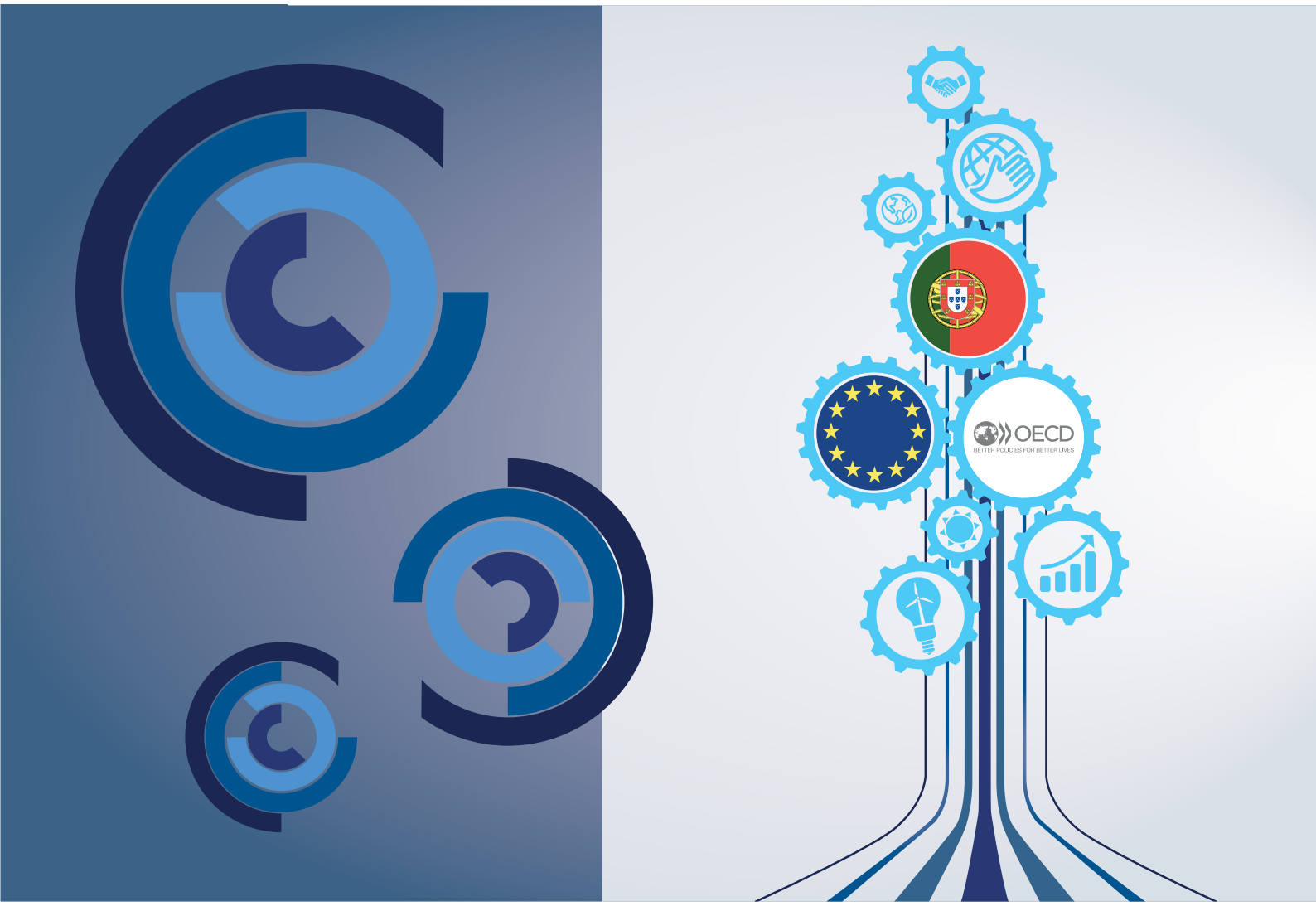
Reforçar a garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal

GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO

RESUMO DO RELATÓRIO



OCDE

Co-funded by the European Union via the Structural Reform Support Programme

Reforçar a garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal

GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO

OCDE

POLÍTICAS MELHORES
PARA UMA VIDA MELHOR

O presente documento foi elaborado com o apoio financeiro da União Europeia. As opiniões aqui expressas não podem, de modo algum, ser consideradas reflexo da opinião oficial da União Europeia.

O presente documento, bem como quaisquer dados e mapas nele incluídos, não prejudicam o estatuto ou a soberania sobre qualquer território, a delimitação de fronteiras e limites internacionais nem o nome de qualquer território, cidade ou área.

Os dados estatísticos relativos a Israel são fornecidos pelas autoridades israelitas competentes e sob a sua responsabilidade. O uso de tais dados por parte da OCDE não prejudica o estatuto dos Montes Golã, de Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

É favor citar a presente publicação como:
OCDE (2021), Reforçar a garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal: guia de implementação, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/skills/centre-for-skills/Strengthening-Quality-Assurance-in-Adult-Education-and-Training-in-Portugal-Implementation-Guidance.pdf

Créditos fotográficos: Capa © Studio Foltzer/Shutterstock.com

© OCDE 2021

A utilização da presente obra, seja digital ou impressa, é regida pelos termos e condições que podem ser consultados em *http://www.oecd.org/termsandconditions*.

Prefácio

Uma mão-de-obra altamente qualificada é fundamental para que Portugal tenha a capacidade de prosperar num mundo cada vez mais interligado e em rápida mudança.

Embora Portugal tenha feito grandes progressos na melhoria do desempenho educativo e formativo, continua a enfrentar uma série de desafios complexos. A população está a envelhecer rapidamente e a discrepância de competências entre os jovens instruídos e os adultos mais velhos é ainda bastante ampla. Além disso, a pandemia da COVID-19 provocou uma contração significativa do produto interno bruto (PIB), prevendo-se que a taxa de desemprego aumente em 2021. Ao mesmo tempo, a participação na educação e formação de adultos, que será indispensável para dotar a população de competências relevantes para acelerar a recuperação socioeconómica, mantém-se abaixo da média da União Europeia (UE).

Para enfrentar estes desafios, será vital que Portugal fortaleça a coerência e a qualidade do seu sistema de educação e formação de adultos, a fim de garantir oportunidades relevantes e gratificantes para todos no que toca à educação e formação de adultos. Neste contexto, é imprescindível reforçar a garantia da qualidade do sistema de educação e formação de adultos, dado ser uma componente essencial da estratégia portuguesa para dotar a população das competências necessárias para a recuperação sustentável da crise da COVID-19.

A pedido do Governo português, através do Programa de Apoio às Reformas Estruturais da Comissão Europeia (Instrumento de Apoio Técnico, a partir de janeiro de 2021), a Comissão Europeia estabeleceu uma parceria com o Centro de Competências da OCDE para prestar apoio técnico às autoridades portuguesas no auxílio ao desenvolvimento de um Plano Nacional, que prevê a implementação de reformas concretas para reforçar a garantia da qualidade do sistema de educação e formação de adultos em Portugal. Este projeto exigiu uma análise pormenorizada e um envolvimento generalizado das partes interessadas e de peritos internacionais, dos quais resultaram recomendações políticas concretas e orientação técnica para a implementação das reformas propostas, enquadradas por exemplos relevantes de outros países na abordagem de desafios semelhantes.

A OCDE está pronta a apoiar Portugal na criação de resiliência no sistema de competências, através da implementação de políticas de competências eficazes e ajustadas.

1 Principais observações e recomendações

Este capítulo apresenta o contexto e os objetivos do projeto para reforçar a garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal. Fornece uma visão geral dos principais desafios deste sistema, resume as recomendações propostas e disponibiliza orientações para a implementação da sua melhoria.

Contexto

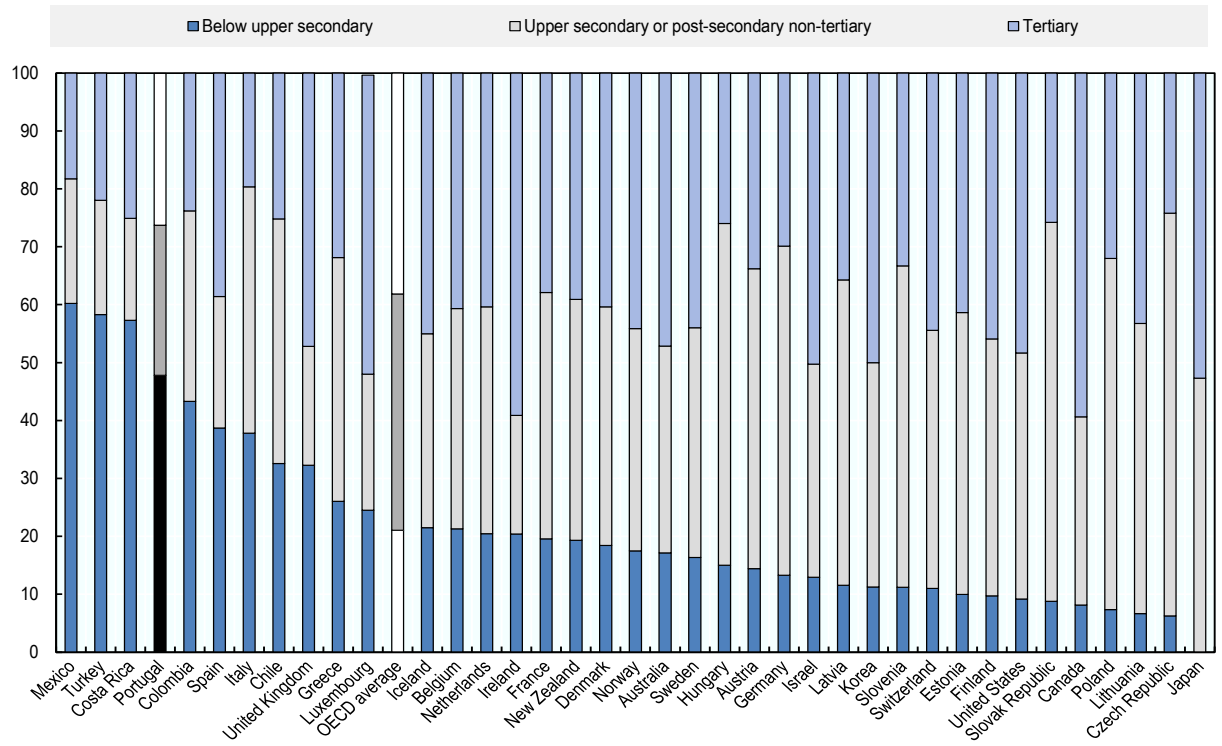
Uma mão-de-obra altamente qualificada é fundamental para ajudar os países a enfrentarem os desafios de um mundo cada vez mais complexo e em rápida mudança. Embora Portugal tenha feito grandes progressos na melhoria do seu desempenho educativo e formativo, a população está a envelhecer rapidamente e a discrepância de competências entre os jovens instruídos e os adultos mais velhos é ainda bastante ampla.

Nas últimas duas décadas, foram implementadas em Portugal várias reformas e iniciativas orientadas para as competências, à medida que as políticas de competências passaram a ser uma prioridade máxima para os decisores políticos. Em 2016, foi lançado o Programa Qualifica para reiniciar a estratégia do país no sentido de melhorar a educação e as competências dos adultos. No âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social, o Governo e os parceiros sociais têm igualmente em curso a discussão de um Acordo Estratégico sobre a Formação Profissional, que visa introduzir reformas substanciais para modernizar o sistema de formação profissional e torná-lo mais adequado.

Portugal fez progressos substanciais ao nível do aumento da escolaridade da sua população: a percentagem de jovens adultos com idades compreendidas entre os 20 e os 24 anos, que concluíram, pelo menos, o ensino secundário aumentou de 49,4% em 2005 para 82,5% em 2019 (Eurostat, 2020[1]). Do mesmo modo, o abandono precoce da educação e formação caiu drasticamente, de 38,3% em 2005 para 10,6% em 2019 (Eurostat, 2020[2]). Não obstante estas melhorias, Portugal ainda enfrenta desafios significativos em termos de competências.

Figura 1.1. A escolaridade dos adultos portugueses é baixa

Taxa de escolaridade dos adultos (25-64 anos) em Portugal e países selecionados, 2019



Fonte: OCDE (2020[3]), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en.

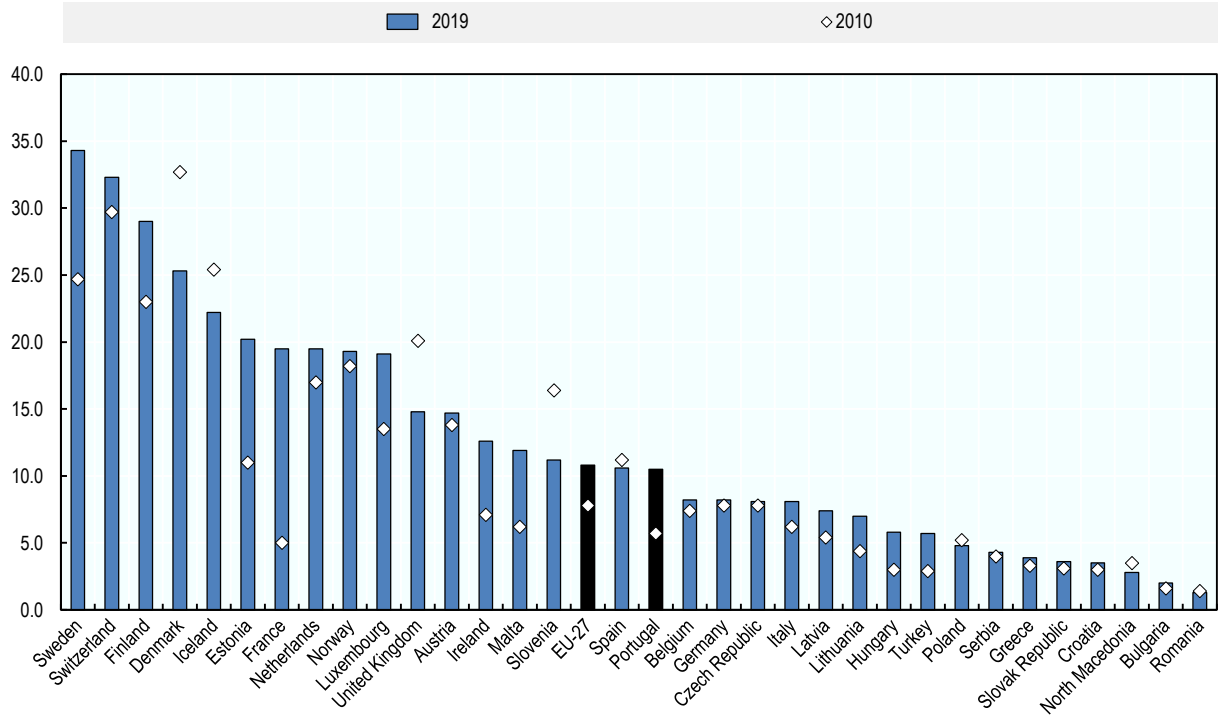
As taxas de escolaridade em Portugal surgem ainda entre as mais baixas dos países da OCDE. Em 2019, 47,8% dos adultos portugueses com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos não tinham concluído o ensino secundário (Figura 1.1). O nível de escolaridade é particularmente baixo no caso dos adultos mais velhos. Em 2019, 70% das pessoas com idades entre os 55 e os 64 anos não tinha o ensino secundário (Eurostat, 2020[4]), em comparação com cerca de 25% das pessoas entre os 25 e os 34 anos (Eurostat, 2020[5]).

Para enfrentar estes desafios, será vital que Portugal reforce o seu sistema de educação e formação de adultos. Em particular, aumentar a acessibilidade e a qualidade da educação de adultos poderá ajudar os adultos, sobretudo os menos qualificados, a adquirirem as competências necessárias para manterem ou reintegrarem a força de trabalho e contribuírem para uma mais rápida recuperação socioeconómica.

Em resultado dos esforços levados a cabo por Portugal nas últimas décadas, o país conseguiu aumentar significativamente a participação da população na educação de adultos (Figura 1.2). Em 2010, apenas 5,7% dos adultos portugueses afirmava ter participado em atividades de aprendizagem nas quatro semanas anteriores, enquanto a média da União Europeia (UE)-27 era de 7,8%. Em 2019, a taxa de participação aproximou-se da média da UE: 10,5% dos adultos responderam que tinham participado em atividades de aprendizagem ao longo da vida nas quatro semanas anteriores, em comparação com uma média de 10,8% na UE-27 (Eurostat, 2020[6]).

Figura 1.2. A participação na educação e formação de adultos em Portugal aumentou, mas ainda há margem para melhorar

Taxa de participação na educação e formação (últimas 4 semanas) entre as pessoas com 25-64 anos de idade em Portugal e países selecionados, 2019 e 2010



Fonte: Eurostat (2020[6]), *Participation rate in education and training (last four weeks) by sex and age,* https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_lfse_01&lang=enc.

Apesar destes progressos, ainda há por onde evoluir. Embora a participação na educação e formação de adultos tenha melhorado, continua a ser débil em comparação com outros países europeus, nomeadamente os nórdicos. Simultaneamente, muitos adultos em Portugal, com especial enfoque nos

pouco instruídos e pouco qualificados, deparam-se com barreiras significativas à participação na educação e formação de adultos.

O relatório da OCDE *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System* (OECD, 2018[7]) recomenda que Portugal melhore os percursos e a coerência da rede de oferta de educação de adultos, bem como a qualidade do sistema de educação e formação de adultos. A OCDE (2018[7]) defende que a melhoria da coerência e da qualidade do sistema de educação e formação de adultos exigirá medidas de reforço da garantia da qualidade, incluindo o desenvolvimento de um sistema de monitorização e de avaliação do desempenho e de um conjunto de indicadores-chave de desempenho. Exigirá também o reforço das estruturas e dos mecanismos de governação que ajudem a coordenar as ações de vários ministérios e agências governamentais, bem como dos parceiros sociais e de outras partes interessadas, sendo um ponto positivo que Portugal já se encontre a discutir estas questões no âmbito do Acordo Estratégico sobre a Formação Profissional. Por último, a OCDE (2018[7]) defende o fortalecimento das redes locais existentes ao nível municipal para garantir que a qualidade do sistema de educação e formação de adultos responda não só às necessidades nacionais, mas também às locais.

Para fazer face a tais desafios, Portugal solicitou o apoio da Comissão Europeia, através do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE). Solicitou, nomeadamente, o apoio da Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais (DG REFORM), da Comissão Europeia, que mobiliza fundos e conhecimentos técnicos da UE para a preparação e implementação de reformas administrativas e estruturais que reforcem o crescimento. Este relatório é o resultado final desse projeto, que foi encomendado à OCDE.

Objetivos

Este projeto procura desenvolver conhecimentos especializados e apoiar as autoridades portuguesas na identificação e implementação de estratégias para reforçar a garantia da qualidade na educação e formação de adultos. A fim de alcançar estes objetivos, o projeto avalia o sistema português de garantia da qualidade na educação e formação de adultos, faz recomendações políticas concretas e fornece orientação técnica para a implementação das reformas propostas, tendo em conta os ensinamentos provenientes de outros países na resolução de desafios semelhantes.

Ao longo deste projeto, a OCDE, em colaboração com as autoridades nacionais, a Comissão Europeia e as partes interessadas, avaliou a legislação e outros regulamentos em vigor em Portugal, os mecanismos de governação, os processos e as medidas tomadas para garantir que a qualidade da educação e formação respeita determinadas normas mínimas e que a qualidade do sistema é constantemente verificada e melhorada ao longo do tempo.

Este relatório é o resultado final do projeto *Reforçar a garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal*. Baseia-se no documento de reflexão preparado para o *workshop* de recomendações políticas e no documento de referência criado para apoiar o *workshop* de boas- práticas. Incorpora informações de diversos *workshops*, consultas de grupos de trabalho, entrevistas com as principais partes interessadas, contributos diretos de especialistas locais que trabalham na área em Portugal e informação obtida através de investigação documental com base na experiência comparativa e setorial da OCDE em matéria de políticas. Este relatório serve para prestar apoio técnico às autoridades nacionais para o desenvolvimento de um Plano Nacional de implementação de reformas destinadas a melhorar a garantia da qualidade da educação e formação de adultos. Mais especificamente, este relatório:

- oferece uma visão geral do sistema português de educação e formação de adultos.
- apresenta uma descrição do sistema de garantia da qualidade que regula a a educação e formação de adultos em Portugal.
- apresenta um quadro analítico que refere as dimensões essenciais da garantia da qualidade, utilizado para analisar a eficácia e a eficiência do sistema global de garantia da qualidade.

- analisa os principais desafios do sistema português de garantia da qualidade na educação e formação de adultos.
- tece recomendações políticas em resposta aos desafios identificados.
- traça orientações concretas para a implementação das recomendações políticas propostas.
- complementa as orientações de implementação com os ensinamentos provenientes de cinco estudos de caso de boas-práticas internacionais.

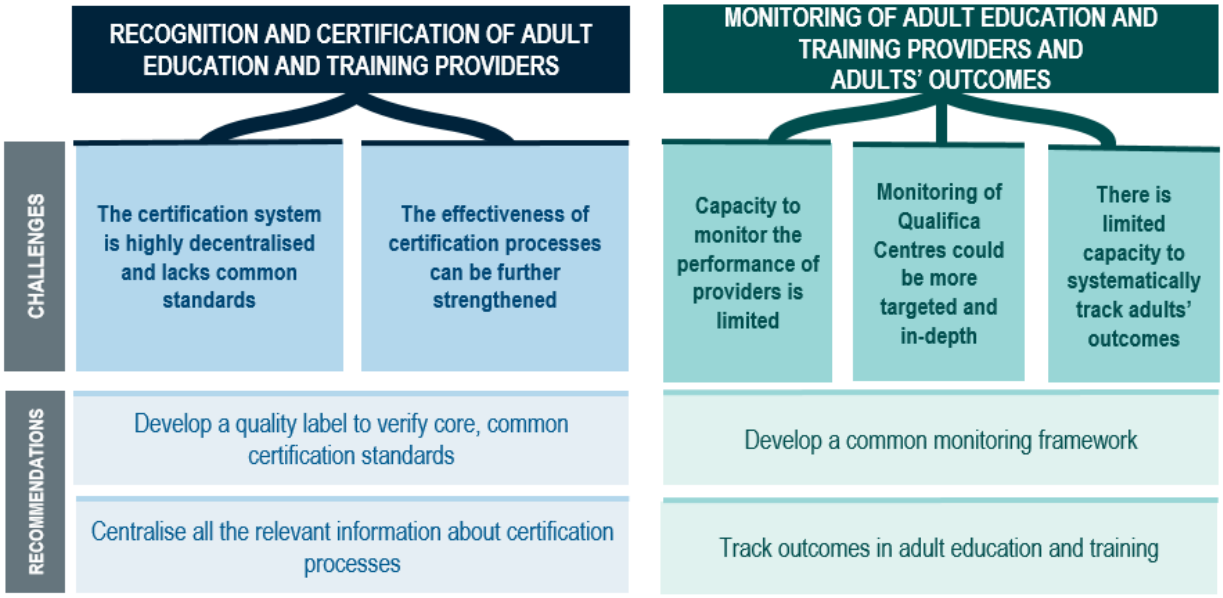
Principais desafios e recomendações

As recomendações e orientações para a implementação do reforço da garantia da qualidade no sistema de educação e formação de adultos em Portugal são apresentadas em duas dimensões essenciais de garantia da qualidade:

- reconhecimento e certificação dos operadores de educação e formação de adultos.
- monitorização dos operadores de educação e formação de adultos e dos resultados obtidos pelos adultos.

Uma visão geral dos desafios e recomendações para o reforço da garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal, nas dimensões essenciais de garantia da qualidade, é apresentada na Figura 1.3.

Figura 1.3. Principais desafios e recomendações para o reforço da garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal



Reconhecimento e certificação dos operadores de educação e formação de adultos

Desafio 1: O sistema de certificação é altamente descentralizado e carece de normas comuns

O sistema de certificação em Portugal é complexo, com muitas entidades certificadoras responsáveis por diferentes certificações atribuídas aos operadores d educação de adultos ou a cursos específicos. O Ministério da Educação, através da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), certifica as

escolas públicas ; a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP) autoriza a criação de novos Centros Qualifica nas instalações de entidades públicas ou privadas; a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) trata da certificação da qualidade e capacidade gerais; o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) abrange a certificação da sua própria rede de operadores e formadores; e as entidades setoriais regulam a oferta de cursos específicos para profissões regulamentadas. Os requisitos de certificação, não raras vezes, sobrepõem-se, o que provoca ineficiências nos processos de certificação que poderiam ser evitadas. Simultaneamente, a fraca coordenação entre as entidades certificadoras cria desafios de transparência.

É difícil comparar a qualidade dos operadores na totalidade do sistema, visto que os diferentes organismos de certificação efetuam os respetivos processos de certificação sem terem em consideração determinadas normas mínimas comuns de qualidade. Portugal ainda não definiu tais normas mínimas de qualidade para a certificação dos operadores de educação de adultos que possam ser aplicadas por todos os organismos. Por conseguinte, é um desafio comparar a qualidade dos operadores que trabalham no sistema.

Por outro lado, a multiplicidade de organismos e de procedimentos de certificação que não dispõem de normas mínimas comuns de qualidade traduz-se num sistema de certificação altamente complexo, no qual é difícil os operadores orientarem-se. Em Portugal, não existe atualmente um “balcão único” que defina claramente que operadores necessitam de ter um conjunto específico de licenças dos diversos intervenientes, explicando como estes interagem e se complementam ou especificando os prazos e as despesas da candidatura.

Desafio 2: A eficácia dos processos de certificação poderá ser reforçada

Várias partes interessadas entrevistadas neste projeto salientaram que há margem para a melhoria da eficácia dos processos de certificação dos operadores de educação de adultos em Portugal, especialmente a sua capacidade de garantir eficazmente aspetos importantes da qualidade (tais como a excelência pedagógica). Os processos de certificação são encarados sobretudo como procedimentos penosos, focados na verificação de aspetos administrativos do trabalho dos operadores.

O processo de certificação existente, usado para verificar as competências pedagógicas dos formadores que ministram cursos de educação de adultos, é considerado um instrumento necessário mas insuficiente para garantir uma formação de elevada qualidade. Todos os formadores que pretendam ministrar formação no âmbito do SNQ têm de possuir o certificado de competências pedagógicas (*Certificado de Competências Pedagógicas, CCP*) atribuído pelo IEFP. No entanto, as partes interessadas identificaram potencialidades para a melhoria do seu rigor e abrangência, especialmente com a definição de uma norma suficientemente exigente no que concerne à experiência pedagógica/profissional dos potenciais formadores.

Simultaneamente, muitas vezes, os processos de certificação não garantem que os formadores tenham qualificações adequadas específicas na área. As diretrizes que definem o tipo e a combinação de qualificações que os formadores necessitam de ter são demasiado vagas para apoiarem significativamente as entidades certificadoras na avaliação dos portefólios dos formadores. Na prática, os funcionários têm de complementar a avaliação com um julgamento subjetivo, o que limita a natureza sistemática e o rigor do processo.

É igualmente possível melhorar as normas de qualidade no âmbito do processo usado pela DGEstE para autorizar as escolas públicas a tornarem-se operadores de educação de adultos. Os requisitos de certificação centram-se sobretudo na verificação da sustentabilidade financeira dos cursos e no número de adultos interessados em frequentar o curso.

Recomendação 1: Desenvolver um selo de qualidade para a verificação das normas básicas de certificação comuns

Para aumentar a eficiência e a eficácia do processo de certificação e promover a melhoria da qualidade entre os operadores de educação de adultos, Portugal deverá considerar o desenvolvimento de um selo de qualidade baseado num conjunto de critérios de certificação comuns, operacionalizado através de diretrizes comuns de qualidade.

Dada a diversidade e heterogeneidade dos operadores de educação de adultos que trabalham em Portugal, recomendar os mesmos requisitos de qualidade para todos poderia ser contraproducente, pois significaria estabelecer normas demasiado elevadas para alguns ou, inversamente, pouco elevadas para outros. Por exemplo, os requisitos estabelecidos pelas diferentes entidades setoriais que certificam cursos em profissões regulamentadas têm de ser muito mais rigorosos e específicos na área do que os impostos aos operadores privados de educação de adultos em geral. Assim, é preferível que Portugal adote um quadro de qualidade de "dois escalões", com dois níveis de critérios de certificação.

O primeiro escalão consistiria em critérios mínimos razoáveis para todos os operadores, independentemente da sua dimensão, tipo de formação proporcionada ou grupos de adultos visados. Com base nos aspetos comuns dos requisitos de certificação das principais entidades que operam no domínio da qualidade em Portugal, o primeiro escalão do selo de qualidade proposto para Portugal é descrito, detalhadamente, na Tabela 1.1.

Tabela 1.1. Primeiro escalão dos critérios de certificação, que Portugal poderá otimizar no âmbito do selo de qualidade

Quatro macro dimensões do primeiro escalão dos critérios de certificação, com os respetivos requisitos enunciados por pontos.

Macro dimensões e requisitos específicos			
Organização	**Recursos Humanos**	**Formação**	**Resultados**
Registo e constituição jurídica • Prova formal do registo da entidade e da constituição jurídica	Recursos humanos, pedagógicos e não pedagógicos • O certificado de competências pedagógicas (CCP) do IEFP ou as competências pedagógicas avaliadas pelo Ministério da Educação • Presença de, pelo menos, um "formador experiente" • Desenvolvimento profissional contínuo dos formadores • Breve descrição das políticas de gestão (contratos, subsídios, etc.)	Planeamento e gestão da formação • Verificação da interligação do curso com o QNQ e o QEQ • Breve descrição da regulamentação a que obedece o curso • Breve descrição dos objetivos do curso e dos resultados pretendidos (qualitativos e quantitativos)	Existência de ferramentas e de mecanismos paraavaliar a satisfação dos aprendentes e dos resultados face ao mercado de trabalho
Instalações e equipamento • Breve descrição dos espaços dedicados às atividades de aprendizagem e equipamento pedagógico		Conceção e desenvolvimento da formação • Políticas de avaliação da formação • Políticas em vigor para garantir inspeções nas aulas	
Processos operacionais • Breve descrição do processo de garantia da qualidade dos operadores			
Administração geral • Saúde e segurança • Finanças • Resposta a reclamações			

Recomendação 2: Concentrar todas as informações relevantes sobre os processos de certificação

A fim de reduzir a sobrecarga administrativa e a confusão entre os operadores portugueses de educação de adultos e atenuar as ineficiências entre as agências reguladoras, Portugal deveria criar um centro de informações central, *online,* e um portal para apresentação de candidaturas.

O centro de informações descreveria claramente a calendarização, os custos e as diretrizes para a candidatura, tendo em vista a obtenção do selo de qualidade comum, bem como as certificações do segundo escalão. O portal comum de candidaturas seria especialmente eficaz na aplicação do sistema de certificação dos dois escalões descrito na Recomendação 1. O portal de candidaturas permitiria aos operadores candidatarem-se ao selo de qualidade comum através de um sistema de candidatura normalizado no âmbito do primeiro escalão, descrevendo todos os requisitos de certificação comuns. Sempre que necessário, o portal poderia direcionar automaticamente cada operador de formação para os processos de certificação relevantes do segundo escalão, que seriam ainda supervisionados por cada uma das entidades de certificação relevantes (entidades setoriais, DGERT, DGEstE, ANQEP e IEFP). No entanto, todas essas entidades utilizariam este portal comum, em vez de manterem os seus próprios portais de certificação.

Monitorização dos operadores de educação e formação de adultos e dos resultados obtidos pelos adultos

Desafio 3: A capacidade de monitorizar o desempenho dos operadores é limitada

Existe um grande número e uma enorme variedade de operadores de educação e formação de adultos em Portugal. Contudo, as capacidades técnicas e de recursos humanos para monitorizar o seu desempenho e a melhoria contínua da qualidade são restritas, dando origem a questões relativas à eficácia das práticas de monitorização em vigor.

A responsabilidade de verificar a qualidade dos operadores públicos recai sobre os organismos que concedem a respetiva certificação. Uma vez certificados pela DGERT, os operadores privados obtêm a aprovação oficial para desenvolverem atividades de formação nas áreas para as quais a certificação foi concedida. Porém, a capacidade de a DGERT averiguar se os operadores proporcionam formação com a qualidade esperada é limitada. O principal instrumento para que a DGERT monitorize a qualidade dos operadores privados é uma auditoria. Devido ao grande número de operadores certificados pela DGERT – 3000 desde 2019 –, não é possível auditar todos os operadores com regularidade. Os desafios que impedem a realização de auditorias em grande escala são a capacidade e os recursos humanos limitados da DGERT, que conta, atualmente, com uma equipa de não mais de 10 pessoas. Por este motivo, apenas cerca de 2% dos operadores são auditados por ano.

O IEFP obriga os operadores dos cursos de aprendizagem a efetuarem regularmente exercícios de autoavaliação. A DGERT também costumava exigir uma autoavaliação aos operadores, mas essa prática foi descontinuada. À semelhança da experiência da DGERT, os operadores do IEFP não atribuem grande importância ao processo. Segundo as partes interessadas, os operadores não encaram o processo como uma oportunidade para melhorar, mas antes como uma carga administrativa adicional. Além disso, o IEFP esforça-se para gerir a análise dos formulários de autoavaliação que recebe dos operadores e falta-lhe a capacidade de dar um *feedback* construtivo aos mesmos.

Por último, os serviços regionais da DGEstE monitorizam a atividade das escolas públicas com oferta de educação de adultos. Contudo, as partes interessadas relataram que a planificação dos cursos de educação de adultos disponibilizados pelas escolas não considera os resultados das inspeções anteriores que avaliaram a qualidade dos cursos. Tal significa que, mesmo quando a qualidade de um curso foi

avaliada como sendo baixa pelo processo de inspeção, o mesmo poderá continuar a fazer parte da oferta de adultos na escola.

Desafio 4: A monitorização dos Centros Qualifica poderia ser mais direcionada e aprofundada

Existem 310 Centros Qualifica dispersos por Portugal. Quatro equipas de acompanhamento interinstitucionais (ANQEP-IEFP-DGEstE) e regionais estão encarregues de acompanhar o desempenho e de dar orientação aos Centros durante visitas presenciais, *in loco*. Nos últimos dois anos, a ANQEP implementou várias medidas para reforçar o acompanhamento aos Centros Qualifica: i) o número de recursos humanos dedicados ao acompanhamento aos Centros Qualifica aumentou e a coordenação com o IEFP e a DGEstE foi reforçada; ii) foram efetuadas melhorias significativas na monitorização mensal dos Centros Qualifica, com a introdução de novos dados e indicadores que são distribuídos aos Centros e às equipas regionais; iii) foram realizadas alterações importantes no sistema de informação SIGO, que contribuíram para a melhoria do nível de autonomia e de responsabilização dos Centros Qualifica; iv) foram introduzidas diretrizes específicas, sobretudo no que se refere a atividades digitais *online*, para responder à crise da COVID-19; e v) foram mantidas as atividades de acompanhamento e de formação com os Centros Qualifica apesar da situação pandémica (em 2020, foram realizadas sessões de formação pelas equipas regionais e 1089 profissionais dos Centros Qualifica participaram nas mesmas).

Ainda assim, as atividades das equipas de acompanhamento durante as visitas aos Centros Qualifica poderiam ter sido mais construtivas e o seu papel, enquanto entidades de acompanhamento dos Centros Qualifica, ter tido mais reconhecimento e apoio. Alguns membros das equipas de acompanhamento levantaram questões relativas à capacidade de as equipas regionais, enquanto grupos, efetuarem o acompanhamento aos Centros Qualifica. As quatro equipas de acompanhamento, cada uma constituída por um máximo de cinco pessoas, dispõem, não raras vezes, de poucos recursos para efetuarem visitas presenciais construtivas a mais de 300 Centros Qualifica. Além disso, existem disparidades quanto ao número de centros abrangidos por cada equipa. Enquanto, em algumas regiões o número de Centros Qualifica por equipa ronda os 50, a equipa que acompanha a região Norte supervisiona quase 120 centros. Acresce ainda que os membros das equipas regionais ANQEP-IEFP-DGEstE não se dedicam exclusivamente a esse trabalho e devem também efetuar outras tarefas nos respetivos organismos. Finalmente, embora a ANQEP elabore diretrizes e forneça dados relativos aos níveis de desempenho de cada Centro Qualifica, ajudando as equipas de acompanhamento a levar a cabo as visitas presenciais e as avaliações, não há um quadro de referência que permita às equipas medir a qualidade em relação a um padrão claro.

A disponibilização às equipas regionais de mais orientação sobre como melhor ajudar os Centros Qualifica a aumentar a qualidade dos seus serviços com base nos dados recolhidos foi destacada como uma área com margem para melhorar.

Desafio 5: A capacidade de acompanhar sistematicamente os resultados dos adultos é limitada

A capacidade de Portugal acompanhar os resultados dos adultos após a conclusão dos cursos apresenta constrangimentos. As preocupações com a privacidade relacionadas com a partilha de dados entre as principais entidades envolvidas na garantia da qualidade limitaram o uso de dados administrativos para a monitorização dos resultados. Além disso, os operadores também enfrentam desafios na monitorização dos resultados obtidos pelos aprendentes no que respeita à sua satisfação e à empregabilidade.

Até ao momento, apenas o IEFP e o Programa Operacional Capital Humano (POCH) conseguem relacionar dados de alguns dos seus cursos relativamente aos resultados dos diplomados no mercado de trabalho (situação face ao emprego, salários, etc.). O POCH consegue fazê-lo ao abrigo de um protocolo estabelecido com *a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência* (DGEEC) e os serviços de segurança social, e o IEFP (sob a alçada do Ministério do Trabalho) também consegue aceder aos dados

da segurança social (Decreto-Lei n.º 71/2018). Ainda assim, o IEFP enfrenta desafios no acompanhamento aos resultados dos formandos dos Centros de formação que oferecem cursos de aprendizagem supervisionados por si, pois os dados da segurança social não fornecem, por exemplo, informações sobre se os formandos da EFP acabam por trabalhar em áreas relacionadas com a formação que efetuaram. Da mesma forma, os esforços de monitorização do POCH são dificultados pelo facto de os dados estarem geralmente fragmentados e incompletos.

Portugal também se depara com desafios na avaliação de outros resultados, tais como se os participantes dos cursos se inscrevem em instituições de ensino superior após terem concluído a sua formação ou se melhoram o seu desempenho no local de trabalho. No que diz respeito a este último aspeto, as partes interessadas sublinharam que é, em grande medida, impossível obter *feedback* das empresas que asseguraram a participação dos seus trabalhadores nas formações, uma vez que, normalmente, não respondem a pedidos de informação deste tipo. As partes interessadas relataram também que a monitorização da satisfação dos aprendentes através de inquéritos *online* ou por *e-mail* constitui igualmente um desafio para os operadores .

Portugal precisa de estabelecer protocolos para a partilha de dados da segurança social com outros ministérios, com o objetivo de avaliar os resultados dos adultos e alargar esta prática a todo o sistema de educação de adultos. Existe um forte consenso quanto aos potenciais benefícios desta prática para a melhoria da qualidade do sistema. Avançar nesse sentido não só exigiria uma forte proteção de dados e normas de privacidade, mas também a colaboração entre os Ministérios da Educação e do Trabalho.

Recomendação 3: Desenvolver um quadro de monitorização comum

Portugal tem envidado esforços consideráveis no desenvolvimento de diversos mecanismos de acompanhamento da qualidade do seu sistema de educação de adultos. Por exemplo, a ANQEP distribui relatórios mensais com indicadores quantitativos selecionados aos Centros Qualifica e as equipas regionais de acompanhamento desses Centros, juntamente com outras entidades certificadoras, realizam, respetivamente, visitas formativas ao local e auditorias. Para melhorar a eficácia destes esforços e aumentar a capacidade portuguesa de levar a cabo práticas de acompanhamento mais informadas e informativas, Portugal deveria estabelecer um quadro de monitorização comum baseado em indicadores quantitativos recolhidos pelo Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO) e indicadores qualitativos na linha dos propostos para a componente de autoavaliação do quadro que se segue. A estrutura proposta para este quadro é detalhada na Tabela 1.2.

Tabela 1.2. Quadro de monitorização comum

Componentes quantitativas e qualitativas do quadro de monitorização

	Indicadores quantitativos (SIGO e outras fontes de dados)	Indicadores qualitativos (autoavaliação)
Organização		• Descrição da liderança (gestores/coordenadores- • Descrição da gestão das instalações (gestão dos espaços dedicados às atividades de aprendizagem e equipamento pedagógico) • Descrição dos processos internos de garantia da qualidade
Recursos Humanos	• N.º de formadores/professores • N.º de "formadores experientes" • % de funcionários a frequentar formação contínua • % de funcionários que concluiu formação contínua	• Descrição de metas e objetivos passíveis de alcançar com o desenvolvimento profissional dos funcionários • Descrição dos desafios nos processos de desenvolvimento profissional dos funcionários
Formação	• N.º de certificações concedidas • Taxas de conclusão do curso • N.º de inspeções internas às aulas	• Descrição dos pontos fortes e fracos das práticas pedagógicas • Descrição das políticas de avaliação e apreciação pedagógicas • Descrição dos resultados da avaliação pedagógica

	Indicadores quantitativos (SIGO e outras fontes de dados)	Indicadores qualitativos (autoavaliação)
Resultados	• Empregabilidade dos aprendentes • N.º de cursos e horas letivas • N.º de adultos inscritos	• Resultados dos inquéritos de satisfação

Recomendação 4: Acompanhar os resultados na educação e formação de adultos

O acompanhamento bem-sucedido dos resultados na educação e formação de adultos é complexo e os desafios inerentes ao processo não são exclusivos de Portugal. A fim de iniciar o esforço de forma sistemática, Portugal poderia estabelecer um mecanismo formal especificamente dedicado à melhoria do sistema de monitorização dos resultados dos adultos.

O mecanismo de monitorização dos resultados dos adultos poderia assumir a forma de um grupo de trabalho interinstitucional que se reuniria várias vezes por ano para formular recomendações no sentido de: i) tirar o máximo partido dos dados administrativos existentes; e ii) enriquecer os dados recolhidos por meio de inquéritos sistemáticos aos aprendentes, que poderiam ser conjugados para desenvolver um sistema formal de acompanhamento dos diplomados a longo prazo (European Commission, 2020[8]). No que diz concerne a ambas as recomendações, o processo de acompanhamento dos resultados deveria centrar-se nos indicadores de emprego (por exemplo, a situação face ao emprego, o tipo de emprego, o salário), enquanto os inquéritos aos aprendentes poderiam servir para recolher informações dos próprios relativas ao prosseguimento de estudos, bem como às suas apreciações subjetivas relativas à qualidade e à relevância da formação. Como primeiro passo, o grupo de trabalho poderia centrar-se na utilização dos dados administrativos para acompanhar os adultos que concluíram percursos de educação e formação profissional iniciais (EFPI), antes de considerarem a inclusão da educação e formação profissional contínua (EFPC).

Dadas as suas responsabilidades nesta área, o grupo de trabalho deveria, por conseguinte, incluir representantes com competências técnicas na monitorização dos resultados dos adultos, provenientes do IEFP, da DGERT, da DGEstE, da DGEEC e da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Referências bibliográficas

European Commission (2020), *Graduate tracking gives insight into improving European education*, https://ec.europa.eu/education/news/graduate-tracking-results-2020_en (accessed on 18 November 2020). [8]

Eurostat (2020), *Early leavers from education and training by sex and labour status*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_14&lang=en (accessed on 25 March 2020). [2]

Eurostat (2020), *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex and age*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_lfse_01&lang=en (accessed on 25 March 2020). [6]

Eurostat (2020), *Population by educational attainment level, sex and age (%) - main indicators, 20-24 years*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (accessed on 25 March 2020). [1]

Eurostat (2020), *Population by educational attainment level, sex and age (%) - main indicators, 25-34 years*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (accessed on 25 March 2020). [5]

Eurostat (2020), *Population by educational attainment level, sex and age (%) - main indicators, 55-64 years*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (accessed on 25 March 2020). [4]

OECD (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en. [3]

OECD (2018), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en. [7]

Reforçar a garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal

GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO

RESUMO DO RELATÓRIO

A disponibilização de oportunidades de elevada qualidade na educação e formação de adultos é crucial para a capacidade portuguesa em responder com sucesso ao mundo do trabalho em rápida mudança em recuperar rapidamente dos efeitos da pandemia da COVID-19.

Portugal solicitou o apoio da Comissão Europeia para melhorar o seu sistema de garantia da qualidade na educação e formação de adultos. A Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais da Comissão Europeia (DG REFORM) estabeleceu uma parceria com o Centro de Competências da OCDE para prestar apoio técnico ao Governo de Portugal no auxílio ao desenvolvimento de um Plano Nacional, que vise implementar reformas concretas para o reforço da garantia da qualidade no sistema de educação e formação de adultos em Portugal.

Este relatório sobre o reforço da garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal identifica recomendações e apresenta orientações pormenorizadas para a implementação em duas dimensões fundamentais da garantia da qualidade: i) reconhecimento e certificação dos operadores de educação e formação de adultos; e ii) monitorização dos operadores de educação e formação de adultos e dos resultados obtidos pelos adultos.

OCDE