conjunto de empresas, dirigido a jovens com idade superior a 14 anos; cursos de iniciação agrícola, realizados pelo Ministério da Agricultura e destinados à formação de agricultores; cursos de pesca e marinha mercante, lançados pela administração pública.

---

<sup>16</sup> DL n.º 235/74, reestruturação em DL n.º 47/78 do Ministério do Trabalho.



Na fase de experimentação da formação em Alternância, dirigida ao grupo de jovens que abandona o sistema escolar com um baixo nível de qualificações, não havia uma preocupação de carácter territorial (Pedroso, 1998). Apenas estava a ser testada uma metodologia pedagógica que assentava na dualidade escola/empresa, o que condicionava a propagação regional. Com o DL n.º 102/84 que cria a Aprendizagem, sistema coordenado pela CNA, institucionaliza-se a gestão regional participada da formação com a criação de estruturas regionais do IEFP - CRA<sup>17</sup> - que funcionaram com atribuições no planeamento da oferta de formação.

A relação entre a CNA e o IEFP nem sempre foi clara, nomeadamente na fase inicial do programa, na medida em que o Decreto Lei configurava uma sobreposição de estruturas e da possibilidade da criação, a partir da CNA, de uma nova estrutura de coordenação e execução da formação do IEFP (IEFP, 1993). Estas ambiguidades foram esclarecidas nas reformulações de leis de 1985 e 1988.

Desta forma, a partir de 1988, os serviços do IEFP ganharam um novo protagonismo, que se traduziu na apresentação de documentos e propostas à CNA, resultando de um trabalho baseado em iniciativas próprias ou resultantes da orientação directa do presidente ou vice-presidente desta Comissão. O DL n.º 436/88 instituiu que o presidente da CNA fosse um membro da comissão executiva do IEFP, garantindo uma articulação de alto nível entre as duas estruturas. Este Decreto também consagrou o enquadramento da CNA no âmbito do IEFP, retirando à CNA os poderes executivos e a ligação regional que tinha, conferindo formalmente ao IEFP a responsabilidade pela execução do programa em articulação com as orientações da CNA. Assim, é o IEFP a instituição que tem as responsabilidades pela execução geral da política de emprego e formação profissional e garantia da implementação do SA.

Segundo IEFP (1993), este facto levanta o problema de saber como o IEFP se organiza para a execução do programa. Para além da função de assessoria à CNA, as competências de gestão do IEFP, situam-se em cinco níveis: regulamentação, financiamento, execução, acompanhamento, controle e avaliação das acções, avaliação final e certificação dos formandos.

---

<sup>17</sup> Estas, tal como se referiu no capítulo 2.1.3.1, foram desedeadas em pouco tempo.

**Quadro 2-7: Definição Institucional da participação do IEFP**

| Nível de Participação                           | Actividade   | SERVIÇOS DO IEFP                     |                          |                      |                 |
|---|--|--------------------------------------|--------------------------|----------------------|-----------------|
|   |  | Direcção de Serviços de Aprendizagem | Outros Serviços Centrais | Delegações regionais | Serviços locais |
| Regulamentação                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propõe normas regulamentadoras de novos cursos</li> <li>• Concebe e executa programas dos cursos e instrumentos complementares</li> <li>• Propõe regulamentos específicos</li> <li>• Aprova critérios para subsídios às empresas</li> </ul>   | X                                    |                          |                      | X               |
| Financiamento                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financia os encargos assumidos pelo MESS</li> <li>• Financia a CNA</li> <li>• Comparticipa a bolsa de formação dos formandos</li> </ul>   |                                      |                          |                      |                 |
| Execução  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordena e desenvolve todas as actividades relativas ao SA</li> <li>• Promove cursos</li> <li>• Verifica a capacidade das empresas para formar</li> <li>• Publicita as empresas certificadas para formar</li> <li>• Certifica entidades para o exercício do recrutamento, selecção e orientação dos formandos</li> <li>• Requisita docentes para funções no SA</li> </ul> | X                                    | X                        | X                    | X               |
| Acompanhamento, controle e avaliação do sistema | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifica e planeia os meios necessários à prossecução dos objectivos definidos</li> <li>• Promove a articulação entre os serviços</li> <li>• Identifica problemas e propõe medidas para a resolução, avaliação e controle da implementação.</li> </ul>  | X                                    |                          |                      |                 |

Fonte: Adaptado de IEFP (1993)

A organização destas competências pode ser um facto estrutural para o forte desenvolvimento ou, de forma inversa, para o bloqueamento do sistema. Daí a relevância de se concluírem alguns pontos de reflexão sobre essa intervenção, a três níveis:

1. A nível central, a articulação entre os serviços exclusivamente afectos ao SA e os restantes serviços ligados à formação. A intervenção do IEFP coordenada a nível central é baseada no elo de ligação entre as instâncias de orientação estratégica e a estrutura de execução do programa. O empenhamento dos serviços do IEFP no desenvolvimento qualitativo da aprendizagem foi notório, observado pela produção de normas para orientação profissional e pela articulação com o centro de formação de formadores (IEFP, 1993);
2. A nível regional, a coordenação do processo de formação, no âmbito dos interlocutores regionais do programa e da articulação entre serviços das delegações regionais. Aos interlocutores cabem as seguintes funções: troca de informação entre o nível central e local; a coordenação das acções dos Centros

de Emprego e dos Centros de Formação Profissional, promovendo localmente o programa; acompanhamento do funcionamento do sistema; controle financeiro das acções e organização do processo final de avaliação dos formandos;

3. A nível local, a organização do processo de implementação dos programas de formação profissional e emprego no terreno. O desenvolvimento de redes de Centros de Formação Profissional de Gestão Directa (CGD) e Centros de Gestão Participada (CGP) tem vindo a reforçar a rede local dos vários programas, através do surgimento de instituições vocacionadas para a oferta de formação. Segundo Pedroso (1998: 127), *o essencial da participação ao nível local e regional continua, no entanto, a estar relacionado com a gestão da rede de oferta de formação.*

A rede de centros de formação tutelados pelo IEFP conta, actualmente, com quarenta e nove centros, dos quais vinte e dois são CGD e os restantes CGP. De um modo geral, os CGD destinam-se a responder às necessidades de formação profissional da região onde se encontram sedeados. A especificidade da sua inserção no mercado regional de emprego e a sua relação estreita com os órgãos da tutela do IEFP, tendem em transformá-los em instrumentos locais das políticas de formação e emprego. Entre a tentativa de combater as disparidades regionais detectadas no domínio da formação e de promover o acesso a grupos sociais que dela se encontram afastados em virtude, quer dos seus atributos específicos (mulheres, jovens e emigrantes) quer da sua situação face ao trabalho (desempregados de longa duração ou à procura do primeiro emprego), estes centros assumem uma importância fundamental na luta contra a exclusão social. Neste contexto, a sua actividade formativa privilegia as acções de qualificação de jovens, de desempregados e em regiões onde se localizam sectores de reestruturação.

Os CGP constituem uma via indirecta que o IEFP intensificou para levar a efeito certas acções de formação profissional que interessam, particularmente, a sectores de actividade, associações de empresas ou associações de trabalhadores. A finalidade destes centros é diferente da dos CGD, uma vez que ao estabelecer relações estreitas com associações patronais, sindicais e vários sectores de actividade, contribui para que as acções que neles se realizam procurem responder às necessidades específicas de uma empresa ou de um sector e elejam como destinatários preferenciais os activos que neles desenvolvem a sua actividade profissional.

As políticas de educação e formação profissional desenvolvidas em Portugal, têm sido desenvolvidas preferencialmente enquanto políticas sectoriais e orientadas para a promoção individual de cada ministério. Neste sentido, o empenhamento dos centros do IEFP, quer CGD ou CGP, tem sido notório para o desenvolvimento qualitativo da formação profissional em Portugal, uma vez que este é o único organismo particularmente vocacionado para a formação como parte integrante de uma missão mais ampla que lhe está cometida – executor das políticas de formação e emprego.

A possibilidade de integração destas duas políticas na política de promoção do desenvolvimento está associada a características estruturantes dos sistemas de formação analisados nos pontos anteriores, dos quais se destacam as relações entre os níveis central/regional e local na sua concepção e gestão. O próximo capítulo será baseado num aprofundamento conceptual das teorias de desenvolvimento regional com aproximação à problemática da formação profissional.

### 3. A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

A leitura do processo de desenvolvimento das teorias sobre a promoção do desenvolvimento regional é ensaiada, neste capítulo, como exercício contributivo para discussão do tema que se propõe abordar. A utilidade deste exercício deriva da necessidade de enquadrar a relação formação profissional/promoção do desenvolvimento numa problematização que considere as teorias do desenvolvimento regional e o seu interesse prático em regiões como as de Alto Trás-os-Montes e Douro.

Na opinião de Martins (1995) e Pedroso (1998), os processos recentes de regionalização dos sistemas de formação estão pouco problematizados teoricamente. Tendo por base estas preocupações, de acordo com Diniz (1999: 63), *...começou-se por ligar os conceitos de desenvolvimento local e regional, partindo da Teoria de Perroux - com a formulação de políticas típicas do paradigma difusionista da promoção do desenvolvimento, para se chegar ao novo conceito de regionalização dos sistemas de formação, associado à emergência das concepções territorialistas.*

#### 3.1 A PERSPECTIVA DIFUSIONISTA

Os factores distância e custos, no quadro do pensamento clássico, são considerados estruturantes da economia espacial. Segundo Tinbergen (1961 *in* Diniz, 1999), a determinação da distribuição e implantação das unidades de produção/actividades económicas têm por objectivo a minimização dos custos de transporte e produção<sup>18</sup>. Serão as diferenças na disposição de custos que estruturarão as desigualdades espaciais. Desta forma, o entendimento espacial das actividades económicas passou, inicialmente, por ser uma forma puramente economicista.

A ênfase é colocada na localização das actividades económicas. Cada localização é considerada como um ponto de uma superfície, escolhido em função da minimização de custos de transporte no acesso aos mercados. Do ponto de vista de uma área local, as decisões de localização são determinadas, exogenamente, quer pelas empresas que

---

<sup>18</sup> A abordagem de localização sob o prisma da minimização de custos remonta a Alfred Weber (1909). Este autor sugeria que haveria três factores que determinariam a localização: custos de transporte, custos de trabalho e economias de aglomeração.

procuram uma localização óptima, quer pelo estado que prossegue os seus interesses gerais (Friedman e Weaver, 1979).

A efectiva ligação entre a teoria da localização e a teoria do crescimento havia de acontecer só no século XX, particularmente na segunda metade. Os autores dos anos 50 desenvolveram um conjunto de estudos e de trabalhos que conduziram ao aparecimento da noção de crescimento polarizado. Esta noção permitiu a introdução de um novo factor na racionalização os esforços de promoção do desenvolvimento. Assim, a localização óptima de um determinado investimento corresponderia à melhor localização que permitisse a produção de efeitos de difusão do crescimento económico pelos espaços circundantes. Esta ideia de polarização introduzida por François Perroux, em 1955, através da constatação empírica de que o crescimento não aparece em toda a parte e ao mesmo tempo, manifesta-se em *pólos de crescimento*, com intensidade variável, difundindo-se por meio de diferentes canais, com distintos efeitos terminais sobre o conjunto da economia (Perroux, 1975). A anterior constatação propõe que se o crescimento económico acontece de forma desequilibrada, surgindo através de pólos que se propagam, a promoção do desenvolvimento regional deverá passar pelo apuramento dos espaços que reúnem melhores condições para se transformarem em pólos de crescimento e qual o investimento necessário para a constituição desses pólos. Este processo gera crescimento económico por difusão dos efeitos provocados pelo investimento efectivado.

A base para o processo de difusão é a existência de uma unidade motora que produz inovação e se relaciona com outras unidades, arrastando-as no seu processo indutor. A existência do efeito da unidade motora pode ser concretizado por uma empresa, conjunto de empresas ou de actividades que induzem inovação no meio circundante. Assim sendo, o pólo modifica não só o seu ambiente geográfico mas também toda a estrutura da economia do país em que actua. Como centro de acumulação e aglomeração de meios humanos e capital dá origem a outros centros de acumulação e aglomeração de meios humanos e capital. Para Perroux (1975), o crescimento da capacidade do mercado é resultado da comunicação entre pólos industriais (pólos de actividade aglomerados territorialmente), existindo condições desiguais ao nível sócio-económico que eram entendidas de uma forma benévola.

Friedman (1972) contra-argumentava Perroux sustentando que este quadro assimétrico estaria na génese de relações assimétricas de crescimento. O seu contributo teve a ver com a sua reflexão sobre os mecanismos de interacção centro/periferia. No seu modelo, as inovações são originadas no centro, implicando relações de dominação com as

periferias que estariam subalternizadas e dependentes face ao comportamento dos centros, numa clara relação dominador/dominado. Em termos espaciais, o modelo apoia-se na existência de interdependências entre determinadas actividades com quadros de localização diversos, que se dispõem segundo “arrumações” hierárquicas e funcionais, polarizadas pelos centros. Friedman assentou nas seguintes dimensões a justificação para os bloqueios que se levantam na difusão espacial de desenvolvimento entre o centro e a periferia: actividades avançadas concentram-se no centro; ambiente cultural mais favorável no centro; oportunidades de negócios não são aproveitadas pela periferia; exportações do centro com procura crescente; periferia com dificuldade em proceder a adaptações estruturais.

Na análise que Friedman elabora sobre industrialização, o processo leva à concentração de investimento em uma ou duas áreas. Existe uma estrutura dual que compreende um centro com um desenvolvimento rápido e intensivo e uma periferia com economia estagnada ou em declínio. Para Friedman interessava também referir outras causas da existência de padrões divergentes de desenvolvimento regional: dimensões culturais, institucionais e políticas. De acordo com a opinião de Weaver (1988: 10), ... *a ideologia que sustentava as dinâmicas de desenvolvimento polarizado podia constituir mesmo uma perigosa ilusão.*

Segundo Diniz (1999: 73), a ideia de pólo de crescimento provocou um ...*número significativo de interpretações e controvérsias*, avolumando-se ao longo do tempo problemas e críticas que lhes estavam associadas. Começou a gerar-se um novo tipo de problemas que pôs em causa o efeito de difusão e o poder do Estado, uma vez que o nível de definição das estratégias das entidades produtoras tendem a tornar-se estruturalmente não coincidente com o das autoridades territoriais nacionais, passando a operar os efeitos de arrastamento a uma escala internacional. A associação entre a empresa motora de Perroux e a materialização dos seus efeitos no espaço, que constituía o ponto fundamental da ligação economia espacial/teoria do crescimento, começou a debilitar-se. Desta forma, a incorporação de uma nova realidade económica levou à construção de novos quadros interpretativos que incorporaram a nova dimensão internacional das actividades.

Raymond Vernon (1979), analisa o ciclo de vida do produto, descrevendo a localização da produção dentro do espaço mundial como o resultado de certos sectores de países industrializados vs países menos desenvolvidos. Vernon examina apenas certo tipo de produtos, nomeadamente os que substituem trabalho por capital e os que estão associados a altos níveis de rendimento. A sua perspectiva coloca ênfase na inovação, nos

efeitos de economias de escala e no papel da ignorância e incerteza enquanto factores determinantes das estruturas comerciais. No exemplo de Vernon, um produto jovem contém uma forte proporção de inovação científica e técnica. Como o produto exige esta elevada incorporação tecnológica e científica, as melhores condições para o seu desenvolvimento encontrar-se-ão onde houver maior domínio de recursos tecnológicos. Depois do processo de produção se encontrar estabilizado e o produto possuir um certo grau de standardização, a procura deste aumenta e começam a aparecer novos concorrentes - fase de maturidade do produto. O factor essencial para que este se mantenha competitivo é a maior proximidade dos mercados de consumo e a subsistência de algum nível de inovação no produto. A terceira fase consiste na standardização, onde o desenvolvimento tecnológico e científico é quase nulo e o factor estratégico passa a ser o dos custos de produção.

A teoria de Vernon aparece, principalmente, como uma teoria explicativa dos movimentos de investimento das empresas multinacionais através do mundo. Do ponto de vista da concepção teórica do espaço, esta teoria não o tem como objecto principal, é dependente, significativamente, duma evolução da teoria liberal - as localizações não nascem somente em função dos custos de distância, mas também da teoria dos pólos de crescimento. Com efeito, a difusão do desenvolvimento está relacionada com produto. Os efeitos externos que são o coração de uma explicação através da indústria motora, já não têm a mesma função. Eles permitem à empresa lançar um produto novo, mas são as características próprias à rentabilidade do produto que vão provocar as deslocalizações. A desigualdade entre as diferenças espaciais concretas que são os países desenvolvidos ou sub-desenvolvidos é reconhecida como base do movimento de reestruturação do espaço mundial. As disparidades e dotações entre os países perpetuam-se e amplificam-se e o ciclo do produto descrito dinamiza a formação do espaço mundial guiado pela valorização óptima dos produtos.

Alain Lipietz parte do trabalho de Vernon, retomando para “espaço” os aspectos que a teoria do ciclo do produto considerou “tempo”. Procurou integrar a perspectiva de Vernon num quadro de análise regional e internacional, através do estabelecimento de um sistema de relações que induz efeitos industrializadores diferenciados num sistema que põe em contacto regiões. Impõe a reprodução da situação de partida, determinante do sucesso, produzindo **três categorias** de estruturas espaciais hierarquizadas que resultarão da diferenciação de processos da actividade económica capitalistas: **(1)** as que apresentam um forte ambiente tecnológico, com ligações estreitas entre os centros de decisão e



investigação; ② as que apresentam densidade de mão-de-obra qualificada; e, ③ as que apresentam reservas de mão-de-obra não qualificada (Lipietz, 1977 in Pecqueur, 1987).

Muitos dos limites do paradigma difusionista parecem radicar na sua própria base conceptual:

- A discussão da problemática do desenvolvimento regional reduz-se à questão do crescimento económico regional;
- A teoria do desenvolvimento regional difusionista baseia-se fortemente no papel da intervenção pública institucionalizada e centralizada no que respeita à intervenção estatal na área das infra-estruturas e da satisfação das necessidades sociais. Estas necessidades sociais não se avaliam como produtos. Segundo Lavergne ( 1979 in Henriques, 1990: 47) *se as necessidades sociais forem entendidas como produtos das condições culturais, sociais, económicas e políticas concretas, a tendência para a substituição de processos informais de satisfação de necessidades por formas institucionalizadas de intervenção estatal ganha um significado adicional para a problemática do desenvolvimento regional;*
- A teoria do desenvolvimento regional não permite identificar necessidades não satisfeitas por comportamentos de consumo e não permite avaliar as condições sobre as quais uma máxima satisfação das necessidades poderá ser obtida através de um consumo mínimo;
- O espaço social não é considerado, apesar da sua importância.

Sthor e Todtling (1978 in Santos, 2002a: 219), *sustentam que a política de pólos de desenvolvimento ficou aquém do esperado na dinamização das periferias, gerando mesmo, frequentemente, efeitos perversos, dado que os efeitos negativos se sobrepuseram aos efeitos positivos.*

Desta forma, a construção do novo quadro teórico – territorialismo – começou pela crítica fundamentada na insatisfação sentida relativamente à teoria difusionista. A persistência de desequilíbrios regionais, a par da persistência de desigualdades a nível mundial, conduziu à reflexão sobre o desenvolvimento regional para um quadro de transição conceptual. Uma vez que os efeitos de difusão não alcançaram a magnitude para as reconstruções nacionais do pós-guerra e para o crescimento das áreas urbanas, impunha-se uma análise sobre a promoção do desenvolvimento regional para os tempos de crise

económica e para os espaços periféricos resultantes da crise do desenvolvimento. Estes espaços deixam visíveis os resultados de crescimento económico acelerado, não generalizado socialmente ou espacialmente. Os tempos de crise implicam uma reestruturação de estratégias empresariais e de factores de competitividade económica.

### **3.2 A PERSPECTIVA TERRITORIALISTA**

Este novo paradigma, que começou em meados da década de 70, assumiu uma estrutura conceptual substancialmente diferente da anterior. Surge num contexto marcado pela subida de preços dos factores de produção, aumento da taxa de desemprego e desaceleração da taxa de crescimento do produto, o que contraria a anterior perspectiva de desenvolvimento que assentava na maximização das oportunidades económicas. A noção de espaço começa a configurar-se como variável estratégica de desenvolvimento, abandonando-se a óptica anterior que o entendia, basicamente, como suporte no qual actuam as forças económicas, se localizam actividades e se define a estrutura e hierarquia dos espaços económicos.

A questão fundamental para o desenvolvimento regional transforma-se na capacidade das regiões gerarem internamente condições de transformação das suas estruturas produtivas.

Segundo Henriques (1990), estão em confronto dois paradigmas distintos relativamente à articulação territorial da problemática do desenvolvimento: um paradigma assente em pressupostos de difusão espacial do desenvolvimento e um paradigma territorialista assente em pressupostos de integração territorial do desenvolvimento. Estão em causa, para além de pressupostos relativos ao funcionamento espacial da economia, concepções radicalmente distintas no que respeita à problemática do desenvolvimento e às vias preferenciais da sua promoção.

A consideração de uma dimensão sócio-cultural da promoção do desenvolvimento regional é frequentemente tida como resultante de uma emergência paradigmática recente. Segundo Friedman e Weaver (1979), a definição desta perspectiva que parte da definição de regiões sócio-culturais, terá estado na base da primeira geração do planeamento regional dos EUA, no início do século XX.

De acordo com Pecqueur (1987), a evolução das diferentes concepções pode ser resumida através do quadro seguinte:

**Quadro 3-1: Evolução das concepções do espaço**

| HIPÓTESES                       | CONTEXTO  | OBJECTIVOS   | FUNÇÃO ESTRUTURANTE     |
|---------------------------------|---|--|-------------------------|
| Espaço homogéneo                | Revolução industrial  | Racionalizar os movimentos da localização das actividades produtivas | Troca                   |
| Espaço polarizado               | Crise de 1929, reconstrução depois da II GM, crescimento do fenómeno urbano | Agir sobre um espaço reduzido<br>Reduzir as disparidades regionais   | A acção da empresa      |
| Espaço do relacionamento social | Internacionalização das relações económicas, as empresas multinacionais     | Explicar as polarizações, reintrodução do social no económico        | O relacionamento social |

Fonte: Pecqueur (1987)

As teorias do espaço do relacionamento social colocam ao extremo a ideia de territorialização. Este movimento corresponde a um contexto de abertura crescente do mundo que cria interdependências cada vez mais fortes entre os agentes económicos. Estas tentativas sucessivas para responder às interrogações colocadas pelas desigualdades espaciais da análise de um espaço único e estruturado pelas leis de funcionamento universal, negaram constantemente a dimensão específica territorial das relações entre os agentes económicos. A crise contemporânea poderá ser a ocasião de redescobrir a dimensão territorial como variável explicativa útil dentro das desordens aparentemente provocadas pelas mutações espaciais.

Dentro da convergência de posições acerca do conceito de espaço que caracteriza a perspectiva territorialista, as mutações recentes da sua organização interrogam fortemente o quadro teórico da construção do seu objecto e dos contextos empíricos considerados. Nesta aparente oposição registam-se múltiplas divergências, entre as fórmulas neoclássicas e as da teoria da dominação do centro sobre a periferia. Uns procuram discutir o problema que o difusionismo não resolvera - problemas, dos países do Terceiro Mundo, das regiões periféricas e espaços centrais e das desigualdades sociais - e outros, centram a sua análise nas condições de sucesso de certas regiões dinâmicas explicáveis por factores diferenciados dos propostos pelo difusionismo.

### **3.2.1 O Territorialismo Alternativo**

A discussão que está na base do territorialismo alternativo abrange duas noções: a de desenvolvimento com as respectivas consequências no crescimento desigual e, a desigualdade na distribuição do rendimento.

Esta constatação conduz a um ponto fundamental desta argumentação e da sua proposta de desenvolvimento regional: a necessidade da inversão da direcção dos processos de desenvolvimento – aceitação do desenvolvimento **a partir de baixo** e a adopção da existência do **interesse territorial**.

Segundo Melo (2002), embora o território possa desenvolver-se a partir de impulsos *vindos de cima* (como acontece quando o processo de crescimento é liderado por agentes económicos), é na questão do desenvolvimento *a partir de baixo* que as questões políticas são colocadas. A origem do impulso de crescimento servirá para avaliar o processo de desenvolvimento desencadeado por entidades internas ao pequeno território, o que significa, avaliar a direcção do processo de desenvolvimento a partir de baixo ou endógeno.

Já Henriques (1990: 53), referia que este processo de desenvolvimento deveria *ocorrer sucessivamente a escalas mais elevadas, através da retenção nas regiões menos desenvolvidas da maior parte do valor acrescentado aí criado*. Assim, os circuitos seriam gerados no interior deste sistema e os impulsos de desenvolvimento passariam do nível local, através do nível regional, até ao nível nacional. Esta (in)capacidade é o principal estrangulamento do processo de desenvolvimento.

Segundo Sthor (1981), o desenvolvimento assente em motivação endógena deverá ser entendido como um processo integral de expansão para a comunidade organizada territorialmente, mobilizando integralmente as suas capacidades e recursos para benefício comum em termos sociais, económicos e políticos.

As estratégias de desenvolvimento territorial alternativo partilham a ideia de que as entidades regionais devem reagir à sua desintegração centrando-se sobre si próprias a definição das suas próprias estratégias de desenvolvimento. Este centramento (*closure*) é um dos elementos que, segundo diversos teóricos, tornam esta perspectiva uma proposta alternativa. Para Friedman e Weaver (1979), este *selective territorial/spatial closure* significa defender um interesse territorial, confiando menos em ajuda externa e investimentos, iniciando um processo consciente de aprendizagem social, diversificando a produção e criando recursos. Esta conclusão corresponde a uma crítica da dimensão centralista e da perspectiva difusionista. Também Stohr (1981), analisa o conceito de *selective territorial/spatial closure*, referindo que o desenvolvimento a partir de baixo requer a inibição de transferências de e para as regiões ou países que reduzem o seu potencial de desenvolvimento próprio. Segundo o autor, isto pode ser feito através de diferentes formas: controlo das transferências de matérias-primas, que contribuem

negativamente em termos comerciais; controlo da transferência de factores como capital e tecnologia; e, retenção de decisões de poder sobre transferência de factores, de forma a evitar o subemprego ou a utilização de outros factores regionais ou uma dependência externa maior. O objectivo final será incrementar a eficiência da produção de factores nas regiões menos desenvolvidas economicamente, de uma forma integrada. Esta integração no território dos recursos disponíveis e estruturas sociais deverão formar a base para mais impulsos internos de desenvolvimento.

A estratégia a partir de baixo deverá combinar elementos seleccionados, designados como vantagens de integração (Sthor, 1981). Estas vantagens para as áreas menos desenvolvidas parecem ser, particularmente, o acesso a inovações organizacionais e tecnológicas e também o acesso a potenciais mercados para os produtos que oferecem para a satisfação das suas necessidades. Estas vantagens parecem atribuir um certo grau de “isolamento” às áreas subdesenvolvidas em termos comerciais e também uma concentração de poder ao longo das suas linhas territoriais.

Stohr apresenta os princípios da sua proposta de estratégias alternativas para a integração territorial de um desenvolvimento endógeno a partir de baixo, orientado para o esforço de autodeterminação selectiva. Para este autor, deverá ser reforçada a participação da população das diferentes unidades territoriais nas decisões administrativas e políticas que interferem de forma decisiva para o desenvolvimento, uma vez que estas decisões se repercutem nos problemas quotidianos das populações locais. Também as estratégias de desenvolvimento para áreas ou países em desenvolvimento deverão: promover a identidade cultural como forma de evitar a integração sócio-cultural do exterior; dar prioridade à mobilização dos recursos regionais; dar prioridade à diversificação sectorial e funcional (por forma a diversificar a diversificação da estrutura produtiva); promover soluções tecnológicas diferenciadas (deverão ser promovidos diversos tipos de tecnologias tendo como objectivo a maior criação de emprego e mais integral utilização de recursos naturais regionais); promover mecanismos territoriais de auto-regulação e adaptação (desenrolar do quotidiano da população, pressupondo a intensificação das interacções económicas, sociais e políticas; os recursos endógenos deverão ser orientados para a exportação quando a sua disponibilidade excede as necessidades locais e regionais); incentivar a igualdade entre os termos de troca e as condições de acumulação entre áreas centrais e periféricas; e, promover a inovação regional endógena.

Este paradigma territorialista alternativo assenta, ainda, num conjunto de valores fundamentais: a satisfação das necessidades básicas das populações, quer em termos

qualitativos quer quantitativos; mobilização integral de recursos naturais, humanos e institucionais com vista à determinação do desenvolvimento territorial; o desenvolvimento deverá ser igualitário e assentar num elevado grau de autodeterminação territorial e deverá tratar-se do desenvolvimento de pessoas e não de lugares (Henriques, 1990).

Pedroso (1998) também corrobora com estes valores, referindo que este tipo de desenvolvimento inclui estratégias baseadas nas condições históricas, culturais, naturais e institucionais das regiões que visam a satisfação das necessidades básicas da população local, autarquias territoriais, instituições descentralizadas, empresas regionais e associações. Também deverão ser induzidos mecanismos sociais aos mecanismos de mercado, através da produção de bens que se dirijam a grupos sociais específicos e que tenham valor social na região.

As estratégias de desenvolvimento regional endógeno pressupõem a existência de um potencial endógeno em sentido económico, político e sócio-cultural. As dimensões de controlo político dos processos de desenvolvimento regional conduzem a outra perspectiva do territorialismo alternativo: defesa do regionalismo e construção da identidade territorial como comunhão de objectivos políticos de desenvolvimento. Para Henriques (1990) será possível identificar **cinco aspectos** em que a reflexão teórica parece mostrar necessidade de maior aprofundamento: (1) potencial endógeno; (2) relações inter-regionais; (3) processos e estruturas de decisão económica e política; (4) complexidade dos espaços de vida; e, (5) escala de análise. Para este autor, se o potencial endógeno está relacionado com a escala da região, então quanto maior a escala da região maior será o seu potencial e consequentemente o seu poder de negociação, em termos económicos e políticos. Assim sendo, a identificação de potenciais será um primeiro passo na discussão das estratégias, mas não o suficiente para garantir as condições mais facilitadoras da sua mobilização. Este aspecto remete para o problema do interesse territorial. Aqui poderá existir uma espécie de contradição, uma vez que se torna difícil articular todas as preferências subjectivas dos indivíduos residentes na região em função de um interesse comum. Ainda segundo este autor, as estratégias de desenvolvimento regional endógeno pressupõem o reforço das competências das autarquias locais e regionais de modo a que a participação e a diversificação de redes de decisão de pequena escala permitam a realização dos objectivos do desenvolvimento endógeno e o reforço da identidade territorial.

As soluções propostas pelos territorialistas alternativos têm sido alvo de algumas críticas. Xavier Greffe (1989) sintetizou em alguns pontos a crítica a este tipo de territorialismo: o risco de produção de um estímulo às desigualdades, o autarcismo e a

incapacidade de equacionar a articulação entre os níveis local - regional - nacional. A **primeira** crítica refere-se ao problema do potencial endógeno. Uma vez que as regiões são dotadas de desiguais potencialidades, qualquer política de desenvolvimento poderá acentuar a longo prazo essas desigualdades. A **segunda**, associada à primeira, corresponde à crítica da possibilidade de estratégias autocentradas fornecerem uma produção de enclaves alternativos e integrados pouco viáveis em contextos económico-sociais fortemente extrovertidos. A **última** reporta-se ao problema da ligação entre os níveis territoriais e reflecte a incapacidade de absorção das potencialidades abertas pela cooperação entre os vários níveis de promoção de iniciativas.

A conjugação destas críticas, segundo Pedroso (1998:66), *alimenta uma nova visão de desenvolvimento territorial*, a que designa por *territorialismo interpretativo*, que será analisado a seguir.

### 3.2.2 O Territorialismo Interpretativo

Enquanto que o territorialismo alternativo critica os resultados da perspectiva difusionista, este territorialismo acentua a sua ineficácia analítica na compreensão dos dinamismos actuais. O novo paradigma partilha com o anterior a operacionalização dos contextos sócio-culturais enquanto recursos para o desenvolvimento, procurando nestes a elucidação para os casos de sucesso, pela inclusão nas oportunidades económicas dos benefícios que derivam de uma cultura regional peculiar. A separação que Pedroso (1998) faz, para efeitos analíticos, não deriva do discurso dos seus autores, mas da constatação de que se reportam a objectos de análise distintos. Consequentemente, as duas perspectivas conduzem a conclusões que se distanciam quer na noção de desenvolvimento quer na caracterização das unidades e estratégias territoriais.

Segundo Pecqueur (1987), o desenvolvimento local dos territórios não é mais um processo de endogeneização que tende a romper com o exterior, pelo contrário, é um processo de adaptação permanente face aos constrangimentos exógenos, gerados pelos efeitos positivos. Estes modos de desenvolvimento resultam de uma combinação entre a lógica funcional que se impõe aos actores e uma lógica territorial que inicia as estratégias dos actores. Nesta perspectiva, o territorialismo interpretativo não surge de uma ruptura entre estratégias, mas de um aperfeiçoamento da capacidade de compreensão dos elementos de sucesso de alguns pólos de desenvolvimento.

Reis (1988) refere que o problema central da interpretação territorial é a explicação da constatação de uma nova organização da actividade económica, detectável em múltiplos espaços intermediários não metropolitanos que surgiram como resposta à crise da produção massificada nos espaços centrais.

De acordo com esta perspectiva, as principais interpretações do processo de reestruturação territorial da actividade económica são identificadas de acordo com **três tónicas**<sup>19</sup>: (1) a que considera a relação histórica com o processo de difusionismo; (2) a que analisa as condições específicas das regiões observadas; e, (3) a que assenta nas estratégias de desenvolvimento.

Na primeira tónica radica uma distinção muito importante entre os dois tipos de territorialismo, efectuada pelo próprio objecto empírico de referência. O territorialismo alternativo reporta-se aos espaços que foram alvo de desintegração regional pela expansão do difusionismo e do modelo de massificação que lhe está associado. Na análise territorial interpretativa, as áreas abrangidas são regiões que têm uma integração produtiva frequentemente anterior à emergência do difusionismo e que a atravessaram sem se desintegrar (Pedroso, 1998). Assim, as regiões de sucesso são aquelas que passaram pelo processo difusionista sem que se gerasse desintegração e sem se tornarem regiões centrais.

Segundo Bagnasco (1977, 1983 *in* Pedroso, 1998), foi o quadro marcado pela recessão dos primeiros choques petrolíferos, que fez debruçar esse novo objecto de análise como espaço. Este autor, justifica o comportamento das regiões que não se desintegraram através do processo de industrialização difusa, defendendo a centralidade da estrutura social como condição de partida do processo.

Nas condições do processo de industrialização difusa, Garofoli (1996), encontrou a existência duma formação social territorial suficientemente homogénea que se preocupa com os comportamentos culturais e com uma mobilidade social relativamente elevada. Por outro lado, o consenso social é determinado pela estrutura social e pela flexibilidade considerável do mercado de trabalho. Isto determina uma identidade sócio-cultural entre a esfera da produção e a esfera da política/decisão.

Esta explicação defende que o processo de industrialização difusa não pode ser interpretado como um fenómeno exclusivamente endógeno ou estritamente exógeno. Os factores exógenos são específicos ao processo de descentralização da produção e novas tecnologias. Os factores endógenos, reportam-se às características sociais que favorecem a

---

<sup>19</sup> De acordo com estudos europeus de Bagnasco, 1977; Pecqueur, 1987; Courlet et Pecqueur, 1992; e em Portugal, Reis, 1987, 1988, 1989, 1992.



mobilidade social e a criação de empreendedorismo difundidos ao nível local. Este processo de difusão toma a forma de sistemas produtivos locais ou distritos industriais. Estes sistemas produtivos mostram uma especialização produtiva potente e uma densidade de relações intra e inter-sectores localizadas sobre um território relativamente restrito. Todo o processo de industrialização difusa representa uma família de modelos endógenos de desenvolvimento que são baseados na pequena empresa e empresários locais, onde *o distrito industrial representa um modelo específico de desenvolvimento, com as suas próprias linhas de transformação e as suas próprias oportunidades para as instituições locais.* (Garofoli, 1996: 369).

Esta interpretação do contexto social como estímulo de processos endógenos de transformação económica na criação de pequenas e médias empresas difusas pode, segundo Garofoli (1992 *in* Pedroso, 1998), evidenciar outra característica fundamental deste processo - formação num tempo longo e especialização produtiva. Relacionada com estas características está a formação de áreas de especialização produtiva de um sector predominante em que se integra no mercado de trabalho o desenvolvimento de competências profissionais da região, sendo estas mobilizadas pela multiplicidade de empresas. Definido o processo de especialização produtiva local, verifica-se um outro factor de distanciamento entre esta abordagem e o territorialista alternativo. Esta especialização constitui um caminho para encontrar vantagens comparativas que dêem lugar a resultados que conduzam à progressiva importância negocial da região e integração de factores que as economias externas potenciam.

Courlet e Dimou (1995) perfilham a opinião que os distritos industriais são resultado de um conjunto alargado de iniciativas, de relações de cooperação e de redes locais, que lhes conferem uma série de vantagens específicas: economias de especialização (ligadas à divisão do trabalho), economias do trabalho (resultantes da formação e saber-específicos) e economias de informação e comunicação (capacidade de inovação e sua difusão).

Segundo Santos (2002b), este paradigma de desenvolvimento exprime relações, especialmente concentradas, historicamente construídas, entre actores sociais e económicos. Primeiro, estabeleceu um marco decisivo na passagem de uma geografia de custos a uma geografia de organização, falando-se de economias de aglomeração e de proximidades organizacionais e tecnológicas, e menos de distâncias físicas. Ou seja, induziu a revalorização da pequena e média escala de produção. Demonstrou que as organizações empresariais passaram a valorizar aspectos até então descurados como os

contributos institucionais e políticos, o papel das representações colectivas, as especificidades territoriais que facultam uma articulação proveitosa entre flexibilidade social e flexibilidade produtiva. Permitiu, igualmente, reequacionar as relações local/global, revalorizando as facetas endógenas do desenvolvimento. Neste sentido, o distrito industrial aparece como lugar de reencontro entre uma dinâmica industrial e uma dinâmica social fundeada territorialmente. Finalmente, o debate teórico foi enriquecido com o reconhecimento de que a gestação de sistemas produtivos locais dotados de coerência é devida à capacidade de inovação e aprendizagem das empresas e dos actores colectivos inerentes a esse espaço territorial. *As regiões já não são entendidas como meros suportes passivos de acolhimento industrial, antes são protagonistas dinâmicos na criação de activos territoriais específicos com base em processos inovadores* (Santos, 2002b: 293). Aydalot (1985) designa esta relação por inovação territorializada, uma vez que o espaço social promove o potencial inventivo que por sua vez responde às necessidades do desenvolvimento local.

Relativamente às doutrinas de desenvolvimento regional, existem interpretações mais recentes acerca dos factores de desenvolvimento regional que têm sido desenvolvidas no quadro da matriz territorialista marcada pela diferenciação de políticas com a diferenciação dos contextos de intervenção. Estes novos elementos estruturam uma outra proposta para a promoção do desenvolvimento regional, que se incorpora nas reflexões do ponto seguinte, designado por territorialismo como método de promoção do desenvolvimento.

### **3.2.3 O Territorialismo como Método de Promoção do Desenvolvimento**

O territorialismo como método diferencia-se das ópticas analisadas no territorialismo interpretativo e alternativo. Do primeiro distingue-se, essencialmente, porque surge de um quadro orientador de acções voluntaristas e não dum quadro explicador dos dinamismos existentes. Do segundo diferencia-se porque se afirma a partir do reforço de mecanismos de diálogo institucional e não a partir da produção de alternativas de sociedade, por forma a estabelecer mecanismos de parceria.

A ideia do territorialismo como método surge da crítica de Greffe (1989) à aproximação alternativa. Este autor, apesar de valorizar a abordagem do local pelos territorialistas alternativos e a sua busca pela mobilização de recursos que estimulassem

projectos orientados para o local, expressou a impossibilidade da construção de uma alternativa de sociedade através do desenvolvimento local. O mesmo autor destacou dois contributos fundamentais do territorialismo alternativo que orientaram a criação desta alternativa. No primeiro contributo acentuou as denúncias sobre as insuficiências da política industrial a favor das grandes unidades e sobre as insuficiências das políticas do território, apostando no crescimento de novos pólos dentro das zonas que não obtiveram o benefício do crescimento espontâneo dos pólos tradicionais de crescimento.

Ora, esta estratégia de desenvolvimento local mostra a outra face do contributo, através da mobilização de forças e da sua coordenação através de projectos colectivos, sendo esta uma condição necessária e obrigatória para o desenvolvimento num período de reestruturação. Este último contributo não será esquecido mesmo se for de difícil implementação, o que altera alguns hábitos da gestão pública local.

O desenvolvimento local aqui apresentado é, segundo o mesmo autor, um método de aproximação dos problemas na falta de um modelo. Uma coisa é pensar desenvolver um território de maneira integral ou mesmo exclusiva, outra coisa é tentar alcançar as tentativas de análise e de acção apropriadas.

Esta corrente do desenvolvimento local que se apresenta como método de promoção, centra a sua discussão em **quatro eixos** de análise: recupera e aprofunda o **conceito de iniciativa de desenvolvimento local**, a dicotomia **endógeno/exógeno**, a relação entre **estado central e o espaço local** e a **dicotomia funcional e territorial** na promoção do desenvolvimento (Martins, 1995).

Como existe um espaço intermediário entre as necessidades e as actividades que é necessário entender convenientemente se se quiser obter desenvolvimento, para Greffe (1989) as iniciativas tomadas em certos casos mostram que a satisfação das necessidades locais é muitas vezes o instrumento de atracção de novos fluxos económicos. Assim sendo, a transformação das necessidades locais na base do desenvolvimento económico pode implicar iniciativas que podem ser da responsabilidade de múltiplas entidades.

Greffe (1989), analisa **quatro alavancas** das iniciativas locais de desenvolvimento que servem de orientação para reconhecer potencialidades e identificar recursos estratégicos de um dado território. Analisar os problemas que aconteçam a nível local e situá-los num contexto dum economia mundial constitui a **primeira** alavanca para as iniciativas locais, acontecendo antes ou depois da coordenação dos actores. Uma análise precisa não se limita a colocar em evidência a coerência ou incoerência de um território,

geralmente em termos exclusivamente económicos. Deverá ter em consideração a dimensão social e a mobilização dos actores sociais no processo de desenvolvimento.

A coordenação dos diferentes actores sobre um determinado território é a **segunda** alavanca essencial para o sucesso, pois a adequação entre os recursos de desenvolvimento supõe a conjugação dos diferentes parceiros.

Não pode haver criação durável de actividades sem participação de todos os actores. Isto supõe uma estratégia de inclusão - **terceira** alavanca.

Por **último**, é necessário garantir o acesso das empresas aos serviços estratégicos. O que interessa é qual o serviço que permite a organização das combinações produtivas no sentido de inovação e de desenvolvimento.

Para Pecqueur (1987), esta perspectiva é alimentada por uma série de estratégias de desenvolvimento. O espaço local é definido como um reencontro de movimentos opostos: constrangimento exógenos que afectam as estratégias dos actores e por outro lado, estratégias dos actores que procuram adaptar-se a esses constrangimentos. Assim, o desenvolvimento local dos territórios não é mais um processo de endogeneização que tende a romper com o exterior, mas ao contrário, é um processo de adaptação permanente face aos constrangimentos exógenos, gerados pelos efeitos positivos. De uma maneira geral, o argumento essencial para Pecqueur é afirmar que o desenvolvimento ocorre em territórios e não sobre espaços indiferenciados.

Coffey e Polèse (1985) analisaram o problema de uma outra forma, não só envolvendo os actores destinatários do processo de desenvolvimento, mas também a intervenção da entidade exterior – estado, com a formulação de diagnósticos locais. O estado deverá organizar e motivar a população local por forma a alterar o seu comportamento para alcançar o espírito empreendedor. Muitas vezes o estado recorre a organizações de desenvolvimento local como um veículo. Em termos políticos, é mais fácil para os decisores tomarem decisões relativamente a problemas de infra-estruturas e capital do que as que envolvem políticas designadas a alterar comportamentos e percepções das populações. Estas últimas são menos visíveis, menos imediatas e menos previsíveis. Assim, o elemento que é visto como a principal virtude do desenvolvimento local – população local – pode ser, também, a maior fonte de fraqueza. Confrontados com a complexidade e ambiguidade implícita ao termo desenvolvimento, existe uma grande tentação para os políticos se refugiarem no adjectivo local. É difícil prever com segurança se uma iniciativa local resultará num processo de desenvolvimento e crescimento económico.

No estudo conjunto destes dois autores, os diagnósticos locais devem evidenciar três problemas que determinam as prioridades estratégicas dos projectos de desenvolvimento local: falta de capital, dificuldade de obtenção de informação e incapacidade organizativa com ausência de espírito empreendedor.

**Quadro 3-2: Prioridades estratégicas dos projectos de desenvolvimento local**

|                               | <b>OPÇÃO 1:<br/>FINANCIAMENTO</b>                              | <b>OPÇÃO 2: INFORMAÇÃO</b>   | <b>OPÇÃO 3: ANIMAÇÃO</b>  |
|-------------------------------|--|--|---|
| <b>Beneficiário directo</b>   | <b>Pequeno empresário</b>                                      | <b>População em geral</b>  | <b>Grupos locais</b>  |
| Obstáculo principal a remover | “Cortes” de capital  | Falta de informação, dificuldade no acesso à informação  | Incapacidade da região para se organizar internamente, para gerar empresários |
| Prioridades                   | 1) Financiamento<br>2) Informação e formação<br>3) Organização | 1) Informação e formação<br>2) Organização<br>3) Financiamento                                 | 1) Organização<br>2) Informação e formação<br>3) Financiamento                |
| “Veículos de implementação”   | “Quase-bancos”, crédito bonificado, subsídios                  | Formação profissional, ajuda à educação, modernas tecnologias para a transmissão da informação | Organizações de desenvolvimento local   |
| Critério de avaliação         | Lucros: para a realização de projectos potenciais              | Critério interno relacionado com o fornecimento dos serviços                                   | Critério heterogéneo, potencial de longo-prazo para gerar crescimento.        |

Fonte: Coffey e Polèse (1985)

Este estudo é particularmente relevante uma vez que confronta estas opções, combinando os tipos de intervenção com os problemas enunciados, para se atingir a melhor opção em termos de prioridade estratégica.

Segundo Martins (1995) e Pedroso (1998), este quadro analítico é importante porque ajuda a melhor colocar o problema do apoio aos empreendimentos locais: financiamento, informação e animação. Estes são componentes autónomos mas articulados do mesmo processo e a sua utilidade está na capacidade de pormenorizar, designadamente por quem tem capacidade ao nível dos recursos para tomar decisões, como, para quem, e quando.

Por estas vias, chegou-se ao problema dos actores legítimos do desenvolvimento local, que é afinal o âmago da proposta do territorialismo como método, uma vez que se deixou de procurar a relação de equivalência directa entre o actor local e o actor legítimo do desenvolvimento local. Com efeito, nesta perspectiva a promoção do desenvolvimento é concebida como uma actividade que deve resultar da mobilização dos actores relevantes em processos que sejam orientados pelos e para os actores locais.

A diferença de origens dos dois grandes grupos dos sistemas de formação revela a diversidade de identidades que existem entre eles. Os sistemas escolares têm características determinantes – a existência de uma noção de ensino básico, a existência de progressões escolares definidas e a construção de vias escolares. Estes sistemas estão tradicionalmente especializados nas diversas dimensões das modalidades de formação inicial. Em contrapartida, a formação extra-escolar emergiu de uma diversidade de formas originárias da saída do sistema escolar, desenvolvendo ofertas no domínio da formação contínua, cujos destinatários são adultos activos ou excluídos do mercado de trabalho. Este último tipo de formação abrange o aperfeiçoamento, a especialização e a reconversão profissional.

*Os sistemas escolares têm sido, predominantemente, instrumentos privilegiados de afirmação dos estados centrais, enquanto a formação extra-escolar emergiu de tradições muito mais centradas em iniciativas de nível subnacional...* (Martins, 1995: 125).

As fronteiras entre os dois grandes segmentos do sistema de formação, a princípio rígidas, têm vindo a desvanecer-se no desenvolvimento das dinâmicas recentes dos sistemas de ensino e formação profissional. A tendência recente de evolução destes sistemas tem sido a da descentralização e regionalização, tanto à definição de objectivos quanto à gestão.

Uma das questões mais levantadas em debates sobre a orientação política do ensino é, precisamente, a divisão de tarefas que deverá existir entre os diferentes sistemas de ensino e de formação profissional: a formação profissional inicial, os dispositivos intermédios de formação e o ensino dirigido para a função.

O ponto de encontro mais promissor entre as áreas de ensino, da formação profissional e do mercado de trabalho acentua a região, tanto por parte do estado, como por parte dos parceiros sociais (Hovels *et al*, 1993). A ênfase no desenvolvimento regional deve-se, por sua vez, às tendências desregulamentadoras, que têm por objectivo o alargamento do campo de acção dos actores descentralizados. Estas teorias de desenvolvimento regional encontram-se, portanto, ligadas com os mecanismos de formação profissional, descentralizados socialmente e funcionalmente, que serão analisados no ponto seguinte.

#### 4. A FORMAÇÃO PROFISSIONAL E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL. UMA PROBLEMATIZAÇÃO

A parte do trabalho que agora se apresenta, evidencia os principais paradigmas do desenvolvimento, criticando-os e reflectindo sobre a forma de avançar na teorização dos processos a partir de pesquisas sobre o terreno das sociedades locais.

Toda esta teorização do desenvolvimento local pressupõe uma tomada de decisão, não existindo uma teoria abrangente para o global *vs* regional. As diferenças entre concepções teóricas não se produzem em função da dimensão que se analisa, mas nos níveis das variáveis tidas em conta. Não existe uma teoria de desenvolvimento local, mas teorias sobre desenvolvimento que diferem entre elas sobre a forma de considerar o local.

Neste ponto analisar-se-á como a organização e decomposição dos sistemas de formação estão associados à formulação das políticas do paradigma difusionista da promoção do desenvolvimento (vertente mais tradicional da formação profissional) ou à emergência das novas concepções territorialistas (vertente da nova regionalização da formação profissional).

##### 4.1 PARADIGMA DIFUSIONISTA

Na concepção do paradigma difusionista, quando transposto para o ensino-formação, a formação profissional contribui para o desenvolvimento criando condições para que os investimentos planeados ou já realizados sejam viáveis, devendo gerar as aptidões indispensáveis para que as mudanças induzidas possam ser rentabilizadas. A formação torna-se num instrumento processual que visa garantir a disponibilidade local dos saberes imprescindíveis para que uma necessidade criada por uma determinada intervenção possa ser transposta.

As necessidades de formação nesta perspectiva podem ser ultrapassadas através de **duas vias**, usadas em conjunto ou em alternativa. A **primeira** dessas vias é a organização de processos de formação centrados na transmissão aos indivíduos dos conhecimentos que lhes faltam; **a segunda**, é o recurso à mobilidade dos contingentes de força de trabalho disponíveis, que possuem as condições requeridas gerando movimentos que se dirigem para onde se localiza o investimento efectuado (Pedroso, 1998).

Este paradigma difusionista implica a gestão centralizada e a produção de ofertas educativas que reflectam um conjunto de saberes centrais que devem estar disponíveis para acompanhar o investimento económico, para ultrapassar obstáculos de racionalização do espaço que sejam ultrapassáveis pela via da formação. Esta via desempenhará um papel de condição de apoio à viabilidade e à rentabilidade dos projectos e o seu principal objectivo é a produção de saberes e recursos que possam fazer os indivíduos acompanhar o processo de racionalização do espaço que se pretende atingir com os processos de crescimento económico.

A formação tem uma dimensão reprodutora de ferramentas de adaptação das organizações económicas aos movimentos exteriores (Arocena, 1986). Pode-se mesmo dizer que existe um vínculo integrador entre as políticas de desenvolvimento e as políticas de formação. Aqui, o papel atribuído à formação não se resume a uma única função de lubrificação dos mecanismos do mercado de trabalho. O papel da formação consiste em elevar o nível da actividade económica, aumentando a procura de mão-de-obra e reduzindo a inactividade (Gizard e Bernard, 1986).

Outro dos grandes pontos da política difusionista no ensino e formação será a grande mobilização de saberes para pontos privilegiados que, ao favorecerem o rápido crescimento económico, disseminam-se no espaço e facilitam a circulação entre estes espaços da força de trabalho dotada desses saberes. É considerada uma resposta eficaz e adaptada às necessidades de mobilização das potencialidades humanas.

Nas áreas favorecidas pelas políticas difusionistas, a formação é entendida no quadro conceptual do capital humano, o que implica a análise do seu contributo para a promoção do desenvolvimento local e regional, como a resultante de um processo em que os níveis de formação se medem em termos de qualificação da força de trabalho. Neste processo reagrupa-se esta experiência em **duas categorias**. A **primeira** diz respeito ao relacionamento entre capital humano e evolução da produção. O crescimento do capital humano tem por primeira consequência o crescimento da produtividade. Este elemento tende a aumentar a competitividade e representa um factor de crescimento da procura de mão-de-obra no plano regional/local. A **segunda** categoria que relaciona o capital humano, faz surgir um melhor nível de formação que implicará a realização de um investimento que será posteriormente recuperado pela elevação dos níveis salariais, comparativamente às remunerações dos que não obtiveram formação profissional (Arocena, 1986).

Este contributo da formação é medido na produtividade da força de trabalho e na correspondente elevação dos níveis salariais e é encontrado nos contextos em que os



fenómenos de desemprego são negligenciados ou em que se circunscrevem à força de trabalho não qualificada ou pouco qualificada (Pedroso, 1998). O papel da formação como elemento de sustentação de emprego, criado ou projectado e não de criação de emprego, pretende que se preparem pessoas para postos de trabalho criados pelos dinamismos do mercado em contextos de crescimento económico.

Arocena analisou como a formação de cariz difusionista pode ser condicionada pelos diferentes contextos de desenvolvimento e como estes condicionam as suas práticas. São duas as práticas de formação apresentadas em contexto de crescimento económico: uma formação *qualificante* e uma formação *integradora* (Arocena, 1986: 126-135).

O autor estudou o caso francês, analisando os anos 40 e 50, onde o processo de industrialização foi acompanhado da concepção da formação como ferramenta de qualificação. Foi ao serviço desta concepção que a França se dotou de centros de formação profissional<sup>20</sup> que cobriu quase a totalidade do seu território. Estes tinham uma organização centralizada, com a produção de ofertas de formação padronizadas ao nível dos conteúdos e dirigidas especificamente para profissões com necessidades a nível formativo e com a maior uniformidade possível dentro do quadro nacional.

Nesta prática de formação, as grandes políticas de emprego implicam, sobretudo, uma adaptação da mão-de-obra às exigências do crescimento, repousando sobre uma ligação original entre a formação profissional de adultos e as instâncias de produção. Constata-se que existe uma articulação entre a *formação qualificante* e o crescimento económico, uma vez que o sistema económico procura mão-de-obra qualificada a que o aparelho de formação deve responder.

Esta ferramenta de desenvolvimento é posta em causa uma vez que revela dificuldades de funcionamento quando a conjuntura económica se modifica. Com efeito, logo que a crise económica se instala, o ritmo de emprego tende a desacelerar e que certas mudanças produtivas são necessárias, ocorrem dois perigos neste dispositivo da formação profissional: dificuldade de ter em consideração as novas competências produtivas e a inércia do seu funcionamento centralizado e burocrático.

Perante este contexto de incerteza e de reestruturação e quando a formação qualificante é confrontada com o problema de aceleração actual das mudanças tecnológicas, Arocena designa a formação de *integradora*. Dentro dos novos projectos, a formação como instrumento de integração tenta envolver todos os actores que queiram

---

<sup>20</sup> A reflexão de Arocena situa-se mais concretamente no contexto da formação extra-escolar, uma vez que estes centros eram designados por Centros para a Formação Profissional de Adultos.

participar na nova fase do desenvolvimento. Existem constrangimentos económicos que obrigam a colocar a questão do emprego/desemprego/inactividade mas que reforçam o sistema de promoção profissional. Tudo depende do estado do sistema e do seu modo de desenvolvimento. É evidente que em períodos de crescimento, quando a mobilidade social é acessível e os formandos concertam-se para gerar promoção, atende-se a níveis importantes de integração. Tais factos postulam o desenvolvimento da formação, propondo aos formandos desempregados que desenvolvam uma cultura geral, que se informem sobre a realidade económica do trabalho e do emprego, que melhor conheçam o interior das empresas, que se integrem nos grupos de trabalho e que experimentem novas e diversas técnicas profissionais. Dentro deste discurso, a cultura da formação integração trouxe um novo sopro, uma vez que foi “obrigada” a responder ao drama da troca e da exclusão social (Arocena, 1986).

Contudo, as duas concepções de formação desenvolvidas por Arocena impedem os processos de ajustamento em situações de crise de emprego, uma vez que os seus contributos para a promoção do desenvolvimento só existem em processos de crescimento económico quando existe dinamismo ao nível do emprego. Resultante deste ponto, começam a surgir as críticas aos processos de desenvolvimento orientados pela perspectiva difusionista, uma vez que o papel da sua formação passaria pela criação de condições que diminuíssem todos os entraves ao crescimento económico, produzindo força de trabalho qualificada e difusão dessa força por todo o mercado nacional.

Furter (1983) tece algumas críticas à perspectiva de desenvolvimento difusionista, concretamente ao nível do balanço deste processo para as regiões marginalizadas. Este autor refere que os fenómenos de concentração da formação vão aumentar o fenómeno de polarização dos subsistemas, adicionando aos efeitos destas desigualdades na área da formação outros efeitos prejudiciais acumulados de outras desigualdades. Associado a esta crítica resulta uma outra – migração dos formandos. Uma vez que certas regiões não possuem a *gama completa* da formação profissional, o que acontece é que vai existir uma migração forçada para aceder aos níveis superiores de formação, o que acentuará este fenómeno. O autor refere-se a este processo com uma *desigualdade regional de oportunidades de formação*, quer ocorram entre as grandes divisões do país ou mesmo entre pequenas localidades (Furter, 1983: 18). É por esta razão que a articulação entre a formação e os outros níveis de ensino é crucial, não apenas devido à escolha das soluções técnicas mas pela participação dos formandos interessados.

A migração dos formandos conduz, também, a uma deslocalização dos recursos humanos que acompanham o crescimento das regiões polarizadoras, o que subentende um subinvestimento na formação das áreas não prioritárias do investimento.

Ruivo (1988: 258) também corrobora com estas críticas, referindo que *o acesso à formação não tem como corolário imediato a diminuição das disparidades regionais. Muito pelo contrário, os resultados serão opostos se se entender tal formação apenas como uma maior difusão territorial de idênticos conteúdos de ensino*. Os comentários deste autor começam a estabelecer a ponte de transição entre a promoção do desenvolvimento e a formação baseada numa perspectiva difusionista para uma perspectiva territorialista. Mais concretamente, no seu estudo, refere que não parece claro que a formação constitua um factor emancipador da região, ou seja, que constitua um factor decisivo para a superação das desigualdades que as regiões apresentem. Para Ruivo, os saberes ministrados são, na maioria dos casos, saberes que considera centrais e que incorporam uma visão externa das realidades locais, onde as necessidades regionais (em termos de formação) não são consideradas. Este é o nível da sua crítica que mais se identifica com a perspectiva territorialista.

#### **4.2 PARADIGMA TERRITORIALISTA**

Lançar uma estratégia de desenvolvimento territorialista passa pela consideração das identidades culturais das populações e sobre a associação de forças sociais da região. A elaboração de estratégias localizadas para responder às necessidades procura a cooperação de todos os actores através dos valores culturais daqueles que possam aderir e dos que servem de apoio à iniciativa (Gizard e Bernard, 1986).

Neste caso, a formação a desenvolver resultará de um processo de negociação entre os actores que exigem novos saberes e os que participam na definição das transformações a empreender. Consequentemente, o problema da formação deixa de se levantar como resposta a necessidades pré-definidas pelos conteúdos dos investimentos, para se incluir no processo o tipo de necessidades criadas e as respostas necessárias. A formação passa a ser um fenómeno complexo e multidimensional, *centrado prioritariamente na criação de capacidades de acção, no reforço das condições de participação nos processos de desenvolvimento e no estímulo à iniciativa local* (Martins, 1995: 140).

Segundo Gizard e Bernard (1986), **quatro actores** são obrigatoriamente parceiros de uma política territorial de formação profissional: o estado, a região, as empresas e as colectividades locais. O **estado**, na maior parte dos casos, transfere uma parte da sua competência à região guardando para si os programas de reconversão da mão-de-obra das actividades em declínio. A **região** tem no campo das responsabilidades as estruturas necessárias, a aquisição do *savoir-faire* e dos métodos. As **empresas**, uma vez que têm orçamentos muito reduzidos para o investimento em formação, têm dificuldades em possuir uma política racional de valorização dos recursos humanos. As **colectividades locais** estão sempre presentes na cena territorial através das suas operações sobre as áreas desfavorecidas do território.

Contudo, segundo os mesmo autores, os quatro actores não estão coordenados a nível das políticas de formação profissional e não conjugam esforços no sentido de valorizar os recursos humanos como uma das bases essenciais, não permitindo assim assegurar a sua produtividade e a sua competitividade nos sistemas económicos e sociais.

#### 4.2.1 Formação “Libertação”, “Funcional” e Formação “Animação”

Arocena (1986), quando estuda a formação em situação de sub-desenvolvimento e de crise, nos países de terceiro mundo, estrutura duas concepções de formação *libertadora* e *funcional*.

A prática da formação *libertadora* coloca o acento na educação como meio de consciencialização. É necessária uma reflexão e acção sobre as estruturas a transformar, permitindo a elaboração de temas geradores que jogam um papel central no dispositivo de formação.

Esta é uma aproximação ambígua porque se encontra no domínio da análise dos sistemas da relação com o poder. Nos territórios afectados pela crise, certos actores locais sublinham o efeito de marginalização da população. Segundo Freire (*in* Arocena, 1986), deve passar a existir uma formação crítica consciencializadora que permita combater o lado institucional da formação, combatendo a fronteira entre a marginalização e a institucionalização. A crítica desta concepção é acompanhada de uma outra: a formação não deve somente basear-se no esquema escolar e sim abrir-se à diversificação. Isto significa que o discurso da formação *libertadora* deve questionar e ser liberal por oposição ao sistema educativo conformista. O acto de formação deve-se desenrolar fora das normas

e de juízos para permitir o estabelecimento da relação crítica e consciencializadora de que fala Freire.

Na segunda prática da formação, de cariz *funcional*, é necessário adaptar os dispositivos de formação aos imperativos do modo de desenvolvimento. Aqui, a objectividade e a neutralidade da formação, dita técnica, exige a aceitação total das lógicas do sistema e por consequência, a eliminação da função crítica do conhecimento. Segundo Arocena (1986), neste tipo de formação definem-se objectivos de emprego e de formação profissional, centrando-se a prioridade absoluta nestes últimos. Consta que o sistema educativo é ineficaz, disfuncional e incapaz de se adaptar às exigências das mutações em curso.

Esta tentativa de funcionalização tem **duas grandes expressões**: (1) ligação da escola à empresa; e, (2) afirmação de uma estratégia de formação e desenvolvimento como a única possível. Na primeira expressão, os dois universos não devem estar separados. Deve-se estimular e desenvolver as interacções com vista a melhorar o conhecimento e o reconhecimento mútuo. Na lógica deste discurso, a finalidade seria adaptar o sistema de formação às exigências duma escolha em matéria de desenvolvimento. Na segunda expressão, e uma vez que a escolha de uma certa forma de desenvolvimento foi feita, é necessário mobilizar o crescimento e as orientações actuais sobre a formação que têm um carácter mobilizador dentro da crise.

Dentro do quadro territorialista de pensamento surgiram formulações que não têm o carácter das propostas por Arocena e Freire. Nas propostas que se seguem, a formação é concebida como um método de *animação*, que visa dotar os agentes envolvidos de instrumentos que reforcem a sua capacidade de intervenção na gestão dos recursos. O objectivo subjacente é próximo do da formação *libertação*, nomeadamente porque se assume que a sua finalidade essencial é a consciencialização dos indivíduos. A divergência fundamental encontra-se no conteúdo dessa consciencialização e nos objectivos visados que daí resultam. Nas perspectivas alternativas, o resultado final seria atingido e materializado numa alteração estrutural da relação baseada num suporte de dominação. (Martins, 1995; Pedroso, 1998).

O que faz reforçar a posição dum território na negociação com a vida económica é o peso que este exerce de maneira crescente sobre um papel de responsabilidade no interior da *animação* das políticas de emprego e formação profissional para a sua população. O território joga um papel essencial dentro da valorização dos recursos humanos, condicionando a possibilidade de manter ou criar essas actividades. As instituições

regionais encontram-se, essencialmente, interpeladas acerca da capacidade de gerar mudanças sobre a “utilização” de um território, a sua transformação e reafecção sobre novos tipos de actividades económicas, renovação da vida social, satisfação de outras necessidades por parte das populações e empresas portadoras de novas exigências (Gizard e Bernard, 1986).

A exigência dupla de coordenação das intervenções e a sua integração regional inspiram a tendência de *animação*. As operações da *animação* são mais vastas e ambiciosas pois tentam visar toda a população considerada. Tentam *definir os meios a empregar, a sua repartição espacial na região, a sua natureza para assegurar dentro do território considerado, o equipamento indispensável à animação* (Furter, 1983: 189).

A *animação* é um instrumento educativo assente sobre os investimentos humanos. Esta utiliza intervenções educativas que informam as diferentes colectividades para analisar a sua situação, definir os seus problemas e encontrar soluções que dependem da capacidade de utilização dos seus próprios recursos. A contribuição da formação no quadro da formação-animação, materializar-se-á em contextos que apostem no desenvolvimento de capacidades de iniciativa e nos quais cabe à formação o papel determinante no estabelecimento de ligações entre o contexto sócio-cultural de partida e as transformações que se pretendem introduzir no processo. A formação, desta forma, não está unicamente orientada para a aquisição de competências profissionais específicas. Assim, será entendida como elemento integrante de objectivos educativos mais amplos, convergindo para o reforço das capacidades locais de intervenção e formando parceiros locais que se transformem em intervenientes dos processos de desenvolvimento.

Há uma segunda condição, relacionada com o ponto anterior, que torna a *animação* num aparelho de coordenação e unificação a fim de obter uma acção integrada. Esta acção agitar-se-á sobre as estruturas locais a fim de permitir aos actores inovadores neutralizarem os considerados mais tradicionais. Para Furter (1983), é extremamente importante um sistema de retorno da informação a fim de possibilitar o ajustamento contínuo dos objectivos nacionais e regionais, que só pode ser alcançado pela coordenação dos organismos que interpretam as directivas nacionais, a nível regional, através da *animação*.

Em **síntese**, os contextos variados que se analisaram produzem respostas diversas sobre a questão do papel da formação profissional no processo de desenvolvimento regional. Nenhuma das práticas de formação profissional impõem a sua aproximação de uma forma definitiva. Assim, a formação qualificante assiste à generalização da procura de

inserção; a demarcação promocional não provoca integração que não nos períodos de crescimento; a formação consciencializadora deve produzir integração; as práticas de adaptação não devem impedir a emergência da dimensão crítica; a animação deve reforçar o poder local e modernizá-lo através da capacidade dos seus próprios recursos humanos. Contudo e apesar das (aparentes) divergências, nos estudos analisados identificam-se características que lhes são comuns: o contributo vital do ensino/formação para o desenvolvimento económico, o impasse gerado pelas políticas de ensino e formação que privilegiam a produção de mobilidade dos indivíduos e a noção de que o desenvolvimento local exige uma base local de recursos humanos fortes.

A integração das políticas de formação profissional na promoção do desenvolvimento regional está fortemente associada a algumas características estruturantes dos sistemas de formação, das quais se destacam a morfologia dos sistemas de formação e a relação entre os níveis central/regional/local na sua concepção e gestão (Martins, 1995; Pedroso, 1998).

Estas são matérias que justificam, por si, um capítulo específico, para poderem ser abordadas. Volta-se à discussão destas questões pela via de um aprofundamento conceptual e de gestão a partir do modo como se estrutura o sistema de formação do segundo Quadro Comunitário de Apoio - Programa Pessoa, na realidade, numa área do interior de Portugal - Alto Trás-os-Montes e Douro, estudando os concelhos de Vila Real e Bragança.

## 5. A INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA E AS POLÍTICAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Ao longo da história da formação profissional em Portugal, grande parte das iniciativas não geraram os resultados desejáveis dada a limitação do financiamento público. Antes da adesão à Comunidade Económica Europeia, a falta de tradição nacional e a fraca capacidade de organização e gestão de programas de formação foram os elementos principais que caracterizaram a estrutura do sistema nacional de formação profissional (Quatenaire, 1996).

Somente nos anos subsequentes à adesão, Portugal usufruiu de financiamentos consideráveis para actividades formativas através do Fundo Social Europeu (FSE) e pode alargar as suas actividades de formação profissional, tanto desenvolvidas por iniciativa pública quer privada. Este organismo tornou-se no principal canal de financiamento das actividades formativas na Europa Comunitária, uma vez que *melhorando as perspectivas profissionais de cada um, pretendia ajudar tanto os trabalhadores empregados como aqueles que tentavam entrar ou voltar para o mercado de trabalho* (European Comission, 2000: 2).

O Tratado da União Europeia de 1993, artigo 123º, acrescenta à redacção do Tratado de Roma, o *facilitar a adaptação às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção, nomeadamente através da formação profissional e da reconversão profissionais*, ou seja, os seus objectivos diversificam-se pela educação, formação profissional e juventude, onde a formação profissional se centra nos aspectos de adaptação, inserção e reinserção (Nunes, 2001).

A reforma de Julho de 1993 alargou consideravelmente o âmbito do FSE, de modo a incluir um amplo desenvolvimento dos recursos humanos e a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho. Foi criado um novo objectivo para facilitar a adaptação dos trabalhadores ao progresso e melhorar a dimensão preventiva da luta contra o desemprego. A cobertura do FSE foi igualmente ampliada para incluir os cidadãos em risco de desemprego de longa duração e de exclusão do mercado de trabalho (Quadro 5-1).



**Quadro 5-1: Objectivos, princípios básicos e recursos disponíveis dos fundos estruturais**

| <b>FUNDOS ESTRUTURAIS DA COMUNIDADE</b>   |   |
|---|---|
| I. Objectivos para o período 1994-1999  |   |
| Objectivo 1   | Desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas  |
| Objectivo 2   | Reconversão das regiões ou das áreas regionais mais gravemente afectadas pelo declínio industrial   |
| Objectivo 3   | Combate ao desemprego de longa duração e promoção da integração profissional dos jovens e dos indivíduos ameaçados pela exclusão no mercado de trabalho |
| Objectivo 4   | Promoção da adaptação do trabalhador ao progresso industrial e às evoluções dos sistemas de produção  |
| Objectivo 5a)   | Acelerar a adaptação das estruturas agrícolas   |
| Objectivo 5b)   | Desenvolvimento das áreas rurais  |
| II. Princípios básicos de acção   |   |
| Concentração sobre as questões prioritárias e os grupos -alvo específicos, através de uma abordagem regional  |   |
| Parceria com as autoridades nacionais e regionais, organismos responsáveis pela preparação e aplicação dos programas  |   |
| Complementaridade através de co-financiamento dos programas e projectos nacionais e regionais   |   |
| Monitorização pelo acompanhamento e avaliação dos resultados  |   |
| III. Recursos Disponíveis na União Europeia   |   |
| Orçamento global dos Fundos Estruturais para 1994-1999: 141 471 mil milhões de euros destinando-se 96 346 mil milhões ao Objectivo 1, ou seja, uma concentração de 70%, em 1999, de todos os fundos estruturais no Objectivo 1. |   |

Fonte: Kastrissianakis (1994)

Foi atribuída uma nova ênfase ao reforço dos serviços de emprego, ampliando o âmbito das ajudas directas ao emprego, alargando os limites e a qualidade da formação básica e, nas regiões menos favorecidas, reforçando os sistemas de educação, formação e investigação, ciência e tecnologia.

A reforma levou também o FSE a tornar-se um instrumento mais flexível e controlado, proporcionando uma resposta mais eficaz aos requisitos do mercado de trabalho, em constante mutação, e aos desafios específicos de desenvolvimento que os estados-membros enfrentavam.

Foram estabelecidos **três objectivos** prioritários de actuação (Kastrissianakis, 1994):

1. Melhoria do acesso e da qualidade da formação inicial e da educação, em especial, através do aumento do potencial humano na investigação, ciência e tecnologia;
2. Aumento da competitividade e prevenção do desemprego, adaptando a força laboral aos desafios da mudança, através de uma abordagem sistemática à formação contínua;

3. Melhoria das oportunidades de emprego dos cidadãos expostos ao desemprego de longa duração e exclusão, através de um conjunto de medidas que formem uma via para a integração.

Desta forma, apura-se que a passagem do primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA I) para o segundo (QCA II), verificou-se sob um clima de evolução. A reforma das aplicações dadas ao FSE constituiu uma ferramenta importante de concretização do QCA II, não só porque resultou de uma discussão séria entre os parceiros sociais, mas também porque colocou a tónica na formação profissional.

#### **5.1 PROGRAMA PESSOA: DIMENSÕES E PROBLEMAS QUE ENQUADRAM O SEU LANÇAMENTO**

O Programa PESSOA constituiu um vector fundamental da estratégia de qualificação dos recursos humanos e de promoção do emprego veiculada pelo QCA II (1994-1999). Este Programa foi elaborado num contexto sócio-económico de referência bastante exigente e multifacetado, em matéria de elementos estruturantes, no qual se combinaram implicações de natureza institucional e organizativa, com a emergência de novos tipos de problemas no mercado de trabalho e nos sistemas de formação profissional e de educação (IESE, 1997a).

Analisando a diversidade de problemas com que se confrontavam as intervenções públicas dirigidas à qualificação dos recursos humanos e promoção do emprego, no sentido de facilitar a leitura dos elementos contextuais que enquadram o Programa Pessoa, optou-se por organizar a abordagem desenvolvida por domínios temáticos, considerando:

- A integração no mercado de trabalho;
- O fenómeno do desemprego e o desenvolvimento das políticas activas de emprego;
- A transformação qualitativa dos sistemas de formação profissional e de emprego.

Analisar-se-ão, a partir de agora, cada um dos domínios técnicos do Programa Pessoa de forma mais detalhada.

### 5.1.1 O Desafio da Integração no Mercado de Trabalho

O Programa herdou uma situação de transição demográfica em Portugal, materializada no declínio do crescimento natural, fortemente associado à queda acentuada da taxa de fertilidade. O Programa enfrentou um clima exigente em matéria de pressão do mercado de trabalho, devido em parte às repercussões de inércia demográfica que se fizeram, e ainda actualmente se fazem, sentir.

**Quadro 5-2: Decomposição da variação da população activa - taxas médias anuais de crescimento**

| VARIÁVEIS                                 | 1988-91 | 1992-1995 |
|---|---------|-----------|
| <b>Crescimento da População</b>           | 0,13    | 0,04      |
| Masculina                                 | 0,15    | 0,20      |
| Feminina                                  | 0,12    | - 0,11    |
| <b>Crescimento da população activa</b>    | 1,71    | 0,17      |
| Masculina                                 | 1,10    | - 0,31    |
| Feminina                                  | 2,51    | 0,77      |
| <b>Variação das taxas de participação</b> | 1,60    | 0,14      |
| Masculina                                 | 0,95    | - 0,54    |
| Feminina                                  | 2,40    | 0,88      |

Fonte: Quatenaire (1996)

O Programa herda, ainda, uma situação de pressão juvenil sobre o mercado de trabalho, agravada pelos baixos níveis de escolarização com incidências regionais diferenciadas, destacando-se pela negativa as regiões Norte e Centro.

**Quadro 5-3: População residente por regiões e grupos etários**

| ÁREA GEOGRÁFICA (NUT II)        | POPULAÇÃO RESIDENTE | POP. 14-25 ANOS (%) | POP. 25-65 ANOS (%) | POPULAÇÃO COM 4 ANOS DE ESCOLARIDADE (%) | POPULAÇÃO COM ENSINO MÉDIO E SUPERIOR (%) |
|---------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--|---|
| Região do Norte                 | 3 472 715           | 18,0                | 48,4                | 46,8                                     | 5,1                                       |
| Região do Centro                | 1 721 650           | 15,3                | 49,0                | 46,2                                     | 5,1                                       |
| Região de Lisboa e Vale do Tejo | 3 290 795           | 15,5                | 53,1                | 39,5                                     | 9,3                                       |
| Região do Alentejo              | 549 362             | 13,4                | 49,8                | 41,8                                     | 3,8                                       |
| Região do Algarve               | 341 404             | 14,2                | 50,7                | 43,3                                     | 4,5                                       |
| Continente                      | 9 371 319           | 16,3                | 50,3                | 43,7                                     | 6,5                                       |

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (1991)

Do ponto de vista dos pesos relativos da população activa e inactiva e da sua diferenciação regional (Quadro 5-4) deve referir-se que, no início da década, os activos

representavam cerca de 44,9% da população residente do continente, cabendo à população inactiva a quota de 40,3%.

**Quadro 5-4: População residente activa e inactiva (%)**

| ÁREA GEOGRÁFICA<br>(NUT II)  | TAXA DE ACTIVIDADE |                | TAXA DE INACTIVIDADE |                              |
|------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|------------------------------|
|                              | Total              | Pop. < 25 anos | Total                | Pop. < 25 anos não estudante |
| <b>Norte</b>                 | 45,5               | 29,9           | 37,7                 | 5,8                          |
| <b>Centro</b>                | 41,4               | 24,9           | 44,2                 | 5,6                          |
| <b>Lisboa e Vale do Tejo</b> | 46,7               | 22,9           | 39,8                 | 4,1                          |
| <b>Alentejo</b>              | 41,1               | 22,7           | 45,8                 | 7,1                          |
| <b>Algarve</b>               | 43,3               | 22,7           | 43,2                 | 5,9                          |
| <b>Continente</b>            | 44,9               | 26,1           | 40,3                 | 5,3                          |

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (1991)

No que diz respeito à população sem actividade, destaca-se a expressão da inactividade entre jovens não estudantes e com idade inferior a 25 anos, com 5,3%. Esta percentagem de jovens significa que estes não são estudantes, nem activos, empregados ou desempregados. Neste subconjunto da população jovem, pode-se reflectir que emergem situações de desencorajamento perante a vida activa não apreendidas pelo indicador da taxa de desemprego. São jovens não inseridos no mercado formal de emprego que abandonaram precocemente o percurso escolar e que não procuravam activamente emprego.

**Quadro 5-5: População estudante e taxas de escolarização**

| ÁREA GEOGRÁFICA                        | POP. ESTUDANTE<br>COM MENOS DE 25<br>ANOS (%) | TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO (1993-1994)        |                                    |
|--|---|---|------------------------------------|
|  |   | 3º ciclo do ensino básico<br>(12-14 anos) | Ensino Secundário (15-<br>17 anos) |
| <b>Região do Norte</b>                 | 22,6  | 81,7                                      | 44,0                               |
| <b>Região do Centro</b>                | 27,8  | 97,3                                      | 61,0                               |
| <b>Região de Lisboa e Vale do Tejo</b> | 33,1  | 99,6                                      | 77,1                               |
| <b>Região do Alentejo</b>              | 27,6  | 92,8                                      | 64,4                               |
| <b>Região do Algarve</b>               | 29,1  | 106,9                                     | 78,3                               |
| <b>Continente</b>                      | 27,4  | 91,8                                      | 60,3                               |

Fonte: IESE (1997b)

Através da observação dos quadros anteriores, pode-se concluir que o Povo enfrentou uma massa significativa de jovens fora do sistema formal de ensino, e que uma grande parte destes não integra o mercado de activos, potencialmente em busca de inserção profissional. A elevada participação da população jovem no acesso ao mercado de

trabalho, com relevo para o Norte onde existem expressões significativas de taxas de actividade jovem, coloca desafios de extrema importância ao Programa, sobretudo porque aos diferentes momentos de abandono do sistema escolar não corresponde nenhuma formação qualificante.

### 5.1.2 O Desemprego e as Políticas Activas de Emprego

Até ao início do QCA II, a progressão da taxa de desemprego bem como o desemprego de longa duração evidenciavam uma componente cíclica bastante marcada. A evolução do desemprego tornou mais crítica e complexa a adaptação de Portugal a políticas concebidas para a dinâmica de evolução do desemprego. O progressivo peso deste tipo de desemprego no quadro do desemprego total revela a vulnerabilidade das transformações verificadas no mercado de trabalho, acarretando um risco acrescido de evolução de situações de desemprego conjuntural para situações de desemprego estrutural, priorizando a concretização de acções que contrariem este fenómeno (European Commission, 2000).

Como se pode observar no quadro seguinte, a taxa de desemprego dos jovens é o dobro da do desemprego total, o que constitui um dos principais factores críticos do mercado de emprego português, espelhando importantes dificuldades na transição para a vida activa. Os primeiros anos de vigência do QCA II apresentam elevadas taxas de desemprego juvenil e realçam o seu carácter prolongado.

**Quadro 5-6: Taxas de desemprego juvenil**

| DESCRIÇÃO                           | 1992 | 1993 | 1994 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| <b>Taxa de Desemprego</b>           |      |      |      |
| <b>de 15 a 24 anos</b>              | 9,9  | 12,7 | 14,7 |
| Masculino                           | 8,6  | 10,9 | 13,2 |
| Feminino                            | 11,4 | 14,8 | 16,5 |
| <b>% de Jovens/Desemprego Total</b> |      |      |      |
| <b>Total</b>                        | 40,5 | 36,4 | 33,1 |
| Masculino                           | 40,4 | 35,7 | 33,0 |
| Feminino                            | 40,6 | 37,1 | 33,1 |
| <b>% DLD / Desemprego Total</b>     |      |      |      |
| <b>de 15 a 24 anos</b>              | 17,4 | 19,3 | 24,6 |
| Masculino                           | 17,2 | 15,7 | 23,1 |
| Feminino                            | 18,2 | 22,0 | 26,0 |

Fonte: IESE (1997b)

O problema de inserção na vida activa por parte dos jovens continua a apresentar incidências regionais muito relevantes, como se observou nos Quadros 5-4 e 5-5, para as

diferentes regiões do país. Dada a persistente incapacidade do sistema educativo em proporcionar níveis satisfatórios de formação qualificante aos que abandonavam precocemente o sistema, a formação para o emprego/inserção na vida activa constitui uma necessidade a ter em conta pelo Programa.

### **5.1.3 A Transformação Qualitativa dos Sistemas de Formação Profissional e de Emprego**

A concepção e a estruturação interna do Programa Pessoa foram concretizadas num contexto institucional que apresentava particularidades distintas relativamente ao QCA I (1990-1993). O QCA em estudo, apontou claramente para uma maior necessidade de selectividade, integração e articulação de programas de formação e emprego. As autoridades comunitárias e nacionais reconhecem a necessidade de ultrapassar a fase do acesso indiscriminado à formação, através da qualificação do sistema, da melhora da sua eficiência, do ajuste das prioridades de formação às necessidades das empresas e da credibilização do acesso ao financiamento do FSE.

Estava também assumido de forma generalizada, na sequência do Acordo Económico e Social, o reforço da participação dos parceiros sociais e dos agentes na gestão dos sistemas de formação e emprego. Também era uma prioridade patente nos discursos de intervenção sobre o sistema de formação, a formação de formadores e o desenvolvimento de capacidades específicas de gestão dos processos de formação.

Face a este contexto exigente ao nível da gestão do sistema da formação e do emprego, as estruturas do IEFP são confrontadas com alguma insuficiência de recursos (humanos e materiais) para fazerem face ao conjunto de exigências que se repercutem na análise e no acompanhamento de projectos e acções. A acção do IEFP passa a ser equacionada num contexto de colaboração/cooperação institucional com outros organismos: Direcção Geral do Emprego e da Formação Profissional (DGEFP), Departamento para os Assuntos do FSE (DAFSE), Comissão de Coordenação do FSE (CC/FSE) e Instituto para a Inovação na Formação (INOFOR) (Nunes, 2001).

A DGEFP está encarregada de planificar e dar apoio técnico aquando da elaboração e avaliação das medidas que dizem respeito à área da política de emprego e formação profissional. As suas competências passam pela realização de estudos de pesquisa aplicada, pelo acompanhamento das diferentes medidas, pela coordenação das actividades relacionadas com a avaliação das medidas implementadas e contribuir, nesse âmbito, para assegurar a eficácia das intervenções operacionais do FSE.

Ao DAFSE compete o apoio técnico e financeiro, bem como a avaliação administrativo-financeira dos projectos e programas participados pelo FSE. Esta estrutura assegura a gestão das intervenções operacionais do FSE.

À CC/FSE compete a coordenação técnica dos diferentes programas do QCA.

O INOFOR contribui para a racionalização, estruturação e melhoria do sistema de formação profissional, desenvolvendo uma política de investigação que associa a inovação à acção, difundindo modelos, metodologias e soluções organizativas e formativas.

Também foi criada, em Agosto de 1999, a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos<sup>21</sup>. Este organismo constitui-se como instituto público, sujeito a uma tutela conjunta do Ministério do Trabalho e da Solidariedade<sup>22</sup>, tendo sido concebido como uma estrutura de metodologias de intervenção da promoção de programas, projectos e iniciativas da sociedade civil no domínio da formação e educação de adultos.

## 5.2 ANÁLISE DA COERÊNCIA DO PROGRAMA PESSOA

### 5.2.1 Estrutura do Programa

Um dos principais eixos prioritários de intervenção do QCA II, em Portugal consistia na qualificação dos recursos humanos e na promoção do emprego, simultaneamente, com a pretensão de reforçar a competitividade da economia, a qualidade de vida e a coesão social.

**Quadro 5-7: Formas de intervenção do Eixo 1 do QCA II para Portugal**

| INTERVENÇÕES OPERACIONAIS<br>Eixo 1 – Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego<br>Intervenções Operacionais | SUBVENÇÕES COMUNITÁRIAS |     |
|---|-------------------------|-----|
|   | FEDER                   | FSE |
| <b>Bases do Conhecimento e da Inovação</b>  |                         |     |
| Educação (PRODEP)   | X                       |     |
| Ciência e Tecnologia (PRAXIS)   | X                       |     |
| <b>Formação Profissional e Emprego (PESSOA*)</b>  | X                       | X   |
| Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego *   |                         | X   |
| Melhoria do nível e da Qualidade do Emprego *   |                         | X   |
| Apoio à Formação e Gestão dos Recursos Humanos *  | X                       | X   |
| Formação da Administração Pública   | X                       | X   |

Fonte: DAFSE (1999)

<sup>21</sup> Criada pela resolução de Conselho de Ministros n.º 92/98, com a publicação da sua lei orgânica.

<sup>22</sup> Este Ministério foi criado pelo DL n.º 55/98 que aglutinou, num único ministério, as áreas de emprego, formação profissional, trabalho e segurança social.

Embora o Programa traduza a continuidade dos esforços iniciados nestes domínios no âmbito do QCA I, a sua concepção reflecte um salto qualitativo ao nível da organização das intervenções em matéria de formação e emprego (Quadro 5-8), destacando-se os seguintes aspectos:

- A equação da formação como instrumento de inserção profissional, de melhoria do nível e qualidade do emprego e de promoção da eficácia das intervenções nestes domínios;
- A passagem de uma intervenção predominantemente orientada por tipologias de públicos-alvo para uma actuação dirigida a três apostas identificadas: valorização da relação qualificação/inserção profissional, promoção do nível e qualidade do emprego e, qualificação das intervenções nos dois mercados.

**Quadro 5-8: QCA I vs QCA II - Estrutura comparada dos apoios à Formação e ao Emprego**

| QCA I  | QCA II   |
|--|--|
| <p><b>Objectivo Nº 1</b><br/>           PO 1 - Formação profissional de Activos ;<br/>           PO 2 - Desenvolvimento a Apoio às Estruturas de Emprego e Formação;<br/>           PO 3 - Formação profissional de jovens em Regime de Alternância;<br/>           PO 4 - Formação profissional em Tecnologias de Informação;</p> <p><b>Objectivo Nº 3</b><br/>           PO 5 - Formação profissional de adultos; desempregados de longa duração<br/>           PO 6 - Apoio à Criação de postos de trabalho para adultos;<br/>           PO 7 - Formação/Emprego de adultos deficientes desempregados de longa duração;<br/>           PO 8 - Formação/Emprego de mulheres adultas desempregadas de longa duração;<br/>           PO 9 - Formação/Emprego de emigrantes adultos desempregados de longa duração;</p> <p><b>Objectivo nº 4</b><br/>           PO 10 - Formação profissional para a inserção de jovens à procura de emprego;<br/>           PO 11 - Apoio à criação de postos de trabalho para jovens à procura de emprego;<br/>           PO 12 - Formação/emprego de jovens deficientes à procura de emprego;<br/>           PO 13 - Formação/emprego de jovens deficientes à procura de emprego;<br/>           PO 14 - Formação/emprego de emigrantes jovens à procura de emprego.</p> | <p><b>Subprograma 1 – Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Trabalho</b><br/>           1.1 Sistema de Aprendizagem;<br/>           1.2 Iniciação Profissional e Qualificação Profissional /outras modalidades;<br/>           1.3 Inserção no Mercado de Trabalho /Unidades de Inserção na Vida Activa;</p> <p><b>Subprograma 2 – Melhoria da Qualidade e do Nível de Emprego</b><br/>           2.1 Apoios ao Emprego (apoios à criação de postos de trabalho e actividades independentes, programas ocupacionais e apoios à mobilidade geográfica);<br/>           2.2 Formação Profissional Contínua (formação para promover a adaptabilidade profissional de activos e formação para trabalhadores de pequenas empresas)<br/>           2.3 Formação Profissional para Desempregados;<br/>           2.4 Formação no Âmbito das Evoluções Sectoriais Negativas;</p> <p><b>Subprograma 3 – Formação e Gestão de Recursos Humanos</b><br/>           3.1 Medidas de Carácter Geral (informação profissional, Observatório do Emprego e Formação, estudos e investigação, processos e recursos didácticos e rede institucional de consultores);<br/>           3.2 Formação de formadores e outros agentes ;<br/>           3.3 Construção e adaptação de infra-estruturas .</p> |

Fonte: MPAT (1994); Chagas e Simões (2001)



De um conjunto de 14 Programas Operacionais no QCA I passa-se para um Programa organizado em três subprogramas, 10 medidas e 22 linhas de acção no QCA II. Estão bem patentes os desafios da integração e da coordenação que persistem neste modelo de estruturação.

A nova concepção de organização deste Programa afigura-se mais integradora das actuações em matéria de valorização dos recursos humanos e da promoção do emprego. Os desafios da integração e da coordenação persistem neste modelo de estruturação.

**Quadro 5-9: Estrutura de objectivos do Programa Pessoa (objectivos gerais e objectivos específicos)**

| OBJECTIVOS GERAIS  | OBJECTIVOS ESPECÍFICOS   |
|--|--|
| <p>Melhorar, de forma generalizada, o nível de qualificação dos jovens e promover a sua maior e mais fácil integração na vida activa;</p>  | <p><b>SP 1 – Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego</b></p> <p>M1: Melhorar as condições de ingresso na vida activa a jovens, proporcionando-lhes uma formação profissional qualificante;</p> <p>M2: Melhorar as condições de ingresso na vida activa a jovens adultos, proporcionando-lhes uma formação profissional qualificante, ou ainda, proporcionando uma formação técnica pós -secundária de nível superior;</p> <p>M3: Melhorar as possibilidades de inserção na vida activa dos jovens através da criação de estruturas que proporcionem um melhor conhecimento e acesso às oportunidades de emprego.</p>   |
| <p>Melhorar a qualificação dos activos em formações transversais, actuando em áreas estratégicas;</p> <p>Criar alternativas de emprego e formação profissional para os desempregados e assegurar intervenções integradas em regiões sujeitas a evoluções sectoriais negativas;</p> | <p><b>SP2 – Melhoria do nível e da Qualidade de Emprego</b></p> <p>M1: Desenvolver actividades de apoio a desempregados, com prioridade para os de longa duração, com vista a criar condições que facilitem a sua inserção ou reinserção no mercado de emprego, através dos seguintes apoios: à mobilidade geográfica, à contratação, à criação de actividades independentes e à ocupação dos desempregados no período de desemprego;</p> <p>M2/M3: Potenciar o desenvolvimento cultural, social e profissional da população activa portuguesa, através da formação de activos e desempregados, visando conferir-lhes flexibilidade e melhores qualificações no contexto das mutações tecnológicas e organizacionais em curso;</p> <p>M4: Permitir a trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego nestas regiões, uma formação que melhore as suas perspectivas de emprego noutra profissão, noutra sector ou região, ou então, que possibilite quer a realização de actividades económicas fornecedoras de um rendimento complementar quer a criação de uma actividade independente.</p> |
| <p>Organizar melhor o mercado de formação profissional.</p>  | <p><b>SP3 – Apoio à Gestão dos Recursos Humanos</b></p> <p>M1: Melhorar a eficácia do sistema de informação profissional, implementando um sistema de certificação profissional das formações e qualificações profissionais, de forma evolutiva e seguindo os referenciais comunitários, desenvolvendo e disponibilizando os recursos didácticos necessários ao processo formativo;</p> <p>M2: Capacitar formadores e técnicos no âmbito da formação e do emprego para responderem às necessidades das entidades públicas e privadas neste domínio nas várias fases do sistema;</p> <p>M3: Dotar os agentes da política de emprego e formação das estruturas necessárias ao desenvolvimento da sua acção.</p>  |

Fonte: MQE (QCA 1994-1999)

## **5.2.2 Dispositivos de Organização e Funcionamento do Programa**

### **5.2.2.1 Estruturas de gestão**

O sistema de gestão e acompanhamento do Programa Pessoa deve ser analisado numa múltipla perspectiva: o sistema formalmente previsto e o sistema efectivamente implementado com as alterações introduzidas no decurso de execução do Programa (IESE, 1997a,b).

#### **5.2.2.1.1. O Modelo de Gestão Previsto**

O modelo de organização e gestão previsto para a componente FSE do Pessoa integrou-se no modelo previsto para todas as Intervenções Operacionais com esta vertente de financiamento. No entanto, apresentou uma especificidade face ao que estava previsto na estrutura orgânica integradora das restantes intervenções operacionais com vertente FSE no QCA II: a inexistência de uma Unidade de Gestão. Esta opção implicou que as competências atribuídas a uma Unidade de Gestão passassem a ser asseguradas pela CC/FSE.

A estrutura orgânica para o Programa PESSOA reparte-se por três unidades distintas:

- 1. Entidades gestoras de Programa-Quadro (função de gestão);**
- 2. Unidade Autónoma (função de acompanhamento);**
- 3. Órgão de Controlo de 1º e 2º nível (função de controlo).**

O controlo de 1º nível abrange o controlo prévio das decisões tomadas pelos órgãos de gestão e o controlo sobre os beneficiários finais. Compreende a fiscalização dos projectos nas suas componentes material, financeira e contabilística, quer nos locais de realização do investimento e das acções. Estas competências deverão ser desempenhadas directamente, ainda que por unidade segregada das demais funções de gestão, com capacidade de realizar as tarefas relativas ao controlo físico, financeiro e contabilístico dos projectos apoiados.

O controlo de 2º nível dirige-se à análise e avaliação do sistema de controlo de primeiro nível, testando a sua eficácia e o controlo sobre os beneficiários finais. No caso do FSE, este tipo de controlo é exercido pelo DAFSE, na componente factual, financeira e

contabilística e pelo IEFP, na vertente técnico-pedagógica das intervenções de emprego e formação profissional.

O controlo de alto nível é assegurado pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e corresponde à avaliação dos sistemas de controlo existentes aos diferentes níveis e à coordenação global do sistema de controlo. Este controlo é concretizado através da articulação e coordenação das actividades desenvolvidas pelos diversos serviços e organismos que intervêm no sistema de controlo dos fundos estruturais, pela avaliação dos sistemas de gestão e controlo do 1º/2º níveis e pela interacção com as instituições comunitárias de controlo (DGDR, 2002).



Fonte: MQE (QCA 1994-1999)

**Figura 5-1: Níveis de controlo do Programa Pessoa**

Integra-se, desta forma, esta estrutura orgânica em dois níveis de gestão diferentes, o nível de execução global do QCA II e o nível de coordenação e gestão global da vertente FSE das intervenções operacionais. Entende-se aqui um modelo de descentralização da sua organização e gestão, traduzida, não apenas na tripla divisão de funções – gestão, acompanhamento e controlo – mas também, na intervenção de diversas entidades no domínio da gestão.

#### 5.2.2.1.2. Controlo e Acompanhamento

Para as medidas de formação, na implementação dos dispositivos de acompanhamento e controlo, foi consagrado um modelo de descentralização de tarefas, caracterizado pela repartição de tarefas entre diversas entidades – DAFSE, IEFP, outras entidades gestoras<sup>23</sup> – para a realização das acções de controlo e acompanhamento. Os procedimentos situados no 1º nível de controlo/acompanhamento são operados pelo gestor do IEFP e respectivas delegações regionais em colaboração com os Centros de Emprego.

Segundo o IESE (1997b) surge, decorrente da insuficiente clarificação das diferenças existentes entre funções de controlo e acompanhamento, uma fragilidade ao nível da concepção do sistema. No regulamento interno do IEFP, a função acompanhamento surge agregada à função controlo, referindo-se a primeira a monitorização e a segunda a fiscalização. As entidades regionais que são responsáveis pelo acompanhamento e controlo são denominadas por Coordenações Regionais de Controlo, o que traduz a incapacidade dos técnicos de acompanhamento se apresentarem como técnicos de controlo, que encerra objectivos mais penalizadores e menos pedagógicos que os comportados pela função de acompanhamento.

Ainda segundo o mesmo autor, o modelo encerra uma segunda fragilidade na forma como se constituem as Coordenações Regionais de Controlo. Esta é resultante da escassa dotação de recursos técnicos para o desempenho de funções de controlo e acompanhamento nas Delegações Regionais revelada pelas dificuldades em certificar técnicos para acompanhar as equipas de acompanhamento e em desviar técnicos dos Centros de Formação Profissional para a função.

Os restantes gestores do Programa registam procedimentos menos definidos relativos aos dispositivos de acompanhamento e controlo e, particularmente, no que diz respeito ao acompanhamento técnico-pedagógico. Segundo IESE (1997b), a justificação para estas insuficiências surge associada a uma reduzida experiência de gestão dos Planos de Formação e Programas-Quadro financiados pela vertente FSE.

---

<sup>23</sup> Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) e (União Geral de Trabalhadores (UGT).

#### 5.2.2.1.3. Alterações verificadas ao modelo de gestão previsto

As primeiras alterações traduziram os primeiros insucessos na execução do Programa, quando a gestão dos fundos se deparou com a impreparação de estruturas, reflectidas na incapacidade dos parceiros representados no Conselho Permanente de Concertação Social e na falta de disponibilidade de outras entidades para se constituírem como gestores do Programa-Quadro. A regulamentação feita pelo DL n.º 15/94 foi segmentada pela nova estrutura legislativa através do DL n.º 15/96, que fixou **três normativos** de contornos distintos: **(1)** um decreto (fixando os princípios de gestão); **(2)** uma portaria processual; e, **(3)** um despacho de elegibilidades. Este decreto procurou conferir mais rigor, diferenciando as entidades que beneficiam da formação das que a realizam. Procurou, também, conferir mais qualidade à formação co-financiada condicionando o acesso aos fundos públicos a entidades formadoras mais acreditadas. Esta nova regulamentação procurou introduzir critérios de selecção de candidaturas mais rigorosos, eliminando a figura de «promotor» de acções, por forma a evitar motivações mais financistas. (CEDEFOP, 1999).

A solução recomendada para esta situação foi o alargamento da figura dos Planos de Formação e a quase-equiparação dos gestores destes planos aos gestores dos Programas-Quadro. O problema que se colocou centrou-se ao nível da coordenação dos vários departamentos que integram o FSE, nomeadamente, o DAFSE, o DGEFP, o INOFOR e o próprio IEFP. Todos estes centros de decisão deveriam ser suportados por um sistema de informação eficiente na identificação de necessidades de formação (Quatenaire, 1996).

No entanto, nesta condição, o IEFP assumiu na gestão do Programa um papel de aglutinação de funções, nomeadamente ao nível de acompanhamento e controlo de 2º nível e na activação de processos e iniciativas de reprogramação. *Em todo este processo, o IEFP acaba por se assumir como o “gestor” dos gestores de Planos de Formação* (IESE, 1997b: 69).

Os trâmites técnicos e administrativos complexos associados aos novos figurinos de gestão, Programas-Quadro e Planos de Formação, geraram situações de indefinição e contribuíram, também, para o estímulo duma relação preferencial com o IEFP, afastando os restantes promotores da consolidação do Programa.

Este último facto, associado às insuficiências de nível organizativo, tanto na CC/FSE como nas entidades gestoras de Planos de Formação, conduziram ao reforço do papel do IEFP, executando as mais diversas funções acometidas aos intervenientes na

gestão, acompanhamento e controlo das acções do Programa. O Instituto assume uma posição privilegiada na articulação com a CC/FSE que resulta na assunção de uma duplicidade de papéis na gestão do Programa, contribuindo para o reforço dos níveis de eficácia e eficiência.

O quadro seguinte sintetiza as acções do Ministério para a Qualificação e o Emprego (MQE), com impacte significativo sobre a gestão, prioridades e financiamento do Programa.

**Quadro 5-10: Acções do Ministério da Qualificação e do Emprego com impacto sobre a gestão, prioridades e financiamento do Programa**

| PROGRAMA PESSOA   | ACÇÕES DO MQE   |
|---|---|
| <b>Subprograma 1-</b> Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego<br>1.1 Sistema de Aprendizagem; | Revisão do DL n.º 436/88 (reunião do Quadro integrador do SA)   |
| 1.2 Iniciação Profissional e Qualificação Inicial / Outras modalidades;                                     | -   |
| 1.3 Inserção no Mercado de Emprego;   | Revisão do Regime de Apoio às UNIVAS's  |
| <b>Subprograma 2-</b> Melhoria do Nível e da Qualidade do Emprego<br>2.1 Apoios ao Emprego;                 | Programa para as PME's;<br>Relançamento do Programa de Iniciativas Locais de Emprego (ILE);<br>Programa de Acção Imediata para o Emprego;<br>Revisão do regime de apoios à contratação (DL n.º 39/96 de 18 de Abril); |
| 2.2 Formação Profissional Contínua;   | Relatório com Novas Orientações para o desenvolvimento da política de formação;   |
| 2.3 Formação Profissional para Desempregados;   | Encerramento do sistema de candidatura aberta para acções de formação (Despacho 8/96 de 8 de Maio);   |
| 2.4 Formação no âmbito de Evoluções Sectoriais;   | Revisão dos critérios de financiamento da formação profissional constantes do DR 15/94 com a criação de um novo quadro legislativo;   |
| <b>Subprograma 3-</b> Apoio e Gestão dos Recursos Humanos.  | Relatório com novas orientações para o desenvolvimento da política de formação.   |

Fonte: IESE (1997b)

O CC/FSE, enquanto organismo de planeamento e de acompanhamento das acções de formação profissional, operou alterações com impactes positivos sobre a qualidade da formação e clarificou os papéis entre as diversas entidades, nomeadamente quanto ao perfil de acumulação de funções na área do IEFP.

As matérias relativas à gestão financeira também sofreram alterações, nomeadamente pela reformulação do mecanismo cambial e pelo aperfeiçoamento das funções do DAFSE, pelo que se articula melhor as transferências comunitárias e a comparticipação nacional no sistema de pagamento aos gestores e promotores.

Também uma clarificação da definição de competências entre o CC/FSE, DAFSE e IEFP, relativas ao controlo financeiro e técnico-pedagógico e à estabilização dos

respectivos modos de operacionalização, permitem a melhoria das performances para o sucesso do Programa.

O Quadro 5-11 condensa as novas orientações do Sistema de Gestão da vertente do FSE do QCA II, procurando registar o agregado de reformulações que interferem com os aspectos essenciais de gestão do Programa.

**Quadro 5-11: Novas orientações do sistema de gestão da vertente FSE do QCA II - sínteses**

| COORDENAÇÃO GLOBAL  | SISTEMA DE ACTORES   |
|---|--|
| <p><b>Objectivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilização da CC/FSE pelas funções de informação, planeamento e acompanhamento do QCA/FSE vertentes física e financeira;</li> </ul> <p><b>Instrumentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reforço da Unidade Técnica da CC/FSE (planeamento físico e acompanhamento da execução);</li> </ul> <p>Contributo acrescido dos organismos do MQE com assento na CC/FSE nas áreas de competências específicas: DAFSE- gestão financeira, DGEFP- concepção e avaliação de políticas e o IIEFP- controle de 2º nível e executor de políticas do MQE.</p> | <p>Co-responsabilização dos gestores do Programa-Quadro, Programas sectoriais e regionais: funções de acompanhamento da execução das políticas do MQE e replaneamento de actividades e recursos (proposta de reprogramações);</p> <p>Parceiros Sociais: grandes gestores de Planos de Formação, associados ou não a Centros Protocolares;</p> <p>Direitos no acesso à informação e ao debate de orientações gerais através da CC/FSE e dos Conselhos Consultivos Regionais do IIEFP: competência para acompanhar intervenções operacionais do FSE, em harmonia com as orientações da CC/FSE.</p> |
| <p style="text-align: center;"><b>Unidades de Acompanhamento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acompanhar a execução dos Programas do QCA II;</li> <li>Proceder atempadamente às reprogramações (em parceria com a Comissão Europeia).</li> </ul>  |  |

Fonte: IESE (1997b)

### 5.2.3 Dispositivos de Funcionamento

Os mecanismos de divulgação e informação em torno do Programa são da responsabilidade de múltiplos actores - entidades gestoras e promotores - e enquadram-se em estratégias globais de divulgação do QCA II e da vertente do FSE.

As actividades de divulgação da responsabilidade das entidades gestoras de Programa-Quadro foram implementadas de forma intermitente. Está subjacente a este facto a indefinição do sistema de divulgação a implementar para publicitação dos Programas-Quadro, por parte do IIEFP e da CAP. No caso do IIEFP, grande parte das actividades foram centradas no público interno (Delegações Regionais e Centros de Emprego), potenciais gestores de Programas-Quadro e grandes promotores. As actividades realizadas pela CAP passaram pela edição de brochuras, publicações e realização de acções de divulgação na comunicação social especializada.

Registaram-se, assim, duas estratégias distintas para as duas entidades gestoras de Programas-Quadro. Enquanto que as actividades de divulgação da CAP tiveram como

público-alvo os potenciais promotores de formação, a estratégia do IEFP centrou-se no público interno, através das Delegações Regionais e Centros de Emprego.

A divulgação da responsabilidade do IEFP, na **primeira fase** de execução do Programa (1994-1997), pautou-se por uma estratégia cautelosa devido ao receio de dificuldades de gestão acrescidas devido ao grande número de candidaturas apresentadas. Na **segunda fase** de vigência do Programa (1997-1999), a estratégia de divulgação pautou-se por uma maior abertura face ao exterior. Este facto justifica-se, segundo IESE (1997b), pela necessidade de divulgação de novas regras de acesso ao FSE e de gestão do Programa. Parece existir um esforço ao nível das estruturas regionais dos gestores, nomeadamente das Delegações Regionais do IEFP, para a realização de actividades de divulgação mais sistemáticas. Foi a nível regional e local que as actividades de divulgação tiveram impactos mais significativos, uma vez que passou a existir uma relação mais próxima entre o tecido empresarial e os potenciais beneficiários das acções do Programa.

#### **5.2.4 Dimensão Financeira do Programa**

A análise dos níveis de realização do programa Pessoa assenta na leitura do perfil de execução à luz dos valores programados e valores realizados nas Decisões da Comissão Europeia de 25 de Fevereiro de 1994, 29 de Abril de 1996 e 15 de Outubro de 1999, a última das quais fixou as dotações do FSE e FEDER para Portugal em, respectivamente, 1 335 819 000 euros (94%) e 84 648 000 euros (6%).

Numa apreciação genérica da tipologia dos subprogramas considerados no Programa Pessoa, evidencia-se que as rubricas “Melhoria da Qualidade e do Nível de Emprego” e “Qualificação inicial e inserção no mercado de emprego”, com pesos de 49,5% e 38,6%, respectivamente, concentram o maior volume de recursos financeiros afectos ao Pessoa. O subprograma “Apoio à formação e gestão dos recursos humanos” apresenta uma expressão mais reduzida, absorvendo 11,9% das verbas utilizadas pelo programa.



**Quadro 5-12: Despesa do FSE na Formação Profissional e Emprego (1994-1999)** (unidade: 10<sup>3</sup> euros)

| PROGRAMAS/<br>SUBPROGRAMAS                                     | 1994          |          | 1995          |          | 1996          |          | 1997          |          | 1998          |          | 1999 a)       |          |
|--|---------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|
| <b>FORMAÇÃO<br/>PROFISSIONAL E<br/>EMPREGO</b>                 | <b>172220</b> | <b>%</b> | <b>189234</b> | <b>%</b> | <b>198781</b> | <b>%</b> | <b>211072</b> | <b>%</b> | <b>257395</b> | <b>%</b> | <b>292671</b> | <b>%</b> |
| Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego - PESSOA | 77718         | 45,1%    | 88921         | 47,0%    | 82347         | 41,4%    | 71134         | 33,7%    | 89555         | 34,8%    | 110316        | 37,7%    |
| Melhoria da Qualidade e do Nível de Emprego - PESSOA           | 86307         | 50,1%    | 83220         | 44,0%    | 101730        | 51,2%    | 116550        | 55,2%    | 135778        | 52,8%    | 143490        | 49,0%    |
| Formação e Gestão dos Recursos Humanos - PESSOA                | 5846          | 3,4%     | 11567         | 6,1%     | 9981          | 5,0%     | 17518         | 8,3%     | 24750         | 9,6%     | 31028         | 10,6%    |
| Formação e Administração Pública - PROFAP                      | 2349          | 1,4%     | 5532          | 2,9%     | 4724          | 2,4%     | 5871          | 2,8%     | 7312          | 2,8%     | 7837          | 2,7%     |

Fonte: Elaboração própria de acordo com dados do DAFSE (1999) e a)IGFSE (2003)

Através do IESE (1997b) pode-se estabelecer a estrutura financeira do Programa por regiões, realçando que nenhum outro documento dispõe de informações que permita retirar conclusões a níveis regionais.

**Quadro 5-13: Estrutura Financeira do Programa Pessoa, por sub-programa (%)**

| SUB-PROGRAMAS   | CONTINENTE | NORTE | CENTRO | LISBOA E VALE<br>DO TEJO | ALENTEJO | ALGARVE |
|---|------------|-------|--------|--------------------------|----------|---------|
| Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego | 42,9       | 53,1  | 43,7   | 45,5                     | 21,6     | 27,7    |
| Melhoria da Qualidade e do Nível de Emprego           | 41,4       | 37,3  | 41,9   | 45,5                     | 66,7     | 37,9    |
| Formação e Gestão dos Recursos Humanos                | 15,7       | 9,6   | 14,4   | 9,0                      | 11,7     | 34,4    |

Fonte: IESE (1997b)

Considerando esta estrutura por regiões verifica-se que na região Norte é preponderante o subprograma “Qualificação inicial e inserção no mercado de emprego”, enquanto que nas regiões Centro e Lisboa e Vale do Tejo predomina um maior equilíbrio entre os subprogramas “Qualificação inicial e inserção no mercado de emprego” e “Melhoria da Qualidade e do nível de emprego”. Nas regiões do Algarve e particularmente, na região do Alentejo encontra-se bem evidente a percentagem de investimento dirigida à “Melhoria da qualidade e do nível do emprego”. No Algarve é bem significativa a percentagem das medidas de apoio à “Formação e Gestão dos Recursos Humanos”.

Recorrendo aos quadros comparativos entre a despesa pública total programada e a despesa pública total realizada, procura-se retratar o padrão de execução do programa, bem como, sinalizar e interpretar os principais desvios de execução que se possam encontrar.

**Quadro 5-14: Execução Financeira 1994-1999**

(unidade: 10<sup>3</sup> euros)

| PO/SUB PO/ MEDIDA  | PROGRAMAÇÃO (DECISÃO C(1999)3032, 15/10) |                  |               | DESPESA EXECUTADA (94-99) |                  |               | EXECUÇÃO / PROGRAMAÇÃO(%) |                |
|--|--|------------------|---------------|---------------------------|------------------|---------------|---------------------------|----------------|
|  | Despesa Pública                          | FSE              | FEDER         | Despesa Pública           | FSE              | FEDER         | FSE                       | FEDER          |
| <b>Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego</b> | <b>700.892</b>                           | <b>525.669</b>   |               | <b>699.775</b>            | <b>524.831</b>   |               | <b>99,84%</b>             |                |
| Sistema de Aprendizagem                                      | 380.245                                  | 285.184          |               | 397.670                   | 298.253          |               | 104,58%                   |                |
| Iniciação Profi. Quali. Inicial/Outras modalidades           | 304.594                                  | 228.445          |               | 286.088                   | 214.565          |               | 93,92%                    |                |
| Inserção no Mercado de Emprego                               | 16.053                                   | 12.040           |               | 16.017                    | 12.013           |               | 99,78%                    |                |
| <b>Melhoria do Nível e Qualidade do Emprego</b>              | <b>899.729</b>                           | <b>674.798</b>   |               | <b>897.278</b>            | <b>672.959</b>   |               | <b>99,73%</b>             |                |
| Apoios ao Emprego  | 414.201                                  | 310.651          |               | 414.170                   | 310.628          |               | 99,99%                    |                |
| Formação Profissional Contínua                               | 272.635                                  | 204.477          |               | 264.787                   | 198.590          |               | 97,12%                    |                |
| Formação Profissional para Desempregados                     | 182.450                                  | 136.838          |               | 188.704                   | 141.528          |               | 103,43%                   |                |
| Formação no âmbito das evol. sectoriais negativas            | 30.443                                   | 22.832           |               | 29.617                    | 22.213           |               | 97,29%                    |                |
| <b>Apoio à Formação e Gestão dos Recursos Humanos</b>        | <b>215.853</b>                           | <b>101.343</b>   | <b>60.548</b> | <b>216.092</b>            | <b>101.255</b>   | <b>60.814</b> | <b>99,91%</b>             | <b>100,00%</b> |
| Medidas de carácter geral                                    | 81.953                                   | 61.465           |               | 81.104                    | 60.828           |               | 98,96%                    |                |
| Formação de formadores e outros agentes                      | 53.170                                   | 39.878           |               | 53.902                    | 40.427           |               | 101,38%                   |                |
| Construção e infra-estruturas                                | 80.730                                   |                  | 60.548        | 81.086                    |                  | 60.814        |                           | 100,00%        |
| <b>Formação da Administração Pública (PROFAP)</b>            | <b>77.970</b>                            | <b>34.010</b>    | <b>24.100</b> | <b>77.924</b>             | <b>33.872</b>    | <b>24.047</b> | <b>99,59%</b>             | <b>99,78%</b>  |
| Formação e Aperfeiçoamento Prof. da Administração Pública    | 42.477                                   | 31.857           |               | 42.292                    | 31.719           |               | 99,57%                    |                |
| Modernização e Qualidade na Administração Pública            | 32.623                                   |                  | 24.100        | 32.762                    |                  | 24.047        |                           | 99,78%         |
| Assistência Técnica  | 2.870                                    | 2.153            |               | 2.870                     | 2.153            |               | 100,00%                   |                |
| <b>TOTAL</b>   | <b>1.894.444</b>                         | <b>1.335.820</b> | <b>84.648</b> | <b>1.891.069</b>          | <b>1.332.917</b> | <b>84.861</b> | <b>99,78%</b>             | <b>100,25%</b> |

Fonte: IGFSE (2003)

Uma leitura do quadro anterior relativo à execução do subprograma 1, permite concluir que nas medidas que o compõem, se atingiu um bom nível de execução para todos os anos, face ao programado inicialmente. No que respeita à medida 1 (SA), a realização obtida superou o inicialmente programado.

Neste subprograma, apenas na medida 2 se pode considerar que existiu uma significativa quebra de execução relativamente à expectativa inicial, atingindo apenas 93,9%. Complementarmente, o significativo desvio da execução desta medida relativamente ao programado indicou, também, uma sobreavaliação da capacidade de realização desta medida.

No que concerne à execução das medidas que compõem o subprograma 2, evidencia-se as medidas 1 e 3 – “Apoio ao Emprego” e “Formação Profissional para Desempregados”, respectivamente, como as que apresentam maiores correspondências entre o programado e o executado. As medidas 2 e 4, “Formação Contínua” e “Formação no âmbito das evoluções sectoriais negativas”, respectivamente, apresentam uma execução significativamente abaixo do previsto. Esta última pode ser o reflexo de uma menor familiaridade por parte dos promotores com a natureza desta medida, uma vez que se trata de uma inovação relativamente ao anterior QCA.

Considerando ainda os traços dominantes do perfil de execução do Programa impõe-se uma reflexão na quebra de execução nas chamadas medidas complementares aos objetivos nucleares do Programa. Consideram-se aqui as “Medidas de Carácter Geral” de grande relevância para garantir e elevar os resultados do esforço desenvolvido em termos de formação e emprego.

De acordo com os compromissos financeiros iniciais e executados do Programa Pessoa, a componente da formação ganha expressão no contexto das chamadas políticas activas de emprego, destacando-se pelo seu volume de investimento as acções em torno do “Sistema de Aprendizagem”, “Apoios ao Emprego” e “Formação Contínua”. Relativamente a estas últimas, são novidade na estrutura do Programa as acções de formação contínua dirigidas a gestores e trabalhadores das pequenas e médias empresas (PME’s). Esta inovação eleva significativamente a pertinência do programa, na medida em que a debilidade dos investimentos em formação da grande maioria das pequenas e médias empresas (PME’s) portuguesas constitui um estrangulamento identificado das principais áreas de concentração industrial do país (Duarte, 2001).

O contributo do Pessoa para o avanço das políticas activas de emprego em Portugal e sobretudo para um maior domínio das implicações no seu *trade-off* com as políticas passivas, fica extremamente dependente das medidas em torno da formação de qualificação e formação contínua e, essencialmente, da qualidade das acções desenvolvidas nesse âmbito (IESE, 1997b). Para além disso, a estrutura financeira do Programa reflecte a importância atribuída pelo governo à vertente dos apoios ao emprego.

No sentido de melhor compreender esta questão, analisou-se a estrutura de compromissos do Programa identificando os grupos-alvo envolvidos, avaliando a importância dos investimentos a eles associados. Os resultados dessa análise aparecem sintetizados nos dois quadros seguintes.

**Quadro 5-15: Níveis de incidência do Programa Pessoa, segundo os principais públicos-alvo abrangidos**

| <b>PRINCIPAIS PÚBLICOS-ALVO</b>   | <b>QUOTA NO TOTAL DE INVESTIMENTO ASSOCIADO A PÚBLICOS-ALVO</b> |
|---|---|
| Jovens que abandonaram o sistema escolar sem a escolaridade obrigatória (15-21 anos) à procura de inserção profissional | 1,8   |
| Jovens que abandonaram o sistema escolar com a escolaridade obrigatória cumprida à procura de inserção profissional     | 41,5  |
| Jovens à procura de primeiro emprego ou de novo emprego com formação secundária e/ou qualificante de nível III          | 1,3   |
| Recém-Licenciados   | 1,3   |
| Desempregados de longa duração  | 9,2   |
| Desempregados atingidos por processos de declínio e reconversão sectoriais (efectivos e potenciais)                     | 13,4  |
| Desempregados à menos de 1 ano e trabalhadores com défice de qualificação e/ou necessidades de reciclagem               | 14,1  |
| Gestores e trabalhadores de PME's com défices de qualificação   | 7,6   |
| Serviços públicos de emprego  | 0,1   |
| Formadores e entidades formadoras   | 4,2   |
| PME's   | 4,6   |
| <b>Total de investimento com identificação de públicos -alvo</b>  | <b>100,0</b>  |

Fonte: IESE (1997b)

**Quadro 5-16: Principais públicos-alvo abrangidos pelo Programa Pessoa**

| SUB-PROGRAMAS E ACÇÕES                                       | PRINCIPAIS PÚBLICOS-ALVO  |
|--|---|
| <b>Qualificação Inicial e Inserção no Mercado de Emprego</b> |   |
| Pré-Aprendizagem   | Jovens entre os 15 e 21 anos que abandonaram o sistema escolar sem a escolaridade obrigatória   |
| Aprendizagem   | Jovens entre os 14 e 25 anos, pelo menos com escolaridade obrigatória e à procura do primeiro emprego   |
| Iniciação Profissional                                       | Jovens entre os 15 e os 21 anos que abandonaram o sistema escolar sem a escolaridade obrigatória de 6 anos                                      |
| Qualificação Profissional                                    | Jovens com mais de 15 anos à procura do primeiro emprego e tendo cumprido a escolaridade obrigatória  |
| Especialização Tecnológica                                   | Activos desempregados, incluindo os candidatos ao primeiro emprego com qualificações profissionais de nível III e diplomas do ensino secundário |
| Inserção no Mercado de Emprego                               | Jovens recém-formados   |
| <b>Melhoria da Qualidade e do Nível de Emprego</b>           |   |
| Apoio à contratação e às actividades independentes           | Desempregados de longa duração, com mais de 50 anos e empresas contratantes   |
| Programas Ocupacionais                                       | Desempregados de regiões atingidas por evoluções empresariais ou sectoriais negativas   |
| Apoio à mobilidade geográfica                                | Desempregados de regiões atingidas por evoluções empresariais ou sectoriais negativas   |
| Formação para adaptabilidade de activos                      | Trabalhadores e desempregados à menos de 1 ano com necessidades de adaptação de qualificações   |
| Formação para trabalhadores de PME's                         | Gestores e trabalhadores de PME's com baixos níveis de qualificação   |
| Formação para Desempregados                                  | Trabalhadores desempregados à menos de 1 ano com baixos níveis de qualificação e riscos de desemprego   |
| Formação no âmbito das evoluções sectoriais negativas        | Trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego atingidos por processos de reconversão sectorial  |
| <b>Apoio à Formação e Gestão dos Recursos Humanos</b>        |   |
| Informação Profissional                                      | População em geral definida por públicos-alvo   |
| Certificação Profissional                                    | População em geral definida por públicos-alvo   |
| Estudos e investigação                                       | Serviços Públicos   |
| Observatório do Emprego e Formação                           | Entidades formadoras e serviços públicos  |
| Processos e métodos didácticos                               | Públicos envolvidos em acções de formação   |
| Rede de consultores  | PME's   |
| Formação de formadores e outros agentes                      | Formadores e entidades públicas e privadas  |

Fonte: MQE (QCA 1994-1999)

Em síntese, é possível identificar os principais públicos-alvo pelo Programa Pessoa, associando-lhes o montante de investimento no período de 1994-1999. Do Quadro 5-15, resultam claramente três apostas do programa em matéria de públicos-alvo, com especial relevo para o primeiro:

- Jovens à procura de inserção profissional, tendo cumprido a escolaridade obrigatória;

- Trabalhadores atingidos por processos de reconversão e declínio sectoriais;
- Trabalhadores desempregados ou em risco de o ser por força de défices de qualificação e de necessidades prementes de reciclagem.

Confirma-se a ideia anteriormente mencionada que os desempregados de longa duração absorvem 9,2% do esforço de investimento em matéria de apoio directo à criação de emprego.

Em **síntese**, a leitura dos pontos anteriores evidencia a aposta portuguesa e comunitária na qualificação da população através de políticas de emprego e formação profissional, sob a forma de medidas concretas do Programa Pessoa. Mas será esta uma aposta efectivamente ganha territorialmente? Esta questão assume particular importância dado o elevado nível de financiamento do sistema de formação profissional. As questões surgem quando se tenta perceber quais os mecanismos de avaliação que permitem controlar a pertinência, consistência e eficiência do processo formativo nas diferentes regiões portuguesas. Será que a promoção da formação profissional e consequente empregabilidade é, a nível nacional e particularmente nas regiões de Alto Trás-os-Montes e Douro, uma realidade?

O ponto que se segue passa pela análise de indicadores regionais que dotarão o estudo de uma dimensão concreta da realidade territorial, antes de se proceder à avaliação da dimensão quantitativa e qualitativa do mercado de formação profissional nas NUT de Alto Trás-os-Montes e Douro.

## **6. ALTO TRÁS-OS-MONTES E DOURO. CARACTERIZAÇÃO E PROBLEMÁTICAS DE UMA REGIÃO DO INTERIOR.**

### **6.1 INTRODUÇÃO**

A localização do nosso estudo empírico nas regiões de Alto Trás-os-Montes e Douro (ATM.D) deriva da necessidade de obter um enquadramento que consiga internalizar as tendências recentes de definição dos espaços sócio-geográficos do interior.

Pretende-se com este capítulo realizar um diagnóstico demográfico do estado actual de regiões NUT<sup>24</sup> III que têm sedeados CGD em ATM.D, a fim de melhor enquadrar o impacto social e económico da formação profissional, procurando, simultaneamente, identificar possíveis linhas condutoras de evolução. Face à preocupante condição marginal que se tem vindo a acentuar nas últimas décadas, estas sub-regiões têm pela frente um conjunto de desafios.

A metodologia que se segue basear-se-á no estudo das NUT Douro, Alto Trás-os-Montes (ATM) e Tâmega. Como se pode observar pelo Anexo 2.1, a divisão da abrangência dos CGD não coincide com a divisão dos concelhos por NUT III. Assim, relativamente à NUT Tâmega, a análise foi realizada a partir de quatro dos seus quinze concelhos – Mondim de Basto, Cinfães, Resende e Ribeira de Pena, uma vez que estes possuem características eminentemente rurais, decorrentes da actividade prosseguida pela sua população e de perda de vitalidade demográfica, contrastando com os restantes onze concelhos. Designar-se-á esta NUT por Tâmega<sup>4</sup>. Se esta distinção não ocorresse, o enquadramento relativo à região ficaria deturpado de sentido.

Esta caracterização passa pela análise de um conjunto de indicadores de desenvolvimento da população residente, sua instrução e sua distribuição em termos de actividade económica, considerados necessários para avaliar determinados níveis de desenvolvimento regional. No sentido de obter homogeneidade, procurar-se-á apresentar dados referentes ao mesmo período de tempo, o que nem sempre será possível, pelo que nesses casos limitar-se-á o estudo aos dados existentes.

---

<sup>24</sup> Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins estatísticos, nível III.

## 6.2 O ENQUADRAMENTO TERRITORIAL DA REGIÃO ALTO TRÁS-OS-MONTES E DOURO

As NUT ATM, Douro e Tâmega possuem uma superfície total de 8171,4Km<sup>2</sup>, 4110,6 Km<sup>2</sup> e 2612,2 Km<sup>2</sup>, dimensões geográficas que correspondem aproximadamente a 38,4%, 19,3% e 12,3% da região Norte e 8,9%, 4,5%, 2,9% do território nacional, respectivamente.

O campo das acessibilidades continua a ser um dos eixos prioritários de actuação, no âmbito da estratégia de desenvolvimento regional. As regiões de ATM.D encontrar-se-iam bem servidas no que respeita a itinerários Principais e Complementares com a implementação do Plano Rodoviário Nacional 2000 (PRN 2000). No entanto, a construção de alguns itinerários tem-se atrasado consideravelmente, atrasando por sua vez os benefícios que poderiam deles decorrer para a região (NERVIR, 2002).

A execução do projecto do IP3 vai reforçar a dinâmica instalada de movimentação de populações e possibilitar a ligação Norte-Sul, reforçando o papel do eixo urbano Chaves -Vila Real – Régua – Lamego. Este itinerário será um meio primordial de desenvolvimento do interior através da ligação directa entre Vila Real e Viseu, cuja intensificação de trocas comerciais irá trazer benefícios para as NUT Douro e ATM.

Mesmo com a concretização do PRN 2000, alguns concelhos continuarão afastados de um patamar suficiente quer em termos de acessibilidades rodoviárias, quer de bons níveis de serviços de transportes, destacando-se os concelhos de Valpaços e Montalegre que terão um benefício muito reduzido com a concretização dos grandes eixos viários previstos no PRN 2000, bem como Alijó, Sabrosa e Santa Marta de Penaguião, cujo benefício também será diminuto.

A melhoria significativa das acessibilidades tem originado novas relações entre os residentes nas grandes áreas urbanas e as suas regiões de origem, traduzidas em deslocações mais frequentes, aumento na procura de bens, serviços e equipamentos que, sobretudo em espaços rurais de baixa densidade colocam desafios particulares (NERVIR, 2002). No entanto, torna-se urgente a criação de espaços inter-modais de transportes que potenciem a deslocação de pessoas e bens, principalmente dentro das NUT em estudo.



### 6.3 DINÂMICAS POPULACIONAIS

Para uma maior facilidade de análise comparativa, considera-se benéfica a estruturação do Quadro 6-1 do indicador demográfico referente à NUT Douro, ATM e Tâmega<sup>4</sup>.

**Quadro 6-1: Evolução recente da população residente, entre 1981 e 2001**

|                     | 1981      | 1991      | 2001       | VARIACÃO ENTRE 1981 E 1991 |       | VARIACÃO ENTRE 1991 E 2001 |      |
|---------------------|-----------|-----------|------------|----------------------------|-------|----------------------------|------|
|                     |           |           |            | Indivíduos                 | %     | Indivíduos                 | %    |
| Portugal            | 9 833 014 | 9 867 147 | 10 355 559 | 34 133                     | 0,3   | 488 412                    | 5,0  |
| Norte               | 3 410 099 | 3 472 715 | 3 675 813  | 62 616                     | 1,8   | 203 098                    | 6,2  |
| Douro               | 261 562   | 238 695   | 218 343    | - 22 867                   | -8,7  | - 20 352                   | -7,1 |
| Alto T. Montes      | 272 486   | 235 241   | 219 744    | - 37 245                   | -13,7 | - 15 497                   | -5,1 |
| Tâmega              | 498 456   | 515 610   | 547 425    | 17 154                     | 3,4   | 31 815                     | 8,3  |
| Tâmega <sup>4</sup> | 61 256    | 55 186    | 33 120     | - 6 070                    | -11,0 | - 22066                    | -8,0 |

Fonte: Elaboração própria com dados da CCRN (1995) e do INE (2002)

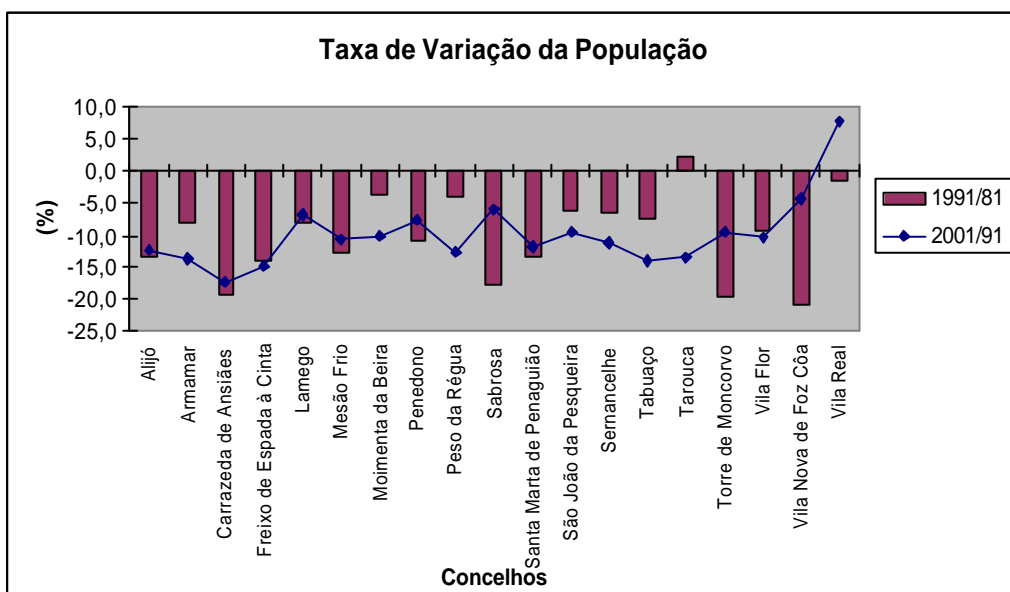
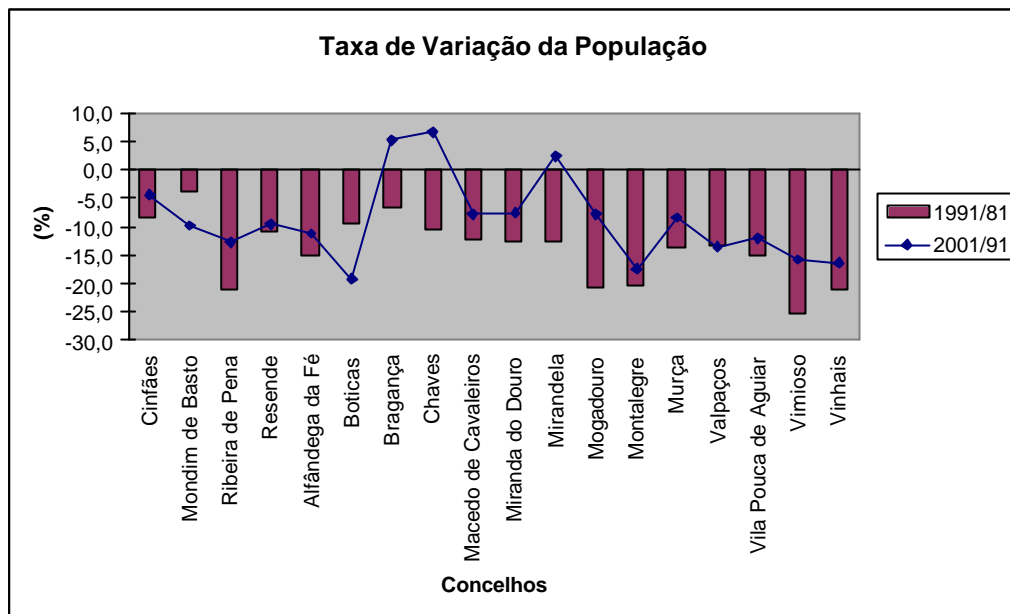
Entre 1991 e 2001, o número de residentes na região Norte cresceu 5,8% (equivalente a + 203 098 mil indivíduos), fixando-se em cerca de 3 676 milhares de habitantes. Deste modo, o ritmo de crescimento demográfico na região mais que triplicou face aos valores que haviam sido registados para a década de 1981-1991, período para o qual a população do Norte apenas crescera 1,8%. Confrontando a evolução ocorrida nos anos de 1981-1991-2001 para a região Norte e Tâmega, as NUT Douro e ATM registam elevadas perdas populacionais entre 1981 e 1991, registando perdas um pouco menos intensas entre 1991-2001. Estas são situações marcantes no que se refere ao desempenho demográfico, contrastando com as evoluções positivas da região Norte e Tâmega.

Quanto ao nível concelhio observa-se uma uniformidade de situações, entre 1981 e 1991, uma vez que todos os concelhos do Douro e ATM apresentaram crescimento demográfico negativo, com exceção de Tarouca (Douro). Os concelhos da Tâmega<sup>4</sup> (que dizem respeito à abrangência do CGD de Vila Real), também apresentaram taxas de variação da população residente negativas. Poucos foram os concelhos que perderam população durante os anos 80 e conseguiram inverter essa tendência negativa para a década de 90. São os casos de Vila Real, Bragança, Mirandela e Chaves, embora com percentagens pouco expressivas ao nível de dinamismo demográfico.

Outros concelhos conheceram uma evolução demográfica mais desfavorável do que no período anterior, particularmente, Tarouca e Peso da Régua. Em particular, o concelho

de Tarouca sofreu uma inversão de tendência, pois tendo visto crescer o número dos seus habitantes nos anos 80, sofreu na última década perdas populacionais.

Gráfico 6-1: Taxa de variação da população



Fonte: Elaboração própria com dados da CCRN (1995) e do INE (2002)

### 6.3.1 Povoamento e Concentração

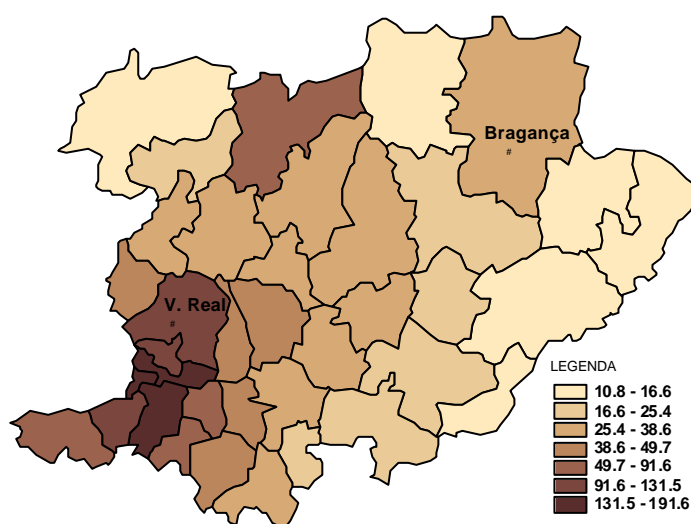
A densidade populacional das NUT Douro, ATM e Tâmega<sup>4</sup> (53,1; 26,9 e 80 Hab/Km<sup>2</sup>) quando comparada com a média do país, 112,2 Hab/Km<sup>2</sup> ou com a da região Norte, 171,8 Hab/Km<sup>2</sup> possui um valor extremamente baixo.

Quadro 6-2: Densidade populacional - 1991, 2001 e variações

|                     | DENSIDADE POPULACIONAL |       | VARIACÃO (%) |
|---------------------|------------------------|-------|--------------|
|                     | 1991                   | 2001  |              |
| Norte               | 164,0                  | 171,8 | -7,8         |
| Douro               | 58,0                   | 53,1  | -4,9         |
| ATM                 | 29,0                   | 26,9  | -2,1         |
| Tâmega              | 164,0                  | 208,8 | 44,8         |
| Tâmega <sup>4</sup> | 76,0                   | 68,4  | -7,6         |

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

A distribuição da população pelas NUT mantém-se bastante simétrica. A análise da densidade populacional por concelho mostra claramente esse facto, evidenciando a baixa densidade na sua grande maioria. Observa-se pela figura, a importância dos centros urbanos do “interior”, nomeadamente, Vila Real. Apreende-se, também, o efeito de alastramento para concelhos vizinhos, tais como, Peso da Régua, Lamego, Chaves e Mesão Frio. Destaca-se a norte das regiões de ATM.D, Chaves, diferindo dos seus concelhos vizinhos.



Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

Figura 6-1: Densidade populacional por concelho, em 2001

Entre 1991 e 2001, a população residente nas NUT Douro, ATM e Tâmega<sup>4</sup> sofreu um processo de envelhecimento seguindo a tendência da região Norte do país.

**Quadro 6-3: Taxa de envelhecimento, entre 1991 e 2001**

|                     | ÍNDICE ENVELHECIMENTO |       | VARIACÃO (%) |
|---------------------|-----------------------|-------|--------------|
|                     | 1991                  | 2001  |              |
| Norte               | 51,7                  | 81,9  | 58,4         |
| Douro               | 73,1                  | 115,7 | 58,3         |
| ATM                 | 86,7                  | 154,2 | 77,8         |
| Tâmega              | 39,2                  | 60,9  | 55,4         |
| Tâmega <sup>4</sup> | 66,4                  | 101,2 | 34,8         |

Fonte: Elaboração própria com dados da CCRN (1995) e do INE (2002)

A proporção de jovens menores de 15 anos diminuiu, na década de 90, em todas as NUT analisadas. De realçar que três dos concelhos pertencentes à NUT Tâmega<sup>4</sup> apresentam o número de jovens residentes menores de 15 anos superior ao de idosos com mais de 64 anos, tanto em 1991 como para 2001. Do mesmo modo, a proporção de residentes em todas as sub-regiões entre os 15-24 anos igualmente diminuiu.

Por outro lado, a proporção de residentes entre 25-64 anos e com mais de 64 anos aumentou em todas as NUT analisadas.

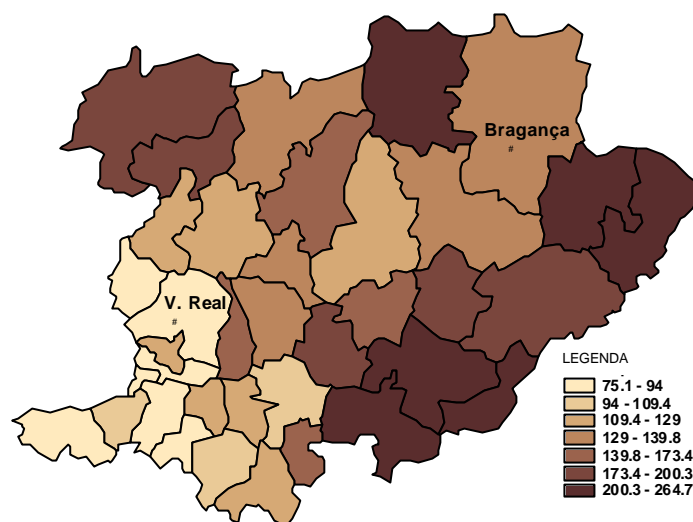
**Quadro 6-4: Estrutura etária da população residente, entre 1991 e 2001**

|                     | 0 – 14 ANOS |                    | 15 – 24 ANOS |                    | 25 – 64 ANOS |                    | 65 OU MAIS ANOS |                    |
|---------------------|-------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|-----------------|--------------------|
|                     | 2001        | Variacão (91 e 01) | 2001         | Variacão (91 e 01) | 2001         | Variacão (91 e 01) | 2001            | Variacão (91 e 01) |
| Norte               | 644948      | -16,0              | 558278       | -10,9              | 1969309      | 17,1               | 514758          | 29,7               |
| Douro               | 34591       | -32,2              | 32583        | -20,2              | 110387       | 0,7                | 44292           | 18,9               |
| ATM                 | 30721       | -34,6              | 30576        | -15,9              | 111234       | 0,1                | 50802           | 24,7               |
| Tâmega              | 114359      | -11,2              | 89923        | -11,9              | 282200       | 24                 | 64827           | 27,5               |
| Tâmega <sup>4</sup> | 9828        | -32,2              | 7684         | -23,9              | 23817        | 1,6                | 9820            | 14,3               |

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

O índice de envelhecimento surge como um indicador com boa capacidade para resumir a estrutura etária dos residentes nas NUT em análise (Pereira, 2001). O gráfico seguinte mostra que nos últimos anos o índice de envelhecimento aumentou em larga escala, para todas as NUT. Esta identificação corresponde a uma demarcação territorial bem definida, pressupondo claramente uma situação em termos de envelhecimento da população. Basta notar que o valor do índice de envelhecimento para estes concelhos do Norte variava, em 2001, entre 75,1 e 264,7. Todos os concelhos apresentavam em 2001 um índice de envelhecimento mais elevado do que em 1991. A dimensão deste agravamento

variou substancialmente, podendo apontar-se como situações extremas Vinhais e Vimioso (NUT ATM) e Freixo de Espada à Cinta e Torre de Moncorvo (NUT Douro).



Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

**Figura 6-2: Índice de envelhecimento por concelho, em 2001**

#### 6.4 NÍVEL EDUCACIONAL

O quadro seguinte revela que existe uma elevada concentração de população analfabeta nas regiões Tâmega<sup>4</sup>, ATM e Douro, embora os dados demonstrem que nelas ocorreu um decréscimo da taxa de analfabetismo, que passou de 21,7%, 18,2% e 15,5% em 1991 para 18,6%, 13,7% e 15,8% em 2001, respectivamente.

**Quadro 6-5: Taxa de analfabetismo, em 2001 e 1991**

|                     | <b>TX ANALFABETISMO<br/>(1991)</b> | <b>TX ANALFABETISMO<br/>(2001)</b> |
|---------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Norte               | 9,9                                | 8,3                                |
| Douro               | 15,5                               | 13,7                               |
| ATM                 | 18,2                               | 15,8                               |
| Tâmega <sup>4</sup> | 21,7                               | 18,6                               |

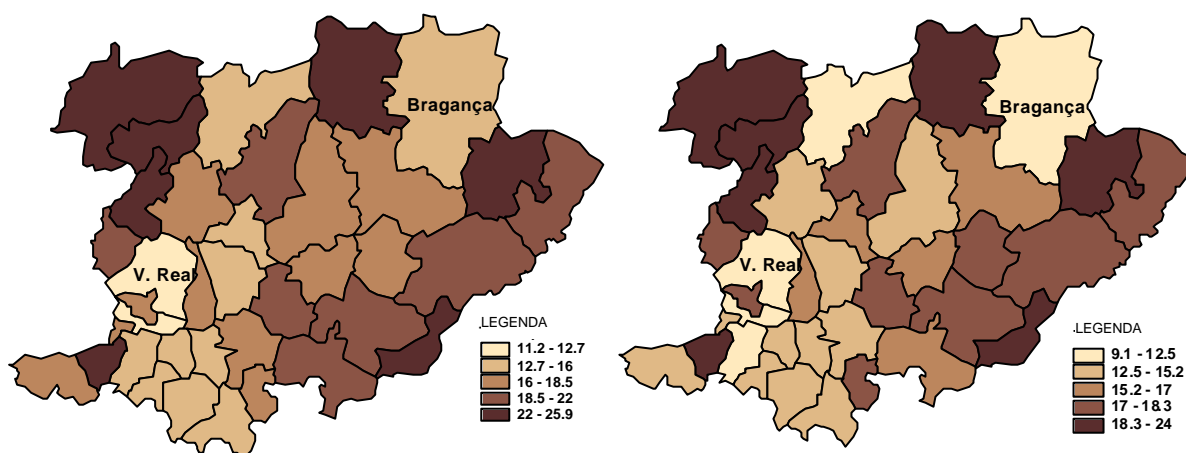
Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

A diminuição progressiva da taxa de analfabetismo dependerá, em grande parte, da escolarização dos jovens em idade escolar. A evolução deste factor, no último decénio,

aponta para o alargamento e aprofundamento do acesso das populações ao sistema escolar, quer pelo aumento da frequência, quer pelos níveis de ensino atingidos.

A repercussão, ao nível espacial, da melhoria deste indicador é visualizável através das Figuras 6-3 e 6-4 relativas à taxa de analfabetismo registada em 1991 e 2001. Assim, encontra-se um efeito difusão cujos limites são dados, em 2001, pelos eixos Vila Real - Peso da Régua - Lamego, ratificando, em geral, o comportamento já observado ao nível do índice do envelhecimento.

Salientam-se com as mais baixas taxas de analfabetismo Vimioso (23,6%), Freixo de Espada à Cinta (23,4%) e Montalegre (22,6%), situados na NUT Douro e os seguintes nas NUT ATM e Tamega<sup>4</sup>, com Vinhais (21%), Resende (21,2%) e Ribeira de Pena (20,7%).



Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

**Figura 6-3: Taxa de analfabetismo, em 1991**

**Figura 6-4: Taxa de analfabetismo, em 2001**

É certo que ocorreu um decréscimo acentuado na taxa de analfabetismo mas, no entanto, estas NUT continuam a evidenciar as mais elevadas taxas de analfabetismo da região do Norte. A sua diminuição progressiva dependerá do grau de escolaridade das populações, quer pelo aumento da frequência quer pelos níveis de ensino atingidos, que se poderá observar pelo quadro seguinte.

**Quadro 6-6: Grau de escolaridade da população residente, em 2001**

|                     | SEM NENHUM NÍVEL DE ENSINO |      | 1º,2º,3º CICLOS |      | SECUNDÁRIO |      | ENSINO MÉDIO |     | ENSINO SUPERIOR |     |
|---------------------|----------------------------|------|-----------------|------|------------|------|--------------|-----|-----------------|-----|
|                     | H                          | M    | H               | M    | H          | M    | M            | H   | H               | M   |
| Norte               | 11,9                       | 15,9 | 65,8            | 61,2 | 13,7       | 12,4 | 0,6          | 0,6 | 7,9             | 9,9 |
| Douro               | 14,7                       | 19,4 | 67,3            | 60,9 | 11,0       | 10,4 | 0,3          | 0,6 | 6,6             | 8,7 |
| ATM                 | 16,2                       | 21,6 | 65,8            | 57,5 | 11,0       | 10,6 | 0,3          | 0,6 | 6,7             | 9,8 |
| Tâmega              | 14,4                       | 18,5 | 74,0            | 68,4 | 8,1        | 7,9  | 0,2          | 0,2 | 3,3             | 4,9 |
| Tâmega <sup>4</sup> | 19,5                       | 25,1 | 64,3            | 57,7 | 6,75       | 7,4  | 0,1          | 0,2 | 3,0             | 4,4 |

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

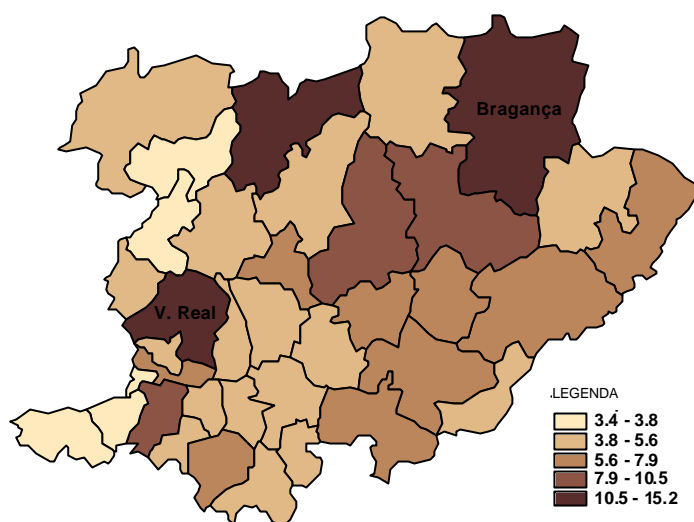
Em 2001, relativamente a cada um dos três níveis de ensino atingido, não se alterou a importância relativa das três regiões NUT. Registe-se a primeira posição da NUT Douro em todos os tipos de níveis de ensino, com excepção do superior. Neste tipo de ensino, é a NUT ATM que detém a maior percentagem de licenciados, com 9,8%.

Em 2001, 67,3% e 60,9% dos homens e mulheres na NUT Douro que procurou o sistema de ensino tinha atingido o nível básico, 11% (H) e 10,4% (M) o secundário e 6,9% (H) e 9,3% (M) o médio e superior. Este movimento de diversificação dos níveis de ensino atingido é comum a todas as NUT em análise, embora com um pouco mais de intensidade a nível superior em ATM, que detém a maior percentagem de licenciados, com 9,8%.

Uma evolução mais significativa nos níveis secundário e médio/superior, traduziria um desejável preenchimento dos níveis educacionais, o que não acontece nestas NUT, uma vez que se detecta uma importância relativa dos níveis inferiores de escolaridade e uma reduzida consideração dos níveis intermédio e superior.

É, ainda, de destacar que as taxas de população residente feminina sem nenhum nível de ensino é relativamente superior à masculina, contrariamente aos ensinos básico e secundário. A situação só conhece inversão no ensino superior, onde as taxas de escolarização femininas são superiores em todas as NUT referidas (Quadro 6-6).

Os restantes concelhos das três NUT apresentam taxas muito reduzidas relativamente aos ensinos médio/superior, tendo Boticas, Ribeira de Pena e Cinfães valores que variam dos 3,7% e 3,8%. Observa-se pela figura seguinte que a generalidade dos concelhos apresenta percentagens idênticas.



Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

**Figura6-5: Distribuição das taxas de ensino médio/superior, em 2001**

## 6.5 CARACTERIZAÇÃO SOCIOPROFISSIONAL: ACTIVIDADE ECONÓMICA E EMPREGO

Entre 1991 e 2001, a taxa de população activa aumentou na região Norte e nas NUT Douro, ATM e Tâmega<sup>4</sup>, a uma taxa anual média de 3% para a região Norte, Douro e Tâmega<sup>4</sup> e a uma taxa de 2% para a NUT ATM. Contudo, em 2001, as regiões analisadas apresentam uma taxa de actividade, compreendida entre 36% e 39%, valor bastante aquém do da região Norte e da média nacional.

**Quadro 6-7: Taxa de actividade entre 1991 e 2001**

|                               | PORTUGAL |      | NORTE |      | DOURO |      | ATM  |      | TÂMEGA |      | TÂMEGA <sup>4</sup> |      |
|-------------------------------|----------|------|-------|------|-------|------|------|------|--------|------|---------------------|------|
|                               | 1991     | 2001 | 1991  | 2001 | 1991  | 2001 | 1991 | 2001 | 1991   | 2001 | 1991                | 2001 |
| <b>Taxa de Actividade (%)</b> | 44,6     | 48,2 | 45,5  | 48,1 | 36,3  | 39,4 | 35,7 | 37,4 | 49,0   | 46,0 | 32,7                | 35,8 |
| Masculina                     | 54,3     | 55,4 | 54,8  | 55,4 | 49,2  | 49,5 | 49,2 | 46,8 | 54,7   | 55,9 | 44,7                | 48,0 |
| Feminina                      | 36,8     | 41,4 | 36,8  | 41,4 | 24,0  | 30,0 | 24,0 | 28,5 | 30,7   | 36,3 | 21,2                | 24,0 |

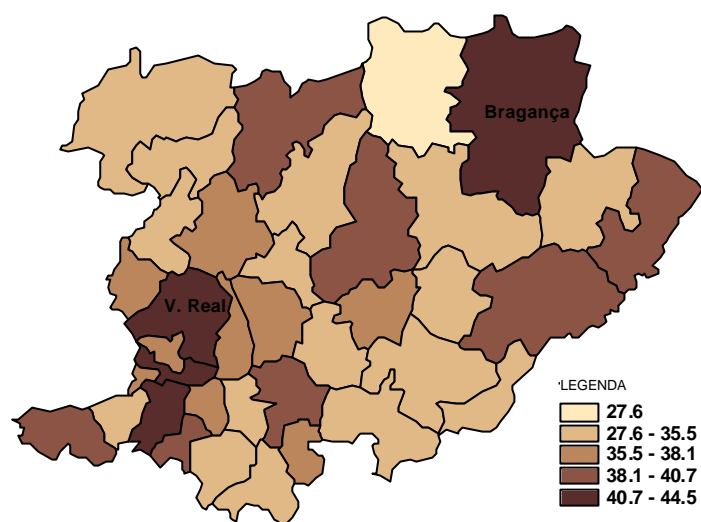
Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002).

A análise da evolução da taxa de actividade por género revela um aumento fortíssimo no género feminino, onde as três NUT não são excepção à grande diferença da taxa de actividade entre homens e mulheres, como está expresso no quadro anterior.

É de referir a discrepância verificada a nível da contribuição individual dos concelhos para a taxa de actividade das NUT. Efectivamente, só os concelhos de Vila Real,



Peso da Régua e Lamego apresentam uma taxa de actividade total superior à do Douro, tal como os concelhos de Bragança, Miranda do Douro, Mogadouro e Chaves quando comparados com a taxa de ATM. No entanto, estas percentagens são menores que a da Região Norte e média nacional. Os remanescentes concelhos apresentam taxas bastante inferiores, oscilando entre cerca de 33% e 39%.



Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

**Figura 6-6: Taxa de actividade, em 2001**

Quando analisada a estrutura sectorial da população empregada, em 2001, observa-se o seguinte:

**Quadro 6-8: Trabalhadores por conta de outrem, segundo o sector de actividade, em 2001**

|                     | SECTOR I | SECTOR II | SECTOR III |
|---------------------|----------|-----------|------------|
| Portugal            | 1,7      | 45,1      | 53,2       |
| Norte               | 0,6      | 60,2      | 39,1       |
| Douro               | 7,1      | 35,1      | 57,8       |
| ATM                 | 1,9      | 40,0      | 64,2       |
| Tâmega              | 0,7      | 76,3      | 23,0       |
| Tâmega <sup>4</sup> | 1,8      | 62,6      | 35,6       |

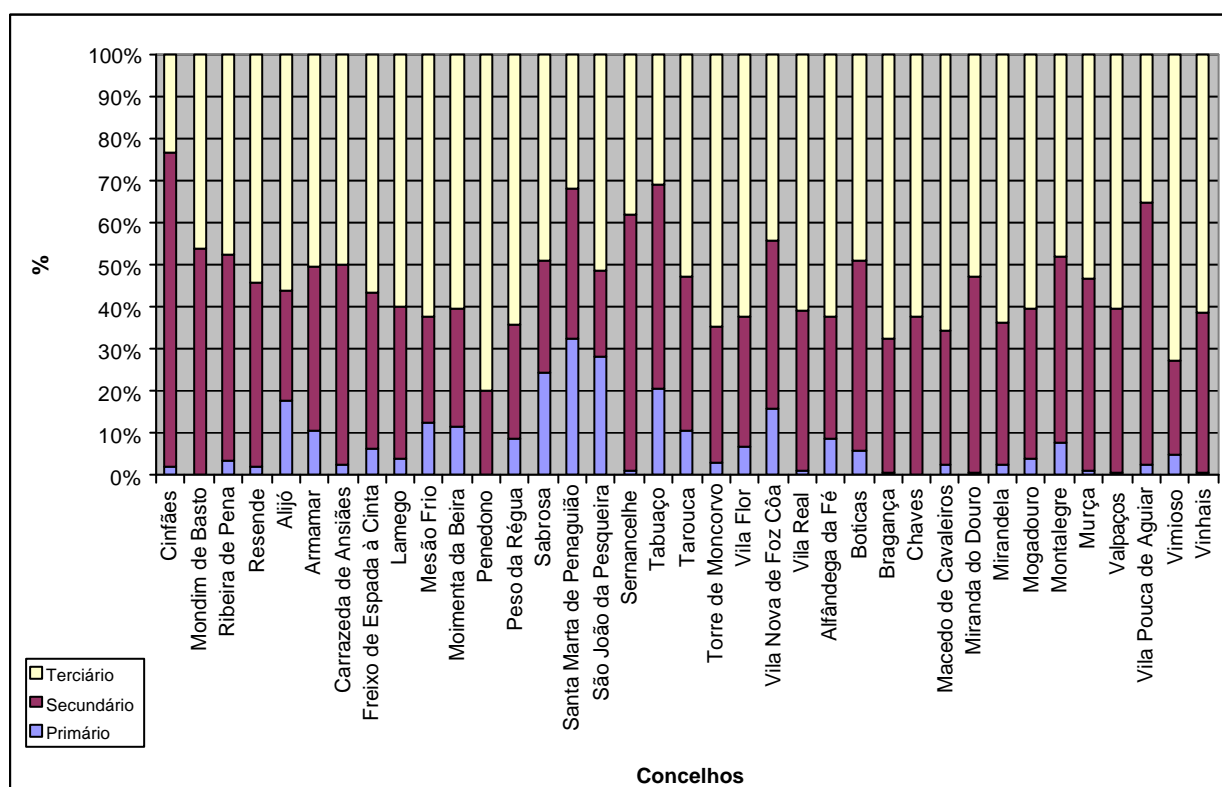
Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

A percentagem de população empregada por conta de outrem (TCO) no sector primário é bastante superior quando comparada com a da região Norte e média nacional, salientando a NUT Douro, facto que realça o peso excessivo da população agrícola.

Em contrapartida, as NUT Douro e ATM apresentam também um défice relativo de TCO em actividades industriais, ficando o seu peso bastante aquém da região Norte e continente.

Não obstante a maioria de TCO, em 2001, estar maioritariamente empregada no sector terciário, esta conclusão esconde disparidades entre os concelhos. Assim, em Santa Marta de Penaguião, o sector primário absorve maior fatia de TCO que o sector terciário e, em S. João da Pesqueira o sector primário absorve mais TCO que o secundário. Por outro lado, existem concelhos em que o sector secundário predomina sobre os outros dois, sendo os casos mais evidentes, Mondim de Basto, Ribeira de Pena, Tabuaço, Sernancelhe e Vila Pouca de Aguiar. Quando analisados os sectores primário e secundário conjuntamente, na grande maioria dos concelhos predomina este conjunto sobre o sector terciário.

**Gráfico 6-2: Trabalhadores por conta de outrem, segundo o sector de actividade**



Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

Em relação ao número de empresas sedeadas nas regiões de ATM.D, os Serviços surgem em destaque, com mais de 50% do total. No entanto, esta percentagem é devida, na sua maioria e em todas as NUT, às actividades de Comércio, Alojamento e Restauração, com 44,9%, 46% e 48,5% para Douro, ATM e Tâmega<sup>4</sup>.

Reforçando a conclusão atrás retirada, as empresas do sector primário possuem uma elevada incidência nas três NUT, com especial destaque para a ATM e Douro, com

22,2% e 19,7% das empresas afectas às actividades de agricultura, produção animal e silvicultura. Outra actividade que merece especial destaque prende-se com a Construção, que ocupa o segundo lugar na NUT Tâmega<sup>4</sup> com 19,0%. Douro e ATM representam a terceira posição, com 13,2% e 14,4%, respectivamente.

**Quadro 6-9: Empresas com sede na região, segundo a actividade económica, em 2001**

|  | Norte         | Douro        |               | ATM          |             | Tâmega       |               | Tâmega <sup>4</sup> |               |
|--|---------------|--------------|---------------|--------------|-------------|--------------|---------------|---------------------|---------------|
| <b>Agricultura, Produção Animal, Silvicultura e Pesca</b>  | 20362         | 3733         | 19,7%         | 4717         | 22,2%       | 2009         | 4,4%          | 345                 | 10,1%         |
| <b>Indústria, Energia e Construção</b>   |               |              |               |              |             |              |               |                     |               |
| Indústrias Extractivas; Indústrias de Transporte   | 54903         | 1355         | 7,2%          | 1429         | 6,7%        | 9589         | 21,1%         | 318                 | 9,4%          |
| Produção e distribuição de electricidade, de gás e de água   | 131           | 4            | 0,0%          | 9            | 0,0%        | 22           | 0,0%          | 5                   | 0,1%          |
| Construção   | 48978         | 2492         | 13,2%         | 2422         | 11,4%       | 8775         | 19,4%         | 645                 | 19,0%         |
| <b>Serviços</b>  |               |              |               |              |             |              |               |                     |               |
| Comércio por grosso e a retalho; Alojamento e restauração  | 153194        | 8499         | 44,9%         | 9777         | 46,0%       | 19192        | 42,3%         | 1649                | 48,5%         |
| Transportes, armazenagem e comunicações  | 8717          | 759          | 4,0%          | 725          | 3,4%        | 1122         | 2,5%          | 151                 | 4,4%          |
| Actividades financeiras; Actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas                        | 40181         | 1436         | 7,6%          | 1445         | 6,8%        | 3084         | 6,8%          | 174                 | 5,1%          |
| Administração Pública; Educação; Saúde e acção social; Outras actividades de serviços colectivos, sociais e pessoais | 15589         | 671          | 3,5%          | 743          | 3,5%        | 1550         | 3,4%          | 114                 | 3,4%          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>342055</b> | <b>18949</b> | <b>100,0%</b> | <b>21267</b> | <b>100%</b> | <b>45343</b> | <b>100,0%</b> | <b>3401</b>         | <b>100,0%</b> |

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

Existe também uma grande diferença na comparação dos valores das NUT em análise com os valores da região Norte e do País ao nível do ganho médio mensal deste tipo de trabalhadores.

**Quadro 6-10: Ganho Médio Mensal dos Trabalhadores por Conta de Outrem (unidade: euros)**

|                     | TOTAL | SECTOR I | SECTOR II | SECTOR III |
|---------------------|-------|----------|-----------|------------|
| Portugal            | 729   | 512      | 646       | 807        |
| Norte               | 619   | 470      | 559       | 713        |
| Douro               | 564   | 467      | 536       | 592        |
| ATM                 | 558   | 487      | 511       | 686        |
| Tâmega              | 478   | 428      | 449       | 577        |
| Tâmega <sup>4</sup> | 499   | 443      | 460       | 563        |

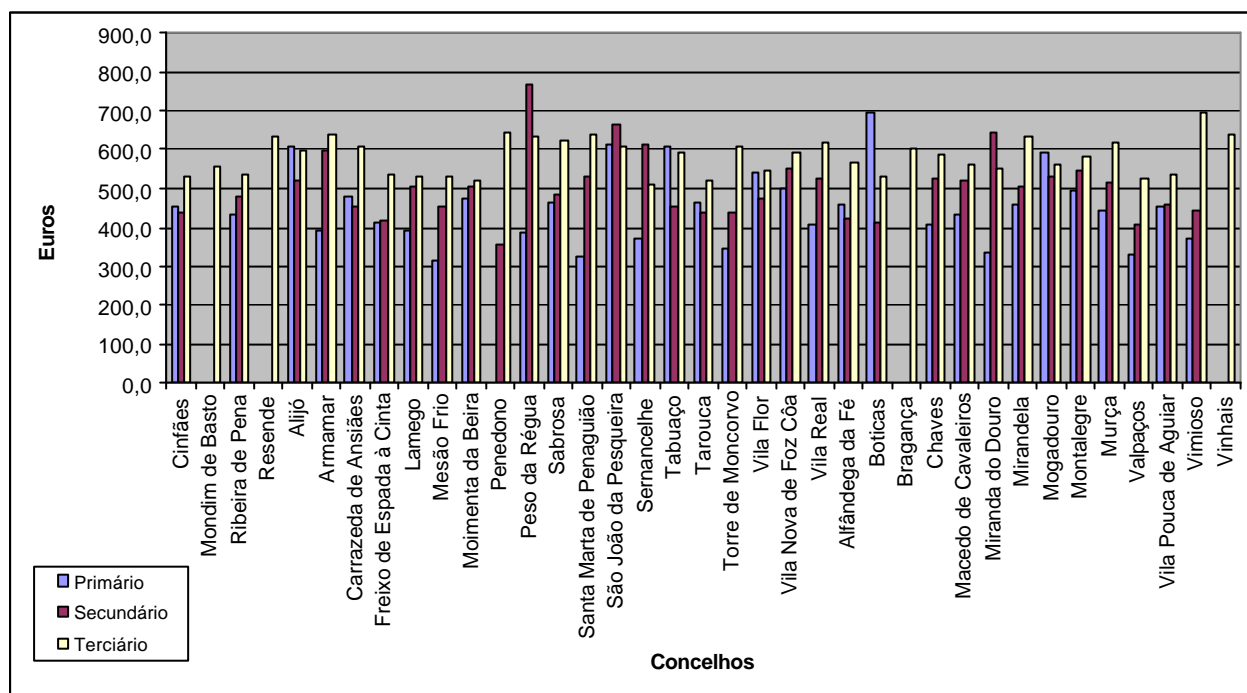
Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

Verifica-se que o sector terciário possibilita ganhos mais elevados que nos restantes sectores. No sector primário os ganhos são bastante mais reduzidos,

nomeadamente, quando se verifica que os valores das NUT não atingem sequer os 500 euros.

A nível concelhio estes valores ainda são mais discrepantes, uma vez que o ganho médio mensal para o sector primário em Mesão Frio não ultrapassa os 312 euros, em Santa Marta de Penaguião os 328 euros e, em Valpaços os 330 euros.

**Gráfico 6-3: Ganho médio mensal dos trabalhadores, por sector de actividade**



Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

Por outro lado, as oportunidades de inserção e prosperidade profissional nas NUT em análise, a contar pela superioridade numérica da taxa de desemprego<sup>25</sup> relativamente à verificada na região Norte e a nível nacional, também não parecem ser estimulantes. Para esta conclusão contribui um agravamento, face à década anterior, da taxa de desemprego da população activa. Somente a NUT Douro apresenta, em 2001, uma taxa de desemprego masculina inferior à nacional e à da região Norte.

<sup>25</sup> Taxa de Desemprego em sentido lato = (população desempregada/população activa) \* 100. Note-se que ocorre uma mudança na definição de desemprego em sentido lato nos censos de 1991 e 2001, passando a idade mínima do indivíduo de 12 para 15 anos (INE, 1991, 2002).

**Quadro 6-11: Taxa de desemprego (em sentido lato), entre 1991 e 2001**

|                     | TAXA DE DESEMPREGO HM |      | TAXA DE DESEMPREGO H |      | TAXA DE DESEMPREGO M |      |
|---------------------|-----------------------|------|----------------------|------|----------------------|------|
|                     | 1991                  | 2001 | 1991                 | 2001 | 1991                 | 2001 |
| Portugal            | 6,1                   | 6,8  | 4,2                  | 5,2  | 8,9                  | 8,7  |
| Norte               | 5,0                   | 6,7  | 3,8                  | 5,2  | 6,5                  | 8,6  |
| Douro               | 8,0                   | 8,2  | 4,1                  | 4,9  | 12,4                 | 13,4 |
| ATM                 | 6,2                   | 8,6  | 4,0                  | 5,6  | 10,4                 | 13,4 |
| Tâmega              | 4,1                   | 5,1  | 3,0                  | 3,2  | 6,2                  | 8,0  |
| Tâmega <sup>4</sup> | 4,4                   | 9,6  | 3,2                  | 5,1  | 7,3                  | 18,2 |

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

A população activa feminina é, sem dúvida, a que apresenta valores percentuais mais elevados de desemprego, chegando a ultrapassar os 13% nas NUT Douro e ATM e na Tâmega<sup>4</sup> regista um agravamento de 7% para 18%, em 2001. Ao nível concelhio, a taxa de desemprego feminino chega mesmo a atingir 24,6% em Freixo de Espada à Cinta, 20,9% em Cinfães e 20,4% em Vinhais. Na taxa de desemprego masculina, o concelho que detém a maior percentagem é Vila Flor, com 13,4%. Também Vinhais, tal como para a taxa de desemprego feminina, também apresenta o segundo valor mais elevado, 12,5%.

Analisando a situação da população desempregada, observa-se que a procura de novo emprego é a situação que predomina, apesar de na Região Tâmega<sup>4</sup> a procura de 1º emprego e de novo emprego apresentar uma percentagem muito similar, sofrendo todas as NUT um aumento de 1991 para 2001.

No entanto, a percentagem de primeiro emprego é elevada nas regiões de ATM.D, rondando percentagens entre os 17% e 55%, o que poderá ser resultado do número de jovens que abandona o sistema escolar/formação e procura o seu primeiro emprego, facto que demonstra a tentativa de integrar a vida activa. Esta conclusão também sai reforçada quando se analisam as percentagens das NUT com as da região Norte, uma vez que esta apresenta um valor de 18,4% para os homens e 24,1% para as mulheres, percentagens bastante inferiores quando comparadas com as das NUT.

**Quadro 6-12: População desempregada, segundo a situação e género, em 1991 e 2001**

|                     | Desempregados |           | 1º emprego (HM) |              | Novo emprego (HM) |              | 1º emprego (H) |      | 1º emprego (M) |      | Novo emprego (H) |      | Novo emprego (M) |      |
|---------------------|---------------|-----------|-----------------|--------------|-------------------|--------------|----------------|------|----------------|------|------------------|------|------------------|------|
|                     | HM (1991)     | HM (2001) | 1991 (%)        | 2001 (%)     | HM 1991 (%)       | HM 2001 (%)  | 1991           | 2001 | 1991           | 2001 | 1991             | 2001 | 1991             | 2001 |
| Norte               | 78430         | 118912    | 23112 (29,5)    | 24797 (20,9) | 55318 (70,5)      | 94118 (79,1) | 24,6           | 18,4 | 33,5           | 24,1 | 75,4             | 82,0 | 66,5             | 75,9 |
| Douro               | 6016          | 7211      | 3007 (50,0)     | 2309 (32,0)  | 3009 (50,0)       | 4902 (68,0)  | 37,3           | 23,5 | 58,1           | 36,8 | 62,7             | 76,5 | 41,9             | 63,2 |
| ATM                 | 5170          | 7225      | 2647 (29,3)     | 2220 (30,7)  | 2523 (27,9)       | 5005 (69,3)  | 41,9           | 23,2 | 58,2           | 35,7 | 58,1             | 76,8 | 41,8             | 64,3 |
| Tâmega              | 9036          | 13016     | 3421 (37,9)     | 3738 (28,7)  | 5615 (62,1)       | 9278 (71,3)  | 27,8           | 16,7 | 46,2           | 36,0 | 72,2             | 83,3 | 53,8             | 64,0 |
| Tâmega <sup>4</sup> | 882           | 1815      | 369 (41,8)      | 731 (40,3)   | 513 (58,2)        | 1084 (59,7)  | 30,2           | 16,4 | 53,3           | 55,4 | 69,8             | 83,6 | 46,7             | 44,6 |

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (2002)

Em **síntese**, os indicadores demográficos examinados sugerem para as NUT Douro, ATM e Tâmega<sup>4</sup> uma população em decréscimo e altamente envelhecida. Para além destes traços, uma característica inerente é a permanência de uma elevada camada populacional sem qualquer nível de instrução.

Estas NUT enfrentam, também, graves problemas relacionados com uma baixa taxa de actividade, com uma elevada taxa de desemprego total devido à superioridade da feminina comparativamente com a região Norte e média nacional. A implicação do seu tecido socioeconómico e a capacidade produtiva regional também trazem importantes implicações. A predominância das actividades agrícolas forma um grupo muito envelhecido e isolado que contrasta com uma massa industrial jovem que vive em lugares onde o número de habitantes é elevado e, nestas sub-regiões, o sector industrial ocupa uma posição muito reduzida. A par desta fragilidade, a instabilidade nos empregos é confrontada com maiores taxas de desemprego e menores remunerações.

Vila Real, Bragança e Chaves, são concelhos que emergem dos restantes e cujo comportamento corresponde a uma zona de transição para fora do interior, onde se alicerçam um conjunto de condições, nomeadamente relativas à presença de um sector terciário de apoio à actividade económica e de níveis de qualificação da população, constituindo, esta última, a principal base de potenciamento e de autonomia na sustentação de competitividade destas NUT e de um efeito motor sobre um espaço marcadamente rural.

Todos os anteriores factores, relacionados com o potenciamento da competitividade regional e com os níveis de qualificação das populações dos vários concelhos, suportam vários condicionalismos e indicadores ao desenvolvimento das políticas de formação e qualificação profissional aplicáveis às regiões de ATM.D.

Um cenário com estas características é, à partida, favorável ao estudo dos níveis e modalidades da relação “Formação Profissional e Desenvolvimento Regional” através da perspectiva territorialista. Todavia, importa não ignorar que se as dinâmicas populacionais, educacionais e socioprofissionais de desenvolvimento de ATM.D dessem coerência à escolha do paradigma territorialista, teriam que permitir a “construção” de um meio de formação profissional adaptado à realidade regional, coeso e operativo, captando as estratégias de diferentes actores.

No entanto, e como analisado na caracterização do Programa Pessoa, o processo de tomada de decisão dos subprogramas de formação decorre em contextos supra-nacionais e mais concretamente, supra-regionais, dado que em Portugal a oferta de formação apresentou um forte grau de centralização. Face à análise dos dois paradigmas de desenvolvimento regional, a dedução de um quadro conceptual circunscreve o modelo difusionista de formação para o Programa Pessoa, com uma aproximação ao modelo territorialista. Modelo difusionista porque no Programa Pessoa a centralização do seu sistema traduz-se nos vários aspectos analisados, nomeadamente: na concepção e programa de formação, não envolvendo escolhas quanto aos programas/subprogramas/medidas e linhas de acção estratégicas; no controlo da execução dos cursos e das acções de formação organizados localmente; e, na estrutura de financiamento, dependente, no essencial do orçamento do FSE e de outras entidades nacionais responsáveis pela gestão dos fundos comunitários.

Observa-se, no entanto, que em matéria de mudanças do QCA I para o QCA II assinalou-se uma aproximação à abordagem territorialista, traduzida na necessidade de integrar na formação profissional preocupações de ordem regional e sectorial. Segundo CEDEFOP (1992), esta abertura pode traduzir-se no envolvimento dos CGD no processo de formação da região em que se insere, pressupondo a cooperação com centros de emprego, associações empresariais, tecido industrial e comercial, escolas secundárias...

Através do Programa Pessoa, a avaliação dos recursos humanos existentes à escala local e regional, permite equacionar alguns bloqueios estruturais existentes nas regiões de ATM.D e constitui terreno adequado para reflectir os níveis da relação formação profissional/potencial de desenvolvimento regional. Este tipo de análise apresenta duas vantagens particulares no caso destas regiões do interior do País:

1. Potenciação de recursos à escala regional através do envolvimento de um leque alargado de intervenientes;
2. Reforço da capacidade de resposta no plano de produção de qualificações.

De acordo com a definição inicial de objectivos, o próximo capítulo orientar-se-á para dois vectores: a análise do papel do IEFP (CGD) no sistema de formação e, a avaliação e caracterização da oferta de formação profissional pertencente ao Programa Pessoa.



## **7. A BASE DE DADOS E OS OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO**

### **7.1 METODOLOGIA**

Com a finalidade de obter informações e dados relativos à execução do Programa Pessoa para o desenvolvimento de um estudo que se pretende inovador e no sentido de se atingirem os objectivos propostos numa abordagem regional à problemática da formação e inserção dos formandos no mercado de emprego, foi contactado o Observatório de Entradas na Vida Activa (OEVA) do IEFP. As estatísticas deste organismo incidem numa avaliação profissional não coberta por nenhuma outra abordagem, uma vez que ajustam a oferta de formação à oferta de emprego.

A sua base de dados é singular na medida que regista a participação individual nos programas de formação profissional realizados nos últimos anos em Portugal, a partir de inquéritos ao longo do processo de inserção na vida activa, permitindo uma avaliação no mercado de trabalho dos programas de formação profissional financiados publicamente.

Desta forma, foram solicitados neste organismo dados estatísticos relativos aos cursos de formação profissional desenvolvidos nas NUT de ATM.D, no âmbito do Programa Pessoa, no decorrer do QCA II. A base de dados fornecida resultou do envio de inquéritos dirigidos ao universo da população formada, nos CGD de Vila Real e Bragança do IEFP, com aproveitamento nos cursos de formação inicial (Sistema de Aprendizagem e Qualificação) e de formação contínua, com duração superior a 100 horas. A identificação dos formandos (nomes e moradas) foi fornecida pelos CGD da região, que foram sensibilizados para esta função, mas a resposta ao inquérito foi anónima. A observação realizou-se no 10.º mês após a conclusão da formação, sendo o período de referência das respostas a última semana do 9.º mês após a formação (OEVA, vários anos).

O questionário, intitulado “Inquérito aos Ex-Formandos de Formação Profissional” (Anexo 3.1), está orientado para questões estruturadas em oito grupos:

- O primeiro, cujo preenchimento não está a cargo dos ex-formandos, é constituído por questões relacionadas com a identificação da acção de formação;
- O segundo grupo de questões está relacionado com a identificação dos ex-formandos (idade, género, residência, categoria sócio-profissional do pai);

- No terceiro grupo, os ex-formandos são questionados sobre a sua formação escolar e profissional - qual o seu grau de ensino, quais os motivos e como tiveram conhecimento do curso de formação que frequentaram. Existe uma opção de resposta alternativa a quem frequentou o curso sem o desejar e qual o motivo;
- O grupo seguinte (quarto) caracteriza o respondente relativamente à situação profissional antes de iniciar o curso de formação (actividade económica e vínculo à entidade patronal);
- No quinto grupo, os formandos avaliam a formação profissional recebida em relação a vários aspectos de natureza qualitativa, ordenando as respostas numa escala de A a C, onde A significa boa, B satisfatória e C deficiente. A avaliação no que respeita à duração do curso está ordenada de A insuficiente, B adequada e C excessiva. Neste grupo de questões ainda se identifica se o formando recebeu o diploma ou certificado no final do curso e se conhece apoios financeiros e técnicos a que pode recorrer no final da formação;
- Com o sexto grupo pretende-se conhecer se o formando procurou emprego após a formação, quanto tempo demorou essa procura, quais as principais dificuldades nessa procura, como obteve o emprego e quantos teve;
- No sétimo grupo, faz-se o levantamento da profissão, do sector de actividade, do nível de qualificação, do vínculo à entidade patronal, da remuneração auferida pelo ex-formando empregado e da caracterização da empresa a nível do número de trabalhadores;
- Por último, com o oitavo grupo, procura-se conhecer a relação entre a acção de formação frequentada e as funções desempenhadas pelo ex-formando. A informação obtida reflecte-se ao nível da formação recebida, nomeadamente, se esta foi decisiva para a obtenção de emprego, se a formação está relacionada com o trabalho actual, se ocorreram dificuldades na adaptação ao emprego e quais as principais dificuldades. A última questão analisa o grau de satisfação do emprego, através de uma escala de A insatisfeito, B satisfeito e C muito satisfeito.

Ainda em termos metodológicos, na apresentação de resposta a algumas questões, foram utilizados os seguintes instrumentos: Classificação Nacional de Profissões (CNP),

Classificação das Actividades Económicas (CAE) - rev. 2; Códigos do Distrito/Concelho do INE; Estrutura dos níveis de qualificação regulamentada pelo Ministério do Trabalho.

Nesta segunda fase do trabalho, caracterizada pela discussão do questionário do OEVA, procurar-se-ão conhecer as características dos formandos e da formação profissional nas regiões ATM.D e proceder à identificação de factores que permitem analisar possíveis influências no mercado de trabalho. Dentro deste âmbito, ganham pertinência algumas questões: Quais as características dos indivíduos que frequentam acções de formação do programa Pessoa? Quais os motivos que conduzem à frequência dessas acções de formação? Qual a relação existente, nas duas NUT, entre a formação profissional recebida e o acesso ao emprego? Quais os problemas existentes na região ao nível do emprego? A formação profissional contribuiu para contrariar o crescimento do desemprego nestas regiões?

O duplo objectivo do Programa – emprego e formação - implica que a avaliação dos efeitos se processe a dois níveis, associados à formulação do paradigma difusionista:

- Sobre a formação, pela via do aumento dos níveis de qualificações, melhoria dos desempenhos profissionais e evolução das estruturas de formação - *formação qualificante*;
- Sobre o emprego, pela via de inserção no mercado de trabalho de jovens e desempregados e da manutenção dos postos de trabalho - *formação integradora*.

## 7.2 ANÁLISE E TRATAMENTO DA BASE DE DADOS

Os dados obtidos através do inquérito descrito anteriormente tem por base o tratamento estatístico, através do programa informático Statistical Program for Social Sciences (SPSS). A estatística indutiva permite, com base nos elementos observados, tirar conclusões para um domínio mais vasto. As inferências, uma vez que requerem o conhecimento das probabilidades, são feitas através de testes estatísticos paramétricos ou não paramétricos. A escolha do tratamento estatístico adequado tornou necessária a identificação dos níveis de medidas das variáveis do inquérito. No questionário foram identificados dois níveis, nominais e ordinais, e classificadas as variáveis como qualitativas. Perante esta identificação, as técnicas estatísticas utilizadas foram as não paramétricas, que podem aplicar-se a variáveis qualitativas, uma vez que as técnicas

paramétricas exigem que as variáveis tenham tratamento quantitativo (Pestana e Gageiro, 2003).

Consoante o número de variáveis tratadas em simultâneo, a análise de dados pode ser univariada, bivariada ou multivariada. Dada a especificidade do inquérito e da população alvo das regiões a tratar, optou-se pela análise bivariada (quando se estabelecem relações entre duas variáveis) e multivariada (estabelecem-se relações entre mais de duas variáveis), o que permitirá a realização duma comparação múltipla de dados, isto é, comparar o comportamento de algumas variáveis relativamente a outras e estabelecer testes de hipóteses para fundamentar conclusões. Este procedimento torna-se extremamente útil sobretudo na comparação entre as variáveis fundamentais **antes do curso de formação profissional** e as variáveis **depois do curso de formação profissional**, relacionando emprego e formação.

Na discussão dos resultados do questionário, serão utilizados diversos testes não paramétricos, com base em Pestana e Gageiro (2003). Um dos testes não paramétricos utilizado foi o **Teste de Independência do Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ) ou de Pearson**, que analisa a relação entre duas ou mais variáveis nominais, cada uma com uma ou várias categorias, permitindo inferir os resultados da amostra para o universo.

O Teste de Independência do  $\chi^2$  ou Pearson é dado pela expressão:

$$\chi^2 = \sum_i \sum_j \frac{(O_{ij} - E_{ij})^2}{E_{ij}} \sim \chi^2_{(r-1)(c-1)}, \text{ em que: } r = \text{número de linhas; } c = \text{número de colunas.}$$

Este teste pressupõe que *nenhuma célula da tabela tenha frequência esperada inferior a 1 e que não mais de 20% das células tenham frequência esperada inferior a cinco unidades* (Pestana e Gageiro, 2003: 138). Para ultrapassar a existência deste problema, procede-se à recodificação das variáveis, ou seja, ao agrupamento de categorias das variáveis. Se, depois da recodificação, os pressupostos do teste não forem garantidos, o nível de significância observado pode ser correcto ou enganador dependendo, respectivamente, da pequena ou elevada contribuição das células com  $F_e < 5$  para o valor do teste de  $\chi^2$ .

Atendendo que existe uma relação de dependência entre as variáveis, sabendo-se o comportamento de uma delas pode prever-se o comportamento da outra. Deste modo, para se analisar o grau de associação existente entre ambas, escolheu-se o **Coefficiente Phi** (quando as variáveis são dicotómicas) ou o **Coefficiente V de Cramer** (quando as variáveis assumem mais que duas categorias).

O **Phi** obtém-se dividindo o valor do Qui-quadrado pela dimensão da amostra e extraíndo a raiz quadrada ao resultado, isto é,  $\sqrt{\frac{c^2}{n}}$  e o **V de Cramer** é dado pela expressão  $\sqrt{\frac{c^2}{n(q-1)}}$ , onde n = dimensão da amostra e q = menor número de linhas ou colunas. Estas medidas de associação variam entre zero e um, desde a ausência de relação até à relação perfeita entre variáveis.

Para medir a intensidade da relação entre variáveis ordinais, o teste a utilizar vai ser o **Coefficiente de Correlação Ró de Spearman**. Este coeficiente varia entre -1 e 1. Quanto mais próximo estiver destes extremos, maior será a associação linear entre as variáveis. O sinal positivo ou negativo da correlação significa que as variáveis variam no mesmo sentido ou em sentido contrário, isto é, as categorias mais elevadas de uma variável estão associadas a categorias mais baixas da outra variável ou vice-versa.

Na tentativa de melhorar a compreensão da relação de dependência ou independência entre duas variáveis nominais, torna-se possível formar tipologias ou grupos homogéneos. O teste **ANACOR** permite esta formação, analisando tabelas de correspondência para duas variáveis nominais, onde cada célula representa as frequências observadas das suas categorias. Este teste recorre ao Qui-quadrado para testar a existência de uma relação de dependência ou independência entre duas variáveis nominais. *Quando o valor deste teste leva à rejeição da Ho da independência torna-se possível formar tipologias ou grupos homogéneos.* (Pestana e Gageiro, 2003: 472). Este teste cria grupos homogéneos seleccionando, em primeiro lugar, as categorias cuja contribuição para a dimensão seja superior à massa e em segundo lugar associa essas categorias para cada dimensão. O ANACOR hierarquiza a informação, sendo a primeira dimensão a que mais explica a variação existente nos dados, seguida pela segunda e, assim, sucessivamente.

Para se conhecerem diferenças nas preferências dos ex-formandos, aplicou-se o **Teste de Friedman** (quando existem 3 ou mais condições de emparelhamento), onde cada variável é classificada numa escala de nível, pelo menos, ordinal. As respostas dos sujeitos em todas as variáveis são comparadas para detectar as diferenças nas preferências, através da relação entre as pontuações médias de cada variável.

A estatística é aproximada à distribuição do Qui-quadrado, sendo dada por: 
$$\frac{\sum_{j,i} R_{ji}^2}{n}$$

onde i = opções e n = n.º de variáveis.

O valor escolhido para o erro tipo I, nível de significância – p, é 0,05 em função da importância prática dos resultados e da maior potência do teste. Se o valor 0,05 escolhido for maior ou igual ao valor associado ao teste (sig), rejeita-se a hipótese nula e aceita-se a alternativa. Se o valor de p for menor que sig, não se rejeita a hipótese nula.

O processo de codificação, bem como a lista exaustiva de todos os códigos a utilizar, foram definidos à priori para cada variável (Anexo 3.2). Os outputs considerados mais relevantes serão apresentados no corpo do trabalho, enquanto que a demais documentação, resultante do tratamento bivariado/multivariado, será integrada no Anexo 4.

### 7.2.1 Descrição genérica da Base de Dados e objetivos da avaliação

Os dados estatísticos que serão utilizados neste estudo referem-se aos formandos que terminaram a formação profissional nos CGD de Bragança e Vila Real no âmbito do Programa Pessoa, durante os anos de 1995 a 2000. O CGD de Chaves foi excluído do estudo por não apresentar para o período em análise quaisquer resultados na base de dados do OEVA.

A base é composta por 1123 indivíduos que responderam aos inquéritos enviados pelos respectivos centros. Contudo, mesmo na devolução dos inquéritos alguns formandos não respondem à totalidade das questões que lhes são colocadas. Neste caso, serão “abandonados” os indivíduos para os quais não existem respostas e apenas serão tratados os que responderam. De referir, também, que algumas questões admitem várias respostas e, como tal, a totalidade das respostas não perfaz os 100%.

No capítulo seguinte importa desenvolver uma apresentação da amostra dos indivíduos inquiridos, a partir das variáveis de classificação, que no questionário apresentado anteriormente correspondem ao primeiro, segundo e terceiro grupos de questões. Esta primeira apresentação far-se-á para todo o horizonte temporal.

Posteriormente, estes resultados conjuntos serão divididos em dois grupos e cada um destes em duas categorias. Os grupos distinguem-se através da **situação profissional** que possuíam no **início da acção da formação profissional**, ou seja, empregados ou desempregados. As duas categorias seguintes referem-se à capacidade de **manter** ou **alterar** a situação profissional que detinham antes da acção. Neste segundo tratamento de dados, os resultados serão conjugados para uma única variável de observação temporal, uma vez que a avaliação será concretizada para todo o período Programa Pessoa.

## 8. CARACTERIZAÇÃO ESTATÍSTICA DOS FORMANDOS DOS CGD DE VILA REAL E BRAGANÇA

Antes de empreender qualquer análise mais aprofundada sobre as variáveis, impõe-se desenvolver uma apresentação do número de formandos inquiridos nos dois CGD.

**Quadro 8-1: Distribuição dos ex-formandos, por entidade formadora e ano de formação**

| ENTIDADE FORMADORA | ANO DO FIM DA FORMAÇÃO |      |      |      |      |      | TOTAL |
|--------------------|------------------------|------|------|------|------|------|-------|
|                    | 1995                   | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |       |
| Vila Real          | 107                    | 45   | 68   | 88   | 219  | 96   | 623   |
| Bragança           | 0                      | 21   | 64   | 82   | 233  | 0    | 400   |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

O CGD de Vila Real apresenta uma percentagem de 60,9% (623 inquéritos) para os cinco anos e o CGD de Bragança 39,1% (400 inquéritos) para os anos de 1996 a 1999, uma vez que não existem dados para os anos de 1995 e 2000, ou seja, o primeiro e o último ano de resposta à formação ocorrida no âmbito do Programa Pessoa. O centro de Vila Real detém o maior número de questionários recebidos para todos os anos, com excepção para o ano de 1999, em que o centro de Bragança apresenta um valor de 233 questionários recebidos e Vila Real de 219.

Uma vez que o objectivo principal é avaliar o Programa Pessoa para o QCA II, ou seja, para a globalidade dos cinco anos, a variável “ano de fim da formação” nas apresentações que se seguem não será especificada. Os resultados serão apresentados para todos os anos.

Uma caracterização importante que se retira dos resultados dos inquéritos é a natureza dos cursos leccionados nos dois centros (Quadro 8-2). Constata-se que a maior percentagem de cursos leccionados por áreas de formação relaciona-se com as áreas de agricultura, corroborando a caracterização sócio-económica feita anteriormente no capítulo 6, para as três NUT. No que diz respeito ao CGD de Vila Real, a área de formação em “Administração e Gestão” apresenta uma percentagem elevada (16,5%), explicável pela concentração de instituições de administração pública local, onde o sector serviços tem uma grande expressão. No que diz respeito ao CGD de Bragança, a área de “Hotelaria, Restauração e Turismo” destaca-se em relação às restantes (13,3%), o que evidencia uma clara aposta da região no turismo rural de qualidade.

Em termos de análise das percentagens referentes à variável género, constata-se que cerca de 59% dos formandos são do género feminino. Este diferencial deve-se à inexistência de participação masculina no curso de “Educação, Formação, Animação Sociocultural e Desporto” (CGD de Vila Real) e “Cerâmica e Vidro” (CGD de Bragança) e fraca participação nas áreas de “Serviços Pessoais e à Comunidade”, “Comércio”, e “Administração e Gestão”, em ambos os centros. Outros tipos de áreas estão associadas, de uma maneira geral, ao género masculino, nomeadamente, “Construção Civil e Obras Públicas”, “Mecânica” e “Metalurgia e Metalomecânica”.

**Quadro 8-2: Distribuição dos ex-formandos por entidade formadora, áreas de formação e género**

| ENTIDADE FORMADORA | ÁREAS DE FORMAÇÃO                                     | GÉNERO       |            |              |                         | TOTAL         | TOTAL % |
|--------------------|---|--------------|------------|--------------|-------------------------|---------------|---------|
|                    |   | H            | %          | M            | %                       |               |         |
| Vila Real          | Administração e Gestão                                | 39           | 39,0%      | 61           | 61,0%                   | 100           | 16,5%   |
|                    | Agricultura e Pesca                                   | 23           | 19,7%      | 94           | 80,3%                   | 117           | 19,3%   |
|                    | Comércio  | 9            | 33,3%      | 18           | 66,7%                   | 27            | 4,5%    |
|                    | Construção Civil e Obras Publicas                     | 41           | 71,9%      | 16           | 28,1%                   | 57            | 9,4%    |
|                    | Educação, Formação, Animação Sociocultural e Desporto | 0            | 0,0%       | 24           | 100%                    | 24            | 4,0%    |
|                    | Electricidade, Electrónica e Telecomunicações         | 13           | 92,8%      | 1            | 7,2%                    | 14            | 2,3%    |
|                    | Hotelaria, Restauração e Turismo                      | 34           | 39,1%      | 53           | 60,9%                   | 87            | 14,4%   |
|                    | Informática, Comunicação e Documentação               | 0            | 0,0%       | 3            | 100%                    | 3             | 0,5%    |
|                    | Informática   | 36           | 50,0%      | 36           | 50,0%                   | 72            | 11,9%   |
|                    | Madeiras, Cortiça e Mobiliário                        | 4            | 66,6%      | 2            | 33,4%                   | 6             | 1,0%    |
|                    | Mecânica e Manutenção                                 | 35           | 72,9%      | 13           | 27,1%                   | 48            | 7,9%    |
|                    | Metalurgia e Metalomecânica                           | 13           | 86,6%      | 2            | 13,4%                   | 15            | 2,5%    |
|                    | Serviços Pessoais e à Comunidade                      | 3            | 8,5%       | 32           | 91,5%                   | 35            | 5,8%    |
| <b>Total</b>       | <b>250</b>  | <b>41,3%</b> | <b>355</b> | <b>58,7%</b> | <b>605<sup>26</sup></b> | <b>100,0%</b> |         |
| Bragança           | Administração e Gestão                                | 8            | 21,6%      | 29           | 78,4%                   | 37            | 9,3%    |
|                    | Agricultura e Pesca                                   | 19           | 45,2%      | 23           | 54,8%                   | 42            | 10,5%   |
|                    | Artes e Tecnologias Artísticas                        | 2            | 28,5%      | 5            | 71,5%                   | 7             | 1,8%    |
|                    | Calçado e Curtumes                                    | 18           | 72,0%      | 7            | 28,0%                   | 25            | 6,3%    |
|                    | Cerâmica e Vidro                                      | 0            | 0,0%       | 4            | 100%                    | 4             | 1,0%    |
|                    | Ciências Exactas, Humanas e da Vida                   | 1            | 7,7%       | 13           | 92,3%                   | 14            | 3,5%    |
|                    | Comércio  | 4            | 16,0%      | 21           | 84,0%                   | 25            | 6,3%    |
|                    | Construção Civil e Obras Publicas                     | 23           | 54,7%      | 19           | 45,3%                   | 42            | 10,5%   |
|                    | Electricidade, Electrónica e Telecomunicações         | 22           | 75,8%      | 7            | 24,2%                   | 29            | 7,3%    |
|                    | Hotelaria, Restauração e Turismo                      | 14           | 26,4%      | 39           | 73,6%                   | 53            | 13,3%   |
|                    | Informática   | 9            | 42,8%      | 12           | 57,2%                   | 21            | 5,3%    |
|                    | Madeiras, Cortiça e Mobiliário                        | 14           | 48,2%      | 15           | 51,8%                   | 29            | 7,3%    |
|                    | Mecânica e Manutenção                                 | 20           | 95,2%      | 1            | 4,8%                    | 21            | 5,3%    |
|                    | Metalurgia e Metalomecânica                           | 10           | 66,7%      | 5            | 33,3%                   | 15            | 3,8%    |
|                    | Serviços Pessoais e à Comunidade                      | 2            | 5,6%       | 34           | 94,4%                   | 36            | 9,0%    |
| <b>Total</b>       | <b>166</b>  | <b>41,5%</b> | <b>234</b> | <b>58,5%</b> | <b>400</b>              | <b>100,0%</b> |         |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Os grupos etários que predominam nas áreas de formação de Administração e Gestão, para Vila Real e Bragança, são os 20-24 anos e 25-44 anos, respectivamente.

<sup>26</sup> A totalidade dos ex-formandos não perfaz o valor de 623 devido à existência de 18 não respostas.



Na Agricultura predomina claramente o dos 25-44 anos, o que evidencia a idade mais velha do tipo de formandos destas áreas, para os dois CGD (Anexo 4.1).

No sentido de tornar mais claro o conhecimento da população nas áreas de formação, realizou-se o cruzamento entre as variáveis área de formação e tipo de modalidade (Anexo 4.2) por forma a obtermos conclusões mais expressivas nas diversas análises que se seguem, sintetizadas no quadro seguinte:

**Quadro 8-3: Síntese da análise bivariada entre as áreas de formação e o tipo de modalidade**

| ÁREAS DE FORMAÇÃO   | TIPO DE MODALIDADE    |                   |                         |
|---|-----------------------|-------------------|-------------------------|
|   | Formação Qualificante | Formação Contínua | Sistema de Aprendizagem |
| Administração/Gestão; Informática; Mecânica e Manutenção; Electricidade, Electrónica e Telecomunicações;  | X                     | X                 | X                       |
| Construção Civil e Obras Públicas;  | X                     | X                 |                         |
| Comércio; Hotelaria, Restauração e Turismo; Metalurgia e Metalomecânica; Serviços Pessoais e à Comunidade;  | X                     |                   | X                       |
| Agricultura e Pesca; Artes e Tecnologias Artísticas; Calçado e Curtumes; Cerâmica e Vidro; Madeiras, Cortiça e Mobiliário; Educação, Formação, Animação Sociocultural e Desporto; | X                     |                   |                         |
| Ciências Exactas, Humanas e da Vida; Informática, Comunicação e Documentação;   |                       | X                 |                         |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Como seria de esperar, é interessante reparar que na modalidade de formação Qualificação (FQ) e Sistema de Aprendizagem (SA) predominam os mais jovens (27,3% e 20,8% para Vila Real; 24,5% e 7,9% para Bragança, respectivamente). Na formação Contínua (FC) destacam-se os indivíduos com mais de 44 anos, com percentagens mais reduzidas (Quadro 8-4).

**Quadro 8-4: Distribuição dos ex-formandos por entidade formadora, segundo a idade e o tipo de modalidade de formação**

| CGD       | GRUPO ETÁRIO | FQ  | SA         | FC         | % FQ      | % SA         | % FC         |
|-----------|--------------|-----|------------|------------|-----------|--------------|--------------|
| Vila Real | < 20 anos    | 43  | 22         | 0          | 7,0%      | 3,6%         | 0,0%         |
|           | 20- 24 anos  | 124 | 105        | 7          | 20,3%     | 17,2%        | 1,1%         |
|           | 25-44 anos   | 234 | 7          | 26         | 38,3%     | 1,1%         | 4,3%         |
|           | 45-49 anos   | 24  | 0          | 6          | 3,9%      | 0,0%         | 1,0%         |
|           | 50 e +       | 12  | 0          | 1          | 2,0%      | 0,0%         | 0,2%         |
|           |              |     | <b>437</b> | <b>134</b> | <b>40</b> | <b>71,5%</b> | <b>21,9%</b> |
| Bragança  | < 20 anos    | 14  | 3          | 0          | 3,5%      | 0,8%         | 0,0%         |
|           | 20- 24 anos  | 83  | 28         | 9          | 21,0%     | 7,1%         | 2,3%         |
|           | 25-44 anos   | 186 | 3          | 24         | 47,1%     | 0,8%         | 6,1%         |
|           | 45-49 anos   | 15  | 0          | 4          | 3,8%      | 0,0%         | 1,0%         |
|           | 50 e +       | 25  | 0          | 1          | 6,3%      | 0,0%         | 0,3%         |
|           |              |     | <b>323</b> | <b>34</b>  | <b>38</b> | <b>81,8%</b> | <b>8,6%</b>  |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

A análise do Quadro 8-4 pode conduzir a engano quando se verifica que 38,3% e 47,1% dos formandos que se encontram na modalidade de FQ se situam na faixa etária entre os 25-44 anos, contrariando a afirmação retirada na conclusão anterior. Uma análise mais cuidada ao nível da variável “idade” verifica que 12,9% e 16,7% dos formandos se situam entre os 25 e os 29 anos de idade, para Vila Real e Bragança, respectivamente (Anexo 4.3).

Complementando as análises anteriores com a análise do grau de ensino por género observa-se que as mulheres são as que possuem graus de escolaridade mais baixos (até ao 6º ano). Em Vila Real, 26,5% das mulheres não atingiu o 9º ano de escolaridade, contra 18,2% de homens. O mesmo aconteceu em Bragança, sendo a percentagem de 27,5% para as mulheres e 20,9% para os homens. Curiosamente, são também as mulheres que possuem os níveis de escolaridade mais elevados, sendo notável ao nível do 12º ano de escolaridade, cursos tecnológico/profissional e ensino politécnico e universitário.

**Quadro 8-5: Distribuição dos ex-formandos, por entidade formadora segundo o grau de ensino e género**

| CGD       | GRAU DE ENSINO                     | GÉNERO     |            | TOTAL        |              |
|-----------|------------------------------------|------------|------------|--------------|--------------|
|           |                                    | H          | M          | %H           | %M           |
| Vila Real | < 4º ano                           | 4          | 5          | 0,7%         | 0,8%         |
|           | 4º ano                             | 49         | 59         | 8,1%         | 9,8%         |
|           | 6º ano                             | 57         | 96         | 9,4%         | 15,9%        |
|           | 9º ano                             | 72         | 84         | 11,9%        | 13,9%        |
|           | 12º ano                            | 39         | 72         | 6,4%         | 11,9%        |
|           | Curso Tecnológico/Profissional     | 24         | 37         | 3,9%         | 6,2%         |
|           | Ensino Politécnico e Universitário | 1          | 6          | 1,2%         | 1,0%         |
|           |                                    | <b>246</b> | <b>359</b> | <b>40,7%</b> | <b>59,3%</b> |
| Bragança  | < 4º ano                           | 7          | 3          | 1,8%         | 0,8%         |
|           | 4º ano                             | 24         | 41         | 6,2%         | 10,5%        |
|           | 6º ano                             | 50         | 63         | 12,9%        | 16,2%        |
|           | 9º ano                             | 38         | 52         | 9,8%         | 13,4%        |
|           | 12º ano                            | 29         | 42         | 7,5%         | 10,8%        |
|           | Curso Tecnológico/Profissional     | 13         | 16         | 3,3%         | 4,1%         |
|           | Ensino Politécnico e Universitário | 2          | 9          | 0,6%         | 2,3%         |
|           |                                    | <b>163</b> | <b>226</b> | <b>41,9%</b> | <b>58,1%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Analisando o cruzamento entre a entidade formadora, o grau de ensino<sup>27</sup> e a faixa etária (Quadro 8-6) observa-se que quanto mais alta a idade dos formandos, menor o seu grau de escolarização. Nos grupos etários de 45-49 e 50 e + anos a escolaridade predominante é a básica (<4º, 4º e 6º anos), o que significa que 5% e 8,6% dos formandos

<sup>27</sup> As categorias curso tecnológico e curso profissional foram adicionadas para o tratamento, bem como as categorias de ensino politécnico e universitário.

abandonaram os seus estudos a partir do 6º ano, na amostra dos CGD de Vila Real e Bragança, respectivamente. De realçar, também, a percentagem dos formandos que possuem este tipo de escolaridade, onde predomina de forma bastante evidenciada o grupo etário intermédio, dos 25-44 anos. Em Vila Real, 15% dos indivíduos possui o 6º ano e 11,6% o ensino primário, atingindo em Bragança para o primeiro tipo de ensino uma percentagem ligeiramente inferior, com 9,4%, mas largamente superior no ensino primário, com 22,6%. O ensino profissionalizante e superior predomina, em ambos os CGD, na faixa etária dos 20-24 anos.

**Quadro 8-6: Distribuição dos ex-formandos por entidade formadora segundo o grau de ensino e grupo etário**

| CGD       | GRAU DE ENSINO                     | GRUPO ETÁRIO |              |            |              |            |              |            |             |           |             |            |             |
|-----------|------------------------------------|--------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|
|           |                                    | <20 anos     | %            | 20-24 anos | %            | 25-44 anos | %            | 45-49 anos | %           | 50 e +    | %           | Total      | %           |
| Vila Real | < 4º ano                           | 0            | 0,0%         | 1          | 0,2%         | 4          | 0,7%         | 2          | 0,3%        | 2         | 0,3%        | 9          | 1,5%        |
|           | 4º ano                             | 3            | 0,5%         | 7          | 1,2%         | 69         | 11,6%        | 17         | 2,9%        | 6         | 1,0%        | 102        | 17,1%       |
|           | 6º ano                             | 18           | 3,0%         | 42         | 7,1%         | 89         | 15,0%        | 2          | 0,3%        | 1         | 0,2%        | 152        | 25,5%       |
|           | 9º ano                             | 28           | 4,7%         | 82         | 13,8%        | 36         | 6,1%         | 5          | 0,8%        | 3         | 0,5%        | 154        | 25,9%       |
|           | 12º ano                            | 2            | 0,3%         | 58         | 9,7%         | 48         | 8,1%         | 2          | 0,3%        | 0         | 0,0%        | 110        | 18,5%       |
|           | Curso Tecnológico/ Profissional    | 9            | 1,5%         | 38         | 6,4%         | 12         | 2,0%         | 1          | 0,4%        | 1         | 0,2%        | 61         | 10,2%       |
|           | Ensino Politécnico e Universitário | 0            | 0,0%         | 0          | 0,0%         | 6          | 1,0%         | 1          | 0,2%        | 0         | 0,0%        | 7          | 1,2%        |
|           | <b>Total</b>                       | <b>60</b>    | <b>10,1%</b> | <b>228</b> | <b>38,3%</b> | <b>264</b> | <b>44,4%</b> | <b>30</b>  | <b>5,0%</b> | <b>13</b> | <b>2,2%</b> | <b>595</b> | <b>100%</b> |
| Bragança  | < 4º ano                           | 0            | 0,0%         | 0          | 0,0%         | 4          | 1,0%         | 1          | 0,3%        | 4         | 1,0%        | 9          | 2,3%        |
|           | 4º ano                             | 1            | 0,3%         | 3          | 0,8%         | 36         | 9,4%         | 10         | 2,6%        | 13        | 3,4%        | 63         | 16,4%       |
|           | 6º ano                             | 3            | 0,8%         | 18         | 4,7%         | 87         | 22,6%        | 2          | 0,5%        | 3         | 0,8%        | 113        | 29,4%       |
|           | 9º ano                             | 8            | 2,1%         | 41         | 10,6%        | 34         | 8,8%         | 3          | 0,8%        | 3         | 0,8%        | 89         | 23,1%       |
|           | 12º ano                            | 2            | 0,5%         | 36         | 9,4%         | 30         | 7,8%         | 2          | 0,5%        | 1         | 0,3%        | 71         | 18,4%       |
|           | Curso Tecnológico/ Profissional    | 3            | 0,8%         | 15         | 3,9%         | 11         | 2,7%         | 0          | 0,0%        | 0         | 0,0%        | 29         | 7,5%        |
|           | Ensino Politécnico e Universitário | 0            | 0,0%         | 3          | 0,8%         | 7          | 1,8%         | 1          | 0,3%        | 0         | 0,0%        | 11         | 2,9%        |
|           | <b>Total</b>                       | <b>17</b>    | <b>4,4%</b>  | <b>116</b> | <b>30,1%</b> | <b>209</b> | <b>54,3%</b> | <b>19</b>  | <b>4,9%</b> | <b>24</b> | <b>6,1%</b> | <b>385</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

De forma a complementar as anteriores conclusões, construiu-se o Quadro 8-7 onde se explora a relação multivariada existente entre o grau de ensino e a modalidade formativa.

Considerando as sete categorias de escolaridade, verifica-se que no sistema de formação “qualificante/inicial” se destacam as categorias de escolaridade intermédia (4º, 6º e 9º anos de escolaridade) para os dois centros estudados. A categoria do 12º ano de escolaridade também ocupa uma posição importante. No “sistema de aprendizagem” é o ensino tecnológico e profissional que ocupa a categoria de ensino mais destacada, com 5,6%, para Vila Real. No caso de Bragança, ocupa a segunda posição, com 2,1%.

Na formação contínua predomina o grau do ensino secundário para ambos os centros. Relativamente ao grau do ensino superior, os seus valores percentuais são insignificantes, sendo ligeiramente superiores para o CGD de Bragança, onde a percentagem deste ensino para a modalidade de formação “contínua” ocupa a segunda posição, com 2,3%.

**Quadro 8-7: Distribuição dos ex-formandos por entidade formadora segundo o grau de ensino e tipo de formação**

| CGD       | GRAU DE ENSINO                     | FQ  | SA | FC | % FQ  | % SA | % FC | TOTAL |
|-----------|------------------------------------|-----|----|----|-------|------|------|-------|
| Vila Real | < 4º ano                           | 8   | 1  | 0  | 1,5%  | 0,2% | 0,0% | 1,6%  |
|           | 4º ano                             | 97  | 5  | 6  | 17,7% | 0,9% | 1,1% | 19,7% |
|           | 6º ano                             | 137 | 6  | 10 | 25,0% | 1,1% | 1,8% | 27,9% |
|           | 9º ano                             | 94  | 0  | 6  | 17,1% | 0,0% | 1,1% | 18,2% |
|           | 12º ano                            | 69  | 26 | 16 | 12,6% | 4,7% | 2,9% | 20,2% |
|           | Curso Tecnológico/Profissional     | 29  | 31 | 1  | 5,3%  | 5,6% | 0,2% | 11,1% |
|           | Ensino Politécnico e Universitário | 5   | 0  | 2  | 0,9%  | 0,0% | 0,4% | 1,3%  |
| Bragança  | < 4º ano                           | 10  | 0  | 0  | 2,6%  | 0,0% | 0,0% | 2,6%  |
|           | 4º ano                             | 63  | 2  | 0  | 16,2% | 0,5% | 0,0% | 16,7% |
|           | 6º ano                             | 109 | 3  | 1  | 28,0% | 0,8% | 0,3% | 29,0% |
|           | 9º ano                             | 73  | 7  | 10 | 18,8% | 1,8% | 2,6% | 23,1% |
|           | 12º ano                            | 43  | 13 | 15 | 11,1% | 3,3% | 3,9% | 18,3% |
|           | Curso Tecnológico/Profissional     | 20  | 8  | 1  | 5,1%  | 2,1% | 0,3% | 7,5%  |
|           | Ensino Politécnico e Universitário | 2   | 0  | 9  | 0,5%  | 0,0% | 2,3% | 2,8%  |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Procurou-se, por fim, saber qual a avaliação que todos os ex-formandos atribuem à formação recebida, sobre algumas variáveis directamente ligadas à acção de formação (questão 4.1 do inquérito). Referir-se-ão alguns dos pontos que pareçam mais relevantes, uma vez que a maioria dos formandos fazem uma avaliação dos aspectos da formação recebida entre as categorias de resposta “boa” e “satisfatória” (Quadro 8-8).

Questionados sobre a componente formativa melhor desenvolvida – “teórica/geral”, “tecnológica” ou “prática” (simulada ou no local de trabalho), a maioria dos inquiridos apontou a formação “teórica/geral”. Estas elevadas percentagens podem ter relação directa com um bom desempenho dos formadores dos CGD em análise.

Relativamente à opinião dos formandos sobre as “instalações” do centro e seus “equipamentos” sai realçada a percentagem relativa à avaliação “deficiente” (20,9% e 24,8%, respectivamente) para o CGD de Bragança, o que mostra um certo descontentamento nestas categorias. No CGD de Vila Real, 92% dos formandos repartem a avaliação das “instalações” entre as categorias “boa” e “satisfatória”, sendo este valor mais

elevado na primeira. Já no aspecto “equipamentos”, a opinião “deficiente” é de 16,1%, transmitindo, tal como no CGD de Bragança, um certo descontentamento.

Relativamente ao aspecto “visitas de estudo”, a avaliação que os inquiridos transmitem é de grande insatisfação, uma vez que em ambos os Centros as percentagens são iguais e superiores a 49% (49,4% e 63,7% para os CGD de Vila Real e Bragança, respectivamente).

**Quadro 8-8: Avaliação dos aspectos da formação profissional**

| FORMAÇÃO RECEBIDA           | VILA REAL |              |            |                     | BRAGANÇA |              |            |                     |
|-----------------------------|-----------|--------------|------------|---------------------|----------|--------------|------------|---------------------|
|                             | Boa       | Satisfatória | Deficiente | Total <sup>28</sup> | Boa      | Satisfatória | Deficiente | Total <sup>31</sup> |
| Formação Teórica/Geral      | 53,9%     | 43,7%        | 2,4%       | 584                 | 51,8%    | 45,8%        | 2,4%       | 380                 |
| Formação Tecnológica        | 37,7%     | 56,8%        | 5,6%       | 539                 | 32,9%    | 56,5%        | 10,7%      | 347                 |
| Formação Prática Simulada   | 44,0%     | 43,4%        | 12,6%      | 555                 | 41,4%    | 41,1%        | 17,5%      | 348                 |
| Situação de Trabalho        | 42,4%     | 42,6%        | 15,0%      | 535                 | 40,6%    | 47,0%        | 12,5%      | 345                 |
| Instalações                 | 49,8%     | 40,4%        | 9,8%       | 560                 | 29,1%    | 50,0%        | 20,9%      | 364                 |
| Equipamentos                | 38,2%     | 45,7%        | 16,1%      | 571                 | 30,5%    | 44,7%        | 24,8%      | 367                 |
| Documentação e audiovisuais | 33,0%     | 54,2%        | 12,8%      | 533                 | 24,6%    | 51,2%        | 24,3%      | 342                 |
| Visitas de Estudo           | 18,0%     | 32,6%        | 49,4%      | 540                 | 15,7%    | 20,6%        | 63,7%      | 344                 |
| Duração do Curso            | 35,5%     | 49,2%        | 15,3%      | 577                 | 30,9%    | 45,6%        | 23,5%      | 366                 |
| Avaliação/prova final       | 45,2%     | 47,2%        | 7,6%       | 568                 | 47,6%    | 44,3%        | 8,1%       | 357                 |
| Refeitório/Transportes      | 27,4%     | 47,2%        | 25,5%      | 530                 | 28,2%    | 40,9%        | 30,9%      | 301                 |
| Outros aspectos             | 27,4%     | 47,2%        | 25,5%      | 302                 | 22,2%    | 63,5%        | 14,3%      | 203                 |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Complementando a avaliação anterior com a avaliação “duração do curso” para as categorias formativas – “teórica/geral”, “tecnológica”, “prática simulada” e “prática em situação de trabalho” (Anexo 4.4), mais de 69% dos inquiridos reparte a sua resposta para a categoria “adequada”. Na avaliação realizada para as últimas categorias de formação – “prática simulada” e prática em “situação de trabalho”, a opinião dos inquiridos é convergente no que diz respeito à “insuficiência” da sua duração, com percentagens na ordem dos 35%. A análise da duração desta categoria determina que o impacto na vida profissional é essencial, facto que poderá inserir os ex-formandos mais facilmente no mercado de trabalho da região.

<sup>28</sup> A questão 4 do questionário relativa aos aspectos da formação recebida trata-se de uma questão de resposta múltipla, o que significa que os formandos podem responder a uma ou várias, facto que justifica os valores díspares que se encontram na coluna relativa ao total de respostas. No tratamento estatístico, a % de respostas calculou-se através do total de cada aspecto avaliado.

## 8.1 CARACTERIZAÇÃO DOS EX-FORMANDOS “ANTES” E “DEPOIS” DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Os efeitos da formação profissional sobre a empregabilidade dos formandos podem medir-se, a partir do inquérito, por meio de dois indicadores:

1. Situação profissional antes de frequentar a formação profissional e depois de frequentar a formação;
2. Características profissionais existentes antes e depois da formação.

São, assim, as variáveis – **não empregados** e **empregados antes** das acções de formação profissional que enquadram todo o estudo e, articulados com as questões de investigação anteriormente formuladas, orientam a organização dos campos de análise, que são os seguintes:

- Situação antes da formação profissional *manteve-se*;
- Situação depois da formação profissional *alterou-se*.

Através da observação do quadro seguinte (Quadro 8-9), sabe-se que dos formandos inquiridos para os CGD de Vila Real e Bragança, apenas 24,7% e 23,5% possuíam emprego e que desses, 14,5% e 12,1% eram trabalhadores por conta de outrem, respectivamente.

**Quadro 8-9: Situação Profissional dos ex-formandos antes da formação profissional, por entidade formadora**

| SITUAÇÃO PROFISSIONAL                                       | ENTIDADE FORMADORA |              |            |              | TOTAL      |             |
|---|--------------------|--------------|------------|--------------|------------|-------------|
|   | Vila Real          | %            | Bragança   | %            |            | %           |
| Patrão <sup>29</sup>  | 3                  | 0,5%         | 1          | 0,3%         | 4          | 0,4%        |
| Trab.conta própria (TCP) <sup>30</sup>                      | 16                 | 2,6%         | 9          | 2,3%         | 25         | 2,5%        |
| Trab.conta de outrem (TCO)                                  | 88                 | 14,5%        | 47         | 12,1%        | 135        | 13,6%       |
| Ajudava um familiar (s/remun.)                              | 42                 | 6,9%         | 33         | 8,5%         | 75         | 7,5%        |
| Membro activo de cooperativa                                | 1                  | 0,2%         | 1          | 0,3%         | 2          | 0,2%        |
| Desempregado, disponível para trabalhar imediatamente %     | 224                | 36,8%        | 115        | 29,6%        | 339        | 34,0%       |
| Desempregado, não disponível para trabalhar imediatamente % | 14                 | 2,3%         | 10         | 2,6%         | 24         | 2,4%        |
| Sem emprego e não procurava                                 | 7                  | 1,2%         | 6          | 1,5%         | 13         | 1,3%        |
| Participante num programa formação profissional %           | 1                  | 0,2%         | 2          | 0,5%         | 3          | 0,3%        |
| Cumpria serviço militar                                     | 5                  | 0,8%         | 3          | 0,8%         | 8          | 0,8%        |
| Estudante   | 109                | 17,9%        | 61         | 15,7%        | 170        | 17,1%       |
| Doméstico(a)  | 66                 | 10,9%        | 52         | 13,4%        | 118        | 11,8%       |
| Outra situação  | 32                 | 5,3%         | 48         | 12,4%        | 80         | 8,0%        |
| <b>Total</b>  | <b>608</b>         | <b>61,0%</b> | <b>388</b> | <b>39,0%</b> | <b>996</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

<sup>29</sup> A situação Patrão refere-se ao trabalhador por conta própria com trabalhadores remunerados.

<sup>30</sup> A situação TCP refere-se ao trabalhador por conta própria sem trabalhadores remunerados.

Se se analisar, também, todas as restantes categorias relativas à situação profissional antes da acção de formação para os dois CGD, encontra-se uma situação muito idêntica em todas elas. Para as duas entidades, a grande maioria dos formandos, encontrava-se desempregada, com valores entre os 40,3% para Vila Real e 33,7% para Bragança.

Perante este cenário, o estudo que se seguirá irá ter por base os valores conjuntos dos dois centros, uma vez que a distinção, não sendo significativa, poderia encobrir relações entre as diferentes variáveis do inquérito através da impossibilidade de realizar alguns testes ao nível do SPSS.

### **8.1.1 Caracterização do grupo dos ex-formandos não empregados antes da formação profissional**

O primeiro grupo a caracterizar reúne os formandos que não possuíam emprego quando iniciaram o curso de formação profissional. Este primeiro grupo é muito heterogéneo, como se observa no Quadro 8-10, composto por seis categorias. A primeira diz respeito aos “desempregados que procuram emprego” e se encontram “disponíveis” ou “não” para trabalhar e os que “não procuram emprego”. A segunda grande categoria diz respeito aos “estudantes”, a terceira aos “doméstico(as)”, a quarta à categoria de “outra situação”, a seguinte aos formandos que cumpriam “serviço militar” e por último, os formandos que se encontravam a participar num “programa de formação profissional”.

É notória a categoria dos desempregados que procuram emprego e estão disponíveis para trabalhar, que ocupam cerca de 45% do total dos inquiridos não empregados. Também sai realçada a categoria dos estudantes, que estavam integrados no sistema de ensino antes de frequentarem o curso de formação, com uma percentagem de 22,5% sobre o total. Segue-se a categoria dos domésticos(as) (15,6%) e a categoria residual “outras” (10,6%), permanecendo as restantes com uma reduzida dimensão.

O Quadro 8-10 permite, também, observar que a amostra dos formandos não empregados é essencialmente feminina, particularmente nas três categorias de “desempregados”, com 31,1%. A população masculina está um pouco mais representada nas categorias “estudantes”, “serviço militar” e “outra situação”. As mulheres predominam, em larga escala, na categoria que se prende com actividades domésticas.

**Quadro 8-10: Distribuição das categorias de ex-formandos não empregados antes da formação profissional, por género**

| SITUAÇÃO ANTES CURSO                                      | GÉNERO     |              |            |              | TOTAL      | %           |
|---|------------|--------------|------------|--------------|------------|-------------|
|   | H          | %            | M          | %            |            |             |
| Desempregado, disponível para trabalhar imediatamente     | 126        | 16,7%        | 213        | 28,2%        | 339        | 44,9%       |
| Desempregado, não disponível para trabalhar imediatamente | 8          | 1,1%         | 16         | 2,1%         | 24         | 3,2%        |
| Sem emprego e não procurava                               | 7          | 0,9%         | 6          | 0,8%         | 13         | 1,7%        |
| Participante num programa formação profissional           | 1          | 0,1%         | 2          | 0,3%         | 3          | 0,4%        |
| Cumpria serviço militar                                   | 5          | 0,7%         | 3          | 0,4%         | 8          | 1,1%        |
| Estudante   | 87         | 11,5%        | 83         | 11,0%        | 170        | 22,5%       |
| Doméstico(a)  | 14         | 1,9%         | 104        | 13,8%        | 118        | 15,6%       |
| Outra situação  | 50         | 6,6%         | 30         | 4,0%         | 80         | 10,6%       |
| <b>Total</b>  | <b>298</b> | <b>39,5%</b> | <b>457</b> | <b>60,5%</b> | <b>755</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Para não se violarem os pressupostos de alguns testes estatísticos e, como é notória a predominância de algumas categorias dos não empregados, criaram-se quatro categorias. A primeira diz respeito a todos os desempregados (procurem ou não um emprego); a segunda refere-se à categoria dos “estudantes”; a terceira aos “domésticos (as)”. A última categoria foi construída com base nas de dimensão não significativa, incluindo, os formandos que se encontravam em programas de formação profissional, a prestar serviço militar e na residual (outras), sendo designada por “outras”.

Para analisar a relação entre estas duas variáveis nominais, sendo uma dicotómica e a outra possuindo várias categorias, vai-se aplicar o Teste de Independência Qui-Quadrado ( $X^2$ ) de Pearson. Em termos inferenciais vai analisar-se o  $X^2$  cujas hipóteses são:

Hipótese Nula ( $H_0$ ): As variáveis “situação não empregado antes do curso” e “género” são independentes.

Hipótese Alternativa ( $H_a$ ): Existe uma relação de dependência entre as duas variáveis.

Como o nível de significância do teste  $X^2$  é  $0,000 < p = 0,05$ , rejeita-se a hipótese das variáveis serem independentes. Assim sendo, não se afirma que as variáveis são estatisticamente independentes, não se podendo afirmar que não existe nenhuma relação entre as duas variáveis.

Analisando a distribuição dos não empregados por grupo etário (Quadro 8-11), é visível a predominância de indivíduos com idade inferior a 44 anos. Os formandos que se situam nas faixas etárias de idade superior a 44 anos, apresentam pouca representatividade.

Relativamente à situação “desempregados”, 205 inquiridos (27,6%) situam-se na faixa 25-44 anos de idade e 106 (14,3%) no grupo dos 20-24 anos.



Na categoria “estudantes” têm predomínio as idades inferiores a 24 anos (20,8%), o que evidencia o abandono do sistema educativo pelos mais jovens.

**Quadro 8-11: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes da formação profissional, segundo o grupo etário**

| SITUAÇÃO ANTES DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL | GRUPO ETÁRIO |             |            |              |            |              |            |             |           |             | TOTAL      | %           |
|---|--------------|-------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|
|   | <20 anos     | %           | 20-24 anos | %            | 25-44 anos | %            | 45-49 anos | %           | 50 e +    | %           |            |             |
| Desempregados                           | 19           | 2,6%        | 106        | 14,3%        | 205        | 27,6%        | 23         | 3,1%        | 16        | 2,2%        | 369        | 49,7%       |
| Estudantes                              | 41           | 5,5%        | 114        | 15,3%        | 14         | 1,9%         | 0          | 0,0%        | 0         | 0,0%        | 169        | 22,7%       |
| Doméstico(a)                            | 1            | 0,1%        | 17         | 2,3%         | 89         | 12,0%        | 5          | 0,7%        | 5         | 0,7%        | 117        | 15,7%       |
| Outra situação                          | 6            | 0,8%        | 24         | 3,2%         | 53         | 7,1%         | 3          | 0,4%        | 2         | 0,3%        | 88         | 11,8%       |
| <b>Total</b>                            | <b>67</b>    | <b>9,0%</b> | <b>261</b> | <b>35,1%</b> | <b>361</b> | <b>48,6%</b> | <b>31</b>  | <b>4,2%</b> | <b>23</b> | <b>3,1%</b> | <b>743</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Como verificado anteriormente, como a maioria dos não empregados são mulheres, também quando analisada a situação antes do curso, por grupo etário e género (Anexo 4.5), elas predominam em quase todos os grupos etários, com especial relevo para os 20-24 anos (desempregados, estudantes e domésticos(as)) e dos 25 aos 44 anos (desempregados e domésticos(as)).

Para se poder concluir relativamente à relação entre estas duas variáveis, utilizar-se-á o  $X^2$  de Pearson, definindo as seguintes hipóteses:

Ho: As variáveis “situação não empregado antes da formação profissional” e “grupo etário” são independentes.

Ha: Existe uma relação de dependência entre as duas variáveis.

O nível de significância do teste deu  $0,000 < p = 0,05$ , o que significa que se pode concluir relativamente à não independência das duas variáveis, podendo-se nesta altura emitir algumas considerações. Uma vez que na categoria “estudantes” e “desempregados” predominam os mais jovens, que deveriam prosseguir com os seus estudos, tal facto pode evidenciar um abandono precoce do sistema educativo por parte deste grupo.

Da distribuição dos não empregados por tipo de modalidade, também é possível retirar alguma ilação (Quadro 8-12). Os desempregados situam-se na modalidade de inicial/qualificação (44,4%). Os estudantes situam-se na modalidade sistema de aprendizagem (11,3%), seguida da formação qualificante (10,2%). A formação inicial/qualificante assume particular importância para a categoria dos domésticos(as). A formação contínua atraiu apenas 3% de formandos não empregados, o que se traduz numa escolha de recurso.

**Quadro 8-12: Distribuição dos ex-formandos não empregados por tipo de modalidade de formação**

| NÃO EMPREGADOS | TIPO DE MODALIDADE    |              |                   |             |                         |              | TOTAL      | %           |
|----------------|-----------------------|--------------|-------------------|-------------|-------------------------|--------------|------------|-------------|
|                | Formação Qualificante | %            | Formação Contínua | %           | Sistema de Aprendizagem | %            |            |             |
| Desempregados  | 335                   | 44,4%        | 10                | 1,3%        | 31                      | 4,1%         | 376        | 49,8%       |
| Estudantes     | 77                    | 10,2%        | 8                 | 1,1%        | 85                      | 11,3%        | 170        | 22,5%       |
| Doméstico(a)   | 111                   | 14,7%        | 1                 | 0,1%        | 6                       | 0,8%         | 118        | 15,6%       |
| Outra situação | 82                    | 10,9%        | 4                 | 0,5%        | 5                       | 0,7%         | 91         | 12,1%       |
| <b>Total</b>   | <b>605</b>            | <b>80,1%</b> | <b>23</b>         | <b>3,0%</b> | <b>127</b>              | <b>16,8%</b> | <b>755</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Para se poder concluir relativamente à relação entre estas duas variáveis, utilizar-se-á o  $X^2$  de Pearson, definindo as seguintes hipóteses:

Ho: As variáveis “situação não empregado antes da formação profissional” e “tipo de modalidade” são independentes.

Ha: Existe uma relação de dependência entre as duas variáveis.

O nível de significância do teste deu  $0,000 < p = 0,05$ , o que significa que se pode concluir relativamente à não independência das duas variáveis.

O facto dos desempregados se situarem na modalidade de inicial/qualificação resulta da falta de qualificação profissional adequada, uma vez que na formação contínua devem predominar os indivíduos que possuem experiência laboral mais prolongada ou necessitem reforçar ou renovar a sua formação profissional.

Considerando as categorias de escolaridade no grupo dos não empregados (Quadro 8-13), verifica-se que os “desempregados” possuem os graus de escolaridade mais baixos, uma vez que 52,5% desta categoria tem uma escolaridade inferior ao 6º ano (26,3% relativamente ao total dos não empregados). O mesmo se conclui relativamente aos indivíduos “domésticos(as)”, uma vez que 76,1% do seu total não possui escolaridade acima do 6º ano (12,1% relativamente ao total).

Os formandos “estudantes” são os que apresentam maior escolaridade, predominando em 58,2% as categorias de ensino superiores ao 12º ano (relativamente ao total dos não empregados, estas apresentam 12,8%). Na categoria residual “outra situação” predomina o 6º ano de escolaridade, confirmando também o baixo nível de escolaridade deste tipo de não empregados.

**Quadro 8-13: Distribuição dos ex-formandos não empregados por categorias de grau de ensino**

| NÃO EMPREGADOS | GRAU DE ENSINO |              |            |              |            |              |            |              |                                  |             | TOTAL %  |             |                             |             |
|----------------|----------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|----------------------------------|-------------|----------|-------------|-----------------------------|-------------|
|                | < 4º ano       | %            | 6º ano     | %            | 9º ano     | %            | 12º ano    | %            | Tecnológico/técnico/profissional | %           |          |             | Ensino politécnico/superior | %           |
| Desempregados  | 85             | 11,5%        | 109        | 14,8%        | 89         | 12,1%        | 64         | 8,7%         | 20                               | 2,7%        | 2        | 0,3%        | 369                         | 50,1%       |
| Estudantes     | 10             | 1,4%         | 9          | 1,2%         | 48         | 6,5%         | 54         | 7,3%         | 37                               | 5,0%        | 4        | 0,5%        | 162                         | 22,0%       |
| Doméstico(a)   | 45             | 6,1%         | 44         | 6,0%         | 17         | 2,3%         | 6          | 0,8%         | 5                                | 0,7%        | 0        | 0,0%        | 117                         | 15,9%       |
| Outra situação | 12             | 1,6%         | 41         | 5,6%         | 20         | 2,7%         | 10         | 1,4%         | 5                                | 0,7%        | 1        | 0,1%        | 89                          | 12,1%       |
| <b>Total</b>   | <b>152</b>     | <b>20,6%</b> | <b>203</b> | <b>27,5%</b> | <b>174</b> | <b>23,6%</b> | <b>134</b> | <b>18,2%</b> | <b>67</b>                        | <b>9,1%</b> | <b>7</b> | <b>0,9%</b> | <b>737</b>                  | <b>100%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Podemos comprovar se as conclusões anteriores têm alguma relação se se realizar o teste  $X^2$  de Pearson, definindo as seguintes hipóteses:

Ho: As variáveis “situação não empregado antes da formação profissional” e “grau de ensino” são independentes.

Ha: Existe uma relação de dependência entre as duas variáveis.

O nível de significância do teste deu  $0,000 < 0,05$ , o que significa que se pode concluir relativamente à não independência das duas variáveis, reforçando a ideia anterior de que os “desempregados” e “domésticos” possuem os graus de escolaridade mais baixos e os “estudantes” os mais elevados.

Os objectivos na base da decisão dos diversos grupos em frequentar acções de formação profissional subdividem-se na pretensão de inserção no mercado de trabalho, na obtenção de graus de escolaridade equivalentes e na aquisição de meios e competências para a auto-suficiência através da criação do próprio emprego (Quadro 8-14).

**Quadro 8-14: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes da formação profissional segundo as razões para frequentar o curso de formação profissional**

| NÃO EMPREGADOS | RAZÕES PARA FREQUENTAR CURSO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL |              |             |             |              |              |             |             | TOTAL         |
|----------------|---|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|---------------|
|                | A   | B            | C           | D           | E            | F            | G           | H           |               |
| Desempregados  | 128   | 108          | 3           | 7           | 31           | 54           | 4           | 24          | 359           |
| %              | 35,7%   | 30,1%        | 0,8%        | 1,9%        | 8,6%         | 15,0%        | 1,1%        | 6,7%        | 100%          |
| Estudantes     | 57  | 23           | 8           | 6           | 32           | 21           | 2           | 12          | 161           |
| %              | 35,4%   | 14,3%        | 5,0%        | 3,7%        | 19,9%        | 13,0%        | 1,2%        | 7,5%        | 100%          |
| Doméstico(a)   | 34  | 22           | 1           | 7           | 15           | 20           | 1           | 13          | 113           |
| %              | 30,1%   | 19,5%        | 0,9%        | 6,2%        | 13,3%        | 17,7%        | 0,9%        | 11,5%       | 100%          |
| Outra situação | 26  | 17           | 1           | 3           | 13           | 15           | 1           | 9           | 85            |
| %              | 30,6%   | 20,0%        | 1,2%        | 3,5%        | 15,3%        | 17,6%        | 1,2%        | 10,6%       | 100%          |
| <b>Total</b>   | <b>245</b>  | <b>170</b>   | <b>13</b>   | <b>23</b>   | <b>91</b>    | <b>110</b>   | <b>8</b>    | <b>58</b>   | <b>718</b>    |
| %              | <b>34,1%</b>  | <b>23,7%</b> | <b>1,8%</b> | <b>3,2%</b> | <b>12,7%</b> | <b>15,3%</b> | <b>1,1%</b> | <b>8,1%</b> | <b>100,0%</b> |

A: Para conseguir uma profissão qualificada ou melhorar a formação que já possuía; B: Para conseguir um emprego ou melhorar o que tinha anteriormente; C: Para obter equivalência ao 9º ou 12º ano; D: Para obter um diploma; E: Por ser uma formação virada para a pratica; F: Para criar o próprio emprego; G: Porque tinha familiares em profissões semelhantes; H: Outro motivo

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Pela análise do Quadro 8-14, é evidente que as razões impulsionadoras da frequência em acções de formação, para todos os grupos em análise, prendem-se com o objectivo genérico de conseguir uma “profissão qualificada ou melhorar a formação já adquirida”. A “obtenção de um emprego ou a evolução profissional”, é a segunda razão mais utilizada, reforçando a ideia de que a formação profissional é o caminho para a obtenção de mais valias.

Considerando o grupo “desempregados”, cerca de 66% responderem de acordo com as suas naturais expectativas profissionais ou seja contrariar a sua actual situação. No caso dos estudantes a obtenção de uma profissão qualificada é consentânea com o seu estatuto actual, tal como evidenciam os 35,4% dos inquiridos. O facto de 19,9 % escolherem a razão relacionada com a “prática de formação”, denota a carga teórica do ensino obrigatório e as lacunas deste nas pretensões dos estudantes.

Por último, o grupo dos “domésticos” à semelhança dos anteriores, opta por justificar a sua frequência em acções de formação evidenciando motivos de “obtenção de emprego”, enquanto que 17,7% optam pela “criação do próprio emprego”.

#### 8.1.1.1 Situação dos ex-formandos não empregados depois da Formação Profissional

A representação dos formandos não empregados antes e depois de realizarem o curso de formação profissional, está bem explícita no quadro seguinte. As observações totais antes de realizarem formação profissional eram de 755, agora nesta situação são 731, o que significa que se consideraram 24 não respostas que foram abandonadas da amostra.

**Quadro 8-15: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes da formação profissional e sua situação depois da formação profissional.**

| SITUAÇÃO ANTES DA F.P | SITUAÇÃO APÓS A FORMAÇÃO PROFISSIONAL |       |              |       |           |       |              |       |                |       | TOTAL |
|-----------------------|---------------------------------------|-------|--------------|-------|-----------|-------|--------------|-------|----------------|-------|-------|
|                       | Empregado                             | %     | Desempregado | %     | Estudante | %     | Doméstico(a) | %     | Outra situação | %     |       |
| Desempregado          | 164                                   | 45,2% | 160          | 44,1% | 4         | 1,1%  | 9            | 2,5%  | 26             | 7,2%  | 363   |
| Estudante             | 87                                    | 52,7% | 30           | 18,2% | 21        | 12,7% | 1            | 0,6%  | 26             | 15,8% | 165   |
| Doméstico(a)          | 37                                    | 32,2% | 34           | 29,6% | 0         | 0,0%  | 36           | 31,3% | 8              | 7,0%  | 115   |
| Outros                | 31                                    | 35,2% | 22           | 25,0% | 0         | 0,0%  | 2            | 2,3%  | 33             | 37,5% | 88    |
| Total                 | 319                                   | 43,6% | 246          | 33,7% | 25        | 3,4%  | 48           | 6,6%  | 93             | 12,7% | 731   |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

A primeira conclusão que se pode retirar é a de que 43,6% dos ex-formandos que não tinham emprego passaram a estar empregados depois de frequentarem o curso de formação profissional. Desta forma, verifica-se que são os “estudantes” que possuem a mais elevada taxa de integração no mercado de trabalho, embora seja esta a categoria que, possivelmente, iria prosseguir os seus estudos.

No grupo dos “desempregados” antes da formação profissional, cerca de metade consegue arranjar um emprego (45,2%), mas a outra parte (44,1%) permanece desempregado. Alguns ex-formandos desempregados transitam para outras classes, como por exemplo, para “outra situação” (7,2%) e domésticos(as) (2,5%).

Para o grupo dos “domésticos(as)”, é menos clara a finalidade da obtenção da formação profissional, uma vez que, embora 32,2% consigam emprego, quase a mesma percentagem de domésticos antes da formação profissional (31,3%) permanece na mesma categoria após a formação profissional.

#### 8.1.1.1.1. Não empregados que depois da formação profissional ficaram empregados

Quando se analisam os 319 formandos que se encontram na **situação actual com emprego**, obtêm-se várias ilações quando se verificam as suas características. A categoria em que se vão enquadrar quando arranjam emprego, é a dos TCO, onde se vão inserir 235 formandos (75,8%). São as mulheres que possuem uma maior taxa de empregabilidade, uma vez que a sua taxa de inserção (57,1%) excede a dos homens (45,8%). Da totalidade dos inquiridos empregados, 21,6% estabelecem-se por conta própria e destes, cerca de metade torna-se um empresário em nome individual (12,3%) (Quadro 8-16).

**Quadro 8-16: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes da formação profissional e formandos empregados, por género e sub-categoria**

| SIT. ACTUAL \ SIT. ANTES | Patrão    |           | TCP s/trab. remunerados |           | TCO c/remuneração |            | Ajudava Familiar s/ remuneração |          | Membro Activo Coop. Produção |          | TOTAL      |            |
|--------------------------|-----------|-----------|-------------------------|-----------|-------------------|------------|---------------------------------|----------|------------------------------|----------|------------|------------|
|                          | H         | M         | H                       | M         | H                 | M          | H                               | M        | H                            | M        | H          | M          |
| Desempregados            | 10        | 6         | 10                      | 9         | 45                | 75         | 2                               | 5        | 0                            | 2        | 67         | 97         |
| %                        | 7,0%      | 3,4%      | 7,0%                    | 5,1%      | 31,7%             | 42,4%      | 1,4%                            | 2,8%     | 0%                           | 1,1%     | 47,2%      | 54,8%      |
| Estudantes               | 3         | 3         | 5                       | 2         | 40                | 28         | 2                               | 1        | 2                            | 1        | 52         | 35         |
| %                        | 2,1%      | 1,7%      | 3,5%                    | 1,1%      | 28,2%             | 15,8%      | 1,4%                            | 0,6%     | 1,4%                         | 0,6%     | 36,6%      | 19,8%      |
| Doméstico(a)             | 0         | 3         | 1                       | 6         | 4                 | 23         | 0                               | 0        | 0                            | 0        | 5          | 32         |
| %                        | 0%        | 1,7%      | 0,7%                    | 3,4%      | 2,8%              | 13,0%      | 0%                              | 0%       | 0%                           | 0%       | 3,5%       | 18,1%      |
| Outra situação           | 3         | 1         | 2                       | 3         | 11                | 9          | 1                               | 0        | 1                            | 0        | 18         | 13         |
| %                        | 2,1%      | 0,6%      | 1,4%                    | 1,7%      | 7,7%              | 5,1%       | 0,7%                            | 0%       | 0,7%                         | 0%       | 12,7%      | 7,3%       |
| <b>Total</b>             | <b>16</b> | <b>13</b> | <b>18</b>               | <b>20</b> | <b>100</b>        | <b>135</b> | <b>5</b>                        | <b>6</b> | <b>3</b>                     | <b>3</b> | <b>142</b> | <b>177</b> |
| %                        | 11,3%     | 7,3%      | 12,7%                   | 11,3%     | 70,4%             | 76,3%      | 3,5%                            | 3,4%     | 2,1%                         | 1,7%     | 100%       | 100%       |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Relativamente ao nível de ensino, curiosamente são os inquiridos que possuem os graus mais baixos de escolaridade (inferiores ao 4º, 6º e 9º anos de escolaridade) que arranjam o emprego que necessitavam (Anexo 4.6). Tal acontecimento, significa que a formação profissional para os empregadores, poderá ser um sinónimo de uma qualificação acrescida, que se sobreporá a uma baixa escolaridade. Relativamente a todas as categorias de escolaridade analisadas, 22,7% dos formandos que tinham apenas a 4ª classe obtiveram emprego, bem como 26% dos formandos que possuíam o 6º ano. Os formandos com o 9º ano de escolaridade também obtiveram uma boa inserção no mercado de trabalho, evidenciando uma percentagem de 38,5%, sendo significativamente mais elevada para as mulheres. De salientar que a maioria destes formandos pertencia à categoria dos “estudantes”, o que significa o abandono relativamente cedo do sistema de ensino. Curiosa é a percentagem de inserção das mulheres domésticas – 44,4%, que embora tendo uma baixa escolaridade (6º ano) obtiveram emprego, deixando de realizar a actividade que, culturalmente, lhes é atribuída (Anexos 4.7).

A distribuição cruzada destas duas variáveis (formandos não empregados e formandos empregados) indica-nos que das medidas de formação do Programa Pessoa que estão vocacionadas para a integração no mercado de trabalho, na formação qualificante 75% dos formandos evoluíram de uma situação de não emprego para o emprego (Anexos 4.8 a 4.10).

**Quadro 8-17: Situação profissional dos ex-formandos não empregados antes e empregados depois da formação profissional, segundo o tipo e modalidade da acção.**

| SITUAÇÃO ANTES DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL | EMPREGADO, POR TIPO E MODALIDADE DA ACÇÃO |                   |                    |                  |                 |                |
|---|---|-------------------|--------------------|------------------|-----------------|----------------|
|   | Qualificação                              |                   |                    | Sist. Aprend.    | Contínua        |                |
|   | Formação Base                             | Especialização    | Qualificação       | Aprendizagem     | Aperfeiçoamento | Adaptação      |
| Desempregado                            |   | 17                | 123                | 19               | 3               | 2              |
| Estudante                               | 1   | 3                 | 35                 | 46               | 2               |                |
| Doméstico(a)                            |   | 8                 | 25                 | 3                |                 | 1              |
| Outros                                  |   | 4                 | 23                 | 2                | 2               |                |
| <b>Total</b>                            | <b>1 (0,4%)</b>                           | <b>32 (13,4%)</b> | <b>206 (86,2%)</b> | <b>70 (100%)</b> | <b>7 (70%)</b>  | <b>3 (30%)</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Relativamente ao tipo de modalidade (Quadro 8-17), a “qualificação” entende 86,2% de qualificação e o restante para especialização e formação base (13,4% e 0,4%). A “contínua” entende a aperfeiçoamento (70%) e adaptação (30%) e o “sistema de aprendizagem”, a aprendizagem (100%).

A grande maioria dos não empregados “estudantes” escolheu um curso de formação no âmbito da aprendizagem, escolha seguida de imediato pela qualificação. O tipo de modalidade “contínua” apresenta um impacto muito reduzido na empregabilidade dos ex-formandos.

Para estes dois tipos de modalidade de formação, o escalão etário predominante é o que compreende idades inferiores a 24 anos. À medida que o escalão da idade dos inquiridos aumenta, deixa de fazer sentido esta importância conjunta, passando a prevalecer a formação “qualificação”, nas idades entre 24-44. No caso da formação contínua, os resultados registados pelo Programa são menos positivos, uma vez que o âmbito deste tipo de acções também é diferente.

As conclusões relativas aos efeitos sobre o emprego das acções do Programa, depende ainda de outras variáveis do questionário, como por exemplo: a duração da procura de emprego e o número de empregos obtidos após a realização da formação, informando esta última sobre o grau de precariedade da inserção no mercado de trabalho.

Assim, 52,5% de ex-formandos que procurou emprego após a formação, demorou menos de um mês para o encontrar.

**Quadro 8-18: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes e empregados depois da formação profissional, relativamente ao tempo de demora na procura de emprego**

| ANTES DA FORMAÇÃO | TEMPO DEMORA NA PROCURA DE EMPREGO |             |             |              |
|-------------------|------------------------------------|-------------|-------------|--------------|
|                   | menos 1 mês                        | 1 a 3 meses | 4 a 6 meses | mais 6 meses |
| Desempregado      | 59                                 | 22          | 12          | 20           |
| Estudante         | 37                                 | 9           | 9           | 8            |
| Doméstico(a)      | 13                                 | 6           | 3           | 3            |
| Outros            | 5                                  | 6           | 1           | 4            |
| <b>Total</b>      | <b>114</b>                         | <b>43</b>   | <b>25</b>   | <b>35</b>    |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Observando a variação de procura de emprego por tipo de modalidade, verificamos que são os inquiridos da formação “qualificação” que registam menores tempos de procura de emprego (Anexo 4.11).

Estes dados permitem concluir que:

- Regista-se um efeito muito positivo da formação sobre o emprego dos ex-formandos e uma quase inserção imediata no mercado de emprego;
- A inserção é menor nos ex-formandos que frequentaram medidas de formação “qualificante/inicial”.

Esta constatação segue a par com a forma como os ex-formandos arranjaram o seu emprego. Para a maioria dos inquiridos o acesso ao emprego ocorreu, em grande medida, pela via dos conhecimentos pessoais (35,6%), na empresa onde realizaram a formação (21,6%) e pela criação do próprio emprego (14%). Assim, dos indivíduos que obtiveram emprego após a formação, apenas 8% e 5,3% o obtiveram através do Centro de Emprego e Centro de Formação Profissional, respectivamente. Desta forma, compreende-se o curto espaço de procura, uma vez que a obtenção de emprego pelas vias constitucionais de apoio ao emprego constantes do Pessoa, seria mais demorada.

Por fim, a análise da variável número de empregos por formando após a conclusão do curso de formação indica que 78,4% dos formandos tiveram apenas um emprego após o curso de formação e que apenas uma percentagem reduzida de formandos teve mais que um emprego (12,9%) (Anexo 4.12).

Para decompor o grau de precariedade existente no mercado de emprego é interessante analisar o vínculo profissional que os inquiridos que não estavam empregados antes da formação passaram a possuir. Apenas 30,4% dos formandos empregados possuem um contrato permanente, o que conduz à conclusão de uma relativa precariedade no mercado de trabalho - pela via do contrato a termo (37,4%) e do regime de trabalhos ocasionais/temporários e de prestação de serviços (15,2%) (Anexo 4.13).

#### 8.1.1.1.2. Não empregados que depois da formação profissional permaneceram na mesma situação

Analisado o cruzamento das variáveis antes da formação profissional (sem emprego) e depois da formação profissional (sem emprego), verificamos que 412 formandos não obtiveram emprego.

**Quadro 8-19: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes e depois da formação profissional**

| SITUAÇÃO ANTES DA FORMAÇÃO | SITUAÇÃO APÓS A FORMAÇÃO |           |              |                | TOTAL      |
|----------------------------|--------------------------|-----------|--------------|----------------|------------|
|                            | Desempregado             | Estudante | Doméstico(a) | Outra situação |            |
| Desempregado               | 160                      | 4         | 9            | 26             | 199        |
| Estudante                  | 30                       | 21        | 1            | 26             | 78         |
| Doméstico(a)               | 34                       | 0         | 36           | 8              | 78         |
| Outros                     | 22                       | 0         | 2            | 33             | 57         |
| <b>Total</b>               | <b>246</b>               | <b>25</b> | <b>48</b>    | <b>93</b>      | <b>412</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora



Considerando o género dos formandos verifica-se que a percentagem de mulheres sem emprego é mais elevada que a masculina, alcançando os 63,3% enquanto que a masculina é cerca de metade (36,7%). Para esta situação contribui a percentagem, quase exclusivamente feminina, na categoria “desempregados” e “domésticos(as)”, com 36,6% e 23%, respectivamente.

Quando questionados sobre o conhecimento de apoios técnicos e financeiros a que podem recorrer, 70,8% dos ex-formandos não tiveram qualquer conhecimento de programas de emprego, subsídios ou estágios após a finalização do seu curso de formação profissional. Quase a mesma percentagem de estudantes, regra geral mais informados, também desconhecem tais apoios (Quadro 8-20).

**Quadro 8-20: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes e após a formação de acordo com o conhecimento de apoios**

| SITUAÇÃO APÓS A FORMAÇÃO | CONHECIMENTO DE APOIOS |                    | TOTAL      |
|--------------------------|------------------------|--------------------|------------|
|                          | Sim                    | Não                |            |
| Desempregado             | 52                     | 175                | 227        |
| Estudante                | 7                      | 16                 | 23         |
| Doméstico(a)             | 15                     | 29                 | 44         |
| Outra situação           | 38                     | 51                 | 89         |
| <b>Total</b>             | <b>112 (29,2%)</b>     | <b>271 (70,8%)</b> | <b>383</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

As razões identificadas pelos ex-formandos não empregados antes e depois da formação profissional para explicar as dificuldades encontradas na integração no mercado de trabalho é essencialmente uma, a falta de emprego nas regiões de ATM.D (68,5%) (Quadro 8-21). A segunda razão apresentada, embora de importância inferior, é “emprego temporário” existente na região (6,5%).

**Quadro 8-21: Dificuldades na procura de emprego por parte dos ex-formandos não empregados antes e depois da formação**

| DIFICULDADES NA PROCURA DE EMPREGO      | %            |
|---|--------------|
| Falta de experiência                    | 4,0          |
| Formação inadequada                     | 0,7          |
| Remuneração insuficiente                | 4,3          |
| Falta de emprego na região              | 68,5         |
| Emprego temporário                      | 6,5          |
| Desconhecimento do curso pelas empresas | 4,0          |
| Outras dificuldades                     | 12,0         |
| <b>Total</b>                            | <b>100,0</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Conjugando estas respostas com a NUT de residência do ex-formando para verificar a falta de emprego na região, verifica-se que 44,2% e 41,3% dos inquiridos não empregados após a formação profissional reside nas NUT Douro e ATM. Como observado no capítulo anterior, estas regiões apresentam taxas de desemprego muito elevadas quando comparadas com a região Norte e Portugal.

**Quadro 8-22: Distribuição dos ex-formandos não empregados antes e depois da formação profissional, por NUT de residência**

| NUT DE RESIDÊNCIA   | %           |
|---------------------|-------------|
| Douro               | 44,2        |
| ATM                 | 41,3        |
| Tâmega <sup>4</sup> | 2,2         |
| Outros              | 12,4        |
| <b>Total</b>        | <b>100%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Em **síntese**, podem-se retirar pequenas conclusões da análise dos ex-formandos não empregados antes de iniciarem o curso de formação profissional. Para este grupo, é visível a distinção entre os homens e mulheres no que toca no nível de desemprego, muito mais elevado na população feminina e com predominância de baixas qualificações escolares. Neste último aspecto, a formação profissional servirá para a obtenção de uma qualificação ou da melhora da que já possuíam.

A inserção profissional dos ex-formandos também depende do tipo de modalidade de formação escolhida. Como se observou nos pontos anteriores, a grande maioria dos não empregados “desempregados” escolheu o tipo de modalidade qualificante e os “estudantes” escolheu um curso de formação no âmbito do “sistema de aprendizagem” (e em menor escala, a “qualificação”). O tipo de modalidade “contínua” apresentou um impacto muito reduzido na escolha destes ex-formandos.

Desta forma, é necessário concluir sobre o maior ou menor impacto destas modalidades de formação e, se estas têm ou não influência na sua inserção profissional. Para concretizar este objectivo, realizar-se-á o teste estatístico ANACOR.

O Quadro 8-23 é o primeiro output que o teste estatístico nos transmite.

**Quadro 8-23: Resultados do teste estatístico ANACOR**

| TIPO DE MODALIDADE      | SITUAÇÃO DEPOIS DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL |              |           |              |                |            |
|-------------------------|--|--------------|-----------|--------------|----------------|------------|
|                         | Empregado                                | Desempregado | Estudante | Doméstico(a) | Outra situação | Total      |
| Formação Qualificante   | 239                                      | 214          | 12        | 46           | 75             | 586        |
| Formação Contínua       | 10                                       | 4            | 5         | 0            | 3              | 22         |
| Sistema de Aprendizagem | 70                                       | 28           | 8         | 2            | 15             | 123        |
| Formação Inicial        | 0  | 0            | 0         | 0            | 0              | 0          |
| <b>Total</b>            | <b>319</b>                               | <b>246</b>   | <b>25</b> | <b>48</b>    | <b>93</b>      | <b>731</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Se realizarmos o teste  $X^2$  sobre esta tabela bivariada verifica-se que um dos pressupostos deste teste é violado, uma vez que existem 4 células, ou seja 26,7% têm frequência esperada inferior a 5 unidades, todas elas respeitantes aos respondentes estudantes e domésticos. Assim, de forma a avaliar o peso dessas três células, compara-se o valor de  $X^2$  nessas células com o valor do mesmo teste contando com todas as células. O teste  $X^2$  para estas categorias é dado pela soma do quadrado dos seus resíduos estandardizados (std residuals) é igual a 7,55 ( $= (0,1)^2 + (-1,2)^2 + (-2,1)^2 + (-1,3)^2$ ). Daqui resulta que a contribuição das outras 16 categorias ( $51,561 - 7,55 = 44,011$ ) é superior à contribuição destas 4 células.

O ANACOR vai-se aplicar para se saber como os vários tipos de modalidade da formação profissional influenciam a situação actual dos ex-formandos. O tipo de modalidade e a situação actual são variáveis activas. Em 1º lugar, pede-se o maior número de dimensões possíveis, que neste caso são 3 ( $= \min(5,4) - 1$ ). O primeiro quadro de resultados (Anexo 5.1) permite escolher duas dimensões, que explicam 71% da inércia total, sendo 61% na 1ª dimensão e 10% na 2ª dimensão.

Com vista à formação de tipologias ou grupos homogéneos da situação actual dos ex-formandos segundo o tipo de formação, criou-se, com base nos quadros 2 e 3 do Anexo 5.1 um novo quadro-resumo (Quadro 8-24) onde se colocam do mesmo lado as categorias semelhantes, isto é, aquelas que têm *scores*<sup>31</sup> do mesmo sinal para cada dimensão.

<sup>31</sup> *Scores* são valores que representam as quantificações óptimas atribuídas às linhas e colunas de cada dimensão.

**Quadro 8-24:** Scores do teste ANACOR

|                   | SCORE NEGATIVO   | SCORE POSITIVO   |
|-------------------|--|--|
| <b>Dimensão 1</b> | Formação Contínua / Sistema de Aprendizagem<br><br>Estudantes / Empregados               | Formação Qualificante / Desempregados<br><br>Domésticos          |
| <b>Dimensão 2</b> | Formação Qualificante / Formação Contínua<br><br>Desempregados / Estudantes / Domésticos | Formação Qualificante / Sistema de Aprendizagem<br><br>Empregado |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

A proximidade das categorias com *scores* do mesmo sinal permite criar três agregados da situação dos ex-formandos segundo o tipo de modalidade:

- A Formação Contínua e o Sistema de Aprendizagem estão associados aos empregados e estudantes;
- A Formação Qualificante está associada aos desempregados, domésticos e empregados.

Através de conclusões retiradas pelas análises bivariadas que se realizaram nos pontos anteriores, verificou-se que a formação “qualificante” e o “sistema de aprendizagem” eram a principal escolha dos desempregados/domésticos(as) e dos estudantes, respectivamente. A formação “contínua” era uma escolha de recurso, logo não irá ser objecto de especial tratamento devido às suas características.

Das medidas de formação do Programa Pessoa que estão vocacionadas para a integração no mercado de trabalho, aquela cujos impactos são mais positivos é a formação “qualificante”. No entanto, se analisarmos os resultados do teste estatístico ANACOR, verifica-se que esta modalidade ainda está associada aos desempregados e domésticos(as), facto que não era revelado pela simples análise bivariada. Uma outra conclusão é retirada da modalidade “sistema de aprendizagem”, que associada aos empregados e estudantes, reflecte o impacto que esta teve na empregabilidade, bem como na escolha para o seguimento dos estudos.

Uma outra questão importante relacionada com a empregabilidade dos ex-formandos é o conhecimento das possibilidades institucionais de apoio ao emprego que estão contempladas no Programa Pessoa (estágios, programas de emprego e subsídios), cujo conhecimento, em especial para os não empregados, permitiria arranjar um emprego depois da formação profissional.

Para estabelecer se existe uma relação de dependência entre a situação actual dos ex-formandos e o conhecimento de subsídios a que pode recorrer para arranjar um emprego, recorre-se ao teste de  $X^2$ . No entanto, e apesar de se rejeitar  $H_0$ , uma vez que o  $\text{sig} = 0,003 < 0,05$  (rejeita-se a independência das duas variáveis), segundo Pestana e Gageiro (2003: 151) este valor associado ao teste pode não ser muito credível porque o valor deste teste é muito influenciado pela dimensão da amostra<sup>32</sup>.

De facto, embora o teste de  $X^2$  estabeleça uma relação de dependência entre as duas variáveis, nada refere sobre o grau de associação existente. Ou seja, nada refere se o facto do ex-formando conhecer apoios técnicos/financeiros está ou não altamente associado com arranjar um emprego/não arranjar um emprego. De acordo com as medidas de associação resultantes do Coeficiente  $V$  de Cramer = 0,154, verifica-se que existe uma associação muito fraca entre as duas variáveis, devido aos seus baixos valores.

Este teste serviu para reforçar a conclusão retirada anteriormente, uma vez que está demonstrada a evidência que a complementaridade entre as medidas de apoio ao emprego do Programa e os ex-formandos não empregados é muito difusa.

No entanto, não se exclui que relativamente aos ex-formandos que permaneceram não empregados após a formação profissional, a principal razão identificada para explicar esta dificuldade é a “falta de emprego na região”.

### 8.1.2 Caracterização do grupo dos ex-formandos empregados antes da formação profissional

Decompondo o grupo dos ex-formandos empregados antes da formação profissional, observa-se o seguinte:

**Quadro 8-25: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da realização da formação profissional, por género**

| SITUAÇÃO ANTES DA F.P | SITUAÇÃO APÓS A FORMAÇÃO PROFISSIONAL |       |              |       |              |                |      | TOTAL |       |     |
|-----------------------|---------------------------------------|-------|--------------|-------|--------------|----------------|------|-------|-------|-----|
|                       | Empregado                             |       | Desempregado |       | Doméstico(a) | Outra situação |      | H     | M     | HM  |
|                       | H                                     | M     | H            | M     | M            | H              | M    |       |       |     |
| Empregado             | 88                                    | 93    | 13           | 14    | 4            | 14             | 8    | 115   | 119   | 234 |
| %                     | 76,5%                                 | 78,2% | 11,3%        | 11,8% | 3,4%         | 12,2%          | 6,7% | 49,1% | 50,9% | 100 |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

<sup>32</sup> Outra justificação reforça a fraca dependência entre as variáveis, nomeadamente, a aceitação da hipótese nula quando se relacionou somente a categoria dos não empregados com o conhecimento destes apoios.

Este grupo é constituído por 234 indivíduos, permanecendo na mesma categoria 181 ex-formandos (77,4%). O número de ex-formandos que perdeu o emprego foi de 53, passando 11,5% para a categoria dos “desempregados”, 9,4% para “outras” e 1,7% para “doméstico(a)”.

#### **8.1.2.1 Empregados que após a formação ficaram sem emprego**

Analisando a **situação dos não empregados pós-formação**, verifica-se que na totalidade de categorias o número de mulheres não empregadas é ligeiramente superior ao dos homens, apresentando taxas de 50,9% e 49,1%, respectivamente (Quadro 8-25). De realçar que existem apenas mulheres que transitaram de empregadas para domésticas. Apenas na categoria “outra situação”, o número de homens não empregados é superior ao de mulheres, o que pode ser justificado pela entrada no “serviço militar” que apenas se torna obrigatório para o género masculino. Nenhum empregado transita para a categoria de “estudante”.

Verifica-se, também, que o grupo etário que abandona o mercado de trabalho é o que compreende as idades entre 20-24 anos. Este facto poderia subentender que os mais jovens abandonariam o mercado de trabalho para prosseguirem os seus estudos, o que na realidade não acontece com os ex-formandos das NUT ATM e Douro. Os mais jovens transitam para a categoria de “desempregados” e “outra situação”. Esta última relacionada com uma possível entrada para o serviço militar (Anexo 4.14).

Quando questionados sobre as principais dificuldades que encontraram na procura de emprego (Quadro 8-26), tal como os não empregados antes da formação que não conseguiram um emprego, também os empregados antes da formação que perderam o seu emprego referem a falta deste na região como a principal dificuldade (58,8%). Também alguns desempregados referem outras dificuldades na integração no mercado de trabalho, como a falta de experiência (11,8%), formação inadequada (5,9%) e desconhecimento do curso pelas empresas (5,9%).

**Quadro 8-26: Dificuldades na procura de emprego para os formandos que perderam o emprego depois da formação profissional**

| DIFICULDADES NA PROCURA DE EMPREGO      | DESEMPREGADO  | DOMÉSTICO(A)  | OUTRA SITUAÇÃO |
|---|---------------|---------------|----------------|
| Falta de Experiência                    | 11,8%         | 0,0%          | 0,0%           |
| Formação Inadequada                     | 5,9%          | 0,0%          | 6,7%           |
| Remuneração Insuficiente                | 0,0%          | 0,0%          | 13,3%          |
| Falta de Emprego na Região              | 58,8%         | 100%          | 33,3%          |
| Emprego Temporário                      | 0,0%          | 0,0%          | 6,7%           |
| Desconhecimento do curso pelas empresas | 5,9%          | 0,0%          | 6,7%           |
| Outras dificuldades                     | 17,6%         | 0,0%          | 33,3%          |
| <b>Total</b>                            | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b>  |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

A tendência mantém-se quando se analisam as dificuldades por tipo de modalidade de formação, ainda que, obviamente, a falta de experiência seja identificada como um outro factor dificultador de obtenção de emprego pelos ex-formandos da medida de formação “inicial/qualificação”. Outro resultado interessante é a dificuldade apresentada pelos ex-formandos da modalidade “contínua”, que indicaram a remuneração insuficiente como única.

**Quadro 8-27: Dificuldades na procura de emprego para os formandos que perderam o emprego depois da formação, segundo o tipo de modalidade**

| DIFICULDADES NA PROCURA DE EMPREGO      | FORMAÇÃO QUALIFICANTE | FORMAÇÃO CONTÍNUA | SISTEMA DE APRENDIZAGEM |
|---|-----------------------|-------------------|-------------------------|
| Falta de Experiência                    | 7,40%                 | 0,0%              | 0,0%                    |
| Formação Inadequada                     | 7,40%                 | 0,0%              | 0,0%                    |
| Remuneração Insuficiente                | 0,0%                  | 100,0%            | 20,0%                   |
| Falta de Emprego na Região              | 51,9%                 | 0,0%              | 40,0%                   |
| Emprego Temporário                      | 3,7%                  | 0,0%              | 0,0%                    |
| Desconhecimento do curso pelas empresas | 7,4%                  | 0,0%              | 0,0%                    |
| Outras dificuldades                     | 22,2%                 | 0,0%              | 40,0%                   |
| <b>Total</b>                            | <b>100,0%</b>         | <b>100,0%</b>     | <b>100,0%</b>           |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

### 8.1.2.2 Empregados que após a formação mantiveram o emprego

Analisando os 181 **ex-formandos que se encontram empregados** antes e **depois da formação profissional**, verifica-se que as categorias predominantes são as de TCO e TCP, com 71,8% e 12,2%, respectivamente. A grande passagem de categoria ocorreu nos indivíduos que “ajudavam os seus familiares sem remuneração” para os “TCO com remuneração”, concretizando um objectivo da formação profissional que consiste na retribuição salarial. A mesma conclusão sai realçada quando se verifica a passagem de

25% e 22,7% dos que não obtinham remuneração quando ajudavam os seus familiares, para a categoria de “patrão” e “TCP”. Também, para a categoria actual TCO passaram 5 indivíduos que trabalhavam por conta própria. Os ex-formandos que trabalhavam na cooperativa de produção, 50% passam a “patrões” e 50% permanecem na mesma categoria.

**Quadro 8-28: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação profissional**

| SITUAÇÃO ANTES DA FORMAÇÃO            | SITUAÇÃO DEPOIS DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL |             |           |              |                   |              |                                |             |                                       |             | TOTAL      | %             |
|---------------------------------------|--|-------------|-----------|--------------|-------------------|--------------|--------------------------------|-------------|---------------------------------------|-------------|------------|---------------|
|                                       | Patrão                                   | %           | TCP       | %            | TCO c/remuneração | %            | Ajuda Familiar sem remuneração | %           | Membro Activo Cooperativa de Produção | %           |            |               |
| Patrão                                | 4  | 33,3%       | 0         | 0,0%         | 0                 | 0,0%         | 0                              | 0,0%        | 0                                     | 0,0%        | 4          | 2,3%          |
| TCP                                   | 0  | 0,0%        | 11        | 50,0%        | 5                 | 3,8%         | 0                              | 0,0%        | 0                                     | 0,0%        | 16         | 8,8%          |
| TCO (c/remuneração)                   | 4  | 33,3%       | 6         | 27,3%        | 98                | 75,4%        | 0                              | 0,0%        | 1                                     | 50,0%       | 109        | 60,2%         |
| Ajudava Familiar sem remuneração      | 3  | 25,0%       | 5         | 22,7%        | 27                | 20,8%        | 15                             | 100,0%      | 0                                     | 0,0%        | 50         | 27,6%         |
| Membro Activo Cooperativa de Produção | 1  | 8,3%        | 0         | 0,0%         | 0                 | 0,0%         | 0                              | 0,0%        | 1                                     | 50,0%       | 2          | 1,1%          |
| <b>Total</b>                          | <b>12</b>                                | <b>6,6%</b> | <b>22</b> | <b>12,2%</b> | <b>130</b>        | <b>71,8%</b> | <b>15</b>                      | <b>8,3%</b> | <b>2</b>                              | <b>1,1%</b> | <b>181</b> | <b>100,0%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Analisando os indivíduos pela sua qualificação actual (Quadro 8-29), verifica-se que 25,2% considera-se um “profissional qualificado”, 14,2% “aprendiz/praticante” e 9,7% “profissional semi qualificado”. Grande percentagem de formandos não se enquadra em nenhuma destas categorias, permanecendo 21,3% em “outras”. Dividindo estes formandos por tipo de modalidade, observa-se que a formação “inicial/qualificante” é frequentada pelos profissionais qualificados, semi-qualificados e aprendizes/praticantes. A formação “contínua” é frequentada por quadros e técnicos superiores e também profissionais qualificados. No “sistema de aprendizagem” predominam os profissionais qualificados e os aprendizes/praticantes.



**Quadro 8-29: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação profissional, segundo o seu nível de qualificação actual e tipo de modalidade**

| QUALIFICAÇÃO ACTUAL DOS EX-FORMANDOS | TOTAL      | %             | FORMAÇÃO QUALIFICANTE | FORMAÇÃO CONTÍNUA | SA        |
|--------------------------------------|------------|---------------|-----------------------|-------------------|-----------|
| Dirigente/empresário                 | 12         | 7,7%          | 9                     | 2                 | 1         |
| Quadros e técnicos superiores        | 6          | 3,9%          | 2                     | 4                 | 0         |
| Quadros e técnicos médios            | 4          | 2,6%          | 2                     | 2                 | 0         |
| Encarregado                          | 7          | 4,5%          | 4                     | 1                 | 2         |
| Profissional altamente qualificado   | 6          | 3,9%          | 2                     | 3                 | 1         |
| Profissional qualificado             | 39         | 25,2%         | 16                    | 9                 | 14        |
| Profissional semi-qualificado        | 15         | 9,7%          | 11                    | 2                 | 2         |
| Profissional não qualificado         | 8          | 5,2%          | 5                     | 2                 | 1         |
| Aprendiz/praticante                  | 22         | 14,2%         | 14                    | 1                 | 7         |
| Estagiário                           | 3          | 1,9%          | 1                     | 2                 | 0         |
| Outro                                | 33         | 21,3%         | 15                    | 16                | 2         |
| <b>Total</b>                         | <b>155</b> | <b>100,0%</b> | <b>81</b>             | <b>44</b>         | <b>30</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

A situação antes da formação evidencia um número significativo de indivíduos empregados na área da administração pública, defesa e segurança social (20,41%), seguida das actividades na área da construção (16,3%) e também, do comércio por grosso e a retalho (15,3%). Pela análise do Anexo 4.15, observa-se que a grande alteração ao nível de CAE's pós-formação está associada ao abandono da construção (9,2%), para actividades como, alojamento e restauração (13,3%), comércio por grosso e a retalho (11,2%) e, outras actividades de serviços colectivos (8,16%). Identifica-se, também, uma perda menos significativa na área do comércio por grosso e a retalho. A este abandono corresponde um incremento dos indivíduos empregues nos CAE's correspondentes a actividades relacionadas com o alojamento e a restauração (13,3%). Este aumento é resultante do abandono de actividades como a construção, agricultura e educação.

Uma outra variável interessante para caracterizar este grupo refere-se ao vínculo contratual antes e depois de receber a formação, no sentido de se verificar quaisquer mudanças ocorridas (Quadro 8-30).

**Quadro 8-30: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação profissional, por tipo de vínculo à entidade patronal**

| VÍNCULO À ENTIDADE PATRONAL | ANTES       | DEPOIS        |
|-----------------------------|-------------|---------------|
| Contrato Permanente         | 27,1%       | 40,9%         |
| Contrato a Termo            | 25,6%       | 28,9%         |
| Trabalho Ocasional          | 22,6%       | 8,2%          |
| Empresa Trabalho Temporário | 0,8%        | 1,9%          |
| Prestação de Serviços       | 4,5%        | 5,0%          |
| Outra                       | 19,5%       | 15,1%         |
| <b>Total</b>                | <b>100%</b> | <b>100,0%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

De acordo com o quadro anterior, 40,9% dos ex-formandos passaram a possuir um contrato permanente ou sem termo, contrastando com a percentagem de 27,1% antes da formação. Complementando a análise com o Anexo 4.16, constata-se que 5,6% ex-formandos que possuíam um contrato a termo passaram a ter contrato permanente, acontecendo o mesmo com 7,2% de ex-formandos com trabalho ocasional e 4,0% de outro tipo de vínculo. Certas contratações são asseguradas por vínculos profissionais ténues, como o contrato a termo (28,9%) e prestação de serviços (5,0%).

Se realizarmos o teste de independência do  $X^2$  sobre o cruzamento das duas variáveis “vínculo contratual antes da formação profissional” e “vínculo contratual antes da formação profissional”, verifica-se que um dos pressupostos deste teste é violado, uma vez que existem 28 células têm frequência esperada inferior a 5 unidades. Assim, procedeu-se à recodificação das categorias das variáveis “trabalho ocasional” e “trabalho temporário” numa só e “prestação de serviços” e “outra situação” numa outra, passando a questão sobre o vínculo contratual a ter quatro categorias em vez das seis iniciais.

Do teste de  $X^2$  novamente realizado resultou nova violação, uma vez que 5 células (31,3%) tinham frequência inferior a 5 unidades. De forma a avaliar o peso dessas cinco células respeitantes aos ex-formandos com “trabalho temporário/ocasional” e “prestação de serviços/outra” compara-se o valor de  $X^2$  nessas células com o valor do mesmo teste contando com todas as células. O teste  $X^2$  para estas categorias é dado pela soma do quadrado dos seus resíduos estandardizados (std residuals) é igual a  $11,7 = ((-1,5)^2 + (-0,2)^2 + (-1,3)^2 + (-2,4)^2 + (-1,4)^2)$ . O resultado destes cálculos salienta que a contribuição das outras categorias é superior à contribuição destas células, apresentando o teste um valor de 72,236.

Daqui resulta que rejeitamos  $H_0$ , ou seja, rejeitamos a independência entre o vínculo contratual dos ex-formandos antes e depois da formação profissional. Isto significa que a formação profissional foi determinante para as contratações passarem a ser realizadas com vínculos profissionais mais seguros do que aqueles que detinham quando iniciaram o curso de formação, nomeadamente com o aumento de ex-formandos com contratos de vínculo permanente.

Se se quiser analisar a associação existente entre as duas variáveis no sentido de avaliar o efeito da formação, calcula-se o Coeficiente  $V$  de Cramer. O valor deste coeficiente é 47,3%, o que significa que o comportamento da variável “vínculo actual” não é aleatório em relação ao “vínculo anterior”, o que evidencia o papel da formação profissional.

Quando questionados os ex-formandos relativamente a melhorias no seu salário depois da formação, a grande maioria responde negativamente (64,8%). Considerando o salário líquido mensal auferido dividido em quatro categorias: salário inferior e igual a 300€, salário entre 301€ e 499€, salário entre 500€ e 799€ e superior e igual a 800€, observa-se o seguinte:

**Quadro 8-31: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação profissional, por categoria salarial**

| CATEGORIA DE SALÁRIO LÍQUIDO (EM CONTOS) | %           |
|--|-------------|
| <= 300                                   | 30,3%       |
| 301 - 499                                | 55,7%       |
| 500 - 799                                | 6,6%        |
| >= 800                                   | 7,4%        |
| <b>Total</b>                             | <b>100%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

É claramente assumido que as categorias salariais mais baixas predominam, com 30,3% dos inquiridos a receber menos que 300€, tal como tinha sido concluído na caracterização das NUT Douro, ATM e Tâmega<sup>4</sup>.

Também é importante retirar informação sobre o número de trabalhadores que tem a empresa onde trabalha o ex-formando. Pode verificar-se através do Quadro 8-32 que são as pequenas empresas que predominam nas duas NUT, com 36% para as micro empresas até 5 trabalhadores e 19,8% as empresas que têm entre 6 e 9 trabalhadores. Relativamente a empresas entre 10 e 50 trabalhadores existem 17,5% das empresas totais. Estas observações realçam **dois aspectos**:

- O **primeiro** salienta uma das características das regiões em estudo, no que diz respeito ao predomínio das pequenas e médias empresas (< 50 trabalhadores) no tecido empresarial;
- O **segundo** aspecto destaca que são as pequenas e médias empresas que têm uma maior necessidade de apoio na formação profissional dos seus trabalhadores.

**Quadro 8-32: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação, por dimensão da empresa e categorias salariais**

| DIMENSÃO DA EMPRESA | CATEGORIAS SALARIAIS (EM EUROS) |           |          |          | TOTAL     | %           |
|---------------------|---------------------------------|-----------|----------|----------|-----------|-------------|
|                     | ≤ 300                           | 301 - 499 | 500-800  | ≥ 800    |           |             |
| Até 5               | 18                              | 13        | 0        | 0        | 31        | 36%         |
| 6-9                 | 9                               | 8         | 0        | 0        | 17        | 19,8%       |
| 10-19               | 2                               | 9         | 0        | 0        | 11        | 12,8%       |
| 20-49               | 2                               | 1         | 1        | 0        | 4         | 4,7%        |
| 50-99               | 0                               | 2         | 0        | 0        | 2         | 2,3%        |
| 100-199             | 1                               | 1         | 0        | 0        | 2         | 2,3%        |
| 200-499             | 1                               | 3         | 1        | 0        | 5         | 5,8%        |
| 500 e mais          | 1                               | 6         | 3        | 4        | 14        | 16,3%       |
| <b>Total</b>        | <b>34</b>                       | <b>43</b> | <b>5</b> | <b>4</b> | <b>86</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Relacionando as categorias salariais com a dimensão da empresa para os ex-formandos, verifica-se que quanto mais reduzida é a dimensão da empresa menores são os ganhos salariais dos seus trabalhadores. Para verificar se esta relação é plausível para a podermos incluir no tratamento dos dados, realizar-se-á o Coeficiente de Correlação de Spearman que mede a intensidade da relação entre estas duas variáveis ordinais.

O valor de  $R_s$  de Spearman foi igual a 0,427, com sig = 0,000, o que significa que se está perante uma associação linear moderada e positiva entre as duas variáveis ordinais. Elevando o  $R_s$  ao quadrado obtém-se o coeficiente de determinação de 0,18, que multiplicado por 100 indica a percentagem da variação de uma das variáveis que é explicada pela outra. Assim, 18% da variação na categoria salarial é explicada pela dimensão da empresa, sendo os restantes 82% explicados por outros factores.

Depois da confirmação da existência de correlação entre as duas variáveis, verifica-se que 69,2% dos inquiridos das micro empresas ganham até 300€ e 30,8% recebem entre 301€ e 499€. A mesma situação acontece nos ex-formandos das empresas que possuem entre 6 e 50 trabalhadores, embora mais de metade (56,3%) ganhe entre 301€ e 499€ e quase o restante recebe menos que 300€ (com excepção de 1 trabalhador que recebe entre 500€ e 800€). Nas maiores empresas (com mais de 200 trabalhadores), os ganhos médios situam-se entre 301€ e 499€ (47,4%), existindo nas duas categorias salariais seguintes 42% dos ex-formandos que recebem entre 500€ e 800€ e acima de 800€.

Os efeitos ao nível da melhoria dos desempenhos profissionais dependem da maior ou menor relação emprego/formação através da relação entre as funções desempenhadas na actividade profissional e a formação frequentada. Esta constatação é verdadeira para 53,3% dos inquiridos que frequentaram acções de formação profissional, que referem que as

funções que desempenham são aquelas para as quais receberam formação. No entanto, também é elevada a percentagem de formandos que referem que as funções que desempenham têm pouca (20%) ou nenhuma relação com a formação recebida (26,7%).

**Quadro 8-33: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação, segundo a avaliação da relação entre o trabalho actual e a formação frequentada**

| RELAÇÃO ENTRE O TRABALHO ACTUAL E A FORMAÇÃO                             | %             |
|--|---------------|
| As funções desempenhadas são aquelas para que recebeu formação           | 53,3%         |
| As funções desempenhadas têm pouca relação com a formação recebida       | 26,7%         |
| As funções desempenhadas não têm nenhuma relação com a formação recebida | 26,7%         |
| <b>Total</b>   | <b>100,0%</b> |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Relativamente à questão “Grau de satisfação do emprego”, os ex-formandos indicavam por ordem crescente qual das várias opções entendiam ser a que dava maior satisfação. As classificações são A insatisfeito, B Satisfeito e C- Muito satisfeito. Os resultados observados constam do quadro seguinte.

**Quadro 8-34: Distribuição dos ex-formandos empregados antes e depois da formação, segundo o grau de satisfação do emprego**

| GRAU DE SATISFAÇÃO DO EMPREGO                      | INSATISFEITO | SATISFEITO | MUITO SATISFEITO | TOTAL |
|--|--------------|------------|------------------|-------|
| Tarefas que executa                                | 5,1          | 67,3       | 27,6             | 100%  |
| Salário  | 53,6         | 43,8       | 2,6              | 100%  |
| Progressão na carreira                             | 32,2         | 57,5       | 10,3             | 100%  |
| Relações com superiores hierárquicos               | 7,8          | 63,1       | 29,1             | 100%  |
| Relações com colegas de trabalho                   | 2,8          | 53,8       | 43,4             | 100%  |
| Possibilidade de pôr em prática ideias e sugestões | 14,2         | 65,5       | 20,3             | 100%  |
| Condições de higiene e segurança                   | 9,6          | 56,8       | 33,6             | 100%  |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

De forma a comparar as respostas dos ex-formandos em todas as variáveis anteriores e detectar preferências nos ex-formandos, aplicou-se o Teste de Friedman. Dado que nenhum dos ex-formandos atribuiu o mesmo nível de satisfação a duas variáveis, não houve empates, logo a realização do teste pode ocorrer.

As hipóteses do Teste de Friedman referem-se à existência ou não de preferências entre as sete variáveis: Ho: Não há diferença na preferência das variáveis de satisfação.

Ha: Há diferença na preferência pelas variáveis de satisfação.

Como o nível de significância exacto do teste é 0,000, rejeita-se  $H_0$  para  $p=0,05$  e conclui-se que as variáveis de satisfação no emprego são preferidas de forma diferente pelos ex-formandos, conforme o quadro seguinte.

**Quadro 8-35: Resultado do teste de Friedman sobre as variáveis de satisfação dos ex-formandos antes e depois da formação profissional**

| VARIÁVEIS DE SATISFAÇÃO                           | RESULTADOS |
|---|------------|
| Satisfação nas tarefas                            | 4,45       |
| Satisfação no salário                             | 2,30       |
| Satisfação na Progressão na Carreira              | 3,22       |
| Satisfação na Relação com Superiores Hierárquicos | 4,41       |
| Satisfação na relação com colegas                 | 5,01       |
| Satisfação de pôr em prática ideias e sugestões   | 4,00       |
| Satisfação nas condições de HST                   | 4,60       |

Fonte: Cálculos efectuados pela autora

Neste momento, já se pode relacionar as preferências dos ex-formandos uma vez que o Teste de Friedman detectou diferenças nas preferências. A ordenação indica que a maior satisfação ocorre na “relação com os colegas de trabalho”, onde 43,4% e 53,8% respondeu “muito satisfeito” e “satisfeito”, respectivamente (Quadro 8-34). As preferências seguintes situam-se nas “condições de HST” (4,6) e “tarefas executadas” (4,45). De salientar a satisfação nas “relações com os superiores hierárquicos” que, apesar de ser a quarta classificação mais elevada, a percentagem no ranking está muito próxima da variável anterior.

O descontentamento dos inquiridos surge nos pontos relacionados com a remuneração do trabalho que realiza, nomeadamente, o salário (2,3) e a progressão na carreira (3,22), com percentagens de 53,6% e 32,2% de insatisfação.

Em **síntese**, verifica-se que no grupo dos empregados antes da formação profissional foram as mulheres, na sua maioria, que transitaram para não empregados. Esta passagem dá-se para as categorias de “desempregados” e “doméstico(a)”. Verifica-se, também, que são os mais jovens que transitam para esta situação. Depreende-se que os não empregados perdem o emprego devido à “falta de emprego na região” e “falta de experiência”.

O grupo dos empregados antes e depois sofre uma alteração benéfica, uma vez que 70% de ex-formandos que “ajudavam familiares sem qualquer remuneração” transitam para categorias que usufruem de remuneração (Patrão, TCP e TCO). Acontecimento que

está relacionado com o motivo pelo qual frequentam o curso - “melhorar a profissão que possuíam”. Os vínculos contratuais depois da formação passaram a ser mais seguros.

Apesar das melhoras visíveis ao nível de emprego, vínculo e qualificação profissional, quando questionados sobre as melhorias salariais, quase 65% responde negativamente.

Para além dos efeitos esperados sobre a manutenção do posto do trabalho, outro tipo de efeitos esperados de um Programa com estas características é o aumento de competências profissionais e de qualificações. Os indicadores que traduzem estes efeitos são a avaliação da “relação entre o trabalho actual e a formação frequentada” e o “grau de satisfação que o emprego traz”.

## 9. REFLEXÕES FINAIS

Iniciou-se este trabalho com o esboçar de objectivos e questões, explicitamente referidos na introdução. Foram estes os impulsionadores das pesquisas direccionando o seu desenvolvimento.

Para uma maior clarificação desta dissertação realizar-se-á uma breve conclusão geral que permitirá pormenorizar alguns pontos que conduzem aos objectivos que se propuseram atingir.

Crê-se que a avaliação dos efeitos das medidas de formação do Programa Pessoa é relativamente problemática porque predominam diversas modalidades de acções de formação e os instrumentos de recolha de informação instituídos para as medidas de formação por parte dos CGD do IEFP são inexistentes.

A informação relativa aos efeitos das acções de formação do Programa nas NUT ATM e Douro resultou, assim, do tratamento dos processos de inquirição efectuados a amostras de ex-formandos dos CGD respectivos, por parte do OEVA e não por parte das entidades que leccionaram esses cursos de formação.

Segundo Arocena (1986), o estudo da formação de cariz difusionista é condicionado por contextos de desenvolvimento. Para este autor, as grandes políticas implicam, por um lado, uma adaptação da mão-de-obra às exigências do mercado do crescimento económico, respondendo o aparelho formativo com mão-de-obra qualificada - articulação da formação *qualificante* com o contexto de reestruturação. Por outro lado, a formação é confrontada com o papel de instrumento de integração, envolvendo os actores a participar numa nova fase de desenvolvimento - articulação da formação *integração*.

No seguimento destas considerações teóricas, na análise empírica efectuada destacam-se conclusões em duas dimensões de efeitos:

- Efeitos sobre os públicos-alvo em matéria de emprego;
- Efeitos sobre a evolução de competências.

Relativamente à **primeira dimensão** registaram-se efeitos muito positivos da formação sobre a empregabilidade, pela via da integração de desempregados no mercado de trabalho e melhoria da situação profissional. Dos tipos de modalidades de formação inerentes ao Programa Pessoa, regista-se uma tendência para uma menor dificuldade de inserção dos formandos no mercado de emprego nas medidas de Qualificação e Sistema de Aprendizagem, o que significa uma maior eficiência no que concerne ao seu objectivo.



Relativamente à formação Contínua, a avaliação mostrou pouca relevância deste tipo de formação nos activos. Assim sendo, o carácter negativo deste resultado deveria ser contrariado pelos CGD que deveriam estimular este tipo de formação e ainda estimular a iniciativa de outras entidades promotoras, tais como, empresas da região, associações empresariais, sindicais e profissionais. Será necessário, por parte dos CGD, estabelecer mecanismos de articulação que permitam antecipar ofertas de qualificações e preparar os recursos humanos da região, com impacto sobre a actividade económica e consequentemente no desenvolvimento regional.

A entrada no mercado de trabalho dos formandos desempregados faz-se em condições relativamente precárias, associada à característica genérica do mercado de emprego em Portugal e especificamente da região em estudo. No entanto, verifica-se uma relativa facilidade de inserção dos formandos no mercado de trabalho (menos de 1 mês). O mesmo não se passa com os formandos empregados que vêm as suas condições contratuais melhoradas depois da formação profissional, passando a ter vínculos mais permanentes nos contratos de trabalho.

Nas dificuldades encontradas para integração no mercado de trabalho predomina a falta de emprego nas NUT ATM e Douro. Deveriam estar atentos às dificuldades de inserção profissional os organismos de gestão do Programa Pessoa (CGD e Centros de Emprego), o que não acontece uma vez que a empregabilidade dos formandos ocorre sem recurso a qualquer tipo de apoios, designadamente os contemplados no Programa e sem recurso às vias institucionais (centros de emprego, UNIVA's).

Na **segunda dimensão de efeitos** – evolução de competências e qualificações, os beneficiários das acções avaliam de forma positiva a contribuição da formação para a melhoria das suas qualificações profissionais, uma vez que cerca de 35% dos inquiridos consideram-se, depois da formação, profissionais qualificados e semi-qualificados.

Os efeitos da formação sobre os desempenhos profissionais vêm-se beneficiados pelo facto de muitos ex-formandos encetarem a sua inserção no mercado de trabalho através da realização de funções que vão ao encontro à formação recebida. Pode-se mesmo referir que, da avaliação das respostas do inquérito nas regiões em causa, articulam-se os perfis de formação com os perfis profissionais, quer na inserção no mercado de emprego, quer na melhoria das condições de empregabilidade anteriores.

A natureza das conclusões sistematizadas anteriormente traça um balanço do Programa que evidencia a existência de diversos benefícios, regionais e institucionais, inerentes ao desenvolvimento deste Programa. Julga-se que as recomendações realizadas

são de extrema relevância para um estudo de avaliação deste tipo, não se confinando apenas a uma questão de gestão, mas também de coordenação e articulação local do CGD (estruturas regionais do IEFPP) com as estruturas de emprego e de produção de instrumentos de formação adequados utilizando os resultados do Pessoa.

Acima de tudo, paralelamente e sem prejuízo das actividades do OEVA recomenda-se, no domínio da avaliação, a realização interna por parte dos serviços dos CGD de Bragança e Vila Real duma avaliação, de cariz territorialista, ao desenvolvimento das acções de formação/emprego dos diversos programas: primeiro, identificar os elementos de caracterização dos potenciais destinatários finais das acções; empreenderem processos de acompanhamento e informarem, publicamente, sobre esses resultados; informação sobre a execução do programa (taxas de aprovação, taxas de execução financeira) no sentido de medirem os efeitos das medidas do Programa. Quando questionados sobre os instrumentos de recolha que possuem sobre os ex-formandos tanto o CGD de Bragança como o de Vila Real referiram que nada realizam, nem sequer asseguram a recolha estatística de identificação dos formandos (género, idade, habilitações escolares, habilitações dos familiares, motivos para frequentar determinada acção de formação...). Contudo, estes dados são fundamentais numa óptica de monitorização de qualquer Programa e essenciais para posterior avaliação dos efeitos das medidas no âmbito local/regional.

Uma outra limitação empírica que resulta, também, da anterior diz respeito ao inquérito e natureza das questões do inquérito do OEVA, o que contribuiu para que o método e técnicas estatísticas fossem as possíveis uma vez que o carácter qualitativo das variáveis limitou as pretensões estatísticas. No entanto, o tratamento realizado através da análise bivariada e multivariada sobre os resultados dos ex-formandos permitiu uma segura e eficaz interpretação com base nos resultados produzidos.

Neste estudo identifica-se uma outra limitação, que acompanha toda a investigação, nomeadamente quando se trabalha com objectos de estudo dinâmicos. Uma vez que o seu horizonte temporal foi de 94-99, no actual QCA o seu objecto difusionista pode estar desactualizado bem como as recomendações feitas, fruto das grandes alterações ocorridas do QCA II para o QCA III.

Tendo a noção de que as reflexões retiradas e recomendações são o início de um longo percurso, não se terminará esta exposição sem se apontar pistas de investigação para trabalhos futuros:

- Perante o cenário de mudanças que se avizinhou do II para o QCA III, e uma vez que o seu período de vigência termina dentro de dois anos, seria de todo interessante analisar e avaliar todas as mudanças ocorridas ao nível do modelo de gestão do Programa de formação profissional – POEFDS, continuando a avaliação ao nível do impacto regional;
- Seria interessante avaliar a coerência da rede de CGD, abrangendo diversas áreas de influência no todo nacional, bem como capacidades formativas, estudos da composição da oferta de cursos, suas actividades desenvolvidas e seus modelos de gestão individual, no sentido de se metodizar a sua implementação e desenvolvimento de acordo com as teorias de desenvolvimento regional.

Contudo, esta última pista de investigação só será possível se, no âmbito do actual QCA, existirem sistemas de recolha de informação instituídos por parte dos CGD, bem como uma unidade de informação relativa à execução das medidas e linhas de acção dos diferentes programas com disponibilidade de instrumentos de apoio à gestão/tomada de decisão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, N. (2000), “Modos de Aprendizagem e Evolução da Formação Profissional em Portugal”. in Lopes, H. (coord.), *As Modalidades da empresa que aprende e empresa qualificante*, OEFP, Lisboa.

Arocena, J. (1986), *Le Développement par l’initiative local. Le cas français*, Harmattan, Paris.

Aydalot, P. (1985), *Économie Régionale et Urbaine*, Paris, Economica.

Azevedo, J. (1991), “Ensino Técnico-profissional: papel do estado e sociedade civil”, in *Novos Rumos para o Ensino Tecnológico e Profissional, Actas da Conferência Nacional*, Ministério da Educação - Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional, 20 a 23 de Fevereiro, Porto, pp. 65-76.

Belussi, F. (1996), “Local systems, industrial districts: a institucional networks: towards a new evolutionary paradigm of industrial economics”, in *European Planning Studies*, pp. 5-26.

Cabrito, B. G. (1996), “O Financiamento das Práticas de Formação Profissional Inicial em Portugal”, in *Formação, Saberes Profissionais e Situações de Trabalho, Actas do VI Colóquio Nacional da AIPELF/AFIRSE*, Universidade de Lisboa, 16 a 18 de Novembro, pp. 27-47.

CCRN (Comissão de Coordenação da Região Norte) (1995), *Fichas Concelhias*.

CEDEFOP (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional) (1992), *Avaliação da Formação Profissional num contexto regional. A formação profissional e o desenvolvimento da região de Alcobça e Caldas da Rainha – relatório final*, Neves, O.(coord.), Lisboa.

CEDEFOP (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional) (1999), *O Sistema de Formação Profissional em Portugal*, 2ª edição, Comunidades Europeias. Luxemburgo.

Chagas, F.; Simões, I. (2001), “Financiamento da Formação”, in Moura, R. (coord.). *Evolução das Políticas de formação das empresas*, OEFP, Lisboa, pp. 179-247.

Coffey, W.; Polèse, M. (1985), “Local Development: conceptual bases and policy implications”, in *Regional Studies*, vol. 19, n.º 2, pp. 85-93.

Courlet, C.; Dimou, M. (1995), “Les systèmes localisés de production: una approche de la dynamique longue”, in Rallet, A.; Torre, A. (eds), *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, Economica, Paris, pp. 359-377.

DAFSE (Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu) (1999), *FSE em Portugal - Pessoas e Números 1994-1999*, DAFSE.

DGDR (Direcção Geral de Desenvolvimento Regional) (2002), *QCA II Relatório Final 1994-1999. Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (Vertente FSE)*, DGDR.

Diniz, F. (1999), *Desenvolvimento rural, que perspectivas? O caso do ATM e Douro*, Série Monografias y Estudios, Fundação Rei Afonso Henriques, Zamora.

Duarte, N. (2001), *Micro Firms and the Development of the Northern Region of Portugal. RIME Programme in the context of the II Community Support Framework – case study*, Thesis for the Degree of MSC, Mediterranean Agronomic Institute of Chania, Crete, Greece, pp. 159.

European Commission (2000), *O Fundo Social Europeu – O Emprego e o Desenvolvimento dos Recursos Humanos na União Europeia 1994-1999*, Brussels.

Ferrão, J.; Oliveira, A. (1990), *Disparidades Regionais de Formação*, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Lisboa.

Freitas, J. (1991), “Confronto de filosofias de ensino e de formação tecnológica e profissional. Alguma história.”, in *Actas da Conferência Nacional, Novos Rumos para o Ensino Tecnológico e Profissional*, Ministério da Educação - Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional, 20 a 23 de Fevereiro, Porto, pp. 546-658.

Friedman, J. (1972), “A general theory of polarized development”, in Hansen, N. (ed.), *Growth Centres in Regional Development*, The free press, Nova Iorque.

Friedman, J.; Weaver, C. (1979), *Territory and function - The evolution of regional planning*, Publishers Edward Arnold, London.

Furter, P. (1983), “Les espaces de la formation”, in *Presses Polytechniques Romandes Collection Villes, Régions et Sociétés*, Lausanne.

Garofoli, G. (1996), “Industrialisation diffuse et systèmes productifs locaux: un modèle difficilement transferable aux pays en voie de développement” in Abdelmalki, L.; Courlet, C. (eds), *Les Nouvelles Logiques du Développement: globalisation versus localisation*, L’Harmattan, Paris, pp. 367-382.

Gizard, B.; Bernard, M. (1986), *Développement regional et la formation professionnelle-analyse et animation de la relation développement- formation professionnelle, acquis et perspectives*, CEDEFOP, Berlim.

Gomes, J. (1998), “Programa Operacional, Formação Profissional e Emprego – Iniciação Profissional, Qualificação Inicial e outras medidas”, in *Revista Formar*, n.º 28, Julho/Setembro, IEFP, Lisboa, pp. 4-15.

Grácio, S. (1986), *Política Educativa como tecnologia social. As reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*, Livros Horizonte, Lisboa.

Greffe, X. (1989), *Decentraliser pour l’emploi. Les initiatives locales de développement*, 2ª edition, Economica, Paris.

Henriques, J. M. (1990), *Municípios e Desenvolvimento*, Escher, Lisboa.

Hovels, B.; Meijjs, M.; Zeijts, L. (1993), “Tendências para a regionalização nas áreas do ensino e da formação profissional nos Países Baixos: tendências e perspectivas”, in *Formação e Territorialidade*, n.º 2, CEDEFOP, Berlim, pp. 20-27.

IEFP (Instituto de Emprego e Formação Profissional) (1993), *O Sistema de Aprendizagem em Portugal - experiência de avaliação crítica*, Neves, O.; Pedroso, P.; Matias, N. (coord.), Coleção Estudos, n.º 10, IEFP, Lisboa.

IEFP (Instituto de Emprego e Formação Profissional) (1994), *Qualificações e Mercado de Trabalho*, Kovács, I. (coord.), Coleção Estudos, n.º 13, IEFP, Lisboa.

IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos) (1997a), *Estudo de Avaliação Intercalar. Programa Operacional de Emprego e Formação Profissional do QCA II 1994-1999 (Programa PESSOA). Sumário Executivo*, CC/FSE, Lisboa.

IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos) (1997b), *Estudo de Avaliação Intercalar. Programa Operacional de Emprego e Formação Profissional do QCA II 1994-1999 (Programa PESSOA). Relatório Final*, CC/FSE, Lisboa.

IGFSE (Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu) (2003), *Programa Formação Profissional e Emprego, Relatório Síntese*, IGFSE, Lisboa.

INE (Instituto Nacional de Estatística)(1991), *Censos 91, XIII recenseamento geral da população*, INE, Lisboa.

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2002), *Anuário Estatístico da Região Norte 2001*, INE, Lisboa.

Kastrissianakis, A. (1994), “Investir nos recursos humanos. Políticas e prioridades do Fundo Social Europeu”, in *A Formação Profissional no Contexto da União Europeia. Políticas e Programas Comunitários*, n.º 3, CEDEFOP, Berlim, pp. 21-26.

Marques, M. (1993), *O Modelo Educativo das Escolas Profissionais: um campo potencial de inovação*, Associação Nacional das Escolas Profissionais, Educa, Lisboa.

Martins, E. L. (1995), *Ensino, Formação Profissional e Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Local, Universidade de Lisboa, Lisboa, 309 pp.

Melo, P. (2002), “A problemática e as políticas de desenvolvimento local” in APDR, *Compêndio de Economia Regional*, Costa, J. (coord.), Coimbra, pp. 515-533.

MPAT (Ministério do Planeamento e Território) (1994), *Plano de Desenvolvimento Regional. Programa Operacional Formação Profissional e Emprego 1994-1999*, DGDR, Lisboa.

MQE (QCA 1994-1999), *Regulamento de Gestão - Programa Operacional. Formação Profissional e Emprego – Pessoa*, FSE.

NERVIR (Associação Empresarial de Vila Real) (2002), *Observatório das dinâmicas Empresariais do Distrito de Vila Real*, SPA, Vila Real.

Nunes, C. (2001), “Da adesão à UE até à actualidade: as transformações da formação profissional”. in Moura, R (coord.), *Evolução das Políticas de formação das empresas*, OEFP, Lisboa, pp. 135-178.

OEFP (Observatório do Emprego e Formação Profissional) (1999), *Mercado de Formação – conceitos e funcionamento*, Colecção Estudos e Análises, n.º 9, IEFP, Lisboa.

OEFP (Observatório do Emprego e Formação Profissional) (2000a), *As Modalidades de Empresa que Aprende e Empresa Qualificante*, Lopes, H. (coord.), Colecção Estudos e Análises, n.º 12, IEFP, Lisboa.

OEFP (Observatório do Emprego e Formação Profissional), (2000b), *Relações entre a Escola e o Mercado de Emprego envolvente*, Colecção Estudos e Análises, n.º 17, IEFP, Lisboa.

OEFP (Observatório do Emprego e Formação Profissional) (2001a), *Evolução das Políticas de Formação nas Empresas*, Moura, R. (coord.), Colecção Estudos e Análises, n.º 24, IEFP, Lisboa.

OEFP (Observatório do Emprego e Formação Profissional) (2001b), *Educação e Formação: Análise Comparativa dos Sub-sistemas de Qualificação Profissional de Nível III*, Alves, N. (coord.), Coleção Estudos e Análises, n.º 27, IEFP, Lisboa.

OEVA (Observatório de Entradas na Vida Activa) (vários anos), *Relatório sobre a inserção profissional dos ex-formandos*, IEFP, Lisboa.

Parente, C.; Veloso, L. (1991), “O espaço social da formação”, in *Actas da Conferência Nacional, Novos Rumos para o Ensino Tecnológico e Profissional*, Ministério da Educação - Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional, 20 a 23 de Fevereiro, Porto, pp. 725-736.

Pecqueur, B. (1987), *De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire. Essai sur le développement local*, Thèse de Doctorat d'Etat Sciences Economiques, Université des Sciences Sociales de Grenoble, Grenoble.

Pedroso, P. (1993), *A Formação Inicial Profissional: da diversificação de iniciativas à produção de um novo enquadramento*, Estudos da Juventude, Caderno do Instituto de Ciências Sociais, n.º 7, ICS.

Pedroso, P. (1998), *Formação e Desenvolvimento Rural*, Celta Editora, Oeiras.

Pereira, A. (2001), *Principais tendências demográficas na região Norte no período intercensitário (1991-2001)*, Estatísticas & Estudos Regionais, INE, Direcção Regional do Norte.

Perroux, F. (1975), “Nota sobre o conceito de Pólo de Crescimento”, in Perroux, F.; Friedman, J.; Tinbergen, J. (eds), *A Planificação e os Pólos de Crescimento*, Porto, Rés.

Pestana, M. H.; Gageiro, J. N. (2003), *Análise de Dados para Ciências Sociais. A complementaridade do SPSS*, 3ª Edição, Sílabo, Lisboa.

QUATERNAIRE (1996), *Labour Market Studies - Portugal*, Comissão Europeia.

Reis, J. (1988), “Territórios e sistemas produtivos locais: uma reflexão sobre as economias locais”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, pp. 127-141.

Ribeiro, N.; Travassos, A. (1998), “Formação Profissional de Jovens em Alternância”, in *Revista Formar*, n.º 26, Janeiro/Março, IEFP, Lisboa, pp. 31-42.

Rosa, M. N. (1996), *O Ensino Técnico: 1980/1990*, Dissertação de Mestrado em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 162 pp.



Ruivo, F. (1988), “Agente de Desenvolvimento Local, formação e recursos endógenos”, in *Revista Critica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, Dezembro, pp. 253-261.

Santos, D. (2002a), “A Perspectiva Territorialista”, in APDR, *Compêndio de Economia Regional*, Costa, J. S. (coord.), Coimbra, pp. 219-234.

Santos, D. (2002b), “Teorias de Inovação de base territorial”, in APDR, *Compêndio de Economia Regional*, Costa, J. S. (coord.), Coimbra, pp. 285-359.

Stohr, W. (1981), “Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm”, in Stohr, W e Taylor, D.R. (eds.), *Development from above or from below?*, John Wiley & Sons, Londres, pp. 39-72.

Vernon, R. (1979), “O comércio e o investimento internacionais no ciclo do produto”, in Silva, A. P (coord.), *Teorias do Comércio Internacional I Vol- especialização e crescimento*, Iniciativas Editoriais, Lisboa

Weaver, C. (1988), “Concepts and theories of regional development planning: the state of art”, in *Colóquio Regional Development Planning in Developing Countries*, University of Dortmund, Dortmund.

## **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

Decreto Lei n.º 235/74, reestruturado pelo DL n.º 47/78

Decreto Lei n.º 830/74

Decreto Lei n.º 313/75

Decreto Lei n.º 344-A/83

Decreto Lei n.º 102/84

Decreto Lei n.º 497/85

Decreto Lei n.º 436/88

Decreto Lei n.º 26/89 de 21 de Fevereiro, revogado pelo DL n.º 79/93

Decreto Lei n.º 383/91

Decreto Lei n.º 401/91

Decreto Lei n.º 405/91

Decreto Lei n.º 15/94

Decreto Lei n.º 15/96

Decreto Lei n.º 205/96

Decreto Lei n.º 4/98

Decreto Lei n.º 55/98

Despacho Normativo n.º 9-P/80

Despacho Normativo n.º 104-A/83

Despacho Normativo n.º 194-A/83

Decisão do Conselho 85/368/CEE

Lei n.º 5/73

Lei n.º 46/86

Portaria 728-A/92

Resolução de Conselho de Ministros n.º 92/98

## ANEXOS

---