

## **PANORAMA**

# **O financiamento da educação e formação profissional em Portugal**

Perfil do sistema  
de financiamento



O financiamento da educação e formação  
profissional em Portugal  
Perfil do sistema de financiamento

Luis Gomes Centeno  
Ana Leonor Sarmiento

Cedefop Panorama series; 15

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001

---

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor (<http://europa.eu.int>).

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação.

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001

ISBN 92-896-0077-2

© Cedefop, 2001

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Belgium*

**O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop)** criado em 1975, presta informações e análises sobre os sistemas e as políticas de ensino e formação profissionais, bem como sobre investigação neste domínio.

Europe 123  
GR-570 01 Thessaloniki (Pylea)

Endereço postal:  
PO Box 22427  
GR-551 02 Thessaloniki

Tel. (30) 310 490 111  
Fax (30) 310 490 020  
Correio electrónico: [info@cedefop.eu.int](mailto:info@cedefop.eu.int)  
Homepage: [www.cedefop.eu.int](http://www.cedefop.eu.int)  
Sítio web interactivo: [www.trainingvillage.gr](http://www.trainingvillage.gr)

Luis Gomes Centeno  
Ana Leonor Sarmiento  
CIDEDEC (Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos)

**Editado por:**

**Cedefop**

Sarah Elson-Rogers, Sven-Åge Westphalen  
Gestores do projecto

Publicado sob a responsabilidade:  
Johan van Rens, Director  
Stavros Stavrou, Director Adjunto

# Prólogo

Em finais de 1997, o Cedefop lançou um projecto destinado a traçar o perfil do financiamento do sistema de educação e formação profissional (EFP) de cada Estado-Membro da União Europeia. Esses perfis apresentam uma descrição qualitativa dos fluxos de financiamento que percorrem as estruturas de EFP (identificando as fontes de financiamento e os mecanismos de repartição de verbas) e dados quantitativos referentes aos investimentos realizados nos diferentes tipos de formação. Os relatórios encontram-se estruturados em várias secções correspondentes à formação profissional inicial, à formação profissional contínua e à formação para desempregados. Tendo em conta a crescente sobreposição destes tipos de formação, alguns relatórios incluem uma secção suplementar sobre as modalidades de formação combinadas.

Quando o projecto foi lançado, o Cedefop pediu a todos os autores dos relatórios nacionais que seguissem um modelo previamente estabelecido na apresentação dos respectivos sistemas de financiamento da formação. No que diz respeito à formação inicial, contínua e para desempregados, esse modelo de apresentação assentou na seguinte base comum:

- (a) descrição dos aspectos económicos, políticos, jurídicos e administrativos do financiamento do sistema de EFP;
- (b) definição dos diferentes tipos de formação de acordo com a situação nacional;
- (c) identificação das fontes de financiamento (por ex. governo central, regional/local, entidades empregadoras, indivíduos, etc.);
- (d) explicação dos mecanismos de repartição de verbas;
- (e) discriminação das despesas efectuadas ao longo de 10 anos (1986-96 ou de anos mais recentes para os quais existam dados disponíveis);
- (f) conclusão e discussão das tendências e perspectivas relacionadas com o financiamento do sistema de EFP.

Os autores foram instados a distinguir, sempre que possível, as fontes de financiamento privadas das públicas e as directas das indirectas, bem como a identificar o financiamento proveniente de capital e receitas. Foi-lhes igualmente pedido que apresentassem um esquema de repartição das despesas, cobrindo um período de 10 anos, em função das diferentes fontes de financiamento e dos diferentes tipos de formação.

Embora a utilização de uma estrutura comum para todos os relatórios permita estabelecer comparações mais alargadas entre os diversos sistemas e facilite as referências cruzadas entre os relatórios, não permite estabelecer comparações pormenorizadas a nível transnacional. Assim, reconheceu-se, logo no início deste projecto, que não seria possível elaborar relatórios comparáveis, por várias razões. Entre estas razões, destacam-se as relacionadas com:

- (a) as definições do conceito formação: o significado de formação inicial, contínua e para desempregados varia consoante os países onde são ministradas. Embora uma definição

"comum" para todos os tipos de formação facilitasse o estabelecimento de comparações, tornaria mais complicado o processo de recolha e apresentação de dados. Por esta razão, cada autor foi instruído no sentido de utilizar uma definição baseada no contexto do seu próprio país.

- (b) os dados: a obtenção de dados comparativos é dificultada por uma série de obstáculos, entre os quais: a ausência de definições comuns, a existência de procedimentos nacionais diferentes de contabilização e as dificuldades em identificar o tipo de despesas sempre que existem fontes de financiamento diferentes e as estimativas são baseadas em inquéritos. Entre os obstáculos mais específicos, incluem-se a dificuldade em compilar os dados quando o financiamento é descentralizado e em calcular o investimento proveniente das fontes indirectas.

Uma série de obstáculos relativamente a parâmetros comuns mais básicos foi ainda surgindo à medida que os trabalhos se desenvolviam. Entre estes obstáculos, incluem-se:

- (a) a ausência de definições de formação e a existência de uma sobreposição cada vez maior entre os vários tipos tradicionais de formação. Em determinados países, a divisão entre os diferentes tipos de formação não é tão marcada como noutros. Isto significa que alguns autores tiveram de efectuar algumas divisões artificiais, por exemplo, entre a formação académica e a formação profissional. Embora esta sobreposição possa ser, em parte, o resultado de uma política global de nivelção das bases de avaliação, coloca algumas dificuldades ao nível da desagregação de dados, dificultando a identificação das despesas efectuadas com a vertente profissional da formação. A educação e formação ao longo da vida também tem implicações na criação de estruturas de formação mais coerentes que abrangem uma gama mais alargada de actividades educativas. É muitas vezes difícil identificar e quantificar as despesas com as acções de formação que decorrem fora da estrutura formal de ensino;
- (b) a complexidade das estruturas de financiamento da formação em termos de número de fontes e de mecanismos de financiamento da EFP. Por exemplo, as despesas com os mecanismos indirectos de incentivo à procura de formação, tais como os incentivos fiscais, são muitas vezes difíceis de quantificar. Esta complexidade assume proporções ainda mais significativas nos países onde não existe uma estrutura de formação comum a nível nacional, ou seja, onde os governos locais têm autonomia em matéria de financiamento da formação.
- (c) as várias reformas recentemente efectuadas ao nível do financiamento do sistema de EFP dificultam a comparação dos dados ao longo do tempo em cada Estado-Membro. Além disso, devido ao facto de muitas destas reformas serem recentes, não existe, muitas vezes, uma avaliação rigorosa de acordo com critérios de eficiência, eficácia e equidade.

Não foi possível encontrar uma fórmula ideal para a definição de critérios comuns que servissem de base à estrutura desta série de relatórios. Foi antes necessário encontrar um ponto de equilíbrio que permitisse apresentar uma estrutura comum, reflectindo igualmente as variações ao nível de cada sistema de formação nacional. Não obstante, esta primeira série de

perfis deverá ser útil para evidenciar muitas das complexidades do sistema e dos mecanismos de financiamento da educação e formação profissional em toda a União Europeia. Esperamos que estes perfis sejam para si suficientemente elucidativos e aguardamos os seus comentários.

Gostaríamos de agradecer a Luís Gomes Centeno e a Ana Leonor Sarmiento do CIDEC (Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos), que prepararam o presente perfil do financiamento do sistema de educação e formação profissional em Portugal.

Sarah Elson-Rogers/Sven-Åge Westphalen  
Gestores de Projecto  
ser@cedefop.gr

Stavros Stavrou  
Director Adjunto, Cedefop



## Prefácio dos autores

O presente relatório diz respeito ao financiamento da educação e formação profissional (EFP) em Portugal. As várias actividades de EFP foram divididas em formação inicial, formação contínua e formação para desempregados, embora, como o veremos adiante, estas distinções não sejam muito claras no contexto português. A descrição abrange os programas lançados até ao final de 2000, sendo os dados mais recentes do relatório referentes a 1998 e 1999. Por razões relacionadas com os dados disponíveis, o relatório centra-se em primeiro lugar na formação co-financiada pelo Fundo Social Europeu (FSE), que representa a maior parte das acções formais de EFP. Dada a complexidade do financiamento da EFP no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), muitos dos dados de financiamento são apresentados no capítulo relativo aos aspectos gerais. Sempre que possível, os dados foram ajustados por forma a ter em conta o financiamento de acções direccionadas para grupos-alvo diferentes.

Neste relatório, entende-se por formação profissional inicial (FPI) a formação para pessoas que concluíram a escolaridade obrigatória, normalmente com mais de 16 anos de idade. A FPI pode ser ministrada em escolas públicas ou privadas, centros de formação oficialmente reconhecidos (públicos ou privados) ou nas empresas (por exemplo, no âmbito do sistema de aprendizagem). A formação profissional de candidatos ao primeiro emprego é também considerada parte integrante da FPI. A formação profissional contínua (FPC) abrange as actividades de EFP destinadas àqueles que já se encontram inseridos no mercado de trabalho, podendo ainda incluir alguns desempregados ou candidatos ao primeiro emprego. A formação profissional para desempregados (FPD) inclui programas especificamente direccionados para os desempregados de longa duração e para os grupos com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho.

O sistema português de EFP pode ser dividido em quatro esferas de actividade principais: as actividades de formação inseridas no sistema educativo (FPI), as actividades de formação destinadas a ajustar as competências ao mercado de trabalho (todos os tipos de formação), os programas sectoriais (por ex. FPI/FPC nos sectores da agricultura, pescas, indústria, saúde e turismo, etc.) e a formação na empresa (maioritariamente FPI e FPC, embora também sejam ministradas acções de FPD e programas direccionados para os grupos mais desfavorecidos).

O leitor deverá ter em conta algumas particularidades do sistema de formação português ou, pelo menos, os seguintes aspectos mencionados no relatório:

- o FSE desempenha um papel importante no financiamento das actividades de EFP;
- a EFP não é sujeita a nenhum regime fiscal ou de subvenção específico (além do regime de financiamento através de verbas do FSE). O investimento é tratado como qualquer outro encargo, sendo os escassos e superficiais inquéritos os únicos instrumentos que permitem obter dados sobre o financiamento;
- no plano da oferta, a formação não obedece a uma estrutura especializada, uma vez que quase todas as entidades formadoras podem ministrar todos os tipos de formação (inicial, contínua, formação para desempregados ou modalidades mistas).

No que diz respeito à primeira característica acima apresentada, importa esclarecer que os dados do relatório dizem essencialmente respeito à formação co-financiada pelo FSE. Determinadas actividades de formação (principalmente no domínio da FPC) não podem ser contabilizadas de forma rigorosa. Em relação à segunda característica, a formação na empresa refere-se principalmente à formação no posto de trabalho para o desempenho de tarefas simples. A sociedade portuguesa é especialmente receptiva à partilha de experiências como forma de aquisição de conhecimentos.

A estrutura do sistema formal de EFP associada ao reduzido nível de escolaridade de grande parte da população cria dificuldades adicionais na identificação de grupos-alvo específicos. Além disso, desde a maior entidade formadora (IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional) aos mais pequenos organismos privados, as acções de formação variam quer em termos de grupos-alvo (nos quais se baseia a estrutura deste relatório), quer em termos de conteúdos curriculares. No mesmo curso, os formandos podem receber formação através de programas de FPI, FPC ou FPD. Isto significa que descrever a estrutura de financiamento com base nos grupos-alvo já é, por si só, uma tarefa complexa, embora, em termos de recolha de dados, a repartição das verbas de financiamento pelos diferentes tipos de formação seja suficientemente precisa devido ao sistema de recenseamento do FSE.

Do ponto de vista legal, apenas podem ser distinguidas as estruturas de FPI, FPC e de formação especial para desempregados, uma vez que só estas têm um carácter jurídico específico. É de referir, no entanto, que os regulamentos do FSE são igualmente importantes para o sistema de EFP, tendo em conta o peso desta fonte de financiamento.

Por ser a primeira vez que um relatório desta natureza é elaborado em Portugal, deparámo-nos com algumas dificuldades inesperadas em relação à estrutura comum proposta pelo Cedefop para a apresentação desta série de relatórios. Uma das principais dificuldades prendeu-se com a recolha de dados fiáveis e actualizados sobre o financiamento das actividades de EFP. Apesar de tudo, esperamos que este relatório seja útil para a compreensão do sistema de financiamento durante o período em causa e que a estrutura por vezes confusa do sistema se torne mais clara para o observador estrangeiro.

Não poderíamos deixar de agradecer a Sarah Elson-Rogers o contributo prestado na resolução de problemas e a organização de um relatório que fosse perceptível para um leitor estrangeiro. Evidentemente, quaisquer correcções são única e exclusivamente da responsabilidade dos autores. Gostaríamos também de agradecer o apoio prestado pelos nossos colegas do CIDEC, Carlos Guerreiro, Pedro Benodis e Ana Costa.

A taxa de câmbio utilizada neste relatório é 1 euro = 200,482 PTE.

Luis Gomes Centeno  
Ana Leonor Sarmento  
CIDEC - Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

# Índice

Prólogo .....	6
Prefácio dos autores .....	9
Índice.....	11
Lista de quadros e figuras .....	13
1. Introdução.....	17
1.1. Contexto económico: desenvolvimentos económicos recentes .....	17
1.1.1. Crescimento do produto interno bruto (PIB) .....	17
1.1.2. Inflação.....	19
1.1.3. Dívida pública .....	19
1.1.4. Emprego .....	20
1.1.5. Desemprego.....	21
1.1.6. Desemprego de longa duração .....	23
1.1.7. Níveis de educação da população activa.....	24
1.2. Contexto político.....	25
1.3. Enquadramento legal .....	26
1.3.1. Aspectos gerais .....	26
1.3.2. Um sistema de educação e formação profissional dividido .....	27
1.3.3. A EFP inserida no sistema educativo.....	27
1.3.4. A formação profissional inserida no mercado de trabalho.....	28
1.4. Contexto administrativo.....	29
1.5. Sistema de financiamento da EFP em Portugal .....	34
1.5.1. Financiamento privado da EFP .....	35
1.5.2. Financiamento público da EFP .....	35
1.5.3. Co-financiamento da EFP através do FSE.....	36
1.5.4. Quadro Comunitário de Apoio 1994-99 .....	39
1.5.5. Quadro Comunitário de Apoio 2000-06 .....	42
2. Formação profissional inicial (FPI).....	45
2.1. Aspectos gerais .....	45
2.1.1. A FPI inserida no sistema educativo.....	46
2.1.2. A FPI inserida no mercado de trabalho.....	49
2.1.2.1. Cursos de qualificação inicial .....	49
2.1.2.2. Cursos de aprendizagem.....	49
2.1.3. Outros programas de formação profissional inicial .....	50

2.2.	Fontes de financiamento da FPI.....	51
2.2.1.	Financiamento comunitário.....	52
2.2.2.	Financiamento público.....	52
2.2.3.	Níveis de participação e financiamento na educação e formação profissional inicial.....	54
2.3.	Mecanismos de repartição de verbas.....	56
2.3.1.	A FPI ministrada em estabelecimentos de ensino do sistema educativo.....	56
2.3.2.	Escolas profissionais (sob a alçada do Ministério da Educação).....	56
2.3.3.	Sistema de aprendizagem.....	57
2.3.4.	Outros programas de formação profissional inicial.....	59
2.4.	Conclusões.....	59
3.	Formação profissional contínua (FPC).....	61
3.1.	Aspectos gerais.....	61
3.2.	Fontes de financiamento da FPC.....	64
3.3.	Mecanismos de repartição de verbas.....	65
3.4.	Níveis totais de financiamento da FPC.....	67
3.5.	Conclusões.....	69
4.	Formação profissional para desempregados.....	71
4.1.	Aspectos gerais.....	71
4.2.	Medidas de formação para desempregados.....	72
4.2.1.	Fontes de financiamento.....	73
4.2.2.	Níveis totais de financiamento dos programas de formação para desempregados.....	74
4.3.	Outras medidas de formação destinadas a promover a inserção social.....	76
4.3.1.	Fontes de financiamento.....	77
4.3.2.	Níveis totais de financiamento das medidas de formação destinadas a promover a inserção social.....	78
4.4.	Conclusões.....	80
5.	O futuro do financiamento: tendências e perspectivas.....	82
	Lista de acrónimos.....	86
	Anexo 1: Disposições legais.....	88
	Bibliografia.....	90

# Lista de quadros e figuras

## Quadros

Quadro 1	Crescimento do PIB, a preços de mercado (1986-99) .....	17
Quadro 2	Crescimento do PIB per capita (1986-99) .....	18
Quadro 3	Taxas de inflação (1986-99) .....	19
Quadro 4	Dívida pública (1986-98).....	20
Quadro 5	Emprego (1986-99).....	21
Quadro 6	Desemprego (1986-99) .....	22
Quadro 7	Desemprego de longa duração (1989-98).....	23
Quadro 8	Percentagem da mão-de-obra total por nível de educação (1985-97) .....	24
Quadro 9	Principais organismos envolvidos no sistema de EFP português .....	29
Quadro 10	Número de formandos em acções de formação co-financiadas pelo FSE.....	37
Quadro 11	Custos totais das acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE.....	38
Quadro 12	Repartição dos custos totais das acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE .....	38
Quadro 13	Proporção dos custos totais da EFP co-financiada pelo FSE, por fonte de financiamento.....	39
Quadro 14	Programas e medidas operacionais co-financiados pelo FSE no âmbito do QCA II (1994-99) .....	39
Quadro 15	Verbas do FSE para o período de 1994-99, por eixo prioritário e programa operacional.....	42
Quadro 16	Repartição das verbas do FSE por Eixo prioritário do QCA III (2000-06).....	43
Quadro 17	Repartição das verbas do FSE por programa operacional, no âmbito do QCA III (2000-06).....	44
Quadro 18	Percursos de FPI, financiamento e entidades formadoras .....	45
Quadro 19	Número de formandos inscritos e % da participação total na FPI co-financiada pelo FSE.....	46
Quadro 20	Formandos por tipo de FPI ministrada no âmbito do sistema educativo, em 1998/99 .....	48
Quadro 21	Fontes de financiamento da FPI.....	51
Quadro 22	Número de formandos inscritos em acções de FPI co-financiadas pelo FSE, por área de formação.....	53
Quadro 23	Financiamento da FPI, por área de educação/formação e por nível de despesa per capita .....	55

Quadro 24	Número de formandos em acções de FPC apoiadas pelo FSE (incluindo adultos desempregados).....	64
Quadro 25	Fontes de financiamento da FPC .....	64
Quadro 26	Número e percentagem de formandos em acções de FPC co-financiadas pelo FSE, por sector.....	67
Quadro 27	Financiamento da FPC, por sector e por nível de despesa per capita.....	68
Quadro 28	Número de participantes em programas de formação para desempregados.....	72
Quadro 29	Fontes de financiamento dos programas de formação para desempregados .....	73
Quadro 30	Participantes em programas de formação para desempregados.....	74
Quadro 31	Financiamento da formação para desempregados, por programa.....	75
Quadro 32	Participação em medidas de formação destinadas a promover a inserção social.....	76
Quadro 33	Fontes de financiamento de outras medidas de formação destinadas a promover a inserção social .....	77
Quadro 34	Participação em medidas de formação financiadas pelo FSE e destinadas a promover a inserção social (1996-98) .....	78
Quadro 35	Nível de financiamento de medidas de formação financiadas pelo FSE e destinadas a promover a inserção social (1996-98).....	79
Quadro 36	Financiamento total das actividades de EFP.....	82

## **Figuras**

Figura 1	Crescimento do PIB per capita (1986-99) .....	18
Figura 2	Taxas de inflação (1986-99) .....	19
Figura 3	Dívida pública (% do PIB: 1986-98).....	20
Figura 4	Evolução anual das taxas de emprego (1987-99) .....	21
Figura 5	Taxa de desemprego (1986-99) .....	22
Figura 6	Percentagem do desemprego de longa duração em relação ao desemprego total (1989-98) .....	23
Figura 7	Percentagem da mão-de-obra total por nível de educação (1985-97) .....	24
Figura 8	Gestão dos programas de formação profissional co-financiados pelo FSE.....	34
Figura 9	Canais de financiamento da educação e formação profissional .....	37
Figura 10	Financiamento comunitário em relação ao nível total de financiamento .....	41
Figura 11	Fontes de financiamento da FPI relativamente aos programas co-financiados pelo FSE, em 1998.....	51

Figura 12	Gestão dos fundos destinados à FPI em escolas profissionais.....	57
Figura 13	Processo de candidatura para os programas de aprendizagem .....	58
Figura 14	Repartição das fontes de financiamento dos programas de FPC co-financiados pelo FSE, em 1998 .....	65
Figura 15	Repartição das fontes de financiamento dos programas de formação co-financiados pelo FSE, em 1998 .....	74
Figura 16	Fontes de financiamento dos programas de formação co-financiados pelo FSE e destinados a promover a inserção social, em 1998 .....	78





# 1. Introdução

## 1.1. Contexto económico: desenvolvimentos económicos recentes

### 1.1.1. Crescimento do produto interno bruto (PIB)

Durante a segunda metade dos anos 80, Portugal registou uma taxa de crescimento acentuada quer ao nível do PIB nominal quer ao nível do PIB real: em 1989, os valores elevavam-se, respectivamente, a 20,4% e a 7%. No início dos anos 90, Portugal sofreu os efeitos da recessão mundial, o que levou a um crescimento real do PIB de apenas 0,3% em 1992 e a um valor negativo (-1,3%) em 1993. Desde 1994, as taxas de crescimento real têm-se mantido entre 3 e 4%. Esta evolução está patente no quadro abaixo representado.

*Quadro 1 Crescimento do PIB, a preços de mercado (1986-99)*

PIB preços de mercado/ano	Milhares de milhões de PTE	Milhares de milhões de EUR	Taxa de crescimento (%)	Deflacionador (%)	Taxa de crescimento real (%)	Índice TCR
1986	5 062	25,3	-	15,7	-	100
1987	5 928	29,6	17,1	11,4	5,7	106
1988	6 956	34,7	17,3	11,5	5,8	112
1989	8 372	41,8	20,4	13,3	7,0	120
1990	9 855	49,2	17,7	14,5	3,2	124
1991	11 315	56,4	14,8	13,6	1,2	125
1992	12 758	63,6	12,8	12,5	0,3	126
1993	13 463	67,2	5,5	6,8	-1,3	124
1994	14 628	73,0	8,7	5,0	3,7	128
1995	15 817	79,0	8,1	5,0	3,1	132
1996	16 830	84,0	6,4	2,8	3,6	137
1997	17 991	89,7	6,9	3,1	3,8	142
1998	19 502	97,3	8,4	4,5	3,9	148
1999 (*)	n/d	n/d	n/d	n/d	3,1	153

(\*) Estimativas.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE), Banco de Portugal (BP) e UE.

**Quadro 2** Crescimento do PIB per capita (1986-99)

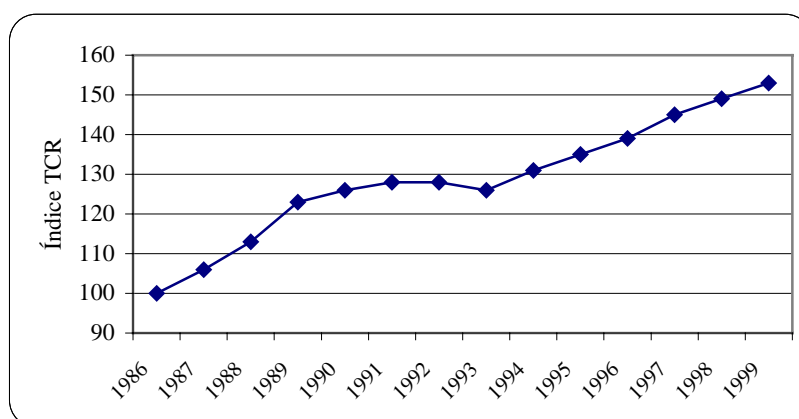
PIB per capita/ano	Milhares de PTE	Milhares de EUR	Taxa de crescimento (%)	Taxa de crescimento real (%)	Índice TCR
1986	506	2,5	-	-	100
1987	594	3,0	17,4	6,0	106
1988	594	3,5	17,6	6,1	113
1989	855	4,3	22,3	9,0	123
1990	1 005	5,0	17,6	3,1	126
1991	1 153	5,8	14,7	1,2	128
1992	1 298	6,5	12,6	0,1	128
1993	1 368	6,8	5,4	-1,4	126
1994	1 487	7,4	8,7	3,7	131
1995	1 606	8,0	8,0	3,0	135
1996	1 706	8,5	6,2	3,4	139
1997	1 821	9,1	6,8	3,7	145
1998	1 957	9,8	7,4	2,9	149
1999 (*)	n/d	n/d	n/d	2,7	153

(\*) Estimativas.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE), Banco de Portugal (BP) e UE/INE.

Em 1986, o valor do PIB *per capita* rondava os 2500 euros (preços correntes) e, em 1998, situava-se já nos 10 000 euros. Este extraordinário aumento resultou do crescimento positivo do PIB (ver quadro 1) e foi acompanhado por um nível populacional constante (cerca de 10 milhões de habitantes). O nível de crescimento real registou também valores significativos: em 1998, a taxa de crescimento real (TCR) era 149 (1986 = 100).

**Figura 1** Crescimento do PIB per capita (1986-99)



### 1.1.2. Inflação

A adopção de uma política monetária rigorosa (em meados dos anos 80) e as elevadas taxas de juros reais (nos finais dos anos 80, início dos anos 90) conduziram a uma redução das taxas de inflação. Em 1997, a inflação média anual era inferior a 2%, e em 1998, situava-se nos 2,4% (menos 0,3% que os 2,7% indicados como referência no Tratado de Maastricht). Os dados de 1999 sugerem uma taxa de 2,8% e uma ligeira subida que se tem vindo a registar desde 1997.

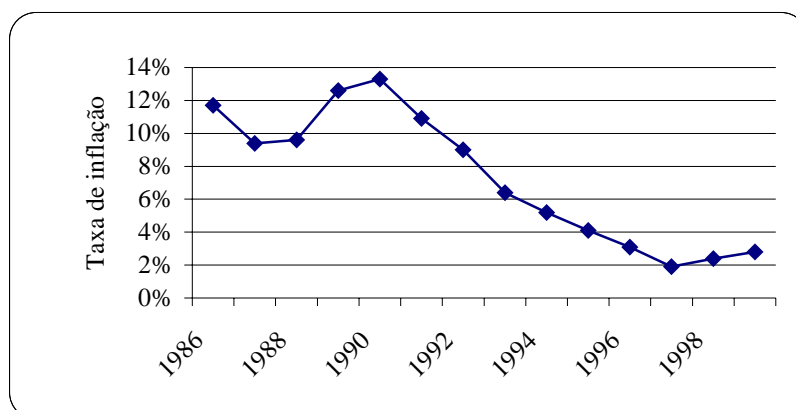
*Quadro 3 Taxas de inflação (1986-99)*

Inflação/ ano	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (*)
Taxa média de crescimento anual	11,7%	9,4%	9,6%	12,6%	13,3%	10,9%	9,0%	6,4%	5,2%	4,1%	3,1%	1,9%	2,4%	2,8%

(\*) Taxa média de crescimento entre Setembro de 1998 e Setembro de 1999.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE) e Banco de Portugal.

*Figura 2 Taxas de inflação (1986-99)*



### 1.1.3. Dívida pública

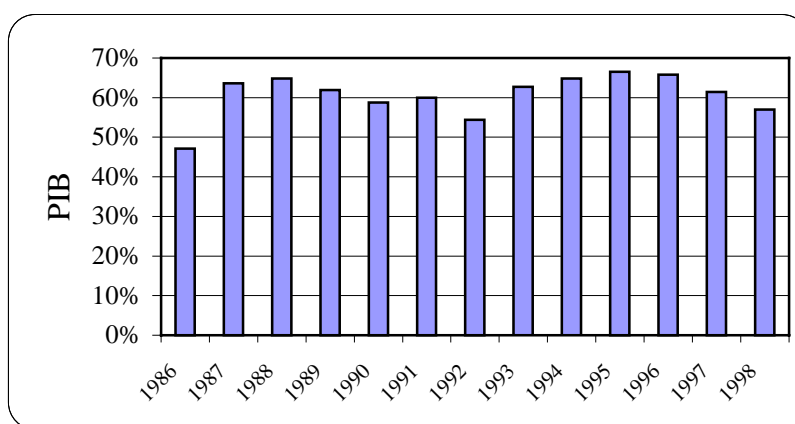
Entre 1987 e 1992, verificou-se uma ligeira descida ao nível da dívida pública, em percentagem do PIB. A taxa de crescimento real foi negativa em 1990 e 1992. De 1993 a 1996, a dívida pública aumentou, apesar de, nos últimos dois anos, se terem verificado resultados negativos.

**Quadro 4 Dívida pública (1986-98)**

Dívida pública/ano	Milhares de milhões de PTE	Milhares de milhões de EUR	% do PIB	Taxa de crescimento (%)	Taxa de crescimento real (%)
1986	2 383	11,9	47,1	-	-
1987	3 770	18,8	63,6	58,2	46,8
1988	4 506	22,5	64,8	19,5	8,0
1989	5 179	25,8	61,9	14,9	1,6
1990	5 792	28,9	58,8	11,8	-2,6
1991	6 789	33,9	60,0	17,2	3,6
1992	6 946	34,7	54,4	2,3	-10,2
1993	8 441	42,1	62,7	21,5	14,7
1994	9 477	47,3	64,8	12,3	7,3
1995	10 523	52,5	66,5	11,0	6,0
1996	11 078	55,3	65,8	5,3	2,5
1997	11 047	55,1	61,4	-0,3	-3,4
1998	11 116	55,5	57,0	0,06	-3,9

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE) e Banco de Portugal.

**Figura 3 Dívida pública (% do PIB: 1986-98)**



#### 1.1.4. Emprego

Em 1999, Portugal contava mais 800 mil trabalhadores do que em 1986. Entre 1990 e 1999, a evolução anual ao nível das taxas de emprego foi positiva, tendo 1998 sido o ano em que se verificou o maior crescimento. A taxa de emprego reflecte esta tendência, tendo passado de 90%, em 1986, para 96% em 1999. A taxa de emprego feminino registou um aumento similar, tendo passado de 90%, em 1986, para 95% em 1999. A participação feminina no mercado de trabalho aumentou de 40%, em 1986, para quase 45% em 1999. No que diz respeito à proporção de jovens empregados (grupo etário dos 15 aos 24 anos de idade), a situação foi inversa: em comparação com os 19% registados em 1990, em 1999, os jovens

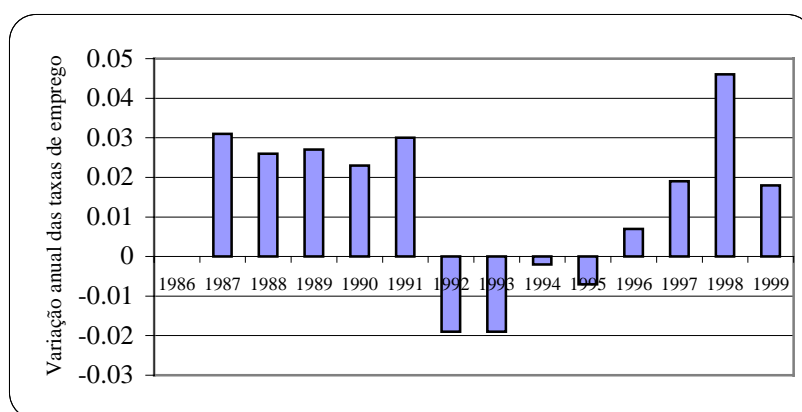
empregados passaram a representar apenas 14% da totalidade de trabalhadores, embora se tenha registado uma ligeira subida a partir de 1997.

*Quadro 5 Emprego (1986-99)*

	Emprego (milhões)	Evolução anual da taxa de emprego (%)	Taxa de emprego (%)	Taxa de emprego feminino (%)	Proporção de mulheres no mercado de trabalho (%)	Taxa de emprego juvenil (15-24) (%)	Proporção de jovens (15-24) no mercado de trabalho (%)
1986	4 045	-	90,3	89,5	40,4	n/d	n/d
1987	4 171	3,1	91,3	90,5	41,3	n/d	n/d
1988	4 280	2,6	92,7	92,0	42,0	n/d	n/d
1989	4 395	2,7	94,0	91,1	41,9	n/d	n/d
1990	4 496	2,3	94,5	96,7	44,5	88,0	19,1
1991	4 631	3,0	95,2	93,1	43,3	89,6	17,4
1992	4 543	-1,9	95,9	95,1	43,9	90,0	15,4
1993	4 458	-1,9	94,5	93,5	44,2	87,3	14,1
1994	4 449	-0,2	94,0	93,9	44,4	65,3	13,6
1995	4 416	-0,7	92,9	91,9	44,6	83,8	12,7
1996	4 445	0,7	92,8	91,8	44,7	83,3	12,4
1997	4 530	1,9	93,3	92,5	44,9	85,2	12,5
1998	4 739	4,6	95,0	93,8	44,5	89,8	14,6
1999	4 825	1,8	95,6	94,4	45,1	91,3	14,2

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

*Figura 4 Evolução anual das taxas de emprego (1987-99)*



### 1.1.5. Desemprego

Portugal apresenta uma taxa de desemprego moderada. Em 1999, 4,4% da população activa (222 mil pessoas) encontrava-se desempregada. Em 1999, as mulheres representavam 52% da totalidade de pessoas desempregadas, em comparação com os 59% registados em 1986. A taxa de desemprego total registou uma descida em quase todos os anos compreendidos entre

1986 e 1992. Entre 1992 e 1997, a taxa de desemprego aumentou. Os dados referentes a 1998 e 1999 apontam para uma nova descida.

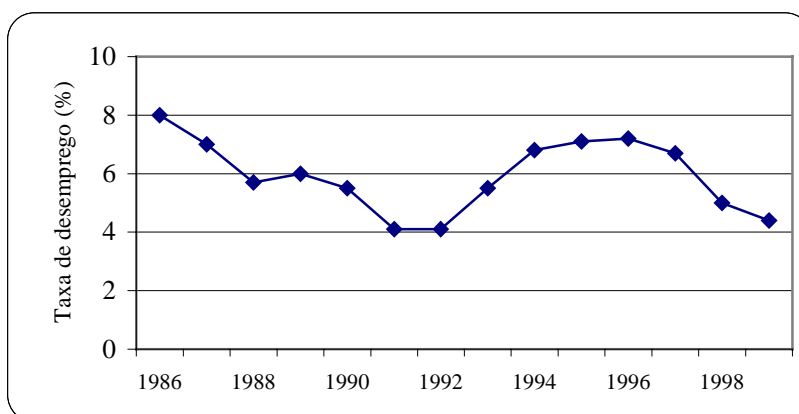
A taxa de desemprego juvenil registou um aumento de 4,8% entre 1990 e 1997, em consequência das crescentes dificuldades em ingressar na vida activa. Contudo, em 1997/1998 e em 1998/1999, assistiu-se a uma redução de 4,6% e 1,2%, respectivamente. Não é possível determinar se esta é uma tendência a curto ou a longo prazo.

*Quadro 6 Desemprego (1986-99)*

	Desemprego	Evolução anual do desemprego (%)	Taxa de desemprego (%)	Taxa de desemprego feminino (%)	Proporção de mulheres no desemprego (%)	Taxa de desemprego juvenil (15-24) (%)	Proporção de jovens (15-24) no desemprego (%)
1986	360 000	-	8,0	11,6	58,6	n/d	51,7
1987	319 000	-11,4	7,0	9,5	56,4	n/d	51,1
1988	262 000	-17,9	5,7	8,0	59,5	n/d	49,6
1989	281 000	7,1	6,0	8,9	63,8	n/d	39,5
1990	260 000	-7,3	5,5	7,9	62,7	10,0	37,4
1991	199 000	-23,7	4,1	5,8	62,4	9,0	40,7
1992	194 000	-2,3	4,1	4,9	53,3	10,0	40,3
1993	258 000	32,7	5,5	6,5	53,4	12,7	35,6
1994	324 000	25,7	6,8	8,0	51,9	14,7	32,2
1995	338 000	4,5	7,1	8,1	51,0	16,2	31,9
1996	344 000	1,6	7,2	8,2	51,4	16,7	32,0
1997	324 000	-5,8	6,7	7,5	51,1	14,8	30,4
1998	248 000	-23,5	5,0	6,2	56,6	10,2	31,7
1999	222 000	-10,6	4,4	5,1	52,2	8,7	29,6

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

*Figura 5 Taxa de desemprego (1986-99)*



### 1.1.6. Desemprego de longa duração

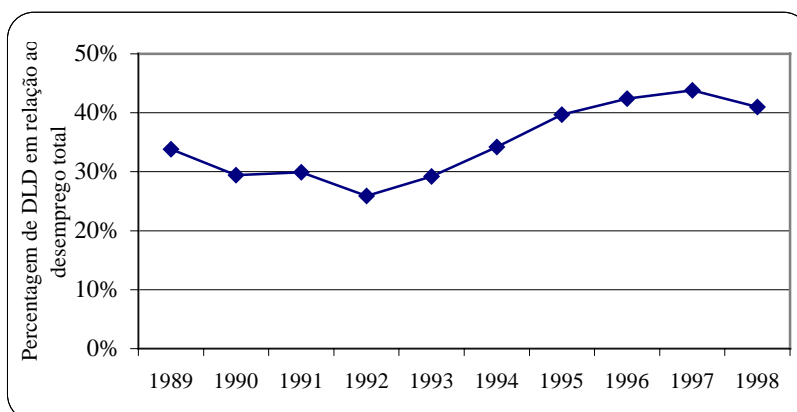
O desemprego é considerado de longa duração quando uma pessoa se encontra desempregada há, pelo menos, um ano. Quase 41% da totalidade de desempregados se insere nesta categoria, o que evidencia a natureza estrutural do desemprego. As mulheres representam 52% da taxa de desemprego total, embora esta percentagem tenha tendência a diminuir (passou-se de 68,6%, em 1989, para 51,8% em 1997).

Quadro 7 Desemprego de longa duração (1989-98)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Desemprego de longa duração (DLD)	95 000	76 000	59 000	50 000	75 000	111 000	134 000	146 000	142 000	102 000
Evolução anual do DLD	-	-19,5%	-22,3%	-15,4%	49,8%	47,1%	21,4%	8,6%	-2,7%	-28,3%
Percentagem do DLD em relação ao desemprego total	33,8%	29,4%	29,9%	25,9%	29,2%	34,2%	39,7%	42,4%	43,8%	41,0%
Taxa de DLD feminino	36,3%	31,1%	32,9%	27,9%	31,3%	35,5%	41,1%	43,0%	44,4%	n/a
Percentagem de mulheres afectadas pelo DLD	68,6%	66,4%	68,7%	57,6%	57,2%	53,9%	52,8%	52,1%	51,8%	n/a

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

Figura 6 Percentagem do desemprego de longa duração em relação ao desemprego total (1989-98)



### 1.1.7. Níveis de educação da população activa

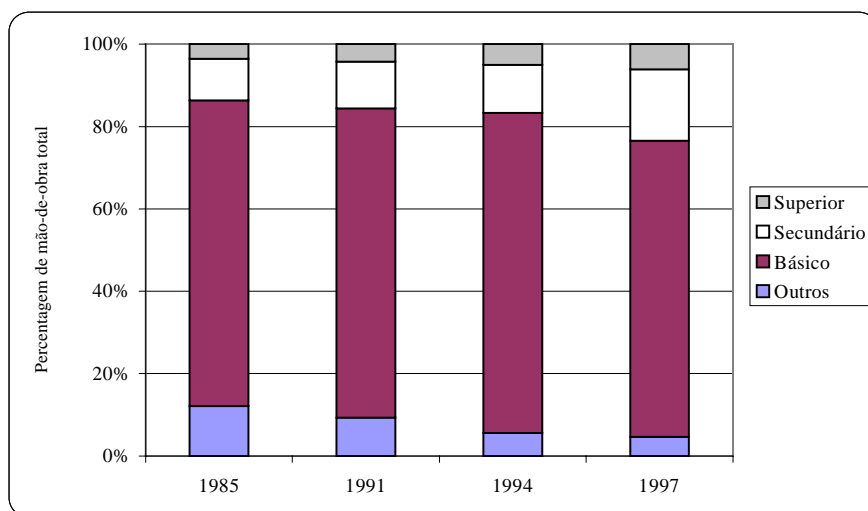
O nível básico abrange os trabalhadores com ou sem certificado de conclusão da escolaridade obrigatória (nove anos). O nível secundário abrange os trabalhadores que completaram o ensino secundário (12 anos) e o nível superior representa a percentagem de trabalhadores que possui um diploma de estudos superiores (depois de terem concluído um curso superior de dois a seis anos).

Quadro 8 Percentagem da mão-de-obra total por nível de educação (1985-97)

Nível de educação/ano	1985	1991	1994	1997
Básico	74,2	75,1	77,7	72,0
Secundário	10,2	11,4	11,7	17,3
Superior	3,5	4,2	5,0	6,1

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Figura 7 Percentagem da mão-de-obra total por nível de educação (1985-97)



Em 1997, quase três quartos da totalidade da mão-de-obra tinham apenas completado (ou quase) o ensino básico (72%). Os trabalhadores que tinham completado o ensino secundário ou superior constituíam uma pequena, embora crescente, fracção. Entre 1985 e 1997, a percentagem de trabalhadores que possuíam um diploma do ensino secundário aumentou de 10,2 para 17,3%. A percentagem de trabalhadores com diploma de estudos superiores também aumentou, no mesmo período, de 3,5 para 6,1%.



## 1.2. Contexto político

Do ponto de vista político, os últimos 12 anos em Portugal foram um período muito importante para o desenvolvimento das actividades de EFP. Com a entrada na União Europeia, em 1986, Portugal passou a poder contar com o importante apoio financeiro do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o que lhe permitiu desenvolver um sistema de EFP bem direccionado.

O aparecimento de um leque mais alargado de actividades de EFP trouxe grandes mudanças ao sistema português de educação e formação profissional, permitindo um alargamento deste para níveis nunca antes alcançados e a possibilidade de dar início e a um regime de inovação eficaz e convergente. O sistema educativo sofreu algumas alterações, nomeadamente com o prolongamento da escolaridade obrigatória para nove anos (com efeitos a partir de 1986). O número de cursos secundários, integrados no ensino regular ou profissional, bem como o número de cursos superiores, aumentou, originando também um forte aumento no número de alunos e diplomados.

Outro factor que importa realçar é a estabilidade política alcançada por Portugal em 1987, em comparação com os anos que se sucederam à revolução de 1974. Esta estabilidade criou um ambiente propício ao desenvolvimento e implementação de políticas coerentes, tendo em conta todo o leque de opções políticas e recursos financeiros.

De 1987 a 1995, o Partido Social Democrata (PSD), um partido de centro-direita, deteve a maioria parlamentar e, em Novembro de 1995, o Partido Socialista (PS), de centro-esquerda, venceu as eleições e formou governo. O governo PSD teve um papel fundamental na implantação do sistema nacional de EFP, ao remodelar o órgão administrativo responsável pela condução das políticas de formação e emprego: o Instituto do Emprego e Formação Profissional - IEFP<sup>(1)</sup>. A remodelação permitiu alargar a estrutura de EFP e desenvolver uma rede de centros de formação profissional públicos e semi-públicos. Isso levou, por seu turno, a um impressionante aumento ao nível da oferta de acções de formação e do número de formandos. Sob o governo PS, assistiu-se a uma importante mudança nas políticas de EFP, reflectindo uma maior preocupação com o emprego, a educação e a competitividade económica. No que diz respeito ao financiamento do sistema de EFP, devido à influência contínua das verbas (através do FSE) e normas comunitárias, não se registaram alterações de monta durante a década passada.

O facto de um grande número de formandos ter acesso às acções de EFP e o desenvolvimento de uma vasta rede de instituições de formação levou a que a sociedade portuguesa percebesse melhor o valor da formação profissional. Importa salientar que, por tradição, o desenvolvimento tecnológico e económico de Portugal assentava forte e convictamente na formação no posto de trabalho (aprendizagem pela prática).

---

<sup>(1)</sup> Ver ponto 1.4 para mais informações sobre as funções desempenhadas por este organismo.

Todas as políticas económicas desenvolvidas neste período salientavam a necessidade de utilizar a EFP como instrumento-chave do processo de recuperação que Portugal teve de empreender para se aproximar dos seus parceiros europeus. Os sucessivos governos preocuparam-se principalmente em criar estratégias de investimento na EFP no âmbito da política de desenvolvimento. Esta preocupação conduziu igualmente ao assumir de um crescente compromisso social para com a EFP. Actualmente, uma das maiores preocupações do Estado português tem sido os níveis bastante reduzidos de qualificação existentes em Portugal, quando comparados com os seus parceiros comunitários.

## **1.3. Enquadramento legal**

### **1.3.1. Aspectos gerais**

No âmbito dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República Portuguesa, a alínea c) do n.º 2 do artigo 58º confere ao Estado o dever de promover, entre outras coisas, a valorização profissional dos trabalhadores como forma de estes exercerem o seu direito ao trabalho. A responsabilização do Estado pela formação profissional assenta no princípio da igualdade de oportunidades e na transposição dos obstáculos relacionados com o emprego, gerados pelo défice de formação profissional e técnica. São dois os objectivos a alcançar: em primeiro lugar, facilitar o acesso ao emprego e, em segundo lugar, facilitar a adaptação a novas técnicas de trabalho e incentivar a evolução ao nível profissional.

Em Outubro de 1980, foram promulgados dois decretos-lei que estabelecem os princípios gerais do emprego, bem como o quadro de aplicação de medidas relativas à promoção do emprego. Ambos os diplomas tinham por objectivo a criação de postos de trabalho e a sua manutenção pelos trabalhadores (Decretos-Lei n.º 444/80 e n.º 445/80, ambos de 4 de Outubro de 1980). Um vasto leque de medidas foi adoptado no âmbito deste quadro legal. O enquadramento legal da política de emprego foi redefinido pelo Decreto-Lei n.º 132/99 (21 de Abril de 1999). Entre outros objectivos, este diploma veio reforçar o princípio da promoção do acesso à formação profissional inicial e ao longo da vida.

No seguimento dos compromissos em matéria de emprego assumidos, perante a União Europeia, pelo Estado português através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/98 (6 de Maio de 1998), foi aprovado, revisto e actualizado o Plano Nacional de Emprego, por forma a adequar-se aos anos 1999 e 2000. Neste novo quadro legal, a promoção das qualificações de base e profissionais surge integrada nas políticas de emprego.

### **1.3.2. Um sistema de educação e formação profissional dividido**

O quadro legal da formação profissional foi definido no Decreto-Lei n.º 401/91 (16 de Outubro de 1991). Este diploma regulamenta as acções de formação profissional integradas quer no sistema educativo quer no mercado de trabalho. O Ministério da Educação é o principal responsável pela EFP inserida no sistema educativo, enquanto o Ministério do Trabalho e da Solidariedade é responsável pela formação no mercado de trabalho, embora outros ministérios actuem também na promoção da EFP orientada para o colmatar do défice de qualificações ao nível sectorial (agricultura, pescas, indústria, turismo, administração pública, etc.).

Esta orgânica cria uma divisão no sistema de EFP, em que o ensino profissional e a formação profissional são encarados como dois sistemas diferentes, consoante estejam integrados no sistema educativo ou em programas associados ao mercado de trabalho. O quadro legal define os princípios de ligação entre os sistemas, mas não os mecanismos que permitem estabelecer essa ligação.

No que diz respeito ao financiamento da EFP, o Estado é o principal responsável pela atribuição de verbas à formação inicial e à formação para desempregados. O investimento na formação contínua dos trabalhadores é principalmente considerado responsabilidade das entidades empregadoras, embora o Estado possa participar com apoio financeiro e medidas de incentivo. Em termos reais, face ao aumento do número de acções financiadas pelo Estado e ao facto de os empregadores terem acesso a vastos recursos, o investimento privado na formação profissional é considerado reduzido. Os poucos dados disponíveis tornam difícil definir a dimensão exacta do investimento privado na EFP.

### **1.3.3. A EFP inserida no sistema educativo**

No âmbito do sistema educativo, cabe ao Ministério da Educação definir e coordenar a formação profissional, considerada uma modalidade específica de educação integrada no sistema escolar. De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, revista em 1997, todos os indivíduos a partir dos 15 anos de idade têm direito a frequentar cursos de formação profissional, independentemente do nível de qualificações que possuem.

Nesta matéria, o principal papel do Ministério da Educação tem sido contribuir para aumentar a qualidade e a quantidade de escolas profissionais e de cursos profissional. Nos termos do Decreto-Lei n.º 4/98 (de 8 de Janeiro de 1998), o ministério é responsável pelo quadro pedagógico e pelo funcionamento das escolas profissionais que, em regra, são estabelecimentos privados de ensino, dotados de autonomia. As escolas profissionais privadas podem estabelecer contratos-programa com o Estado e receber verbas públicas destinadas a financiar os cursos de formação. O nível de financiamento é determinado através do cálculo do custo efectivo da formação por aluno.

As escolas profissionais públicas são criadas por portaria dos Ministérios das Finanças e da Educação, sendo o seu estatuto equivalente ao das escolas secundárias. Essas escolas são ainda financiadas pelo Orçamento do Estado e por outras fontes públicas de financiamento.

As escolas secundárias integradas no sistema educativo também fornecem cursos orientados para a integração no mercado de trabalho, que incluem uma componente de ensino geral e uma componente de formação profissional que prepara os alunos para o desempenho de uma profissão.

#### **1.3.4. A formação profissional inserida no mercado de trabalho**

O Decreto-Lei n.º 405/91 (16 de Outubro de 1991) estabelece o enquadramento legal da formação profissional inserida no mercado de emprego, que tanto pode ser inicial, como contínua.

O Plano Nacional de Emprego português estabelece como um dos objectivos prioritários da política de emprego melhorar a empregabilidade dos jovens através da formação. Neste contexto, foram fixados, desde 1999, uma série de objectivos no sentido de aumentar a participação dos jovens em acções de formação profissional e tornar a formação mais eficaz em termos de inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Em relação à formação inicial em situação de trabalho, o sistema de aprendizagem foi formalmente criado em 1984, tendo sido reformulado em 1996 através do Decreto-Lei n.º 205/96 (25 de Outubro de 1996). Os cursos de aprendizagem destinam-se aos jovens dos 15 aos 25 anos de idade. É celebrado um contrato de aprendizagem entre o formando e a entidade formadora (que pode ser uma empresa), o qual caduca com a conclusão do curso para que foi celebrado.

O Decreto-Lei n.º 405/91 também estabelece o enquadramento legal específico da formação profissional inserida no mercado de emprego. A coordenação deste tipo de formação é assegurada pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade (através do IIEFP; ver ponto 1.4), em articulação com os restantes ministérios e com a participação dos parceiros sociais. As empresas, o Estado e outras entidades públicas, privadas, com ou sem fins lucrativos, nomeadamente, organizações governamentais, sindicais e instituições particulares de solidariedade, asseguram o financiamento deste tipo de EFP.

A promoção da inserção profissional/social e a luta contra o desemprego de longa duração são outros princípios instituídos nas leis portuguesas relativas à formação profissional orientada para o mercado de trabalho. Várias medidas de prevenção e combate ao desemprego foram adoptadas devido à elevada taxa de desemprego de longa duração registada entre os indivíduos com poucas qualificações, principalmente entre os jovens. Entre estas medidas, incluem-se o Programa Escolas-Oficinas, criado em 1996, através da Portaria n.º 414/96 (de

24 de Agosto de 1996) que promove a formação profissional no domínio dos ofícios tradicionais e das actividades ligadas ao meio ambiente. O programa destina-se principalmente a ser implementado nas zonas onde se verificam taxas de desemprego elevadas, assumindo um papel preponderante no estabelecimento de primeiros contactos entre os jovens e o mercado de trabalho e no apoio ao ingresso destes na vida activa.

## 1.4. Contexto administrativo

O sistema de EFP é essencialmente gerido pela administração central. O país não dispõe de uma estrutura política regional, à excepção das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Apesar de estas regiões possuírem o seu próprio governo e parlamento, encontram-se vinculadas ao cumprimento das leis constitucionais portuguesas. Em relação à EFP, a Madeira e os Açores gozam de uma ampla autonomia, principalmente no que diz respeito às actividades de EFP desenvolvidas fora do âmbito do sistema formal de ensino.

O sistema de EFP possui uma estrutura bastante complexa: existem vários actores importantes que desempenham papéis a vários níveis na definição, coordenação e supervisão, bem como na consultoria, regulamentação e execução de políticas.

*Quadro 9 Principais organismos envolvidos no sistema de EFP português*

<b>Órgãos de definição de políticas</b> (definem o enquadramento das políticas de EFP)
Ministério do Trabalho e da Solidariedade (Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional) Ministério da Educação, Ministérios da Ciência e Tecnologia, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Ministérios da Agricultura e Pescas, Ministério da Economia (regula todos os sectores económicos à excepção da agricultura e das pescas), Saúde, etc.
<b>Órgãos de coordenação e supervisão</b>
Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (DAFSE) Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu (CCFSE) Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) <sup>(2)</sup> Comissão Interministerial para o Emprego (CIME) Gestores dos programas de EFP co-financiados pelo FSE
<b>Órgãos consultivos e reguladores</b>
Comissão Nacional de Aprendizagem (CNA) Observatório do Emprego e Formação Profissional (OEFP) Instituto para a Inovação da Formação (INOFOR) Comissão Permanente de Certificação (CPC); Instituto do Emprego e Formação profissional (IEFP) Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência (SNRIPD)

<sup>(2)</sup> O IGFSE (Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu) foi criado em Outubro de 2000 (Decreto-Lei n.º 248-A/2000, 3.10.2000), para a gestão do Quadro Comunitário de Apoio de 2000-2006, em substituição do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu e da Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu.

**Órgãos executivos e entidades formadoras** (Todas as entidades formadoras listadas abaixo podem ministrar acções de FPI, FPC e FPD, à excepção dos estabelecimentos de ensino regular e das escolas profissionais, que apenas ministram acções de FPI)

<b>Entidades formadoras públicas</b>	<b>Entidades formadoras privadas</b>
Escolas (Ministério da Educação) Escolas profissionais públicas (Ministério da Educação) Centros de formação profissional de gestão directa e participada e centros de emprego públicos (IEFP sob a tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade) Escolas tecnológicas (*) (vários ministérios) Instituto Nacional de Formação Turística (INFT – Ministério da Economia) Centros de reabilitação profissional – formação para pessoas com deficiência (Ministério do Trabalho e da Solidariedade, em parceria com o Ministério da Saúde)	Escolas profissionais privadas Empresas Instituições particulares ou públicas de solidariedade (com ou sem fins lucrativos) Instituições privadas de reabilitação – formação para pessoas com deficiência Associações patronais/sindicais e respectivas confederações Centros tecnológicos (direccionados para a indústria)

(\*) Estas escolas dispensam acções de formação ao abrigo dos programas operacionais de apoio à indústria no âmbito do QCA (II e III), tendo um peso pouco significativo na estrutura global de formação.

Fonte: Compilado pelos autores.

Apesar do seu elevado grau de centralização, o sistema de EFP possui uma estrutura administrativa regional: cada ministério tem as suas próprias divisões administrativas e a maioria das políticas é executada a nível regional e local. A estrutura de divisão administrativa do país varia, contudo, quase de ministério para ministério, o que torna a análise da EFP a nível regional muito complexa. Embora as regras de financiamento sejam as mesmas para todo o país, a EFP tem muito a beneficiar com o facto de as políticas serem definidas a nível local. Em alguns ministérios, as medidas sectoriais de EFP são geridas com um elevado grau de autonomia, em função da estrutura e objectivos de cada ministério, como é o caso das actividades de EFP co-financiadas pelo FSE, desenvolvidas no sistema educativo ou no âmbito dos sectores da indústria, da agricultura, das pescas, etc.

Uma vez que a maioria das actividades de EFP é elegível para o co-financiamento com verbas do FSE, será em seguida apresentado o quadro administrativo que regula estas actividades, independentemente do tipo de formação ministrada. A gestão global das verbas provenientes do FSE cabe ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que também é responsável pela definição dos programas de EFP. A coordenação global dos programas co-financiados pelo FSE é assegurada pela Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu. Os gestores dos programas sectoriais ou regionais são responsáveis pela gestão administrativa e financeira de cada programa co-financiado pelo FSE. Todos os programas ou medidas são promovidos e executados pelos ministérios ou pelos organismos especializados na matéria, tais como o Instituto do Emprego e Formação Profissional.

Os principais organismos que tomam parte na gestão da EFP em Portugal são os seguintes:

- (a) O Ministério do Trabalho e da Solidariedade é responsável pela coordenação geral do FSE em Portugal, pela definição de programas (em articulação com outros ministérios) e pela supervisão da gestão de verbas através dos organismos competentes.
- (b) Ao Ministério da Educação cabe a gestão da EFP integrada no sistema educativo. O quadro de apoio do FSE prevê um programa específico de apoio a este tipo de EFP, gerido por um gestor de programa que trabalha em estreita colaboração com o Ministério, apesar de ser independente deste.
- (c) O Ministério da Agricultura e das Pescas e o Ministério da Economia também possuem programas específicos destinados a qualificar os trabalhadores de sectores específicos de actividade. A gestão dos programas sectoriais é igualmente assegurada por gestores especializados na área em causa.
- (d) O DAFSE (Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu) presta apoio financeiro e técnico à preparação e execução de projectos de formação profissional apoiados pelo FSE.
- (e) A CCFSE (Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu) desempenha um papel fundamental na supervisão de todos os programas de EFP co-financiados pelo FSE.
- (f) O IGFSE (Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu) foi criado em Outubro de 2000 para substituir o DAFSE e o CCFSE na gestão das verbas atribuídas pelo FSE para os anos de 2000 a 2006.
- (g) O IEFP (Instituto do Emprego e Formação Profissional) foi criado em 1979, na sequência da reorganização dos serviços de formação profissional que, na altura, se encontravam englobados nos serviços de emprego. O principal objectivo era em descentralizar a estrutura de EFP, conferindo-lhe um carácter regional, envolver activamente os parceiros sociais e criar um organismo independente em termos administrativos e financeiros. A estrutura do IEFP está definida nos estatutos: possui uma estrutura de gestão própria, bem como autonomia o nível financeiro e administrativo. A descentralização dos seus serviços é efectuada mediante a delegação de poderes dos serviços centrais para as delegações regionais. Os parceiros sociais ocupam metade dos lugares no conselho de administração tanto a nível central como regional.

De acordo com a Lei Orgânica de 1997 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, o IEFP tem como principal missão executar as políticas de emprego e formação profissional definidas pelo governo. Para cumprir a sua missão, o instituto tem uma série de responsabilidades quer a nível central, quer a nível local. A nível central, o instituto deve criar e disseminar procedimentos uniformes para as políticas de emprego e formação

profissional. A nível local, cabe-lhe coordenar, promover e integrar todas as actividades operacionais nos centros de emprego e entidades de formação profissional em todo o país.

O IEFP é responsável pela organização e execução de uma parte significativa das actividades de formação profissional em Portugal. Cabe-lhe gerir a formação em dois tipos de organismos: os organismos por ele geridos (centros de formação de gestão directa) e os organismos geridos em conjunto com outras entidades, tais como as associações patronais e sindicais (centros de formação de gestão participada). As actividades de formação profissional desenvolvidas por estes últimos inserem-se no âmbito da formação especializada nos sectores da indústria e serviços. Além disso, o IEFP tutela 86 centros de emprego, cujas principais funções estão relacionadas com a execução de programas direccionados para o mercado de trabalho (FPI e FPD). Todos estes centros podem ministrar acções de FPI, FPC e FPD.

Em termos de competências estatutárias, recursos financeiros, infra-estruturas e redes de entidades formadoras, o IEFP é, em Portugal, o organismo administrativo mais importante de toda a estrutura do sistema de EFP. Este organismo é responsável pelo desenvolvimento de um vasto leque de esquemas e modalidades de formação e desempenha ainda um papel importante na regulação do sistema de EFP, através da definição dos perfis formativos e dos formadores certificadores.

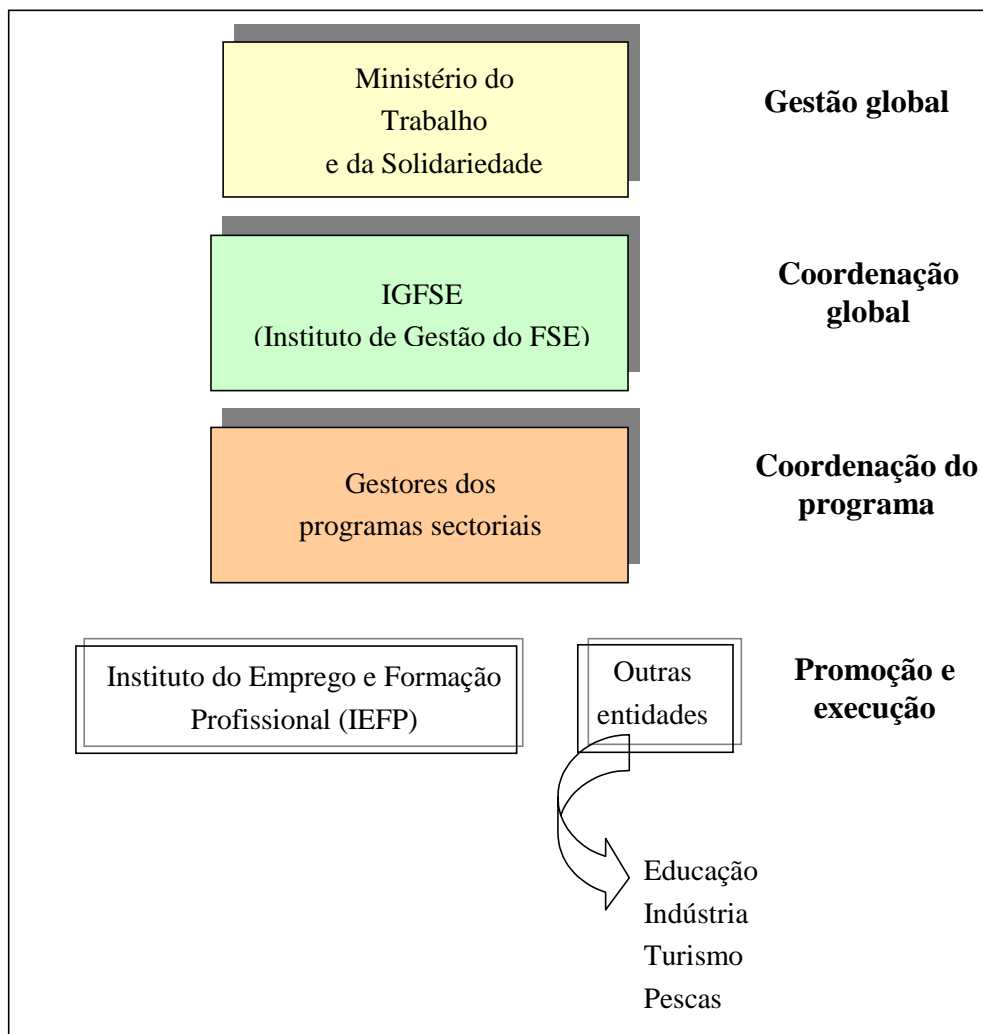
O IEFP é, enquanto autoridade responsável pela formação, o organismo de referência em Portugal, garantindo o fornecimento das acções de formação definidas pelas políticas governamentais (nomeadamente, através dos planos nacionais de emprego). Os 143 centros de emprego e formação profissional existentes em Portugal foram criados para satisfazer as necessidades locais e outras necessidades manifestadas pela sociedade civil ou pelos parceiros sociais.

- (h) A CNA (Comissão Nacional de Aprendizagem) foi criada em 1996 no quadro do IEFP. Como o próprio nome indica, a CNA é responsável por tudo o que esteja relacionado com os programas de aprendizagem. As suas principais funções consistem em: estudar e propor medidas e estratégias de desenvolvimento e participação no sistema de aprendizagem, aprovar quaisquer alterações ou revisão dos regulamentos relativos aos cursos e actividades de aprendizagem, aprovar, em parceria com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, o regime de apoio aos formandos dos cursos de aprendizagem e avaliar o programa de aprendizagem em termos de regulamentação e qualidade.
- (i) A CIME (Comissão Interministerial para o Emprego) foi criada em 1980, sendo responsável pela coordenação da formação profissional, com especial incidência na formação ministrada em estabelecimentos públicos. A CIME integra representantes de todos os ministérios e governos regionais. Pela sua dimensão, a CIME é considerada um organismo de consulta importante na definição de políticas, mas tem pouco peso nas questões práticas da formação.



- (j) O OEFP (Observatório do Emprego e Formação Profissional) foi criado em 1993 para monitorizar o processo de modernização e de desenvolvimento tecnológico, bem como os seus efeitos nas necessidades de competências, por forma a minimizar a desarticulação entre a formação e as necessidades do mercado de trabalho. Cabe-lhe ainda avaliar o emprego e as qualificações na formação profissional em termos qualitativos e quantitativos, bem como avaliar a eficácia e execução das políticas de emprego e formação profissional e o seu impacto a nível sectorial e regional, tendo em conta a evolução das necessidades em termos de competências. O OEFP é co-gerido pelo Estado, pelas associações patronais e sindicais e desempenha um papel importante na formulação de recomendações sobre o emprego e as políticas de EFP, sendo ainda responsável pela publicação de indicadores sobre o mercado de trabalho e a EFP e pela promoção de estudos aplicados nestas matérias. A sua actuação tem contribuído imenso para o desenvolvimento das políticas de emprego e formação, através da recolha e obtenção de informações mais detalhadas.
- k) O Inofor (Instituto para a Inovação da Formação) foi criado em 1996 com uma designação ligeiramente diferente, para garantir a eficácia dos programas comunitários geridos pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade, bem como para melhorar a qualidade do sistema de formação profissional. O Decreto-Lei n.º 115/97 transformou esta organização no organismo que conhecemos hoje, cuja principal missão consiste em: conceber, desenvolver, avaliar e contribuir para a generalização de modelos, metodologias, programas, projectos e instrumentos necessários à plena valorização dos recursos humanos no quadro da evolução dos sistemas social, económico e produtivo e da organização do trabalho. O Inofor é também responsável pela elaboração de estudos previsionais sobre os perfis profissionais, auxiliando assim a definição curricular do sistema de EFP. Este organismo também desempenha um papel importante na certificação das instituições de formação profissional, que constitui uma condição essencial para o acesso às verbas do FSE.

Figura 8 Gestão dos programas de formação profissional co-financiados pelo FSE



## 1.5. Sistema de financiamento da EFP em Portugal

O sistema de financiamento da EFP em Portugal caracteriza-se pela divisão em três estruturas principais dentro das quais se deverão enquadrar as diferentes entidades formadoras. Essas três principais estruturas de financiamento são as seguintes:

- (a) o financiamento privado (pelos próprios indivíduos ou pelo sector empresarial);
- (b) o financiamento público (através do orçamento de Estado);
- (c) o co-financiamento através do FSE (com verbas comunitárias e nacionais).

Os mecanismos de atribuição de verbas para a EFP são idênticos em todos os casos, independentemente do tipo de formação, variando unicamente em função da fonte de financiamento, que poderá ser o FSE ou o orçamento de Estado.

### **1.5.1. Financiamento privado da EFP**

Uma parte significativa das actividades de EFP são desenvolvidas e financiadas por empresas privadas no âmbito das suas estratégias de desenvolvimento. Além disso, os particulares, também podem investir em acções de formação, frequentando empresas de formação ou, nalguns casos, estabelecimentos de ensino superior. As despesas com a formação não são sujeitas a nenhum regime fiscal específico, nem existem incentivos financeiros especiais além do facto de este tipo de despesas poder ser deduzido nos impostos de pessoas singulares ou colectivas. Não existe, por essa razão, qualquer estatística sobre os volumes de financiamento, na medida em que este financiamento não é alvo de estudos ou inquéritos consistentes. Os dados sobre o investimento na formação profissional por parte de empresas e particulares que recebem apoio do FSE constituem as únicas informações disponíveis.

De acordo com um estudo realizado pelo Ministério do Trabalho e Solidariedade <sup>(3)</sup>, o contributo das empresas nas despesas globais da formação profissional rondava os 64% das despesas totais em 1997. Este valor deve ser interpretado com alguma precaução, na medida em que o estudo em causa não contempla uma análise destas despesas e que é possível que se trate de um valor exagerado. Essa percentagem pode, por exemplo, abranger o pagamento atrasado de verbas do FSE e considerá-las como verbas financiadas pelas empresas ou pode simplesmente sobre-avaliar as despesas de formação. Por outro lado, tal como já foi salientado, o desenvolvimento dos recursos humanos nas empresas portuguesas é normalmente mais associado à aprendizagem pela prática, alargando o conceito das actividades financiadas.

Na opinião generalizada dos peritos e observadores (e alguns dados parecem comprová-lo), o financiamento privado da EFP está a aumentar, quer por parte das empresas, quer por parte dos indivíduos, embora o sector público continue a assumir a maior fatia do financiamento da EFP. Não existe, todavia, qualquer prova concreta que permita corroborar esta opinião, sendo esta uma das questões-chave a abordar no futuro.

### **1.5.2. Financiamento público da EFP**

O Estado português financia um volume significativo de programas de EFP, sobretudo no que se refere à FPI inserida no sistema educativo e às acções de FPI e FPC para funcionários públicos. Os custos da FPI ministrada nas escolas estão, todavia, incluídos nas despesas totais com a educação (a não ser que correspondam a despesas em escolas profissionais do Estado co-financiadas pelo FSE) e são impossíveis de avaliar. Os cursos de EFP para funcionários públicos são cada vez mais ministrados no âmbito dos programas co-financiados pelo FSE (existe um programa específico para o efeito), reduzindo, assim, o volume de despesas em acções financiadas unicamente pelo Estado português.

---

<sup>(3)</sup> DETEFP (1999) - *Inquérito à Execução de Acções de Formação Profissional em 1997*, Departamento de Estatística do Trabalho e da Formação Profissional, Ministério do Trabalho e Solidariedade, Lisboa.

### **1.5.3. Co-financiamento da EFP através do FSE**

A maior parte das actividades formais de EFP em Portugal são co-financiadas pelo FSE, beneficiando de fundos comunitários e nacionais. O FSE constitui uma fonte de financiamento fundamental para a formação profissional em Portugal, devendo ser considerado como uma extensão do sistema de financiamento público. Os dados actualmente disponíveis não permitem determinar a proporção exacta do apoio concedido pelo FSE à educação e formação profissional, embora essa proporção seja estimada em cerca de 75% das despesas elegíveis dos programas co-financiados. Durante os últimos 10 anos, o FSE disponibilizou para a formação em Portugal um volume de verbas ainda maior.

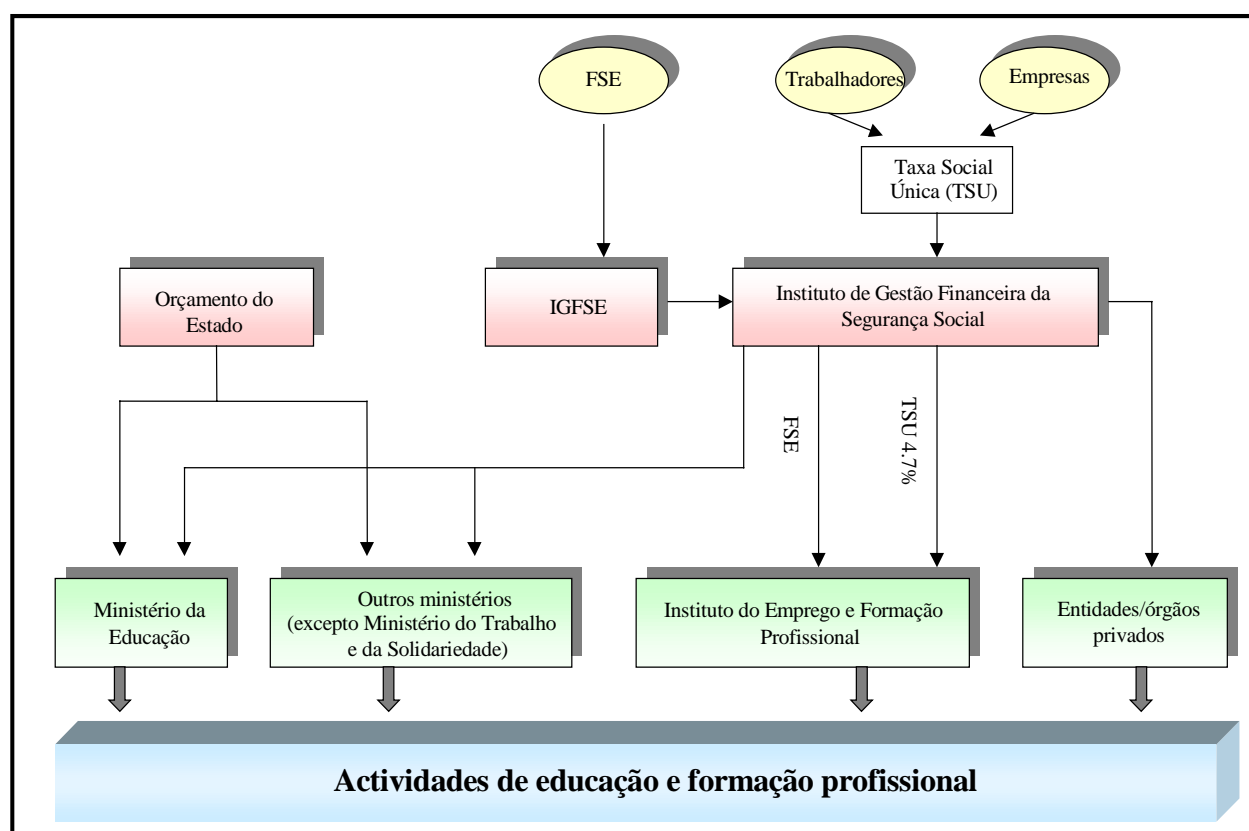
As fontes nacionais de financiamento que complementam as verbas do FSE incluem o orçamento da Segurança Social, através do *Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social* (IGFSS). O orçamento da Segurança Social recebe 23,75% e 11% do salário bruto pago, respectivamente, pelas empresas e seus trabalhadores. Do volume recebido, 4,7% são canalizados para o orçamento do IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional. O orçamento da Segurança Social também contribui para o financiamento dos programas de EFP co-financiados pelo FSE que não são promovidos pelo IEFP.

As verbas do orçamento de Estado também são utilizadas no sistema educativo, assim como nas actividades gerais dos diferentes ministérios e de outros órgãos da administração pública (este orçamento financia actividades elegíveis dentro e fora do âmbito do FSE).

Não existem dados disponíveis que permitam determinar o contributo do sector privado para as actividades de formação profissional apoiadas pelo FSE. Importa, no entanto, referir que cerca de 0 a 10% dos custos dos cursos de formação promovidos pelas entidades privadas com o apoio do FSE serão assumidos pelas próprias.

O gráfico seguinte apresenta o esquema de funcionamento das actividades de EFP co-financiadas por verbas do FSE, as quais representam, em Portugal, o maior volume de actividades de EFP.

Figura 9 Canais de financiamento da educação e formação profissional



O quadro seguinte apresenta o número total de pessoas envolvidas em actividades de formação co-financiadas pelo FSE em Portugal, referente ao período de 1996-98.

Quadro 10 Número de formandos em acções de formação co-financiadas pelo FSE

	1996		1998		Evolução (1996/98)	
	Número	%	Número	%	Número	%
Portugal continental	387 243	94,5	617 005	95,4	229 762	59
Madeira e Açores	22 490	5,5	29 480	4,6	6 990	31

Manual: CCFSE.

Estes números abrangem os programas de formação inicial e contínua, assim como os cursos de formação para desempregados ministrados no âmbito dos programas co-financiados pelo FSE. Entre 1996 e 1998, o número de formandos inscritos em cursos apoiados pelo FSE em Portugal continental registou um aumento de 59%, o que representa um enorme incremento das actividades de formação profissional. Nas regiões autónomas (Madeira e Açores), esse aumento foi muito inferior, situando-se em 31%, embora o peso relativo dessas regiões comparativamente ao território continental tenha registado uma redução de 1% durante o

mesmo período (5% em 1998, face aos 6% registados em 1996). Tal como para o continente, não existem, para as regiões autónomas, números sobre o financiamento repartidos por cada tipo de formação profissional. O quadro 11 apresenta os custos totais em 1996 e 1998.

*Quadro 11 Custos totais das acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE*

	1986 (*)		1991 (*)	1996			1998		
	milhões de PTE	milhões de EUR	milhões de EUR	milhões de PTE	milhões de EUR	evolução, em %	milhões de PTE	milhões de EUR	evolução, em %
Portugal continental	42,4	0,21	337	86 584	432	28	119 368	595	38
Madeira e Açores	-	-	-	5 625	28	-	5 611	28	-0,2

(\*) Estimativas.

Fonte: CCFSE, DAFSE e Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Entre 1996 e 1998, a totalidade das verbas disponibilizadas para as acções de formação co-financiadas pelo FSE em Portugal continental registaram um aumento de 38%. Essas verbas aumentaram 2 815 vezes entre 1986 e 1998. Nas regiões autónomas, o financiamento da EFP representou 6% da verba total de financiamento em todo o território português em 1996, verba total essa que registou um decréscimo de 5% em 1998 (tal como sucedeu em relação ao número de formandos). Estes valores representam um decréscimo de 0,2% da verba total de financiamento nessas regiões.

*Quadro 12 Repartição dos custos totais das acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE*

	1986 (*)		1991 (*)		1996			1998		
	milhões de PTE	milhões de EUR	milhões de PTE	milhões de EUR	milhões de PTE	milhões de EUR	Δ %	milhões de PTE	milhões de EUR	Δ %
Financiamento do Estado	17,1	0,09	22 319	111	20 986,8	105	-6	28 917	144	38
FSE	31,8	0,16	45 315	226	64 566,5	322	42	88 214	440	37
Financiamento privado <sup>(1)</sup>	n/d	n/d	n/d	n/d	1 030,5	5	n/d	2 237	11	117
<b>Custos totais</b>	<b>48,9</b>	<b>0,24</b>	<b>67 634</b>	<b>337</b>	<b>86 584</b>	<b>432</b>	<b>28</b>	<b>119 368</b>	<b>595</b>	<b>38</b>

(\*) Estimativas.

<sup>(1)</sup> O financiamento privado inclui a contribuição das entidades privadas para os custos da formação, assim como a participação indirecta sob a forma de custos salariais dos formandos durante o período de formação ou o material utilizado durante a formação. O quadro não inclui o financiamento nas regiões autónomas, na medida em que não é possível apresentar as fontes de financiamento de forma repartida.

Nota: O aumento maciço de verbas de financiamento registado em 1991, em comparação com o ano de 1986, deve-se à adesão de Portugal à UE em 1986.

Fonte: CCFSE, DAFSE e Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Em 1998, Portugal recebeu, a título do FSE, uma verba de financiamento total de 88 214 milhões de escudos (440 milhões de euros) para a EFP, o que representou um aumento de 37% em relação a 1996. O aumento registado entre 1991 e 1998 foi de 94%. O maior

aumento registou-se no financiamento privado entre 1996 e 1998, embora este representasse apenas 2% das restantes fontes de financiamento apoiadas pelo FSE.

*Quadro 13 Proporção dos custos totais da EFP co-financiada pelo FSE, por fonte de financiamento*

	1986	1991	1996	1998
Financiamento do Estado	35,0	33,0	24,2	24,2
FSE	65,0	67,0	74,6	73,9
Financiamento privado	n/d	n/d	1,2	1,9
<b>Custos totais</b>	100	100	100	100

*Fonte:* CCFSE, DAFSE e Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Chama-se a atenção para o aumento da percentagem do financiamento privado e do financiamento pelo FSE comparativamente ao nível de financiamento do Estado durante o mesmo período.

#### **1.5.4. Quadro Comunitário de Apoio 1994-99**

O apoio à formação profissional prestado a Portugal no âmbito do 2º Quadro Comunitário de Apoio 1994-99 (QCA II) divide-se em vários eixos prioritários.

*Quadro 14 Programas e medidas operacionais co-financiados pelo FSE no âmbito do QCA II (1994-99)*

<b>Eixo prioritário I</b>	<b>Qualificar os recursos humanos e o emprego</b>
Programas operacionais	Medidas
Prodep II	Apoio à formação contínua de docentes e responsáveis pela gestão do ensino Apoio à formação tecnológica, profissional, artística e ensino recorrente Apoio à formação avançada no ensino superior Assistência técnica do FSE
Praxis XXI	Formação avançada de recursos humanos Assistência técnica do FSE
Profap	Formação e aperfeiçoamento profissional de funcionários da Administração Pública Assistência técnica do FSE
Pessoa	Sistema de aprendizagem Iniciação profissional e qualificação inicial Inserção no mercado de emprego Apoio ao emprego Formação profissional contínua Formação profissional para desempregados

	Formação profissional para trabalhadores que exercem actividades em declínio Medidas gerais Formação de formadores e outros agentes Assistência técnica do FSE
<b>Eixo prioritário II</b>	<b>Reforçar os factores de competitividade da economia</b>
Programas operacionais	Medidas
Agricultura Pescas Indústria (PEDIP II) Turismo e património cultural	Formação e educação Valorização profissional e apoio social Estratégias de promoção de recursos humanos Formação para os profissionais do turismo
<b>Eixo prioritário III</b>	<b>Promover a qualidade de vida e a coesão social</b>
Programas operacionais	Medidas
Saúde  Integrar	Formação profissional Assistência técnica do FSE Apoio ao desenvolvimento social Integração social e económica dos adultos desempregados de longa duração Integração social e económica de pessoas com deficiência Integração social e económica de grupos desfavorecidos
<b>Eixo prioritário IV</b>	<b>Fortalecer a base económica regional</b>
Programas operacionais	Medidas
PPDR (desenvolvimento rural e local)  Pedraa (desenvolvimento do arquipélago dos Açores)  Popram (para a região autónoma da Madeira)  Pediza Programa de assistência técnica	Apoio ao investimento, artesanato e criação de emprego Programas de apoio local Formação profissional  Criação de emprego Assistência técnica do FSE Formação profissional Acções para o desenvolvimento do emprego Assistência técnica do FSE Valorização dos recursos humanos Assistência técnica do FSE

Fonte: Compilação dos autores

Relativamente ao Eixo prioritário I (Qualificar os recursos humanos e o emprego), as verbas co-financiadas pelo FSE foram repartidas pelos seguintes programas:

- Prodep II, para garantir mais oportunidades de formação profissional além das proporcionadas pelo sistema educativo, nomeadamente, através das escolas profissionais e da formação de docentes;
- Praxis XXI, para financiar a EFP no domínio nacional científico e tecnológico;
- Profap, destinado à formação dos funcionários da Administração Pública;
- Pessoa, destinado à FPI, à FPC, à FPD e à formação de formadores.



No Eixo prioritário II (Reforçar os factores de competitividade da economia), foi criado um programa operacional para modernizar a estrutura económica, no âmbito do qual foram estabelecidos vários subprogramas orientados para acções de formação específicas.

O Eixo prioritário III (Promover a qualidade de vida e a coesão social) em matéria de EFP tem por objectivo promover a formação através de dois programas operacionais:

- o programa Saúde, destinado à formação profissional e reconversão dos profissionais da saúde;
- o programa Integrar, destinado à integração dos grupos desfavorecidos no mercado de emprego.

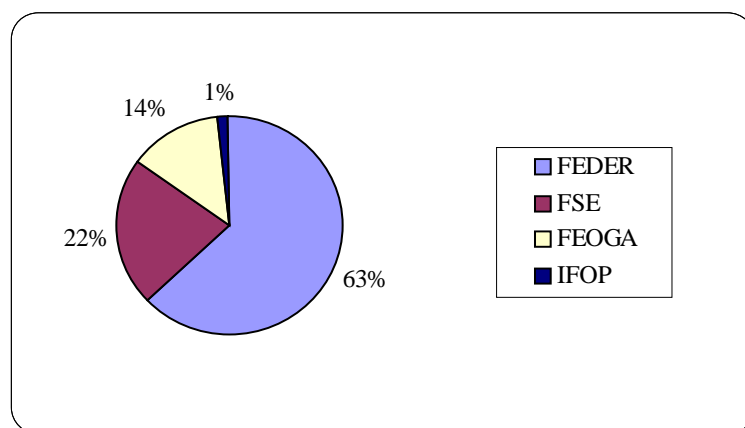
No contexto do Eixo prioritário IV (Fortalecer a base económica regional), foram criados programas direccionados para as regiões menos desenvolvidas, nomeadamente para as regiões do interior de Portugal continental e para as ilhas.

- o PPDR (Promoção do Potencial do Desenvolvimento Regional), destinado a apoiar projectos específicos nas regiões menos desenvolvidas;
- o Pedraa II, destinado a apoiar o arquipélago dos Açores;
- o Popram, destinado a apoiar a Madeira;
- o Pediza, um programa específico destinado a apoiar o desenvolvimento da região que beneficia da barragem do Alqueva no Alentejo.

Além destes programas, existe ainda o programa de assistência técnica que apoia a implementação das acções co-financiadas pelo FSE.

No QCA II (1994-99), as verbas do FSE destinadas a apoiar as prioridades, medidas e programas acima mencionados representaram 22% da totalidade do montante recebido por Portugal a título do QCA.

*Figura 10 Financiamento comunitário em relação ao nível total de financiamento*



Legenda: FEDER Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FSE Fundo Social Europeu  
FEOGA Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola  
IFOP Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas

O quadro seguinte apresenta a programação financeira para o período de 1994-99 (de acordo com a reprogramação de 1998) referente à despesa pública total, ao apoio comunitário e ao apoio específico a título do FSE para os programas operacionais que incluem uma componente de formação. As medidas de educação e de formação profissional geral (programas Prodep II e Pessoa) representam quase dois terços do financiamento total.

*Quadro 15 Verbas do FSE para o período de 1994-99, por eixo prioritário e programa operacional*

*(milhares de ecus)*

Eixo	Programa Operacional (PO)	Despesa pública total (1)	Co-financiamento comunitário	Taxa de co-financiamento (2)/(1)	FSE (3)	(3)/(2)	Fundos do FSE por PO (%)
I	Prodep II	1 801 676	1 337 033	74%	707 872	53%	22
	Praxis XXI	503 500	376 000	75%	164 000	44%	5
	Profap	69 684	52 000	75%	33 000	63%	1
	Pessoa	1 852 156	1 389 116	75%	1 323 468	95%	41
II	Agricultura	2 367 806	1 775 853	75%	77 253	4%	2
	Pescas	281 166	217 445	77%	11 445	5%	0
	Indústria	2 413 590	1 770 043	73%	256 273	14%	8
	Turismo e património cultural	513 227	384 891	75%	41 891	11%	1
III	Saúde	515 093	386 319	75%	49 000	13%	2
	Integrar	440 109	330 082	75%	279 001	85%	9
IV	PPDR	539 453	404 641	75%	93 774	23%	3
	Pedraa	865 025	696 778	81%	69 500	10%	2
	Popram	646 979	417 800	65%	71 600	17%	2
	Pediza	362 567	203 133	56%	5 000	2%	0
	Assistência técnica	158 866	119 142	75%	42 332	36%	1
	<b>TOTAL</b>	<b>13 330 897</b>	<b>9 860 276</b>	<b>74%</b>	<b>3 225 410</b>	<b>33%</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatório de execução - QCA 1994-99.

### 1.5.5. Quadro Comunitário de Apoio 2000-06

No QCA III (2000-06) a estrutura geral dos objectivos e os eixos prioritários sofreram a seguinte alteração:

- Eixo prioritário I elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social;
- Eixo prioritário II alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro;
- Eixo prioritário III afirmar o valor económico do território e da posição geo-económica do país;
- Eixo prioritário IV promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.

Tal como em relação ao QCA II, as verbas do FSE são repartidas pelas várias prioridades através dos programas operacionais (com excepção do Eixo III), tal como indicado no quadro seguinte:

*Quadro 16 Repartição das verbas do FSE por Eixo prioritário do QCA III (2000-06)*

	(%)
Eixo I	55
Eixo II	7
Eixo III	0
Eixo IV	31
Reserva de eficiência	4
Reserva de programação	2
Assistência técnica	1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

*Fonte:* Resumo do Quadro Comunitário de Apoio Portugal 2000-06 - DOC 42/03/00/02, DGDR - Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.

O Eixo I (que abrange a maioria dos programas associados à educação e formação profissional) é, sem dúvida, o eixo que beneficiou do maior volume de verbas do FSE (55%), apesar de os respectivos programas terem beneficiado, no QCA II, de cerca de 64% das verbas do FSE. No QCA III, os programas regionais inseridos no Eixo IV também beneficiam de verbas para a educação e formação profissional. Os fundos atribuídos aos programas de desenvolvimento regional representam 31% do montante total das verbas do FSE para o período de 2000-06. A par dos eixos prioritários do QCA III, a estrutura dos programas operacionais também sofreu alterações, tal como indicado no quadro seguinte:

*Quadro 17 Repartição das verbas do FSE por programa operacional, no âmbito do QCA III (2000-06)*

(milhares de euros)

Eixo	Programas operacionais	Despesa pública total (1)	Fundos Estruturais (2)	Taxa de co-financiamento (2)/(1)	FSE (3)	(3)/(2)	% do FSE
I	Educação	1 636 818	1 167 417	71%	764 071	65%	16
	Emprego, formação profissional e desenvolvimento social	2 573 738	1 606 174	62%	1 548 270	96%	33
	Ciência, tecnologia e inovação	931 282	464 144	50%	189 650	41%	4
	Sociedade da informação	625 035	316 239	51%	54 898	17%	1
	Saúde	634 083	475 574	75%	13 132	3%	0.3
II	Agricultura e desenvolvimento rural	1 762 945	1 221 505	69%	97 320	8%	2
	Economia	4 098 366	2 732 154	67%	240 617	9%	5
IV	Região Norte	4 327 296	2 717 599	63%	454 583	17%	10
	Região Centro	2 693 321	1 710 524	64%	213 176	12%	5
	Lisboa e Vale do Tejo	2 523 099	1 448 508	57%	430 919	30%	9
	Alentejo	1 751 372	1 088 659	62%	116 108	11%	2
	Algarve	707 115	453 340	64%	48 681	11%	1
	Açores	1 098 114	854 441	78%	98 173	11%	2
	Madeira	1 086 689	704 711	65%	100 821	14%	2
	Reserva de eficiência	1 311 361	821 000	63%	189 013	23%	4
	Reserva de programação	855 275	535 460	63%	116 598	22%	2
	Assistência técnica	108 386	81 310	75%	44 917	55%	1
	<b>Total dos programas FSE</b>	28 724 295	18 398 759	64%	4 720 947	26%	100
	<b>Total QCA</b>	32 799 992	20 535 000	63%	4 720 947	23%	

Fonte: Resumo do Quadro Comunitário de Apoio Portugal 2000-06 - DOC 42/03/00/02, DGDR - Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.

No novo quadro comunitário de apoio, as verbas atribuídas pelo FSE representam cerca de 23% da totalidade do financiamento comunitário, uma percentagem ligeiramente superior à das verbas do FSE atribuídas no âmbito do QCA II (22%). O volume das verbas do FSE para o QCA III (2000-06) registou ainda um aumento substancial em relação às mesmas verbas para o QCA II (1994-99), correspondendo esse aumento a uma média anual de 22%.

## 2. Formação profissional inicial (FPI)

### 2.1. Aspectos gerais

A formação profissional inicial destina-se a pessoas que concluíram a escolaridade obrigatória<sup>(4)</sup> e que têm, normalmente, mais de 16 anos de idade. Visa conferir um certificado de qualificação profissional e preparar os jovens para a vida adulta e profissional. Essa formação pode ser ministrada em estabelecimentos de ensino públicos ou privados, escolas profissionais, instituições de formação reconhecidas (públicas ou privadas) ou em empresas (em regime de aprendizagem, por exemplo). O quadro seguinte apresenta uma panorâmica dos diferentes percursos existentes na FPI, assim como das fontes de financiamento disponíveis e das principais entidades formadoras<sup>(5)</sup>.

*Quadro 18 Percursos de FPI, financiamento e entidades formadoras*

<b>Percursos</b>	<b>Fontes de financiamento<sup>(1)</sup></b>	<b>Entidades formadoras</b>
<i>No âmbito do sistema educativo</i>		
Cursos essencialmente orientados para a inserção no mercado de trabalho	Orçamento de Estado	Escolas secundárias
Cursos ministrados em escolas profissionais	FSE	Escolas profissionais privadas/públicas
<i>No âmbito do mercado de trabalho</i>		
Cursos de qualificação inicial	FSE Investimento privado (empresas ou particulares)	Centros de emprego e de formação profissional do IEFP (gestão directa e participada) Todas as outras instituições de formação (que não as escolas de ensino geral e as escolas profissionais)
Aprendizagem	FSE	IEFP e outras instituições de formação

<sup>(1)</sup> As referências ao FSE dizem respeito a actividades co-financiadas pelo Orçamento de Estado e, nalguns casos, por fontes privadas. Este ponto será abordado no ponto 1.5.

*Fonte:* Compilação dos autores.

<sup>(4)</sup> O período de escolaridade obrigatória em Portugal é de nove anos (dividido em três ciclos de 4+2+3 anos, respectivamente).

<sup>(5)</sup> Para uma descrição mais detalhada do sistema de EFP de Portugal, consultar: Casqueiro Cardim, José. *O Sistema de Formação Profissional em Portugal*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. (série de monografias do Cedefop). Esta monografia será mais tarde publicada em inglês, francês e alemão.

*Quadro 19 Número de formandos e % da participação total na FPI co-financiada pelo FSE*

	1996		1998		Evolução 1998/96	
	%	Número	%	Número	%	Número
Participação na FPI	25	96 250	21	127 760	33	31 500
<b>Total</b>	100	387 243	100	617 005	59	229 762

*Fonte:* CCFSE.

Os formandos que frequentaram acções de FPI representam 21% do total de formandos que frequentaram acções de formação co-financiadas pelo FSE desde 1998, correspondendo a um aumento de mais de 31 000 pessoas desde 1996. Entre 1996 e 1998, o número de participantes na formação inicial aumentou cerca de 33%. Este aumento representa 14% do aumento do número total de participantes em acções de formação co-financiadas pelo FSE. Em termos comparativos relativamente ao número total de participantes, a FPI registou um decréscimo de 4%.

Tal como indicado no quadro 18, a FPI inclui duas vias diferentes: a via educacional e a via profissional. Na via educacional, os cursos são concebidos de forma a permitir aos participantes prosseguir os estudos académicos e ingressar no mercado de trabalho. A via profissional integra actividades escolares normais e confere uma qualificação profissional de nível ISCED 2 ou 3 integrada na qualificação escolar.

### **2.1.1. A FPI inserida no sistema educativo**

O sistema educativo é, desde há muito, criticado por não proporcionar aos estudantes uma formação profissional adequada, uma vez que a maior parte dos cursos disponíveis não confere qualquer qualificação profissional. A procura e oferta de educação está orientada para os chamados “cursos principalmente orientados para a prossecução de estudos”, os quais se destinam a preparar os estudantes para o ensino superior.

A oferta de FPI existente dentro do sistema educativo é considerada estreita e limitada. Todavia, encontra-se em fase de preparação uma revisão da estrutura do ensino secundário, por forma a proporcionar mais oportunidades de EFP. Nos últimos anos, assistiu-se a um alargamento da oferta de cursos técnicos e profissionais, através da criação das escolas profissionais, representando esse alargamento um passo importante no sentido de proporcionar a todos os estudantes uma oportunidade de concluir a escolaridade com um certificado de formação profissional.

A estrutura da FPI ministrada em estabelecimentos de ensino sob a tutela do Ministério da Educação assenta:

- nos “*cursos principalmente orientados para a inserção no mercado de trabalho*”. Estes cursos abarcam o conteúdo normal dos programas do ensino geral e uma formação específica em diversas áreas profissionais. Conferem equivalência ao 9º ano de escolaridade (escolaridade obrigatória) e ao 12º ano (último ano do ensino secundário);
- nas “*escolas profissionais*”, que proporcionam um ensino e formação profissional dentro e fora do ambiente escolar. Os programas destas escolas incluem uma componente de ensino geral e uma componente especializada de formação profissional. As escolas profissionais também conferem qualificações correspondentes aos níveis ISCED 2 e 3 para o 9º ano e o 12º ano, respectivamente.

Os estabelecimentos de ensino secundário disponibilizam 11 cursos tecnológicos <sup>(6)</sup>, contra os mais de 150 disponibilizados pelas escolas profissionais.

Todos os cursos de formação ministrados no âmbito destes dois sistemas estão orientados para a obtenção de um diploma escolar ou de um certificado profissional ou ainda para a prossecução dos estudos (ensino secundário ou superior, conforme o caso). Foram igualmente concebidos de forma a ter a mesma duração que os cursos de ensino geral. Um aluno que opte pela via da FPI dentro do sistema de ensino deverá estudar o mesmo número de anos para obter o seu certificado escolar que um aluno que opte pela via regular de ensino. Além da preparação profissional e do respectivo certificado, os alunos que optem pela via profissional receberão igualmente uma formação geral que os preparará para o ensino superior.

O quadro seguinte apresenta o número de formandos por tipo de FPI especificada e a sua percentagem em relação às restantes opções de ensino equivalentes.

---

<sup>(6)</sup> Existem, actualmente propostas no sentido de aumentar o número de cursos técnicos para 17 no plano curricular dos estabelecimentos de ensino secundário. Além do certificado de escolaridade, estes cursos conferem ainda uma qualificação profissional.

*Quadro 20 Formandos por tipo de FPI ministrada no âmbito do sistema educativo, em 1998/99*

Vias	Total de alunos	Escolas públicas	Escolas privadas
A. Matrículas em escolas profissionais de nível 2 <sup>(1)</sup>	716	85	631
B. Total de matrículas no terceiro ciclo <sup>(2)</sup>	414 723	373 598	41 125
<i>% de matrículas em escolas profissionais de nível 2 (A/B)</i>	<i>0,17%</i>	<i>0,02%</i>	<i>1,53%</i>
C. Matrículas em escolas profissionais de nível 3 <sup>(3)</sup>	26 775	2 582	24 193
<i>% de matrículas em escolas profissionais de nível 3 (C/E)</i>	<i>6,91%</i>	<i>0,78%</i>	<i>42,92%</i>
D. Matrículas em cursos profissionais <sup>(4)</sup>	70 566	65 846	4 720
<i>% de matrículas em cursos profissionais (D/E)</i>	<i>18,21%</i>	<i>19,88%</i>	<i>8,37%</i>
E. Total de matrículas no ensino secundário <sup>(5)</sup>	387 577	331 215	56 362

<sup>(1)</sup> Número de estudantes matriculados em escolas profissionais, em cursos de nível 2, que conferem equivalência académica ao 3º ciclo do ensino básico (escolaridade obrigatória).

<sup>(2)</sup> Total de estudantes matriculados no 3º ciclo do ensino básico (do 7º ao 9º ano de escolaridade).

<sup>(3)</sup> Número de alunos matriculados em escolas profissionais, em cursos de nível 3, que conferem equivalência académica ao ensino secundário (do 10º ao 12º ano de escolaridade).

<sup>(4)</sup> Número de estudantes matriculados em "cursos principalmente orientados para a inserção no mercado de trabalho", em escolas secundárias.

<sup>(5)</sup> Total de estudantes matriculados no ensino secundário (10º ao 12º ano de escolaridade).

Nota: As percentagens indicadas nas colunas referentes às escolas públicas e privadas são expressas em percentagem do total de matrículas nos respectivos tipos de escola.

Fonte: DAPP – Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação.

Este quadro revela que a proporção de estudantes que se inscrevem em cursos de FPI para adquirir qualificações tanto de nível básico, como de nível secundário é relativamente fraca. O quadro também indica que as escolas profissionais privadas detêm uma importância relativamente superior em comparação com as escolas profissionais públicas no que se refere à oferta de formação inicial (pontos A e C), embora a oferta pública de cursos tecnológicos (cursos principalmente orientados para a inserção no mercado de trabalho) ao nível do secundário seja superior à oferta das escolas privadas (ponto D).

O Ministério da Educação deverá certificar as escolas profissionais privadas. Essas escolas são elegíveis em termos de investimento público e são geradas a partir de parcerias privadas/locais. Por outras palavras, deverão ser criadas com base em associações entre agentes locais, nomeadamente, organizações não governamentais (ONG), empresas, sindicatos, associações de empresas ou governos locais. O processo de acreditação baseia-se na análise dos cursos propostos e da capacidade das escolas para ministrar esses mesmos cursos.



### **2.1.2. A FPI inserida no mercado de trabalho**

Aquelas que abandonam o sistema educativo podem escolher entre duas vias principais de FPI:

- (a) os cursos de qualificação inicial;
- (b) os cursos de aprendizagem.

#### *2.1.2.1. Cursos de qualificação inicial*

Os cursos de qualificação inicial destinam-se às pessoas que abandonaram o sistema de ensino com um diploma escolar, mas que não possuem um certificado de qualificação profissional. Os níveis de qualificação básica correspondem aos níveis ISCED 2 e 3 e abrangem um vasto leque de ramos profissionais. Tal como referido anteriormente, estes cursos podem ser ministrados por instituições de formação públicas (por ex., o IEFP, através dos centros de gestão directa e participada, assim como outros centros) ou por instituições privadas (com ou sem fins lucrativos). Estes cursos são, assim, ministrados numa grande variedade de instituições.

Os cursos que conferem qualificações equivalentes aos níveis ISCED 2 e 3 têm uma duração entre 1200 e 1500 horas (período nunca inferior a um ano) e visam preparar os jovens para a sua inserção no mercado de trabalho, dotando-os das qualificações necessárias para o desempenho de profissões específicas. Para algumas de acesso regulamentado, o certificado de formação só pode ser emitido após um exame efectuado com a participação dos parceiros sociais (sindicatos e associações de empresas).

Existe ainda um curso de formação qualificante complementar, que se destina aos jovens que não completaram a escolaridade obrigatória e visa servir de base para a integração profissional e a reinserção no sistema educativo. Este curso tem uma duração de 250 horas e conferem um certificado profissional equivalente ao ISCED 1.

Os cursos de qualificação inicial podem decorrer no âmbito dos principais programas co-financiados pelo FSE (Pessoa) ou no âmbito de programas operacionais destinados a suprir as necessidades sectoriais em termos de formação profissional (indústria, turismo, saúde, administração pública, etc.).

#### *2.1.2.2. Cursos de aprendizagem*

Os cursos de aprendizagem conferem equivalência ao ensino formal e decorrem em regime de alternância, ou seja, proporcionam uma componente de formação prática e teórica que inclui formação em situação de trabalho. A aprendizagem deve incluir uma formação prática, sociocultural e tecnológica e destina-se a todas as pessoas (empregados e desempregados) com idade compreendida entre os 15 e os 25 anos. Visa dotar os jovens de qualificações profissionais e melhorar os seus níveis de competência, aumentando, assim, as oportunidades de progressão na carreira.

O sistema de aprendizagem é um sistema dual em que a formação é ministrada em empresas e em centros de formação (públicos ou privados) coordenados pelo IEFP. As empresas que participam neste sistema têm de ser certificadas para poder cooperar com os centros de formação reconhecidos pelo IEFP. A aprendizagem compreende:

- (a) uma formação geral, ministrada por uma instituição de formação certificada (que pode ser uma empresa); e
- (b) uma formação prática, ministrada numa empresa que tenha celebrado um contrato formal com o IEFP.

A duração dos cursos de aprendizagem (entre um a três anos) varia em função do nível de qualificação pretendido. Para o nível de qualificação ISCED 1 (orientação), os cursos variam entre 600 e 800 horas, para o nível de qualificação ISCED 2 (aprendizagem), variam entre 1500 e 3000 horas e para o nível de qualificação ISCED 3 (especialização tecnológica), variam entre 1500 e 4000 horas. Os cursos de aprendizagem integram ainda três componentes educativas, cuja duração também é variável: a componente sociocultural (que inclui a língua portuguesa e uma língua estrangeira), a componente científico-tecnológica (que inclui a matemática e especialização tecnológica) e, por último, a componente prática, que inclui uma formação teórica e uma formação em contexto de trabalho, em regime de alternância entre um centro de formação e uma empresa.

A formação dispensada no âmbito do sistema de aprendizagem é regida por um quadro regulamentar que pressupõe um acordo entre os parceiros sociais por forma a autorizar o funcionamento de um determinado curso. Em 1999, o sistema de aprendizagem conferiu 229 qualificações profissionais reconhecidas em todos sectores económicos, desde a agricultura à informática.

### **2.1.3. Outros programas de formação profissional inicial**

Existem ainda cursos de formação dispensados sob a tutela do Ministério do Trabalho e Solidariedade e do Ministério da Educação (*Programas Educação/Formação*). Estes cursos dispensam formação inicial aos formandos que ingressam no mercado de trabalho pela primeira vez e que não possuem certificação escolar. Sendo mais flexíveis que os programas de aprendizagem, estes cursos permitem aos formandos obter uma qualificação profissional e um certificado de equivalência ao ensino básico.

Existe igualmente um programa de formação específico dirigido aos jovens com menos de 21 anos (*Programa sub-21*), que pretendem ingressar ou já tenham ingressado no mercado de trabalho e que não possuem um certificado de escolaridade básica e/ou um certificado de formação profissional. Este programa confere aos formandos estes dois certificados.

O *Programa Escolas-Oficinas* destina-se a dispensar FPI aos jovens à procura de emprego no domínio dos ofícios tradicionais e das actividades ligadas ao meio ambiente. O programa

compreende uma componente de formação prática em empresas e uma componente de formação teórica, visando com isso melhorar as qualificações profissionais e académicas dos formandos. Este programa ocupa um lugar modesto no contexto da EFP, embora tenha vindo a ganhar alguma importância nos últimos anos.

## 2.2. Fontes de financiamento da FPI

Em Portugal, existem para a FPI (e para o sistema de EFP de uma forma geral, ver ponto 1.5.) três fontes de financiamento: as verbas provenientes do FSE, os orçamentos do Estado e da segurança social e o investimento privado.

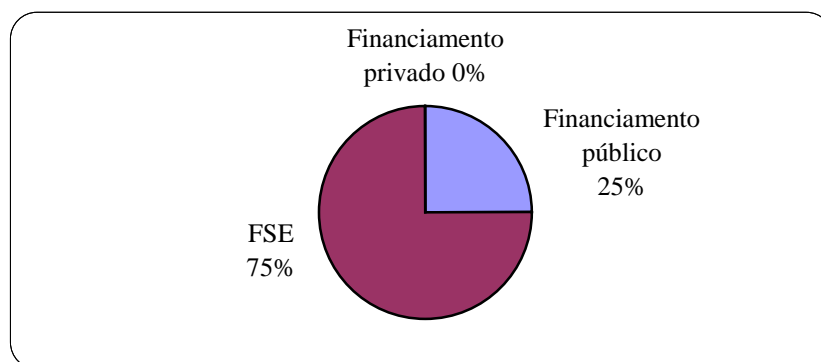
*Quadro 21 Fontes de financiamento da FPI*

	1996		1998		1998/96 evolução, em %
	milhões de PTE	milhões de EUR	milhões de PTE	milhões de EUR	
Financiamento público	11 021	55	12 546	63	14
FSE	33 106	165	37 637	188	14
Financiamento privado	41	0,2	0,9	0	-98
<b>Custos totais</b>	<b>44 168</b>	<b>220</b>	<b>50 184</b>	<b>250</b>	<b>14</b>

*Fonte:* CCFSE.

Em termos gerais, a relação entre as fontes nacionais de financiamento e o FSE é de 25:75. Tal como pode ser observado, o financiamento privado na FPI é ínfimo. Importa ainda observar que o financiamento da FPI tem aumentado significativamente nos últimos anos, como o demonstra o aumento nominal de 14% entre 1996 e 1998. As fontes indirectas de financiamento não são, em geral, relevantes. A única fonte consiste nas receitas obtidas a partir da venda de produtos fabricados durante a componente prática dos cursos de formação, mas o seu montante é muito reduzido.

*Figura 11 Fontes de financiamento da FPI relativamente aos programas co-financiados pelo FSE, em 1998*



### **2.2.1. Financiamento comunitário**

Em 1998, os custos da FPI representaram 51% da verba total de co-financiamento atribuída pelo FSE à formação. A FPI beneficia de mais verbas do FSE do que qualquer outro tipo de formação a que o presente relatório faz referência. A taxa de co-financiamento da FPI com verbas do FSE corresponde a 75%, uma vez que todo o país se encontra classificado como uma região menos desenvolvida (Objectivo n.º 1).

### **2.2.2. Financiamento público**

As fontes nacionais de financiamento público podem provir de várias instâncias:

- (a) do governo central, através da atribuição de verbas do Orçamento do Estado aos diversos ministérios, e do orçamento da segurança social;
- (b) das regiões autónomas, através dos governos regionais dos Açores e da Madeira;
- (c) das autoridades locais (autarquias); e
- (d) de outros organismos públicos, como é o caso de institutos como o IEFP.

As principais fontes de financiamento público são o Orçamento do Estado e o orçamento da segurança social.

#### **(a) Financiamento pelo governo central**

Tal como referido no ponto 1.4., a gestão do sistema de formação em Portugal é centralizada: o país não dispõe de uma estrutura administrativa ou política regional. Os ministérios estão, no entanto, organizados de forma descentralizada, possuindo cada um deles a sua própria estrutura administrativa regional correspondente à sua área de actuação. Deste modo, as políticas de formação profissional são muitas vezes definidas em função das diferentes populações, levando à criação de vários tipos de programas de formação.

As regras de financiamento são, todavia, as mesmas para todos os ministérios, com excepção do Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Todos os outros ministérios recebem verbas do Orçamento do Estado. O orçamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade provém do fundo gerido pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), obtido através do pagamento da taxa social única (TSU) efectuada pelos trabalhadores e pelas empresas. Desta taxa, 4,7% são canalizados para o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), destinando-se a financiar actividades e programas de EFP e de emprego;

#### **(b) Financiamento pelo governo regional**

Os Açores e a Madeira são as únicas regiões administradas por um governo regional. Nessas regiões, não é possível repartir o financiamento das actividades de EFP por tipo de formação;

**(c) Financiamento pelo governo local**

À excepção da formação dispensada aos funcionários das administrações locais, não existe qualquer fonte de financiamento por parte dos governos locais para a formação profissional. Não obstante, as autoridades locais desempenham um papel importante em termos de financiamento indirecto da FPI, na medida em que contribuem com instalações de formação, as quais são particularmente importantes nas zonas rurais;

**(d) Financiamento privado**

As empresas e os trabalhadores constituem as principais fontes privadas de financiamento, quer no que se refere às acções de formação colectivas, quer no que se refere às acções de formação que os indivíduos frequentam por iniciativa própria. Não existem dados referentes à totalidade das actividades de formação financiadas por fontes privadas, à excepção daquelas que são co-financiadas também pelo FSE. No que se refere ao financiamento da FPI, o investimento privado é mínimo, na medida em que os programas de formação co-financiados pelo FSE beneficiam de uma cobertura total de custos.

**2.2.3. Níveis de participação e financiamento na educação e formação profissional inicial**

*Quadro 22 Número de formandos inscritos em acções de FPI co-financiadas pelo FSE, por área de formação*

	1996		1998		Evolução 1998/96	
	Número	%	Número	%	Número	%
Educação	47 215	49	61 393	48	14 178	30
Formação profissional técnica e artística, ensino para adultos	11 281	24	25 545	42	14 264	101
Escolas profissionais	35 934	76	35 848	58	-86	-1
Formação profissional	35 484	37	54 299	42	18 815	53
Aprendizagem	13 124	37	21 241	39	8 117	43
Ensino de qualificação inicial e outros ensinos de formação inicial	13 709	39	17 698	33	3 989	21
Formação de formadores e outros agentes	8 651	24	15 360	28	6 709	36
Formação sectorial	13 559	14	12 072	10	2 173	-11
Agricultura	1 808	2	668	0	-1 140	-63
Escolas industriais/técnicas	1 499	2	809	1	-690	-46
Turismo	2 184	2	2 231	2	47	2
Saúde	8 068	8	8 364	7	296	4
<b>Total</b>	<b>96 258</b>	<b>100</b>	<b>127 764</b>	<b>100</b>	<b>31 506</b>	<b>33</b>

Fonte: CCFSE.

Em 1998, a maioria dos formandos participou em acções de formação inicial ministradas em escolas profissionais públicas ou privadas, inseridas no sistema educativo. Apesar de se ter registado um aumento global de 14 000 formandos inscritos em cursos de FPI integrados no sistema educativo, verificou-se uma redução de 1% em relação ao ano de 1996. Verificou-se também um grande aumento na participação em acções de formação vocacionadas para o mercado de trabalho (53%, se compararmos 1998 com 1996). Isto representa 42% (mais 5%) do número total de formandos inscritos em cursos de FPI em 1998. Estes dois sectores concentram 86% dos formandos. O quadro seguinte apresenta a forma como estes programas são financiados.

Quadro 23 Financiamento da FPI, por área de educação/formação e por nível de despesa per capita

(milhões de escudos, milhões de euros entre parêntesis)

	1996				1998				Evolução do financiamento total, em %	Despesa per capita, em 1998, em escudos (euros)
	Financiamento total da formação	Financiamento pelo Estado	Financiamento pelo FSE	Financiamento privado	Financiamento total da formação	Financiamento pelo Estado	Financiamento pelo FSE	Financiamento privado		
<b>Educação</b>	<b>17 276</b> <b>(86,17)</b>	<b>4 319</b> <b>(21,54)</b>	<b>12 957</b> <b>(64,63)</b>		<b>21 202</b> <b>(105,75)</b>	<b>5 301</b> <b>(26,44)</b>	<b>15 902</b> <b>(79,32)</b>		<b>23%</b>	<b>350 000</b> <b>(1 746)</b>
Formação profissional técnica e artística, cursos intensivos para adultos	1 710 (8,53)	427 (2,13)	1 282 (6,39)		2 970 (14,81)	743 (3,71)	2 228 (11,11)		74%	120 000 (598)
Escolas profissionais	15 566 (77,64)	3 892 (19,41)	11 675 (58,23)		18 232 (90,94)	4 558 (22,74)	13 674 (68,21)		17%	510 000 (2 544)
<b>Formação profissional</b>	<b>23 246</b> <b>(115,95)</b>	<b>5 801</b> <b>(28,93)</b>	<b>17 404</b> <b>(86,81)</b>	<b>41</b> <b>(0,20)</b>	<b>25 078</b> <b>(125,13)</b>	<b>6 269</b> <b>(31,27)</b>	<b>18 808</b> <b>(93,81)</b>	<b>0,09</b> <b>(0)</b>	<b>8%</b>	<b>460 000</b> <b>(2 294)</b>
Aprendizagem	11 823 (58,97)	2 926 (14,59)	8 867 (44,23)		13 687 (68,27)	3 422 (17,07)	10 265 (51,20)		16%	640 000 (3 192)
Cursos de qualificação inicial e outros cursos de formação inicial	9 629 (48,03)	2 407 (12,01)	7 222 (36,02)		9 408 (46,93)	2 352 (11,73)	7 056 (35,20)		-2%	530 000 (2 644)
Formação de formadores e outros agentes	1 794 (8,95)	438 (2,18)	1 315 (6,56)	41 (0,20)	1 983 (9,89)	496 (2,47)	1 487 (7,42)		11%	130 000 (648)
<b>Outros tipos de formação (*)</b>	<b>3 646</b> <b>(18,19)</b>	<b>901</b> <b>(4,49)</b>	<b>2 745</b> <b>(13,69)</b>	<b>0,2</b> <b>(0)</b>	<b>3 904</b> <b>(19,47)</b>	<b>977</b> <b>(4,87)</b>	<b>2 928</b> <b>(14,61)</b>	<b>0,8</b> <b>(0)</b>		<b>323 000</b> <b>(1 611)</b>
Agricultura	541 (2,70)	125 (0,62)	416 (2,08)	0,2 (0)	144 (0,72)	36 (0,18)	107 (0,53)	0,8 (0)	-73%	220,000 (1 097)
Escolas industriais/técnicas	1 001 (4,99)	250 (1,25)	751 (3,75)		1 078 (5,38)	270 (1,35)	809 (4,04)		8%	1 330 000 (6 634)
Turismo	1 260 (6,28)	315 (1,57)	945 (4,71)		1 643 (8,20)	411 (2,05)	1 233 (6,15)		30%	740 000 (3 691)
Saúde	844 (4,21)	211 (1,05)	633 (3,16)		1 039 (5,18)	260 (1,30)	779 (3,89)		23%	120,000 (599)
<b>Total (milhões de escudos)</b>	<b>44 168</b>	<b>11 021</b>	<b>33 106</b>	<b>41</b>	<b>50 183</b>	<b>12 545</b>	<b>37 637</b>	<b>0,9</b>	<b>14%</b>	<b>0,39</b>
<b>Total (milhões de euros)</b>	220,3	55,0	165,1	0,2	250,3	62,6	187,7	0,0	14%	0,194

(\*) Os valores apresentados na rubrica "Outros tipos de formação" correspondem aos cursos de formação inicial incluídos nos programas sectoriais lançados pelos diferentes ministérios no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio.

Fonte: CCFSE.

O quadro acima apresenta as diferenças dos níveis de financiamento para os vários tipos de FPI. Ao comparar-se o aumento das taxas de participação com o aumento dos níveis de financiamento, verifica-se que estes registaram um aumento muito inferior ao aumento registado nas taxas de participação: o número de formandos aumentou 33%, enquanto que o financiamento aumentou apenas 14%.

## **2.3. Mecanismos de repartição de verbas**

### **2.3.1. A FPI ministrada em estabelecimentos de ensino do sistema educativo**

As verbas são distribuídas a partir do Orçamento do Estado e geridas pelo Ministério da Educação, de acordo com as suas prioridades a nível nacional e local.

### **2.3.2. Escolas profissionais (sob a alçada do Ministério da Educação)**

As escolas profissionais dividem-se em escolas públicas e privadas:

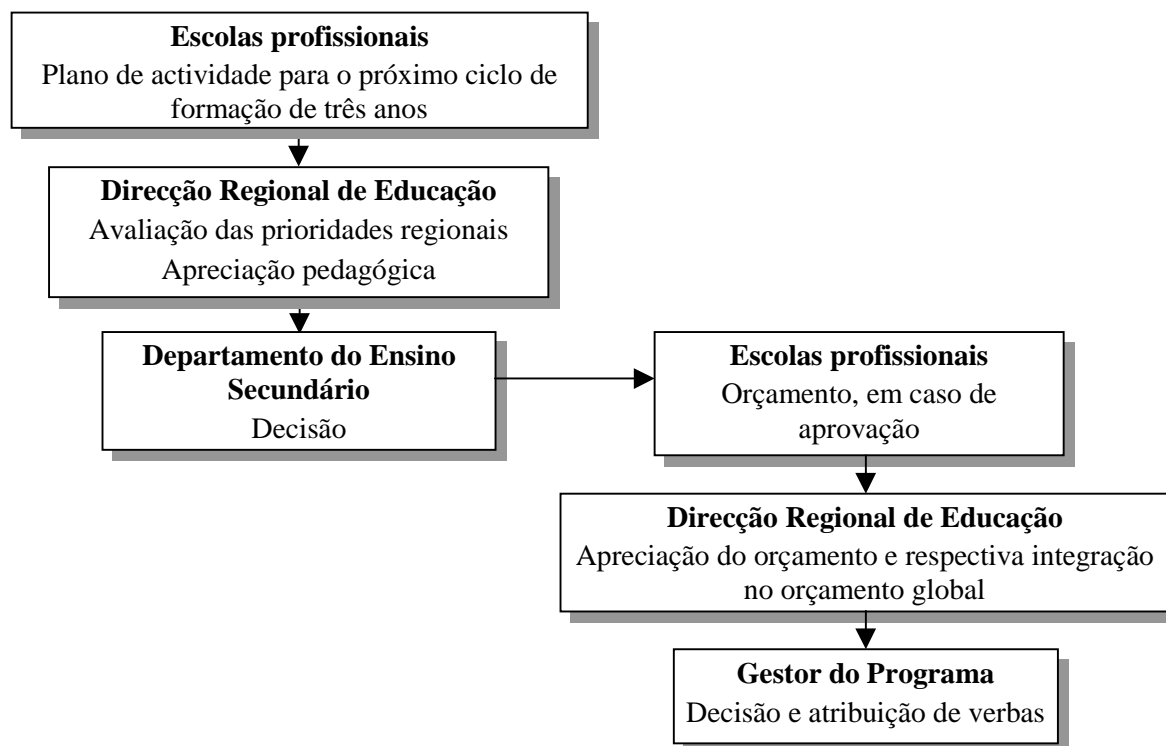
- (a) as escolas profissionais privadas são co-financiadas pelo FSE (75%), pelo Orçamento do Estado (12,5%) e pelo orçamento da segurança social (12,5%);
- (b) as escolas profissionais públicas são financiadas pelo FSE (75%) e pelo Orçamento do Estado (25%).

Em ambos os casos, todas as propinas e taxas de inscrição pagas pelos formandos são deduzidas das verbas de financiamento que cobrem os custos totais.

Para poderem receber verbas de financiamento, todas as escolas profissionais têm de elaborar uma proposta, indicando os cursos que irão ministrar, especificando a sua estrutura, objectivos e relevância a nível social e económica para a população local. As verbas são atribuídas para cada ciclo de formação de três anos e renovadas anualmente, em função das mudanças ao nível do número e do tipo de cursos a iniciar. Isto significa que existem dois fluxos diferentes: um baseado na programação pedagógica e outro baseado nas aprovações financeiras e orçamentais para os novos cursos.



Figura 12 Gestão dos fundos destinados à FPI em escolas profissionais



O fluxo de decisões dá-se entre a escola profissional e o Ministério da Educação através das suas direcções regionais e central <sup>(7)</sup>. O processo de candidatura e de atribuição de fundos baseia-se numa análise das necessidades do mercado local e regional e das estratégias de desenvolvimento apoiadas pelas entidades públicas.

### 2.3.3. Sistema de aprendizagem

O sistema de aprendizagem é tutelado pelo IEFP através da *Comissão Nacional de Aprendizagem* (CNA), que integra representantes de instituições públicas, sindicatos e associações patronais. O sistema de aprendizagem obedece à seguinte orgânica:

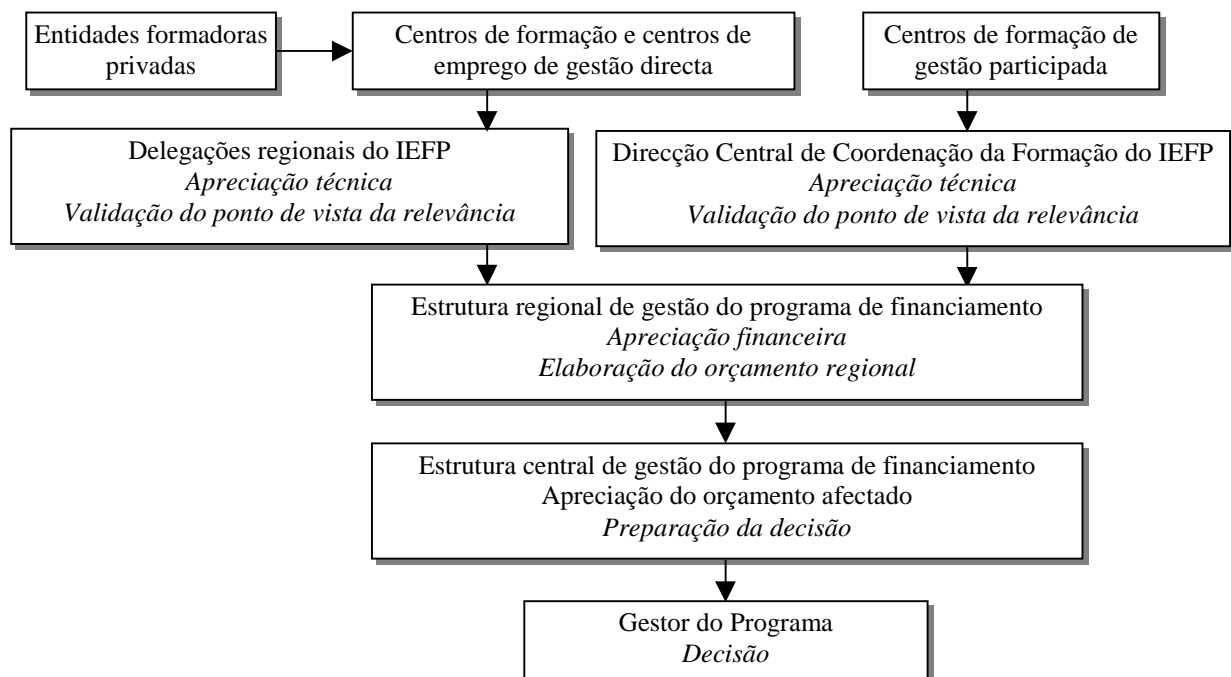
- a) a CNA define a orientação dos cursos de aprendizagem e aprova as novas áreas de formação, identificando ainda os ajustamentos necessários a efectuar aos perfis de formação já existentes;
- b) o IEFP assume responsabilidades executivas e coordena as iniciativas no domínio da aprendizagem;

<sup>(7)</sup> As direcções regionais de educação são unidades regionais dependentes do Ministério da Educação e o Departamento do Ensino Secundário é uma unidade central do Ministério da Educação. Os programas são geridos de forma autónoma em relação ao ministério, de acordo com a gestão das verbas do FSE e a UE.

- (c) as entidades formadoras são responsáveis pelo processo de formação, assim como pela organização e desenvolvimento das actividades de formação;
- (d) os organismos de coordenação são responsáveis pela organização e execução das componentes teóricas da formação, assim como pela componente prática da formação em ambiente de trabalho. Esses organismos tanto podem ser centros de formação e emprego do IEFP, como outros organismos certificados;
- (e) os organismos que apoiam a formação em contexto de trabalho (por ex. as empresas) podem ser responsáveis por todo ou parte do processo de formação.

Os contratos de aprendizagem são celebrados em dois períodos anuais (de Janeiro a Março e de Setembro a Outubro) e são analisados pelo gestor nacional do programa de formação. A figura a seguir apresentada ilustra o processo de candidatura para as iniciativas de aprendizagem.

*Figura 13 Processo de candidatura para os programas de aprendizagem*



Tal como pode ser observado, o processo de candidatura desenrola-se através das estruturas locais do IEFP (centros de formação e de emprego) através das quais são canalizadas as suas próprias candidaturas, assim como as candidaturas dos organismos privados. No âmbito do quadro geral da oferta prevista a nível local, regional e nacional, a gestão dessas candidaturas é canalizada para o programa Pessoa (programa operacional que financia cursos de aprendizagem até 1999, ver ponto 1.5.4.) que abrange as três últimas fases do processo de candidatura acima descrito. As verbas atribuídas às empresas que participam nos programas

de aprendizagem são mínimas, podendo estas receber verbas pela componente prática do programa.

Uma regulamentação de 1997 estabelece um limite de 900 escudos (4,5 euros) por formando/hora para o financiamento dos cursos de aprendizagem.

#### **2.3.4. Outros programas de formação profissional inicial**

Existem outros cursos de formação profissional inicial com uma estrutura de candidatura mais simples desde as entidades formadoras (públicas ou privadas) até à estrutura de gestão dos programas específicos financiados pelo FSE. Os programas “Educação/formação”, “Sub-21” e “Escolas-Oficinas” são financiados da mesma forma que os programas de aprendizagem.

## **2.4. Conclusões**

A FPI em Portugal encontra-se repartida entre o sistema educativo e o mercado de trabalho. A taxa de participação nestes cursos é também partilhada de forma relativamente equilibrada entre as duas estruturas. No que diz respeito ao sistema educativo, as escolas profissionais têm sido as entidades formadoras mais importantes no domínio da FPI. Todavia, o aumento do número de alunos a optar pelos cursos de formação orientados para o mercado de trabalho, ministrados no ensino secundário do sistema geral de ensino, tem vindo a alterar esta situação.

A maior parte das verbas destinadas a financiar a FPI provém do FSE. O investimento privado é considerado reduzido, embora a falta de dados sobre o financiamento da FPI fora da estrutura do FSE não permita efectuar estimativas.

Os recentes desenvolvimentos ocorridos na FPI em Portugal foram marcados por duas situações importantes. A primeira tem a ver com o aumento significativo do número de formandos que beneficiaram dos diversos programas. As taxas de participação registaram um impressionante aumento de 33% entre 1996 e 1998. A segunda situação tem a ver com a aparente melhoria da eficiência do sistema, na medida em que os custos registaram uma taxa de aumento muito inferior: 14%.

Assegurar uma maior coerência entre a FPI integrada no sistema de educação e a FPI integrada no mercado de trabalho constitui um desafio para o futuro. Actualmente, os dois sistemas encontram-se separados. O crescente leque de ofertas de FPI poderá, todavia, comprometer a coerência e eficiência de toda a estrutura no seu conjunto.

Uma das questões que surge relacionada com a eficiência é a questão dos custos. Apesar de a eficiência ter aumentado de um modo geral em comparação com os aumentos verificados ao

nível da participação no financiamento, os programas de formação mais populares são muitas vezes os mais caros (ver quadro 23, relativo ao nível de despesas *per capita*). A questão principal consiste em saber até que ponto a oferta de FPI é adequada às necessidades do mercado de trabalho (são poucos os dados e estudos efectuados nesse domínio).

É do conhecimento geral que os fundos comunitários serviram para apoiar o esforço nacional no sentido de colmatar as deficiências da população em termos de qualificações, nomeadamente, através da promoção de cursos de FPI. Reconhece-se, todavia, que a taxa de renovação demográfica em Portugal é demasiado lenta para se ignorar o baixo nível de qualificação geral da população adulta. Se, por um lado, o aumento da oferta de FPI é considerado um passo importante para assegurar que as pessoas que ingressam no mercado de trabalho pela primeira vez possuam qualificações profissionais, por outro lado, o nível de qualificação da população activa continua a suscitar algumas interrogações importantes. Esta questão será abordada no ponto seguinte.

## **3. Formação profissional contínua (FPC)**

### **3.1. Aspectos gerais**

A legislação portuguesa define a FPC como um processo activo de aprendizagem ao longo da vida para as pessoas que já se encontram inseridas no mercado de trabalho. Não é feita qualquer diferenciação entre as pessoas empregadas e desempregadas (incluindo pessoas à procura do primeiro emprego). A FPC é, deste modo, encarada como parte integrante da vida profissional, abrangendo todo o período durante o qual as pessoas se encontram activas no mercado de trabalho. Este tipo de formação visa promover a necessária adaptação das pessoas às evoluções organizacionais e tecnológicas, melhorar as perspectivas de emprego e contribuir para o desenvolvimento cultural, social e económico. Todas as pessoas que possuem um certificado de ensino básico ou secundário podem ter acesso à FPC. A FPC tem uma importância estratégica, na medida em que representa a única forma de reduzir o fosso existente entre Portugal e a média dos países comunitários em termos de qualificações.

A FPC tem dois objectivos distintos e dirige-se a dois grupos-alvo:

- (a) pessoas que pretendem adquirir uma qualificação ou competências para exercer uma nova actividade profissional;
- (b) pessoas que pretendem obter uma qualificação profissional ou reforçar as suas actuais competências.

A FPC pode ser ministrada em diversas situações e em diferentes tipos de instalações, existindo para o efeito uma grande variedade de esquemas de financiamento. A necessidade de elevar o nível de qualificações da população em geral e de ajudar as empresas a ajustarem-se à evolução do contexto económico levou a que fosse criado um grande número de medidas destinadas a apoiar o processo.

Os decretos-lei n.º 401/91 e n.º 405/91 (de 16 de Outubro de 1991) definem o quadro legal para as actividades de FPC. Uma vez que se encontra sob a tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, cabe ao IEFP organizar uma parte significativa dos cursos de formação profissional. Para o efeito, este organismo dispõe de 30 centros de formação profissional de gestão directa, cobrindo todo o território de Portugal e quase todas as áreas de formação reconhecidas. A duração dos cursos de formação é fixada em função dos objectivos e grupos-alvo, variando, normalmente, entre as 60 e as 1500 horas.

O IEFP participa ainda em acordos de parceria concluídos, geralmente, com organizações sindicais ou associações empresariais, os quais envolvem 27 centros de formação profissional de gestão participada. Estas parcerias são organizadas em função dos diversos sectores económicos em jogo e cobrem quase todas as actividades económicas, com uma oferta de formação para todos os grupos populacionais. Não existe, todavia, um bom equilíbrio ao nível da distribuição geográfica, na medida em que não existem centros de formação

profissional de gestão participada no sul de Portugal, excepto nalgumas áreas abrangendo determinados sectores económicos.

Os dois tipos de estrutura diferem entre si no que diz respeito ao papel que desempenham. Enquanto que os centros de formação do IEFP de gestão directa estão orientados para providenciar cursos de FPI e de FPD, os centros de gestão participada estão mais orientados para a FPC. Na prática, ambas as estruturas podem oferecer (e oferecem) todos os tipos de formação.

A oferta de acções de FPC tende a assumir a forma de programas concebidos à medida de uma exigência específica. Esta tendência gera alguns inconvenientes, na medida em que as empresas podem adquirir acções de formação muito específicas e essa especificidade origina problemas em termos de reconhecimento e certificação geral. Este aspecto poderá ter alguma importância se tivermos em conta a necessidade de elevar os padrões do mercado de trabalho e colmatar a falta generalizada de qualificação da mão-de-obra portuguesa.

Existem ainda cursos de FPC para docentes e formadores (incluindo formação pedagógica e formação na área da gestão escolar), bem como para empresários, cursos de gestão empresarial e de especialização profissional, incluindo cursos que conferem grau de bacharelato ou licenciatura, assim como cursos específicos destinados a contribuir para o seu desenvolvimento.

As organizações sindicais, as associações de empresas e as respectivas confederações também desempenham um papel importante na FPC. Em 1998, os principais promotores de cursos de FPC foram organizações com fins não lucrativos (205 ministraram acções de formação, representando 39% do orçamento total para as actividades de FPC), instituições públicas (7 foram responsáveis por 28% do orçamento total) e organizações com fins lucrativos, constituídas essencialmente por empresas (349 receberam verbas equivalentes a 32% das despesas totais).

Existem três tipos de esquemas de apoio co-financiados pelo FSE que visam promover a FPC:

- (a) apoio às organizações de parceiros sociais para preparar os *planos integrados de formação* a apresentar no âmbito dos pedidos de financiamento. Este tipo de apoio visa apoiar a preparação de um conjunto coerente e coordenado de propostas de FPC com entidades formadoras certificadas;
- (b) apoio às entidades que dispensam acções de FPC: as empresas ou as diversas entidades formadoras que operam no mercado de trabalho (por ex., os centros de emprego e formação do IEFP). Quer as empresas, quer as entidades formadoras podem preparar planos de formação que deverão apresentar ao efectuar um pedido de financiamento, com vista a financiar acções de formação para os trabalhadores da sua própria organização ou de outras organizações;
- (c) apoio aos trabalhadores e às pequenas e médias empresas (PME). Os trabalhadores podem receber bolsas de formação individuais para participação em acções de formação

organizadas por uma entidade formadora certificada independente dos seus empregadores. As PME podem receber verbas de participações individuais de formação para inscrever os seus trabalhadores em programas de formação ministrados por entidades formadoras certificadas.

No que diz respeito ao papel desempenhado pelas empresas na estrutura de FPC, é do conhecimento geral que apenas um pequeno número destas participa activamente no processo. De acordo com o inquérito europeu à FPC <sup>(8)</sup>, apenas 13,1% das empresas portuguesas promovem acções de formação (seja de que tipo for), comparado com a média comunitária (UE-12) de 57,4%, o que representa a percentagem mais baixa na Europa. Se nos concentrarmos apenas na FPC, os números portugueses permanecem os mesmos, apesar da média comunitária registar um decréscimo de 42,7%. Por outras palavras, em Portugal as empresas promovem menos acções de formação que nos restantes países da UE, mas as acções que promovem centram-se mais na FPC. Estes dados são confirmados pelos inquéritos nacionais sobre as actividades de formação desenvolvidas pelas empresas entre 1992 e 1997 <sup>(fn)</sup>: entre 70 e 87% de todas as actividades de formação foram classificadas como acções de “formação de aperfeiçoamento”.

O inquérito à FPC (CVTS 1994) revelou ainda que os 13,1% das empresas que participaram na formação representavam quase 40% da totalidade da mão-de-obra empregada (Eurostat, 1997). De acordo com a mesma fonte, a proporção de trabalhadores que participam em acções de formação (13%) é bastante inferior à média comunitária, que se situa nos 28%. De acordo com este indicador, Portugal ocupa o último lugar do ranking, juntamente com a Grécia. Apesar disso, apresenta valores surpreendentes no que diz respeito à duração dos cursos de formação. Em comparação com a média comunitária de 10 horas de formação por cada 1 000 horas de trabalho, Portugal apresenta uma média de 16,3 horas, um valor apenas suplantado pela Grécia, com 19,4 horas. Estes números reflectem uma duração média dos cursos de 84,4 horas, face à média comunitária de cerca de 45 horas.

Se considerarmos a proporção dos custos da FPC como percentagem dos custos laborais totais, Portugal ocupa o último lugar da Europa, com menos de 1% contra os 1,6% da média comunitária. Contudo, no que diz respeito aos custos por participante na FPC, Portugal ocupa o 10º lugar, com 87% da média comunitária.

Esta fraca participação das empresas na FPC vem confirmar a ideia de que as verbas do FSE apoiam a maior parte das actividades de FPC (à semelhança de todos os outros tipos de formação).

---

<sup>(8)</sup> Eurostat (1997), 1994 (CVTS) Continuing vocational training survey in enterprises (Inquérito europeu à formação profissional contínua nas empresas), Luxemburgo.

Quadro 24 Número de formandos em acções de FPC apoiadas pelo FSE

	1996		1998		Evolução (1996-98)	
	%	Número	%	Número	%	Número
Formandos em acções de FPC	64	249 390	67	410 493	65	161 103
<b>Participação total em cursos de EFP</b>	100	387 243	100	617 005	59	229 762

Fonte: CCFSE.

Entre 1996 e 1998, o número de pessoas envolvidas em acções de FPC aumentou 65%, o que representa 70% do crescimento total da taxa de participação em todo o tipo de acções de formação. Em 1998, 67% do número total de formandos que participaram em acções de formação profissional frequentaram cursos de FPC, constituindo este tipo de formação a modalidade que mais formandos agrupou, o que demonstra o esforço empreendido para elevar o nível de qualificação da mão-de-obra.

Os dados apresentados indicam que, em 1998, cerca de 10% da mão-de-obra total portuguesa participaram em acções de formação co-financiadas pelo FSE. Partindo do princípio de que o volume total da formação ministrada em empresas corresponde a cerca de 13% (de acordo com o CVTS), a componente de FPC financiada por fontes privadas representa cerca de 3%. Esta estimativa não é, todavia, totalmente fiável, na medida em que houve alguma evolução no domínio da FPC entre 1994 e 1998. Não obstante, fornece-nos uma indicação da importância do FSE no apoio às actividades de FPC.

### 3.2. Fontes de financiamento da FPC

Quadro 25 Fontes de financiamento da FPC

	1996		1998		1996/98
	milhões de PTE	milhões de EUR	milhões de PTE	milhões de EUR	evolução, em %
Financiamento do Estado	6 218	31	8 841	44	42
FSE	18 613	93	26 522	132	42
Financiamento privado	936	5	1 639	8	75
<b>Total</b>	25 767	129	37 002	185	44

Fonte: CCFSE.

Entre 1996 e 1998, o investimento total na FPC registou um aumento de 44%. O maior aumento foi registado ao nível do financiamento privado, embora este represente apenas 4% do financiamento total.

#### (a) Financiamento comunitário

O financiamento da FPC através de verbas do FSE segue o mesmo esquema do financiamento da FPI. As verbas de apoio à FPC provenientes do FSE elevaram-se a



26 522 milhões de escudos (132 milhões de euros), o que corresponde a 30% do montante total de financiamento do FSE para 1998 e a 72% do investimento total na FPC para o mesmo ano.

**(b) Financiamento do Estado**

O investimento nacional nas actividades de FPC saldou-se em 8 841 milhões de escudos (44 milhões de euros), o que corresponde a 24% do montante total de investimento na FPC em 1998. As verbas para financiar a FPC provêm do Orçamento do Estado e do orçamento da segurança social.

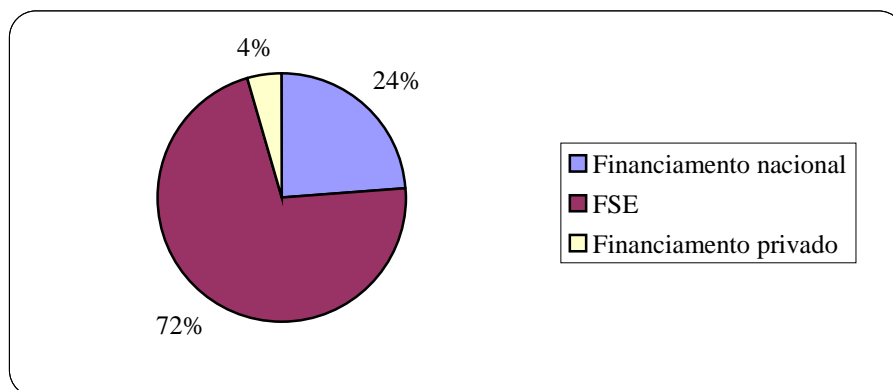
**(c) Financiamento pelos governos regionais e locais**

O financiamento da FPC por essas fontes obedece ao mesmo esquema de financiamento descrito no ponto 2.2. respeitante à FPI.

**(d) Financiamento privado**

O financiamento privado da FPC aumentou 75% entre 1996 e 1998. Trata-se do maior aumento em termos percentuais, embora esta fonte de financiamento represente apenas uma pequena parcela dos custos totais das actividades de FPC co-financiadas pelo FSE.

*Figura 14 Repartição das fontes de financiamento dos programas de FPC co-financiados pelo FSE, em 1998*



O Plano Nacional de Emprego (integrado na estratégia europeia para o emprego) comporta a criação de uma medida para incentivar as empresas a aumentar as suas actividades de FPC. As empresas que proporcionarem cursos de formação a mais de 10% dos seus trabalhadores beneficiarão de uma redução da taxa social única. Esta medida ainda não foi implementada. À semelhança do que acontece com a FPI, as entidades formadoras que dispensam acções de FPC também podem aumentar as suas receitas através da venda dos seus serviços, embora não seja possível calcular os montantes envolvidos.

### **3.3. Mecanismos de repartição de verbas**

As verbas do FSE destinadas a co-financiar a FPC seguem o mesmo rumo dado às verbas do FSE destinadas a financiar todas as actividades de formação em Portugal (ver ponto 1.5.). As verbas são geridas pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) e distribuídas

pelas diversas entidades formadoras, empresas e indivíduos através do Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Tal como sucede em relação à FPI, o Orçamento do Estado e o orçamento da segurança social, bem como as empresas privadas também contribuem para o financiamento, a par do FSE. No que diz respeito às actividades de formação desenvolvidas por iniciativa das empresas e fora da estrutura do FSE, o investimento privado na FPC poderá ter uma dimensão mais significativa do que o investimento privado na FPI, mas não existem dados disponíveis a este respeito.

Tal como anteriormente referido, as verbas destinam-se a apoiar as organizações de parceiros sociais na preparação dos seus pedidos de financiamento para a realização de actividades de formação. As verbas são igualmente distribuídas pelas entidades formadoras, as empresas (sobretudo pelas PME) e pelos trabalhadores. As entidades formadoras e as empresas devem apresentar os seus pedidos de financiamento junto do gestor dos programas operacionais, que procederá à sua apreciação. Os pedidos de bolsas individuais de formação também devem ser apresentados ao gestor do principal programa operacional de apoio às actividades de FPC <sup>(9)</sup>. De acordo com os regulamentos de 1997, os custos de hora/formando de participação em actividades de FPC não podem ultrapassar o montante máximo de 5,5 euros (1 100 escudos).

Os requisitos de candidatura aos fundos do programa Pessoa (no âmbito do QCA II) incluíam um conjunto de critérios que davam prioridade às actividades de FPC que:

- (a) beneficiassem as pequenas empresas com menos de 50 trabalhadores;
- (b) fossem inovadoras e estivessem relacionadas com a introdução de novas tecnologias ou novos processos organizacionais;
- (c) estivessem ligadas à certificação de qualificações;
- (d) contribuíssem para alcançar os objectivos da política de igualdade de oportunidades;
- (e) fossem desenvolvidas em empresas em fase de reestruturação ou recuperação económica.

As verbas de financiamento para apoiar os trabalhadores individuais destinam-se a:

- (a) trabalhadores que pretendem progredir na carreira ou assegurar a sua estabilidade profissional;
- (b) trabalhadores ameaçados de desemprego devido a reestruturações económicas ou a processos de recuperação económica na empresa onde trabalham.

Todos os programas de FPC elegíveis devem ter um mínimo de 250 horas e um máximo de 1200 horas, com excepção das actividades de formação destinadas a empresários e quadros superiores.

---

<sup>(9)</sup> No QCA II, tratava-se do programa Pessoa. Desde 2000, assume essa mesma função o programa operacional emprego, formação e desenvolvimento social.

### 3.4. Níveis totais de financiamento da FPC

O quadro seguinte apresenta o número de formandos em acções de FPC, por programa operacional co-financiado pelo FSE.

*Quadro 26 Número e percentagem de formandos em acções de FPC co-financiadas pelo FSE, por sector*

	1996		1998		Evolução (1996/98)	
	Número	%	Número	%	Número	%
<b>Educação</b>	75 822	30	88 376	22	12 554	17
<b>Formação no âmbito de programas de emprego</b>	48 726	20	88 104	21	39 378	81
Formação profissional contínua	46 748	96	87 378	99	40 630	103
Formação em sectores em declínio	1 978	4	726	1	-1 252	-3
<b>Formação na Administração Pública</b>	32 679	13	64 649	16	31 970	98
<b>Agricultura</b>	6 789	3	20 371	5	13 582	200
Produtores e trabalhadores agrícolas	5 611	83	16 416	81	10 805	80
Formação de formadores e outros agentes	1 178	17	3 955	19	2 777	20
<b>Outros programas de FPC:</b>						
Pescas	1 540	1	535	0	-1 005	-65
Indústria	48 286	19	74 005	18	25 719	53
Turismo	4 938	2	5 297	1	359	7
Saúde	30 610	12	69 156	17	38 546	126
<b>Total</b>	249 390	100	410 493	100	161 103	65

Fonte: CCFSE.

Em 1998, o sector da educação foi aquele que registou o maior afluxo de formandos, embora o aumento mais significativo se tenha registado noutros sectores, nomeadamente, nos da agricultura (200%), da saúde (126%) e da administração pública (98%). Registou-se ainda um grande aumento da taxa de participação em programas de emprego (81%), representando o segundo sector com o mais elevado número de formandos e igualando praticamente a taxa de participação registada ao nível do sector da educação. Estes dados abrangem todas as pessoas envolvidas em acções de FPC destinadas a melhorar os níveis de qualificação dos trabalhadores.

Tal como pode ser observado no quadro a seguir apresentado, o investimento total na formação entre 1996 e 1998 aumentou 44%. Os sectores da saúde e da agricultura foram aqueles que registaram um aumento mais significativo (100 e 111%, respectivamente).

Quadro 27 Financiamento da FPC, por sector e por nível de despesa per capita

(milhões de escudos, milhões de euros entre parêntesis)

	1996				1998				Evolução do financiamento total, em % (1996/98)	Despesa per capita, em 1998, em escudos (euros)
	Financiamento total da formação	Financiamento do Estado	Financiamento através do FSE	Financiamento privado	Financiamento total da formação	Financiamento do Estado	Financiamento através do FSE	Financiamento privado		
<b>Educação</b>	4245 (21,17)	1061 (5,29)	3184 (15,88)	0	6225 (31,05)	1557 (7,77)	4668 (23,28)	0	47	70 000 (349)
<b>Formação no âmbito de programas de emprego</b>	9356 (46,97)	2254 (11,24)	6760 (33,72)	342 (1,71)	9967 (49,72)	2332 (11,63)	6997 (34,9)	637 (3,18)	7	110 000 (549)
Formação profissional contínua	7872 (39,27)	1885 (9,40)	5654 (28,2)	333 (1,66)	9507 (47,42)	2217 (11,06)	6653 (33,18)	637 (3,18)	21	110 000 (549)
Formação em sectores em declínio	1485 (7,41)	369 (1,84)	1105 (5,51)	10 (0,05)	460 (2,29)	115 (0,57)	345 (1,72)	0	-69	630 000 (3142)
<b>Formação da Administração Pública</b>	1202 (5,99)	301 (1,50)	901 (4,49)	0	1813 (9,04)	453 (2,26)	1360 (6,78)	0	51 (0,25)	30 000 (150)
<b>Agricultura</b>	1966 (9,81)	501 (2,50)	1462 (7,29)	2 (0,01)	4147 (20,68)	1031 (5,14)	3094 (15,43)	22 (0,11)	111 (0,55)	20 000 (100)
Produtores e trabalhadores agrícolas	1784 (8,90)	456 (2,27)	1327 (6,62)	1 (0)	3532 (17,62)	878 (4,38)	2632 (13,13)	22 (0,11)	98	220 000 (1 097)
Formação de formadores e outros agentes	181 (0,90)	45 (0,22)	135 (0,67)	1 (0)	615 (3,07)	153 (0,76)	462 (2,30)	0	239	160 000 (798)
<b>Outros tipos de formação</b>										
Pescas	252 (1,26)	63 (0,31)	188 (0,93)	1 (0)	43 (0,21)	10 (0,05)	30 (0,15)	3 (0,02)	-83	80 000 (399)
Indústria	7375 (36,79)	1696 (8,46)	5089 (25,38)	590 (2,94)	12 575 (62,72)	2900 (14,46)	8698 (43,38)	977 (4,87)	71	17 000 (85)
Turismo	446 (2,22)	112 (0,56)	334 (1,66)	0	381 (1,90)	95 (0,47)	286 (1,43)	0	-15	70 000 (349)
Saúde	926 (4,62)	232 (1,16)	694 (3,46)	0	1852 (9,24)	463 (2,31)	1389 (6,93)	0	100	30 000 (150)
<b>Total (milhões de escudos)</b>	25 767	6218	18 613	936	37 002	8841	26 522	1639	44	90 000
<b>Total (milhões de euros)</b>	128,52	31,02	92,84	4,67	184,57	44,10	132,44	8,18	0,22	449

Fonte: CCFSE.

### 3.5. Conclusões

As verbas do FSE destinadas a co-financiar as actividades de FPC correspondem a cerca de 70% do montante total de investimento neste tipo de formação. O investimento privado corresponde a cerca de 4%, sendo as restantes verbas provenientes do Orçamento do Estado. Tal como observado anteriormente, o nível de qualificação da mão-de-obra portuguesa é muito baixo, sendo a FPC um instrumento extremamente importante para a redução do fosso que separa Portugal da média europeia em termos de qualificações. Uma vez que, no futuro, as exigências em termos de qualificações técnicas serão cada vez maiores, a subqualificação representa um grande problema, pelo que a FPC poderá desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento económico.

No que se refere à evolução no domínio da FPC, é digno de nota o aumento de 65% registado entre 1996 e 1998 ao nível da participação em actividades de FPC, o qual foi também acompanhado por um aumento de 44% ao nível do financiamento. O número de pessoas envolvidas em actividades de FPC em 1998 correspondeu a quase 10% da mão-de-obra portuguesa, o que constitui um marco significativo e um sinal da importância dada a este tipo de formação (que congrega mais de dois terços do número total de formandos envolvidos em acções de formação co-financiadas pelo FSE). Os principais beneficiários das acções de FPI co-financiadas pelo FSE são os funcionários das pequenas empresas com menos de 50 trabalhadores, os quais representam 70% do número total de beneficiários.

Em 1998, os principais promotores de cursos de FPC foram as organizações com fins não lucrativos (205 promoveram actividades de formação que absorveram 39% do orçamento total destinado à FPC), instituições públicas (7 delas absorveram 28% do orçamento total) e organizações com fins lucrativos, constituídas essencialmente por empresas (349 receberam verbas equivalentes a 32% das despesas totais).

Importa salientar que as actividades de FPC assumem cada vez mais a forma de programas feitos à medida de necessidades específicas. Esta tendência gera alguns inconvenientes, na medida em que as empresas podem adquirir acções de formação muito específicas e essa especificidade origina problemas de reconhecimento e certificação fora do contexto da empresa. Este aspecto poderá assumir uma importância significativa se tivermos em conta a necessidade de elevar os níveis de qualificação existentes no mercado de trabalho.

O maior problema associado à oferta de FPC reside talvez no facto de serem muito poucas as empresas que proporcionam esse tipo (ou outro tipo) de formação aos seus trabalhadores. A FPC continua a envolver um número surpreendentemente reduzido de empresas. É um dado adquirido que a formação é, para as empresas, uma necessidade cada vez maior e que os empresários reconhecem cada vez mais a sua importância, mas existem poucos indícios de que a formação esteja a tornar-se uma prática comum no meio empresarial. Uma das razões reside talvez no facto de os próprios empresários não possuírem um nível muito elevado de

educação e formação formal e de associarem a aprendizagem no posto de trabalho à evolução profissional. Essa atitude poderá justificar a sua desconfiança em relação às vantagens de investir na formação dos seus trabalhadores. Outros factores associados são os elevados custos salariais inerentes ao recrutamento de trabalhadores qualificados, o receio de perder o resultado do investimento na eventualidade de os trabalhadores por eles formados se mudarem para outra empresa e a perda de produtividade quando os trabalhadores se ausentam para participar em actividades de formação. Todos estes factores podem contribuir para demover as empresas a investirem na formação formal dos seus trabalhadores.

Não obstante, é necessário que a mão-de-obra portuguesa esteja preparada para enfrentar os desafios económicos do futuro, especialmente se a conjuntura económica favorável que se tem vivido nos últimos anos se alterar.

## **4. Formação profissional para desempregados**

### **4.1. Aspectos gerais**

Embora a taxa de desemprego em Portugal seja uma das mais baixas da UE (e se tenha registado um crescimento económico estável nos últimos anos), existem sérios riscos de desemprego para certos grupos mais vulneráveis, tais como os trabalhadores com défices de qualificação, as minorias étnicas, as pessoas com deficiência, os jovens e os trabalhadores mais velhos. A taxa de desemprego juvenil é duas vezes superior à média europeia, o que representa e gera graves problemas de inserção no mercado de trabalho. A taxa de desemprego de longa duração entre os trabalhadores mais velhos também é elevada e a sua falta de qualificações profissionais diminui a sua capacidade para reingressar no mercado de trabalho. Importa ainda salientar que a taxa de desemprego cíclico é significativa, ao contrário do que acontece nos mercados de trabalho do resto da UE, onde o desemprego estrutural é mais problemático.

Face a esta situação, é necessário adoptar políticas que reflectam as necessidades específicas dos indivíduos, de modo a integrá-los no mercado de trabalho, e que tomem em consideração a heterogeneidade dos diferentes grupos de desempregados.

No presente relatório, os desempregados estão classificados em dois grupos: os jovens à procura do primeiro emprego e os adultos desempregados. No sistema legal português, a formação profissional para desempregados está integrada na FPI ou na FPC. Por outras palavras, em termos de oferta, os tipos de formação e a sua execução são idênticos, embora existam regras específicas em função dos diferentes tipos de desemprego. Para os jovens à procura do primeiro emprego, a oferta de formação profissional decorre da mesma forma que a descrita no ponto relativo à FPI. A formação é ministrada no âmbito do sistema educativo formal ou no âmbito da estrutura do mercado de trabalho. Para os adultos desempregados, a oferta de formação insere-se na estrutura legal da FPC.

Apesar de o quadro legal da formação profissional ser o mesmo para os trabalhadores e para os desempregados, o Plano Nacional de Emprego de 1999, conferiu uma dimensão social à formação e previu medidas específicas para os desempregados, em particular para os desempregados de longa duração. O plano de 1999 estabeleceu os seguintes objectivos para a política nacional de emprego: apoiar a transição dos jovens para a vida activa, combater o desemprego (especialmente o desemprego de longa duração e a exclusão do mercado de trabalho) e melhorar os níveis de qualificação profissional da população activa. Os desempregados são considerados como um grupo transversal dentro destas categorias.

O plano financeiro integrado no plano nacional de emprego para 1999 atribuiu 46% dos recursos existentes à formação profissional e a medidas de apoio à inserção dos jovens no mercado de trabalho. Dessa parte, 31% foram afectados à formação profissional inicial, 46%

ao ensino profissional e artístico e 4% à formação profissional para jovens desempregados. As medidas de apoio aos adultos desempregados contaram com 25% dos recursos planeados, repartidos em 17% para programas de formação, 14% para medidas destinadas a integrar os desempregados de longa duração no mercado de trabalho e 69% para programas de emprego. Foram afectados 29% dos recursos à promoção da formação ao longo da vida e 31% à FPC, que também englobou programas de formação profissional para desempregados. Existem ainda programas especiais de formação profissional destinados aos desempregados. Estes abrangem cursos de ensino, bem como cursos de formação para pessoas com sérios problemas de inserção, destinados a ajudá-las a ultrapassar as barreiras sociais e integrá-las no mercado de trabalho.

## 4.2. Medidas de formação para desempregados

O Despacho Normativo n.º 140/93, de 6 de Julho de 1993, regulamenta a formação profissional para desempregados e outros grupos especiais. Nele são estabelecidas as medidas de apoio técnico, administrativo e financeiro a favor dos seguintes grupos: desempregados de longa duração, minorias étnicas, imigrantes, reclusos e ex-reclusos, toxicodependentes e ex-toxicodependentes, assim como todas as pessoas em geral que se encontrem em risco de exclusão ou de marginalização e com problemas de integração social.

Essas medidas são normalmente organizadas através de acordos de parceria estabelecidos entre as autoridades locais, instituições particulares de solidariedade social<sup>(10)</sup> e outras organizações e grupos não governamentais (por ex. os sindicatos). O IEFP participa nessas parcerias e providencia a formação profissional necessária através dos seus centros de formação profissional ou centros de emprego de gestão directa ou participada.

Para os desempregados que não pertencem aos grupos-alvo especificados, existem cursos de formação profissional organizados em função das suas necessidades e exigências. Estes podem ser encarados como cursos de formação profissional "normais" frequentados por desempregados e que podem ser dispensados no âmbito da estrutura de FPI ou de FPC.

*Quadro 28 Número de participantes em programas de formação para desempregados*

	1996		1998		Evolução 1996/98	
	%	Número	%	Número	%	Número
Formação profissional para desempregados	3	12 804	5	29 889	133	17 085
<b>Participação total em todas as actividades de EFP</b>	100	387 243	100	617 005	59	229 762

Fonte: CCFSE.

<sup>(10)</sup> As instituições particulares de solidariedade social são instituições cristãs de caridade, que constituem um tipo específico de instituição em Portugal. Estas desempenham um papel importante no apoio social aos grupos desfavorecidos.



Entre 1996 e 1998, o número total de participantes em programas de formação para desempregados aumentou 133%, correspondendo a 5% do número total de pessoas que participaram em acções de formação em 1998.

#### 4.2.1. Fontes de financiamento

*Quadro 29 Fontes de financiamento dos programas de formação para desempregados*

	1996		1998		Evolução (1996/98)
	milhões de PTE	milhões de EUR	milhões de PTE	milhões de EUR	
Financiamento do Estado	1 230	6	3 900	20	218
Financiamento através do FSE	3 691	18	11 700	58	217
Financiamento privado	0,8	0	290	1	36 150
<b>Financiamento total</b>	<b>4 922</b>	<b>24</b>	<b>15 890</b>	<b>79</b>	<b>222</b>

*Fonte:* CCFSE.

Entre 1996 e 1998, o investimento em programas de formação para desempregados aumentou 222%. O nível de crescimento do investimento privado foi exponencial, embora tenha representado cerca de 2% dos custos totais da formação. O investimento neste tipo de formação registou o maior aumento durante o período em análise, representando 13% dos custos totais em 1998, ou seja, mais do dobro do nível registado em 1996 (6%):

##### (a) Financiamento comunitário

A verba do FSE destinada a financiar os programas de formação para desempregados era de 58,5 milhões de euros (11 700 milhões de escudos), o que representa 74% do investimento total.

##### (b) Financiamento do Estado

Em 1998, o Estado investiu 20 milhões de euros (3900 milhões de escudos), um montante correspondente a 25% do investimento total e a um aumento de 218% em relação a 1996.

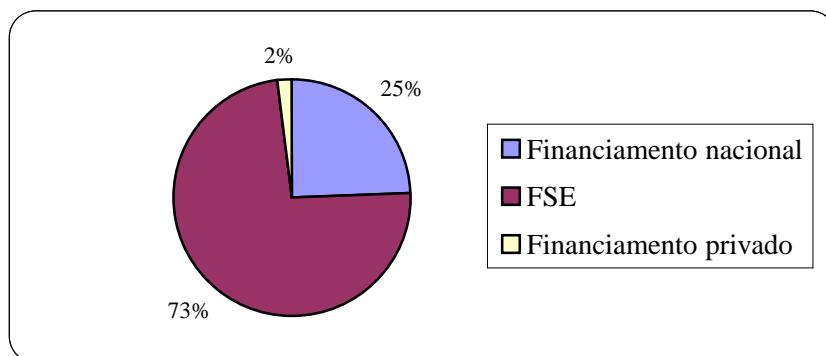
##### (c) Financiamento pelos governos regionais e locais

Aplica-se a mesma situação verificada em relação à FPI.

##### (d) Financiamento privado

Em 1998, o montante do investimento privado em programas de formação para desempregados registou um enorme aumento em relação a 1996 (36 150 vezes superior), embora o investimento privado represente apenas 2% do investimento total na FPD e 13% do investimento privado total em todas as actividades de EFP desenvolvidas durante o mesmo ano.

Figura 15 Repartição das fontes de financiamento dos programas de formação co-financiados pelo FSE, em 1998



Tal como acontece com os outros tipos de formação, é difícil identificar e quantificar as fontes indirectas de financiamento dos programas de formação para desempregados. O Programa Rotação Emprego-Formação, criado em 1999, prevê formas de financiamento indirecto ao permitir às empresas beneficiarem de apoios públicos sempre que pretendam recrutar trabalhadores desempregados enquanto os seus trabalhadores frequentam cursos de formação durante o horário de trabalho. Ao assinarem um contrato de trabalho com o trabalhador substituto, as empresas ficam isentas do pagamento das contribuições para a segurança social referentes ao trabalhador que estiver em formação durante o período estipulado. Até ao momento, foram muito poucas as empresas que fizeram uso desta medida.

#### 4.2.2. Níveis totais de financiamento dos programas de formação para desempregados

Quadro 30 Participantes em programas de formação para desempregados

	1996		1998		Evolução 1996/98	
	Número	%	Número	%	Número	%
Programas de formação para desempregados	8 087	63	15 005	50	6 918	86
Integração socioeconómica dos desempregados de longa duração	4 717	37	14 884	50	10 617	216
<b>Total de participantes</b>	<b>12 804</b>	<b>100</b>	<b>29 889</b>	<b>100</b>	<b>17 085</b>	<b>133</b>

Fonte: CCFSE.

Tal como o quadro indica, o número de participantes em programas de formação para desempregados de longa duração registou, entre 1996 e 1998, o aumento mais significativo: 216%. Os dois tipos de programas apresentados no quadro diferenciam-se pelo período de duração do desemprego e ambos abrangem os jovens desempregados.

Quadro 31 Financiamento da formação para desempregados, por programa

(milhões de escudos, milhões de euros entre parêntesis)

	1996				1998				Evolução do financiamento total, em %, em 1996/98	Despesa per capita, em 1998, em escudos (euros)
	Financiamento total	Financiamento do Estado	Financiamento através do FSE	Financiamento privado	Financiamento total	Financiamento do Estado	Financiamento através do FSE	Financiamento privado		
Programas de formação para desempregados	4 625 (23,07)	1 156 (5,77)	3 468 (17,30)	0,8 (0)	8 817 (43,98)	2 204 (10,99)	6 613 (32,99)		91	59 000 (294)
Integração socioeconómica dos desempregados de longa duração	297 (1,48)	74 (0,37)	223 (1,11)		7 703 (38,42)	1 696 (8,46)	5 087 (25,37)	290 (1,45)	2 278	48 000 (239)
<b>Financiamento total</b>										
milhões de escudos (milhões de euros)	4 922 (24,55)	1 230 (6,14)	3 691 (18,41)	0,8 (0,0)	15 890 (79,26)	3 900 (19,45)	11 700 (58,36)	290 (1,45)	223	53 000 (264)

Fonte: CCFSE.

Entre 1996 e 1998, o investimento registou um aumento superior ao aumento do número de formandos, especialmente no que se refere aos programas de formação para desempregados de longa duração.

Os mecanismos de repartição de verbas de financiamento da formação para desempregados são idênticos aos mecanismos descritos no ponto 1.5. referente ao financiamento da EFP, no âmbito da formação co-financiada pelo FSE. As entidades formadoras (públicas ou privadas) devem candidatar-se ao financiamento do FSE, apresentando o seu pedido ao gestor do programa operacional apropriado e seguindo o mesmo processo aplicável às actividades de FPI ou de FPC.

### 4.3. Outras medidas de formação destinadas a promover a inserção social

Existem, em Portugal, outros programas de formação vocacionados para a inserção socioeconómica dos grupos desfavorecidos, nomeadamente as pessoas marginalizadas e com deficiência. Estes programas possuem características idênticas às de alguns programas de FPI, FPC e FPD e são normalmente promovidos em parceria com agentes locais, que podem proporcionar aos indivíduos oportunidades mais adequadas às suas necessidades, com vista à sua inserção no mercado de trabalho. O quadro seguinte apresenta o número de pessoas envolvidas nesse tipo de programas de formação. O nível de participação registou um substancial aumento entre 1996 e 1998.

*Quadro 32 Participação em medidas de formação destinadas a promover a inserção social*

	1996		1998		Evolução 1996/98	
	%	Número	%	Número	%	Número
Medidas de formação destinadas a promover a inserção social	2	6 301	3	19 379	208	13 078
<b>Participação total em todas as actividades de EFP</b>	100	387 243	100	617 005	59	229 762

*Fonte:* CCFSE.

O aumento da taxa de participação é um reflexo das prioridades sociais que têm marcado a recente evolução política. A formação profissional é encarada como uma ferramenta fundamental para facilitar a reinserção social e colmatar todo o tipo de carências sociais e/ou profissionais. Uma vez que o mercado de trabalho tem dado sinais de estarmos próximos de uma situação de pleno emprego, a formação profissional é vista também como uma oportunidade para prestar maior apoio às pessoas com dificuldades de acesso ao emprego.

A criação do rendimento mínimo garantido <sup>(11)</sup> em 1996 constituiu uma das medidas emblemáticas da política social. A formação profissional é utilizada como um instrumento de integração, promovido através do contrato de inserção que permite ter acesso a este tipo de benefício social. Apesar de esta e de outras políticas terem um carácter prioritário e inovador, o seu lugar no contexto global da formação profissional é relativamente marginal, tendo abrangido apenas 3% do número total de formandos em 1998.

#### 4.3.1. Fontes de financiamento

*Quadro 33 Fontes de financiamento de outras medidas de formação destinadas a promover a inserção social*

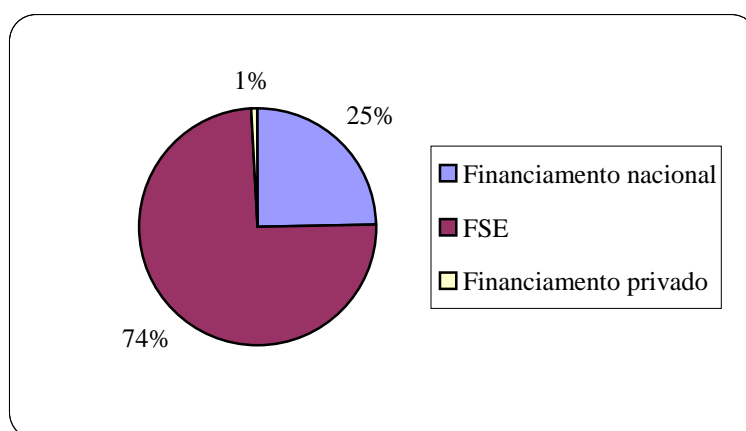
	1996		1998		1996/98
	milhões de PTE	milhões de EUR	milhões de PTE	milhões de EUR	evolução, em %
Financiamento do Estado	1 526	8	2 645	13	73
Financiamento através do FSE	4 576	23	7 934	40	73
Financiamento privado	0	0	103	0,5	
<b>Financiamento total</b>	<b>6 102</b>	<b>31</b>	<b>10 682</b>	<b>53</b>	<b>75</b>

*Fonte:* CCFSE.

Importa assinalar o aumento registado no financiamento privado destes tipos de programas, embora a sua percentagem em relação ao financiamento total corresponda apenas a 1%. À semelhança do que acontece com os outros tipos de formação a que o presente relatório faz referência, o FSE constitui a maior fonte de financiamento, com uma percentagem de cerca de 75%.

<sup>(11)</sup> O rendimento mínimo garantido é um instrumento da política social que garante a todos os cidadãos o direito de receber um rendimento mínimo. Sempre que os indivíduos não consigam obter uma fonte de rendimento através de um emprego, deverão assinar um contrato através do qual se comprometem a realizar os esforços necessários com vista à sua reintegração ou reforço da sua posição no mercado de trabalho. A assinatura deste contrato constitui uma condição obrigatória para receber o rendimento mínimo. A EFP constitui uma componente importante deste esquema.

Figura 16 Fontes de financiamento dos programas de formação co-financiados pelo FSE e destinados a promover a inserção social, em 1998



#### 4.3.2. Níveis totais de financiamento das medidas de formação destinadas a promover a inserção social

Os quadros seguintes apresentam a evolução do número de formandos e do nível de financiamento por programa, entre 1996 e 1998.

Quadro 34 Participação em medidas de formação financiadas pelo FSE e destinadas a promover a inserção social (1996-98)

	1996		1998		Evolução 1996/98	
	Número	%	Número	%	Número	%
Integração socioeconómica de pessoas com deficiência	3 897	62	8 479	44	4 582	118
Integração socioeconómica de pessoas marginalizadas	2 404	38	10 900	56	8 496	353
<b>Total de participantes</b>	<b>6 301</b>	<b>100</b>	<b>19 379</b>	<b>100</b>	<b>13 078</b>	<b>208</b>

Fonte: CCFSE.

Quadro 35 Nível de financiamento de medidas de formação financiadas pelo FSE e destinadas a promover a inserção social (1996-98)

(milhões de escudos, milhões de euros entre parêntesis)

	1996				1998				Evolução dos custos totais, em %, em 1996/98	Despesa per capita, em 1998, em escudos (euros)
	Financiamento total	Financiamento do Estado	Financiamento através do FSE	Financiamento privado	Financiamento total	Financiamento do Estado	Financiamento através do FSE	Financiamento privado		
Integração socioeconómica de pessoas com deficiência	5 472 (27,29)	1 368 (6,82)	4 104 (20,47)		8 508 (42,44)	2 125 (10,60)	6 376 (31,80)	7 (0,04)	55%	1 000 000 (4 988)
Integração socioeconómica de pessoas marginalizadas	629 (3,14)	157 (0,78)	472 (2,35)		2 174 (10,84)	519 (2,59)	1 558 (7,77)	96 (0,48)	245%	200 000 (998)
<b>Financiamento total</b>										
milhões de escudos milhões de euros	6 102 30,4	1 525 7,61	4 576 22,82		10 682 53,28	2 645 13,19	7 934 39,57	103 0,50	75%	55 000 (274)

Fonte: CCFSE.

Importa salientar que o aumento registado ao nível do financiamento não acompanhou o aumento do número de formandos, que triplicou durante esse período. Os mecanismos de distribuição das verbas de financiamento obedecem ao mesmo esquema anteriormente descrito, aplicável às actividades de formação profissional financiadas pelo FSE.

#### **4.4. Conclusões**

A taxa de desemprego em Portugal tem registado um nível surpreendentemente baixo ao longo dos tempos e revela uma natureza claramente cíclica. O baixo nível de educação e de qualificação da população activa é um dos factores responsáveis pelos problemas de desemprego. Esta fragilidade gera muitos problemas, nomeadamente, ao nível da capacidade de ajuste da mão-de-obra às novas exigências do mercado em termos de qualificações, acabando por comprometer a estabilidade do emprego. Os grupos mais afectados são os jovens à procura do primeiro emprego, os trabalhadores mais idosos e os menos qualificados.

Neste contexto, foram criados programas de formação que combinam a formação profissional com a melhoria do nível de educação de carácter mais geral. Este duplo objectivo implica uma maior duração dos programas de formação, assim como um aumento dos custos. Daí se justifica que o aumento do nível de financiamento tenha sido muito superior ao aumento do número de participantes. Entre 1996 e 1998, o número de participantes aumentou 133%, enquanto que o nível de despesas aumentou mais do triplo, registando um aumento de 223%.

O aumento do número de actividades de formação destinadas aos desempregados de longa duração é em grande parte responsável pelo grande aumento do número de participantes e do nível de financiamento. A redução da taxa de desemprego a nível geral também contribuiu para que fossem concentrados mais esforços no apoio efectivo aos grupos que têm mais dificuldades em aceder ao mercado de trabalho ou em manter o seu emprego. Por essa razão, a luta contra o desemprego assenta essencialmente em medidas preventivas no quadro da estrutura de FPI e de FPC.

Os programas de formação com vista à inserção social destinam-se a grupos específicos com problemas particulares de natureza social e individual. A sua introdução deveu-se, em parte, a uma reorientação das políticas governamentais para a promoção da igualdade social, mas também resultou de uma conjuntura excepcionalmente favorável que permitiu a absorção de um maior número de pessoas no mercado de trabalho, desde que tivessem adquirido competências profissionais e sociais de base através da formação. Estas prioridades políticas conduziram a um aumento particularmente significativo das taxas de participação em acções de formação, que deverão continuar a aumentar nos próximos anos. Entre 1996 e 1998, o nível de participação aumentou 208% enquanto que o nível de financiamento aumentou 75%. Importa salientar que este tipo de formação profissional comporta normalmente uma componente pedagógica e formativa na área do comportamento social, as quais constituem competências muito importantes para os grupos a que se destina.



De 1998 para cá, o quadro dos programas de FPD e de inserção social foi alterado com a introdução de uma nova estratégia de luta contra o desemprego de longa duração e a exclusão social. Foram adoptadas acções de formação orientadas para grupos específicos em conjunto com uma série de medidas destinadas a apoiar a sua inserção no mercado de trabalho. Essas iniciativas incluem, por exemplo, um programa a favor dos jovens (com menos de 25 anos) e um programa a favor dos adultos (Inserjovem e Reage).

As directrizes 1 e 2 da Estratégia Europeia para o Emprego, adoptada na Cimeira do Luxemburgo, estabelece que deve ser tomada uma medida activa para favorecer a integração profissional de todos os jovens ao completarem seis meses de desemprego e de todos os adultos ao completarem doze meses de desemprego. Como resultado, estão a ser desenvolvidas novas estratégias com vista a prevenir o desemprego de longa duração, as quais poderão alterar a natureza dos actuais programas de formação.

## 5. O futuro do financiamento: tendências e perspectivas

Tal como pode ser observado ao longo do relatório, o financiamento das actividades de EFP em Portugal está fortemente dependente do FSE. É sabido que a expansão das actividades de EFP e o desenvolvimento de um sistema nacional de formação profissional foram facilitados pelos fundos comunitários a que Portugal teve acesso desde o início da década de 80. Do ponto de vista político, ao longo das duas últimas décadas, a EFP tem vindo a ser encarada como uma componente central de desenvolvimento pelos sucessivos governos.

Embora as políticas comunitárias não abranjam o sector da educação, a situação particular de Portugal, nomeadamente, os níveis de qualificação extremamente baixos da sua população (comparado com a média comunitária), levou a que fossem disponibilizadas verbas do FSE para financiar algumas actividades de formação inicial no âmbito da estrutura de ensino geral. O quadro seguinte apresenta os volumes totais de financiamento aplicados nos diferentes tipos de EFP a que o presente relatório faz referência.

*Quadro 36 Financiamento total das actividades de EFP*

	1996			1998			1998/96
	milhões de PTE	milhões de EUR	%	milhões de PTE	milhões de EUR	%	evolução, em %
FPI	44 168	220	51,0	50 184	251	42,0	14
FPC	25 767	129	29,8	37 002	184	31,0	44
FPD e medidas de luta contra a exclusão social	11 024	55	12,7	26 572	133	22,3	141
Outras acções <sup>(1)</sup>	5 625	28	6,5	5 610	28	4,7	0
<b>Total</b>	<b>86 584</b>	<b>432</b>	<b>100,0</b>	<b>119 368</b>	<b>567,5</b>	<b>100,0</b>	<b>38</b>

<sup>(1)</sup> As outras acções incluem medidas de assistência técnica, de gestão e de I&D, assim como certas acções não abrangidas pelas outras categorias de EFP consideradas no presente relatório.

Nota: Os valores indicados no quadro foram obtidos a partir dos dados apresentados nas secções relativas à FPI, FPC e FPD do presente relatório.

Tal como o quadro indica, o aumento do nível de investimento na EFP é uma característica comum dos últimos anos. Outro aspecto a observar é a diferença ao nível dos recursos atribuídos aos diferentes tipos de formação, sendo as actividades de FPD as que mais fundos receberam. No momento em o presente relatório estava a ser elaborado, um novo Quadro Comunitário de Apoio para Portugal estava a ser definido para o período de 2000-06: a primeira parte do relatório apresenta a sua estrutura, assim como os recursos disponíveis. Os montantes disponíveis aumentaram significativamente, o que permitirá também aumentar gradualmente o número de actividades de EFP durante os próximos seis anos.

Em seguida, serão abordadas as seguintes questões-chave, relevantes para o financiamento da formação:

- (a) a necessidade de fomentar todos os tipos de actividades de EFP;
- (b) a necessidade de melhorar a coerência entre a estrutura de formação integrada no sistema educativo, a formação integrada no mercado de trabalho e outros programas de EFP;
- (c) a necessidade, assim como os riscos inerentes a uma maior participação do sector privado no financiamento da EFP;
- (d) a necessidade de aumentar o número de entidades formadoras privadas que asseguram serviços de boa qualidade.

**(a) a necessidade de fomentar todos os tipos de actividades de EFP**

Tal como foi salientado na secção referente aos aspectos económicos do presente relatório, das características estruturais de Portugal fazem parte uma taxa de desemprego reduzida, um índice muito fraco de educação de nível secundário e superior e uma mão-de-obra muito pouca qualificada. Isto significa que, apesar de a taxa de emprego ser elevada e existir um bom nível de desempenho económico, o nível do capital humano da população activa é baixo em termos comparativos. Será necessário corrigir esta situação caso se pretenda manter o nível de crescimento e desenvolvimento económico.

A educação e formação profissional inicial constitui um elemento fundamental para a emergência de uma população activa bem formada e qualificada. Este elemento não é, contudo, suficiente para colmatar os actuais défices de qualificações, na medida em que o crescimento demográfico se processa a um ritmo lento. Ainda que esta situação não existisse, e tal como já tem sido salientado em muitos debates, seria na mesma necessário renovar os recursos de capital humano devido ao ritmo da evolução tecnológica e ao envelhecimento da população activa que se verifica na maioria dos países da UE. Daí o facto do conceito de educação e formação ao longo da vida estar a ser promovido por toda a parte. Todavia, para que este conceito possa surtir efeitos na prática, deverá haver uma mudança de comportamento quer por parte dos trabalhadores, quer por parte das entidades empregadoras. Embora nos últimos anos se tenha assistido a um aumento surpreendente das actividades de formação, é necessário fomentar mais ainda a formação contínua da população activa.

Os cursos de FPC assumem essencialmente a forma de programas concebidos à medida de necessidades específicas. Esta situação gera alguns inconvenientes, na medida em que as empresas podem adquirir acções de formação muito específicas e essa especificidade origina problemas de reconhecimento e certificação fora do contexto da empresa. Este aspecto poderá ter alguma importância se tivermos em conta a necessidade de elevar os padrões do mercado de trabalho e os baixos níveis de qualificação da população activa portuguesa.

É, deste modo, necessário incrementar de forma significativa as actividades de FPC para melhorar o perfil da mão-de-obra portuguesa. Deverá ser dada, ainda, mais ênfase aos grupos específicos que se encontram em risco de exclusão do mercado de trabalho, na medida em que a coesão social representa um elemento fundamental em qualquer processo de

desenvolvimento. Isto significa que a formação deve continuar a favorecer de uma forma especial os desempregados, os trabalhadores ameaçados de desemprego, assim como outros grupos marginalizados. Os programas de formação deverão também ser dirigidos aos grupos tradicionalmente excluídos do mercado de trabalho, tais como as pessoas com deficiência, a fim de alargar os recursos disponíveis do mercado de trabalho e explorar um leque de potencialidades mais alargado. As metas para cada uma dessas actividades encontram-se definidas nos planos nacionais de emprego adoptados anualmente. Se essas metas forem atingidas em Portugal, será provavelmente necessário duplicar o actual nível de actividades de formação. O impacto financeiro é óbvio e será necessário dispor de um montante adicional de recursos. Um aumento de esforços ao nível da oferta de FPI permitirá, ao mesmo tempo, assegurar uma melhoria gradual do nível médio de qualificações de todas as pessoas que ingressam no mercado de trabalho pela primeira vez.

As necessidades e procuras no sentido de alargar as oportunidades de formação existem a todos os níveis e os recursos são sempre limitados e escassos. Os desafios no plano das estratégias políticas estão a aumentar a um ritmo que os recursos disponíveis não conseguem acompanhar, pelo que a única solução consiste em concentrar mais esforços na eficácia e eficiência, dado o complexo equilíbrio existente entre as exigências políticas e os recursos financeiros. A passagem de um controlo quantitativo para um controlo mais qualitativo das despesas e investimentos na EFP, através de uma avaliação dos resultados das actividades de EFP, constitui uma necessidade importante para a estrutura administrativa e financeira da EFP.

**(b) a necessidade de melhorar a coerência entre a estrutura de formação integrada no sistema educativo, a formação integrada no mercado de trabalho e outros programas de EFP**

A oferta de EFP em Portugal caracteriza-se por um sistema dividido em que o ensino profissional e a formação profissional são encarados como dois sistemas distintos integrados no sistema educativo ou na estrutura do mercado de trabalho. O quadro legal define os princípios de comunicação entre os dois sistemas, mas não define os mecanismos concretos para essa comunicação. Para alcançar uma maior eficiência ao nível da atribuição dos recursos, deverá haver na estrutura global uma maior coerência e coordenação entre as estruturas do sistema educativo e do mercado de trabalho. Será necessário, para o efeito, introduzir algumas alterações a nível pedagógico e proceder a uma maior harmonização das estruturas em termos de objectivos da formação. Já foram dados alguns passos nesse sentido, através, por exemplo, da criação da Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (ANEFA).

Torna-se fundamental proceder a uma revisão da actual estrutura, a fim de tornar os objectivos do sistema mais transparentes e mais fáceis de entender. Essa revisão poderá eventualmente conduzir a uma utilização mais eficiente dos recursos (financeiros e não só).

**(c) a necessidade, assim como os riscos inerentes a uma maior participação do sector privado no financiamento da EFP**

Até ao momento, o nível de investimento privado na EFP (apesar de existirem poucos dados sobre a matéria) tem sido baixo. Um aumento desse tipo de investimento contribuiria sem dúvida para alargar os recursos de EFP. Embora Portugal possua uma estrutura económica relativamente bem desenvolvida e muitas empresas reconheçam a importância dos seus recursos humanos e invistam em actividades de formação, existe, contudo, um grande número de pequenas empresas e de micro-empresas, geridas em muitos casos por pessoas pouco qualificadas, que podem não estar conscientes dos potenciais benefícios que representa um investimento na formação dos seus trabalhadores.

A adopção de medidas no sentido de aumentar o nível de investimento das empresas poderá, por outro lado, contribuir para que muitas empresas reduzam as suas actividades de formação. Este é um dos dilemas mais importantes com que Portugal se irá debater, especialmente no que diz respeito ao papel das empresas na promoção de acções de FPC para os seus trabalhadores. A região de Lisboa (a região mais produtiva e mais populosa) perderá gradualmente o estatuto enquanto região elegível para o Objectivo n.º 1 e o montante das verbas comunitárias disponíveis para a formação sofrerá reduções. Ainda não se sabe como irão reagir as empresas face a esta situação.

**(d) a necessidade de aumentar o número de entidades formadoras privadas que asseguram serviços de boa qualidade**

Outra questão importante diz respeito à necessidade de promover a flexibilidade e a qualidade ao nível das ofertas. Nos últimos anos, esta preocupação conduziu a uma reestruturação das entidades formadoras privadas certificadas. É fundamental que as entidades formadoras possam enfrentar os desafios do alargamento da oferta, quer em termos de níveis de participação, quer em termos de diversidade de oferta de formação. Na nossa opinião, existem dois tipos de desenvolvimento que é necessário introduzir na actual estrutura institucional. Em primeiro lugar, a qualidade institucional e os resultados deverão constituir um factor mais decisivo no processo de candidatura às verbas do FSE destinadas a co-financiar as actividades de EFP. Por outras palavras, é necessário alterar o actual sistema em que os controlos administrativo e financeiro representam o factor principal no processo de candidatura. Em segundo lugar, é preciso incentivar as instituições que se candidatam a verbas de financiamento a apresentar projectos de médio prazo em vez de programas estruturados por ciclos anuais. Isso poderá contribuir para criar um ambiente mais estável para o investimento e o desenvolvimento.

A actual estrutura que integra um grande número de instituições privadas reguladas por estruturas públicas não deverá ser alterada, na medida em que as parcerias privadas que actuam a nível geográfico/territorial ou sectorial poderão ser mais apropriadas para os grupos específicos a que se dirigem, criando um sistema de formação mais eficaz e eficiente. Tendo em conta o ritmo das evoluções tecnológicas, essas estruturas privadas/públicas poderão constituir o melhor meio de assegurar uma boa adequação da formação e das qualificações às necessidades do mercado de trabalho.

## Lista de acrónimos

ANEFA	Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos.
BP	Banco de Portugal.
CCFSE	Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu.
Cedefop	Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional.
CIDEC	Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos.
CIME	Comissão Interministerial para o Emprego.
CNA	Comissão Nacional de Aprendizagem.
CNC	Comissão Nacional de Certificação.
CVTS	Inquérito à formação profissional contínua.
DAFSE	Departamento de Assuntos do Fundo Social Europeu.
DAPP	Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação.
DETEFP	Departamento de Estatísticas do Trabalho, Emprego e Formação Profissional.
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
DLD	Desemprego de longa duração ou desempregados de longa duração (pessoas no desemprego há mais de doze meses).
EFP	Educação e Formação Profissional.
FEDER	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional.
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola.
FPC	Formação Profissional Contínua.
FPD	Formação profissional para desempregados.
FPI	Formação Profissional Inicial.
FSE	Fundo Social Europeu.
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional.
IFOP	Instrumentos Financeiros de Orientação das Pescas.
IGFSE	Instituto para a Gestão do Fundo Social Europeu.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
INE	Instituto Nacional de Estatística.
INFT	Instituto Nacional de Formação Turística.
Inofor	Instituto para a Inovação da Formação.
Integrar	Programa Operacional destinado à integração dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho.

IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.
ISCED	Classificação Internacional Estandarizada da Educação.
ONG	Organizações Não Governamentais.
OEFP	Observatório do Emprego e Formação Profissional.
PEDIP II	PO (indústria) para o desenvolvimento dos recursos humanos.
Pediza	PO destinado a apoiar o desenvolvimento da região que beneficia da barragem do Alqueva no Alentejo.
Pedraa	PO para o Desenvolvimento do Arquipélago dos Açores.
Pessoa	PO para a Qualificação dos Recursos Humanos.
PIB	Produto Interno Bruto.
PIJVA	Programa de Integração dos Jovens na Vida Activa.
PME	Pequenas e Médias Empresas.
PO	Programa operacional.
Popram	PO para a Região Autónoma da Madeira.
PPDR	Promoção do Potencial do Desenvolvimento Regional.
Praxis XXI	PO destinado a financiar a EFP no âmbito do sistema científico e tecnológico.
Prodep II	PO destinado a assegurar mais oportunidades de formação profissional além das proporcionadas pelo sistema educativo, nomeadamente, através das escolas profissionais e das acções de formação de professores.
Profap	PO destinado à formação dos funcionários da Administração Pública.
PTE	Escudos portugueses.
QCA	Quadro Comunitário de Apoio.
QCA II	Quadro Comunitário de Apoio 1994-99.
QCA III	Quadro Comunitário de Apoio 2000-06.
SNRIPD	Secretariado Nacional para a Integração de Pessoas com Deficiência.
TCR	Taxa de crescimento real.
UE	União Europeia.

# Anexo 1 Disposições legais

## Legislação

Diploma legal	Ano	Entidade emissora	Área	Sumário
Lei de Bases do Sistema Educativo, de 1986	alterada em 1997	Ministério da Educação	FPI	A formação profissional é definida como sendo uma modalidade especial de educação escolar. O diploma estabelece ainda que na elaboração do Orçamento do Estado, a educação será considerada como uma das prioridades nacionais.
Decreto-lei n.º401/91, de 16 de Outubro	1991	Ministério do Emprego e da Segurança Social	FPI FPC	Estabelece o quadro legal da formação profissional. O Estado financia a formação profissional ministrada em organismos públicos que realiza, apoiando e incentivando a promovida por outras entidades.
Decreto-lei n.º405/91, de 16 de Outubro	1991	Ministério do Emprego e da Segurança Social	FPC	Este diploma estabelece o enquadramento legal específico da formação profissional inserida no mercado de emprego. Destinam-se à formação profissional as dotações inscritas, para o efeito, no Orçamento do Estado e uma percentagem das contribuições para a segurança social pagas pelos trabalhadores e pelas entidades patronais. Um montante de, pelo menos, 4,7% destas contribuições destina-se ao orçamento do IEFP.
Despacho Normativo n.º140/93, de 6 de Julho	1993	Ministério do Emprego e da Segurança Social	FPD	Este diploma estabelece o quadro legal da formação profissional especial para desempregados, definindo medidas técnicas, administrativas e financeiras. Constituem grupos-alvo: os desempregados de longa duração, as minorias étnicas, os imigrantes, os reclusos, ex-reclusos, toxicodependentes e ex-toxicodependentes, assim como outros grupos que se encontram em risco de exclusão social.
Portaria n.º414/96, de 24 de Agosto	1996	Ministério para a Qualificação e o Emprego	FPI	Este diploma cria o Programa Escolas-Oficinas. Este programa visa promover a criação de cursos de FPI com uma componente teórica e uma componente prática no domínio dos ofícios tradicionais e das actividades ligadas ao meio ambiente.
Decreto-lei n.º05/96, de 25 de Outubro	1996	Ministério para a Qualificação e o Emprego	FPI	Este decreto-lei estabelece o regime jurídico da aprendizagem. Os encargos com a aprendizagem são suportados pelo Ministério para a Qualificação e o Emprego e pelas entidades formadoras, numa óptica de corresponsabilização das diferentes partes envolvidas.
Resolução do Conselho de Ministros n.º44/97, de 20 de Fevereiro	1997	Presidência do Conselho de Ministros	FPI	Este diploma cria o Programa de Integração dos Jovens na Vida Activa (PIJVA). O programa inclui medidas no domínio da orientação profissional, da educação e formação profissional e do acesso ao emprego.
Portaria n.º268/97, de 18 de Abril	1997, alterada em 1998	Ministério para a Qualificação e o Emprego	FPD	Este diploma define o regime de concessão de apoios técnicos e financeiros da medida Estágios Profissionais, promovida pelo IEFP.
Decreto-lei n.º115/97	1997	Ministério para a Qualificação e o Emprego	EFP	Cria o Instituto para a Inovação da Formação (INOFOR). Este organismo tem como principal missão conceber, desenvolver, avaliar e contribuir para a generalização de modelos, metodologias, programas, projectos e instrumentos necessários à plena valorização dos recursos humanos.



Decreto-lei n.º4/98, de 8 de Janeiro	1998	Ministério da Educação	FPI	Este decreto-lei estabelece o regime de criação, organização e funcionamento de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior. Estabelece um novo modelo de financiamento orientado pela liberdade de iniciativa privada e pela comparticipação estatal nas despesas com os cursos de manifesto interesse público.
Plano Nacional de Emprego	1998, alterado em 1999	Presidência do Conselho de Ministros	FPD	Entre as metas definidas por este plano, inclui-se o aumento da formação profissional para adultos desempregados e desempregados de longa duração em 25% em 1999, com ênfase na formação pertinente para a empregabilidade.
Decreto-lei n.º248-A/2000, de 3 de Outubro	2000	Ministério do Trabalho e da Solidariedade	Gestão da EFP	Este diploma aprova os estatutos do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE).
Decreto-lei n.º132/99, de 21 de Abril	1999	Ministério do Trabalho e da Solidariedade		Este decreto-lei estabelece os novos princípios gerais de enquadramento da política de emprego. Define, entre outros, o princípio da promoção do acesso à formação profissional inicial e ao longo da vida. Os programas e medidas adoptados nesse domínio fazem parte da política de emprego. A política de emprego é financiada através de cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e, sempre e na medida em que tal se revelar exequível, de transferências do Orçamento do Estado.

### Legislação de base

Diploma legal	Ano	Entidade emissora	Área	Sumário
Código do IRS	1988	Ministério das Finanças	FPC	De acordo com a alínea j) do n.º 1 do artigo 26º, poderá ser deduzida dos impostos uma percentagem dos encargos com a formação profissional do sujeito passivo, se esta estiver associada à respectiva actividade profissional.
Decreto-lei n.º51/99, de 20 de Fevereiro	1999	Ministério do Trabalho e da Solidariedade	Programa de formação combinada	Este decreto-lei cria a medida rotação emprego-formação, a qual permite às empresas proporcionar oportunidades de formação contínua aos seus trabalhadores oferecendo, ao mesmo tempo, aos desempregados uma experiência profissional enquanto substitutos dos trabalhadores em formação. A entidade empregadora fica dispensada, enquanto durarem as respectivas acções de formação, do pagamento das obrigações contributivas referentes aos trabalhadores substituídos.

# Bibliografia

Carneiro, Roberto et al. *Aprender e trabalhar no Século XXI*, Lisboa: Direcção Geral do Emprego e Formação Profissional do Ministério do Trabalho e Solidariedade, 2000.

Departamento de Estatística. *Inquérito à execução de acções de Formação Profissional em 1994*. Lisboa: Departamento de Estatística do Ministério para a Qualificação e o Emprego, 1996. (Colecção Estatísticas, No 1)

Departamento de Estatística. *Inquérito à execução de acções de Formação Profissional em 1996*. Lisboa: Departamento de Estatística do Ministério para a Qualificação e o Emprego, 1998. (Colecção Estatísticas, No 5)

DETEFP - Departamento de Estatística do Trabalho, Emprego e Formação Profissional. *Inquérito à execução de acções de Formação Profissional em 1997*. Lisboa: Ministério do Trabalho e Solidariedade, 1999. (Colecção Estatísticas, No 7)

Eurostat. *Continuing vocational training in enterprises – Results*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

Grilo, E.M.; Cedefop. *O sistema de formação profissional em Portugal, 1995*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1996.

Matias, N., Evaristo, T. *Mercado de Formação – Conceitos e Funcionamento*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional, 1999. (Colecção Estudos e Análises No 9)

Ministério do Trabalho e Solidariedade. *Plano Nacional de Emprego – Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego*. Lisboa: DEPP – Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento do Ministério do Trabalho e Solidariedade, 2000.

Cedefop (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional)

**O financiamento da educação e formação profissional em Portugal: Perfil do sistema de financiamento**

*Luis Gomes Centeno*

*Ana Leonor Sarmiento*

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2001 – VI, 87 p. – 21 x 29,7 cm

(Cedefop Panorama series ; 15 – ISSN 1562-6180)

ISBN 92-896-0077-2

Grátis – 5119 PT –

**ABSTRACT:**

O presente relatório constitui o contributo português para a série de relatórios publicados pelo Cedefop sobre o financiamento da educação e formação profissional (EFP) nos Estados-Membros da UE. Fornece informações sobre as estruturas de financiamento para a formação profissional inicial e contínua, assim como para a formação de desempregados.

A estrutura de financiamento e formação em Portugal comporta três características que importa ter em conta ao longo do relatório. Em primeiro lugar, o Fundo Social Europeu representa a fonte de financiamento mais importante para a EFP formal em Portugal. Em segundo lugar, a estrutura de EFP divide-se em acções de formação inseridas no sistema educativo e acções de formação inseridas no mercado de trabalho. Em terceiro lugar, temos o facto de as instituições de formação dentro do mercado de trabalho poderem candidatar-se a verbas de financiamento para dispensar todo o tipo de formação quer seja inicial, contínua ou especificamente dirigida a desempregados.

A última parte do relatório realça algumas tendências e desafios para o futuro relativamente ao quadro de financiamento e de formação em Portugal. São apresentadas quatro questões-chave: a necessidade de fomentar as actividades e oportunidades no domínio da EFP; a necessidade de aumentar a articulação entre o sistema educativo e o sistema de formação; a necessidade, e riscos inerentes, de fomentar a participação do sector privado no financiamento da EFP e um aumento do número de entidades formadoras privadas a prestarem serviços de boa qualidade.

**Luis Gomes Centeno**  
**Ana Leonor Sarmento**

**INFO:**

Title: O financiamento da educação e formação profissional em Portugal

Subtitle: Perfil do sistema de financiamento

Cat.no: TI-40-01-052-PT-C

ISBN: 92-896-0077-2

O presente relatório constitui o contributo português para a série de relatórios publicados pelo Cedefop sobre o financiamento da educação e formação profissional (EFP) nos Estados-Membros da UE. Fornece informações sobre as estruturas de financiamento para a formação profissional inicial e contínua, assim como para a formação de desempregados.

A estrutura de financiamento e formação em Portugal comporta três características que importa ter em conta ao longo do relatório. Em primeiro lugar, o Fundo Social Europeu representa a fonte de financiamento mais importante para a EFP formal em Portugal. Em segundo lugar, a estrutura de EFP divide-se em acções de formação inseridas no sistema educativo e acções de formação inseridas no mercado de trabalho. Em terceiro lugar, temos o facto de as instituições de formação dentro do mercado de trabalho poderem candidatar-se a verbas de financiamento para dispensar todo o tipo de formação quer seja inicial, contínua ou especificamente dirigida a desempregados.

A última parte do relatório realça algumas tendências e desafios para o futuro relativamente ao quadro de financiamento e de formação em Portugal. São apresentadas quatro questões-chave: a necessidade de fomentar as actividades e oportunidades no domínio da EFP; a necessidade de aumentar a articulação entre o sistema educativo e o sistema de formação; a necessidade, e riscos inerentes, de fomentar a participação do sector privado no financiamento da EFP e um aumento do número de entidades formadoras privadas a prestarem serviços de boa qualidade.

**Luis Gomes Centeno**  
**Ana Leonor Sarmento**

**PANORAMA**

## O financiamento da educação e formação profissional em Portugal

Perfil do sistema  
de financiamento



Centro Europeu para o  
Desenvolvimento da Formação Profissional

Europe 123, GR-570 01 Thessaloniki (Pylea)  
Endereço postal: PO Box 22427, GR-551 02 Thessaloniki  
Tel. (30) 310 490 111, Fax (30) 310 490 020  
E-mail: info@cedefop.eu.int  
Internet: www.cedefop.eu.int  
Site web interactivo: www.trainingvillage.gr

Grátis – disponível mediante pedido dirigido ao Cedefop

5119 PT



SERVIÇO DAS PUBLICAÇÕES OFICIAIS  
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS  
L-2985 Luxembourg

ISBN 92-896-0077-2



9 789289 600774