

Estratégias de Formação-Ação em Portugal | PME

Gerir, Conhecer e Intervir



Estratégias de Formação-Ação em Portugal | PME



Gerir, Conhecer e Intervir



Autoria

Quatenaire Portugal – Consultoria para o Desenvolvimento SA
Rua Tomás Ribeiro, n.º 412 – 2.º 4450-295 Matosinhos

António Figueiredo (coordenação)
Isabel Leal
Lurdes Cunha
Paulo Feliciano
Sónia Trindade

Fotocomposição e impressão

Printing Producer Unipessoal, Lda.

Tiragem

250 exemplares

Depósito legal

366520/13

ISBN

978-989-98716-0-1

Data de edição

outubro de 2013

Apoios:

POAT FSE – Programa Operacional de Assistência Técnica do Fundo Social Europeu

Gerir, Conhecer e Intervir

O texto é da exclusiva responsabilidade dos autores.

Índice

Apresentação	7
1. Contextualização do modelo no âmbito das políticas públicas de apoio às empresas	11
2. A identidade do modelo no contexto das políticas públicas e formação profissional	17
3. O percurso de implementação dos programas de formação-ação em Portugal	25
4. Um roteiro de temas para uma leitura crítica	37
4.1. Conceito identitário	37
4.2. Envolvimento e participação do empresário/gestor	40
4.3. As prioridades transversais: Igualdade de Género e Igualdade de Oportunidades	43
4.4. Rede de entidades e atores	44
4.5. Atração e seleção de empresas	46
4.6. Função de monitorização e avaliação	48
4.7. Resultados alcançados	49
5. Margens de evolução do modelo: algumas pistas para reflexão	55
5.1. A relevância da aposta	56
5.2. O perfil das empresas a apoiar	62
5.3. O modelo de ação	64
5.4. A contratualização de objetivos e resultados	72
5.5. A abordagem por temas	73
5.6. A articulação com outros investimentos	74
5.7. A transversalização de prioridades	75
5.8. O modelo de gestão e institucional associado à implementação do Programa	76
Referências bibliográficas	81

Índice de quadros

Quadro 1 – Síntese da execução física e financeira dos programas Formação-Ação cofinanciados pelo FSE no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio.....	27
Quadro 2 – Programas Formação-Ação em vigor no QREN.....	29
Quadro 3 – Tipologias de natureza de intervenção dos Programas Formação-Ação em vigor no QREN.....	32
Quadro 4 – Tipologias de métodos de intervenção dos Programas Formação-Ação em vigor no QREN.....	33
Quadro 5 – Características específicas dos Programas Formação-Ação em vigor no QREN no período 2007-2011.....	35
Quadro 6 – Medidas / linhas de ação dos Planos estratégicos nacionais com vista à IO e IG.....	43
Quadro 7 – Peso das empresas participantes em formação profissional no total de empresas com 10 ou mais pessoas, em Portugal e na UE-27, segundo a dimensão da empresa, em 2005 e 2010.....	59

Índice de figuras

Figura 1 – Conceitos fundadores dos Programas de Formação-Ação.....	23
Figura 2 – Características gerais dos Programas de Formação-Ação	28
Figura 3 – Participação do empresário/gestor	41
Figura 4 – Rede de organizações envolvidas nos Programas Formação-Ação em vigor no QREN.....	45
Figura 5 – Efeitos produzidos pelos Programas Formação-Ação em vigor no QREN.....	51
Figura 6 – Peso das empresas participantes em formação profissional contínua no total de empresas com 10 ou mais pessoas, por país, em 2005 e 2010.....	58
Figura 7 – Articulação formação e conselho.....	66
Figura 8 – Esquema geral do roteiro da modalidade de Formação-Ação	70
Figura 9 – Síntese das pistas de evolução do modelo de Formação-Ação	79

Abreviaturas

AEP	Associação Empresarial de Portugal
AIMinho	Associação Industrial do Minho
AIP	Associação Industrial Portuguesa
BCO	Balanço de Competências Organizacionais
CAP	Confederação de Agricultores de Portugal
CCP	Confederação do Comércio e Serviços de Portugal
CEC/CCIC	Concelho Empresarial do Centro / Câmara de Comércio e Indústria do Centro
CEDEFOP	Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional
EB	Entidade Beneficiária
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FMC	Formação Modular Certificada
FSE	Fundo Social Europeu
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IG	Igualdade de Género
INE	Instituto Nacional de Estatística
IO	Igualdade de Oportunidade
MPP	Matriz de Planeamento de Projeto
OI	Organismo Intermédio
PAIPDI	Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidades
PME	Pequena e Média Empresa
PNAI	Plano Nacional de Ação para a Inclusão
PNE	Plano Nacional de Emprego
PNI	Plano Nacional para a Igualdade
PO	Programa Operacional
POAT	Programa Operacional de Assistência Técnica
POEFDS	Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
POFC	Programa Operacional Fatores de Competitividade
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação

Apresentação

A presente publicação constitui o resultado de um projeto de investigação/estudo submetido com êxito pela Quaternaire Portugal ao Programa Operacional de Assistência Técnica (POAT) do Fundo Social Europeu (FSE).

Os projetos de Formação-Ação fazem parte do património de intervenção do FSE ao longo dos últimos três ciclos de programação de apoios comunitários. Durante esse período, o modelo de intervenção seguido e as estratégias metodológicas adotadas foram-se consolidando e especializando setorialmente, dando forma a vários programas de intervenção orientados por abordagens com crescente identidade própria.

No quadro do FSE, o modelo de Formação-Ação configurou uma rutura conceptual no âmbito das intervenções formativas, consubstanciando o principal paradigma do esforço de aproximação das respostas formativas às necessidades de desenvolvimento das empresas, em particular das micro, pequenas e médias empresas (PME).

Cumprindo-se a fase final do terceiro ciclo de programação comunitária, no qual foi enquadrado o (co)financiamento de programas desta natureza, é hoje possível dizer que a evolução metodológica e a aprendizagem prática acumulada são significativas. Porém, muita dessa aprendizagem tem estado confinada aos atores envolvidos, nomeadamente, àqueles que participaram na conceção, na implementação e na avaliação dos programas desta natureza. Por isso, a sistematização dos avanços alcançados nas diferentes experiências e, sobretudo, o cruzamento das aprendizagens proporcionadas por este tipo de intervenções encontrava-se ainda por realizar.

Tendo coordenado ou participado, ao longo dos últimos anos, em vários estudos de avaliação externa de Programas de Formação-Ação apoiados pelo FSE, a Quaternaire Portugal entendeu possuir condições para se propor à realização de tal exercício. Apesar de nas sociedades e administrações públicas com uma fraca cultura de “accountability”, como a que prevalece nos países do sul da Europa, as práticas de avaliação serem, regra geral, débeis e não integrarem a generalidade dos processos de tomada de decisão política, a experiência acumulada pela Quaternaire Portugal em matéria de avaliação de projetos e programas de Formação-Ação^[1] - geridos por uma grande diversidade de entidades promotoras (principalmente associações empresariais), distribuídas pelo território nacional – permite-lhe refletir sobre princípios, modelos de intervenção e práticas efetivas, capitalizando este conhecimento em formato de publicação.

Neste sentido, a presente publicação, mais do que um exercício de meta-avaliação, propôs-se a desenvolver um ensaio de cariz simultaneamente conceptual e metodológico que confronta as principais correntes teóricas, com a prática existente e os resultados obtidos nos processos de avaliação externa, de modo a apontar caminhos relativos às margens de evolução do modelo de Formação-Ação.

Este exercício, só foi possível através do apoio do POAT-FSE e da disponibilidade dos diversos atores do sistema (Organismos Intermédios, Confederações Patronais, Organismos Financiadores,...) para realizar uma reflexão participada. Tal possibilidade vai, além do mais, ao encontro de um dos princípios fundamentais da cultura organizacional da Quaternaire Portugal – a transferência de conhecimento acumulado através de uma prática reflexiva.

1 Alguns destes trabalhos foram realizados em colaboração com a equipa do IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

Para além desta apresentação, a publicação está organizada nos seguintes capítulos:

- O capítulo 1 situa o modelo de Formação-Ação no âmbito das políticas públicas de apoio às PME;
- O capítulo 2 desenvolve a identidade diferenciadora da Formação-Ação;
- O capítulo 3 descreve a trajetória de evolução da Formação-Ação em Portugal;
- O capítulo 4 apresenta um roteiro de temas críticos;

Finalmente, o capítulo 5 desenvolve uma prospetiva das margens de progressão do modelo de Formação-Ação.

Resta agradecer a todos os atores dos Programas de Formação-Ação que forneceram por vias diversificadas o seu próprio testemunho da experiência de participação e gestão, o que permitiu enriquecer a presente publicação.

1. Contextualização do modelo no âmbito das políticas públicas de apoio às empresas

A relação de adequação entre os processos de formação profissional e as estratégias e necessidades empresariais tem sido um dos focos de questionamento das políticas públicas de formação profissional. Num sistema que é ainda claramente dominado pela oferta (pública e privada) de formação e no qual a procura se manifesta de modo incipiente, não raras vezes a formação profissional cofinanciada é apontada como uma prática mais consentida do que propriamente desejada pelas empresas. Tal acontece porque a formação profissional não é entendida como um investimento do qual dever-se-á esperar um retorno compatível com o esforço empreendido na sua realização. Esta crítica interpela naturalmente as estruturas de oferta de formação que muito têm feito no sentido de minimizar esse problema. Os esforços realizados para uma melhor identificação de necessidades empresariais e a procura de ofertas que correspondam a essas necessidades podem ser creditados a favor do sistema. Aliás, o número crescente de empresas, sobretudo de maior dimensão, que recorre a formação não cofinanciada pode constituir um fator de inspiração na procura de soluções para conceber ofertas que correspondam a um “matching” mais efetivo das necessidades empresariais. Tais empresas, quer assumam internamente essa formação, quer a contratualizem à medida das suas necessidades com a oferta regular, desenvolvem com maior probabilidade práticas de identificação de necessidades e tenderão a considerar esses processos como investimento carenciado de retorno.

É nesse caminho, por exemplo, que deve ser entendido o incremento do mercado de formação “in-company”, afinal uma modalidade mais direta de aproximação às reais necessidades empresariais e, também, uma forma de produzir formação em contexto real de trabalho, garantindo por isso uma melhor adequação entre a formação de qualificações e as necessidades de desenvolvimento de competências individuais e organizacionais. É certo que a proliferação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) nos processos de formação tem, em certas áreas, conseguido criar ambientes de formação que podem ser considerados como aproximações bastante aceitáveis de ambientes de trabalho (formações em contexto de simulação). Mas, mesmo neste contexto tecnológico favorável, a formação em contexto real de trabalho continua a ser muito apreciada pelas empresas, uma vez que reduz custos de transação (designadamente de tempos de deslocação) e permite uma melhor contextualização dos ambientes de formação.

Em nosso entender, a Formação-Ação insere-se nesse amplo e diversificado processo de aproximação da formação às necessidades empresariais. Independentemente dos desvios pontuais que a dinâmica concreta dos programas de Formação-Ação pode gerar, estamos perante um modelo de formação que tem por base uma identificação de problemas empresariais que se revela estratégica. Essa base de conceção proporciona, desde logo, melhores condições de “matching” entre oferta e procura (necessidades) de formação profissional. Mais do que isso, o modelo visa estimular a conceção de soluções à medida das necessidades empresariais concretas, não ignorando a existência, à partida, de produtos de formação já estandardizados que podem corresponder, mesmo assim, às necessidades identificadas.

Como em outros processos, a Formação-Ação não está isenta de práticas de vulgarização e simplificação que tendem a atraiçoar os seus princípios inovadores constitutivos. Trata-se de um modelo exigente em que é necessário um diálogo construtivo entre quem analisa estratégica e operacionalmente a empresa e quem concebe e implementa produtos de formação ajustados às necessidades empresariais que decorrem dessa análise. O perigo que muitas vezes se coloca às intervenções desta natureza, é a possibilidade de os atores situados nestes dois níveis não se compreenderem reciprocamente. Também aqui é necessária alguma interdisciplinaridade, entendida como uma visão mais interativa entre os domínios que se pretendem cruzar. Mais concretamente, exige-se uma análise

estratégica da empresa que esteja familiarizada com o potencial da formação para intervir nesse contexto e uma engenharia de formação que conheça bem a estratégia empresarial, para tornar possível uma maior integração entre os dois domínios. Estas condições não são atingidas recrutando super consultores e programadores de formação. Atingem-se mediante processos de organização da interação de conhecimento entre os diferentes atores. São um desafio organizacional e a Formação-Ação não escapa a esse desafio.

Não queremos com isto insinuar que só a Formação-Ação é capaz de assegurar uma correta articulação entre produtos e processos de formação e necessidades empresariais. Toda a modalidade de formação contínua tem de responder a esse desafio e, se o mercado funcionar, a oferta de formação mais valorizada será a que melhor responde a esse problema. O que queremos dizer é que a Formação-Ação assenta, nos seus princípios constitutivos, num modelo que trabalha centralmente esse “matching”, procurando um nexo de adequação entre intervenções estratégicas e operacionais (consultoria) na empresa e práticas de formação contínua. Estas últimas poderão constituir a raiz do problema sobre o qual se pretende intervir, mas também poderão resultar de necessidades técnicas suscitadas pelas próprias intervenções estratégicas e operacionais.

A esta especificidade correspondem, naturalmente, exigências de custos, de tempo e de governança de programas, que não podem ser compreendidos a não ser no contexto da própria Formação-Ação. Por vezes, interpretações demasiado mecanicistas de comparações de custos, de tempos e de complexidade organizativa conduzem a vulgarizações da Formação-Ação, as quais enfrentam o sério risco de descaracterizar esta modalidade de formação, e eliminando a sua diferenciação.

Uma outra dimensão relevante de contextualização prende-se com o lugar que a Formação-Ação assume nas políticas públicas de apoio a PME. Trata-se de uma dimensão clássica e bastante referenciada na literatura. As PME, principalmente as que operam em setores de reduzida intensidade de conhecimento, constituem um desafio tradicional das políticas públicas, predominantemente do ponto de vista do seu potencial de absorção de instrumentos de política. Sobretudo em modelos de política pública não integrados, ou seja, organizados com base numa gama muito diversificada de instrumentos de política, as PME revelam uma grande dificuldade em

integrar no seu miolo organizacional essa panóplia de instrumentos. Problemas sérios de tempo, de organização e de apetrechamento de competências técnicas dificultam essa capacidade de absorção. Ora, nem sempre os sistemas de políticas públicas apresentam a organização e a territorialização adequadas para oferecer às PME a intervenção integrada que estas desejariam acolher. Não raras vezes, a essa integração desejável contrapõe-se uma setorialização excessiva para cuja desmultiplicação a PME não possui os recursos necessários. É certo que se têm registado progressos, por exemplo, no domínio da garantia de um ponto único de entrada para os projetos das PME; mas essa integração de “front office” raras vezes é acompanhada de uma integração de “back-office”.

É também conhecida a evidência de que as PME apresentam uma propensão mais baixa para investimento e participação em ações de formação contínua. As razões são de natureza similar às aduzidas a propósito da dimensão anterior. A massa crítica de recursos humanos é limitada, pelo que a figura do empresário se torna vital para a sensibilização da PME e para a coordenação de esforços e recursos que a participação em processos de formação exige.

Existem várias abordagens que possibilitam a atenuação deste desvio, contrariando, assim, a fraca propensão para o investimento e a participação em ações de formação contínua. A abordagem dos “clusters” é certamente uma delas e a análise de boas práticas europeias mostra que, nos processos de clusterização mais dinâmicos e referenciados, a formação profissional em PME é um instrumento relevante de eficiência dinâmica das empresas. Nesse caso, é a lógica da interação interempresas no interior do “cluster” que estimula o acesso das PME à formação, induzindo poderosos efeitos de demonstração e imitação que logram superar os fatores estruturais que fazem rebaixar a procura de formação. Um dos instrumentos decisivos para contrariar esses fatores estruturais é o envolvimento do empresário PME.

Neste contexto, a Formação-Ação oferece respostas interessantes do ponto de vista da abordagem às PME. Em primeiro lugar, ela pode potenciar abordagens mais integradas com os seus principais desafios estratégicos. A componente de consultoria de análise estratégica e operacional tem um vasto campo de atuação nesse domínio. Ela pode contrariar a tendência dispersiva que decorrerá necessariamente da tentativa da PME se mobilizar para o acesso a uma multiplicidade de instrumentos de política pública. E ela

também pode proporcionar o referencial integrador que a PME necessita para resistir à tentação dispersiva, aconselhando-a a mobilizar apenas os instrumentos nucleares para a resolução dos seus problemas.

Além disso, a Formação-Ação pode dedicar ao empresário PME um papel central, seja na concretização da estratégia visada, seja na perceção das vantagens da formação para completar as restantes intervenções no âmbito do desenvolvimento organizacional.

A arquitetura organizacional que os Programas de Formação-Ação tenderam a assumir no terreno potencia a associação de uma vasta gama de PME aos processos de intervenção. Como é óbvio, se a rede de organismos intermédios e entidades beneficiárias tender para a cristalização e perder de vista a exigente tarefa de formação de nova procura de PME, todo o potencial pode ser perdido. O risco dessa cristalização de processos pode naturalmente conduzir a uma capacidade limitada de fazer chegar a formação a mais PME. Não se trata, porém, de um problema inevitável. Será sempre possível introduzir lógicas de financiamento por resultados, definidos pelo número de novos empresários e PME mobilizáveis para os programas. É, por isso, fundamental evitar a referida cristalização de processos e prevenir que se traduza em ambientes pouco competitivos em termos de organismos intermédios, entidades beneficiárias, consultores e formadores.

2. A identidade do modelo no contexto das políticas públicas de formação profissional

A génese dos Programas de Formação-Ação emergiu de propósitos como garantir uma maior participação das PME em processos de qualificação e reforçar o envolvimento destas nos instrumentos de política que orientam o investimento público no domínio da formação profissional. Ao mesmo tempo, os Programas de Formação-Ação situam o objetivo de se alcançar um maior alinhamento das estratégias de formação profissional com as necessidades e especificidades destas empresas. Esta asserção genérica teve tradução mais fina num referencial estratégico que sublinhou a necessidade de:

- Fazer a formação nas empresas, de modo a limitar o acrescido impacto negativo sobre a capacidade produtiva da ausência de trabalhadores em estruturas empresariais de pequena dimensão;
- Valorizar a abordagem centrada em competências e não em conteúdos, que é favorecida pela associação entre a formação e o posto de trabalho;
- Mobilizar profissionais com forte experiência empresarial que reúnam melhores perspetivas de resposta à resolução de problemas concretos das empresas, para o desenvolvimento da formação;
- Este breve enunciado estratégico posiciona, com clareza, os programas de Formação-Ação no campo dos instrumentos de formação profissional. É essa a sua pertença identitária e é nesse plano que deve ser colocado o ponto de partida da análise que pretendemos realizar.

Encontra-se nesta abordagem uma intenção de rutura com os modelos tradicionais de formação profissional contínua, bem como o reconhecimento de que uma maior eficácia ao nível do desenvolvimento e transferência de competências confronta, de forma mais evidente neste universo empresarial, as insuficiências da formação teórica em contexto de sala de aula. Estas são o reflexo da dificuldade em adequar o processo pedagógico às formas de aprendizagem que melhor se adequam ao público-alvo em causa mas, também, de situar com maior pertinência as competências a desenvolver. As linhas de aposta identificadas constituem requisitos de uma maior contextualização da atividade formativa no espaço real de trabalho.

Este enunciado é bem sublinhado pela geração de programas de Formação-Ação, enquadrada pelo “Programa Piloto Formação para as PME” (criado em 1996) onde se incluem os Subprogramas REDE de Consultoria, Formação e Apoio à Gestão de Pequenas e Médias Empresas, coordenado pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, o Programa In PME, coordenado pela Associação Industrial Portuguesa, e o Programa Formação PME, coordenado pela então Associação Industrial Portuense. Sendo os formatos pioneiros desta linha programática, é da maior pertinência, para a discussão em causa, colocar em evidência os fundamentos estratégicos acolhidos na sua formatação.

No sentido de recuperar o referencial de ação desses programas, mobilizámos nesta breve análise algumas das coordenadas estratégicas e organizativas que os mesmos assumiram à data. Essas coordenadas proporcionam uma representação ilustrativa da abordagem que lhes estava subjacente.

Em primeiro lugar, o Programa Piloto atribuía uma importância nuclear ao desenvolvimento da função de gestão e, por essa via, ao envolvimento dos empresários nas estratégias de desenvolvimento de competências. A referência às competências não era metodologicamente inócua, antes revelando a ambição do Programa em acrescentar valor às estratégias de aprendizagem desenvolvidas no âmbito da formação contínua que, suportadas em abordagens convencionais de organização da formação - em sala de aula e com base em referenciais de formação organizados em conteúdos -, raramente asseguravam a aprendizagem das competências requeridas pelas empresas. Dito de outro modo, o Programa priorizava a necessidade de apostar na qualificação da função gestão nas PME e

reconhecia que as práticas formativas vigentes não asseguravam a desejada eficácia ao nível do desenvolvimento de competências.

Em segundo lugar, o Programa Piloto explicitava o recurso a uma abordagem integrada de que faziam parte as dimensões de diagnóstico, de elaboração de um plano de ação e de Formação-Ação na empresa. A abordagem global da empresa e a operacionalização conjunta destes instrumentos constituíam recursos estratégicos relevados pelos programas Formação-Ação. É também explícito o recurso combinado às metodologias de formação e consultoria/conselho. No seu conjunto, os instrumentos contemplados permitiam, numa intervenção única, desenvolver quase todo o ciclo formativo: diagnóstico, planeamento, formação e avaliação. Contudo, a associação da componente de avaliação só ganhou maior explicitude nos programas atuais. Esta ótica de intervenção promove, assim, uma melhor articulação entre as componentes de planeamento e execução.

Ainda ao nível do referencial de ação, a formação-conselho constituía o elemento-chave da operacionalização do conceito de Formação-Ação.

Vale a pena recuperar algumas das referências que permitem situar melhor o modo como, ao nível da formalização programática, era enquadrado o recurso à formação e ao conselho. A expressão consultoria é comumente utilizada em alternativa à expressão conselho, situando um espaço de alguma ambiguidade no que o conceito procurava traduzir. De referir que a função conselho se desenvolvia a partir do empresário, no sentido de garantir uma abordagem compreensiva da realidade da empresa, e que se entendia (conforme explicitado no Estudo de Avaliação do “Programa Piloto Formação para as PME”) existir uma articulação entre as dimensões de formação e conselho em que esta se desenvolvia assumindo uma intenção formativa.

A vertente de conselho (consultoria), definidora do modelo, tem-se caracterizado, no entanto, por uma significativa ambiguidade de entendimentos e práticas, constituindo um verdadeiro nó górdio da aplicação do modelo. Ora entendida como uma valência de aconselhamento, orientada para desenvolver competências, ora entendida como um valência de consultoria, que numa abordagem exógena promove a mudança através da incorporação de serviços de aconselhamento, a metodologia de formação-conselho (consultoria), identitária do modelo fundador, não parece ter

alcançado no traço de implementação do programa um nível adequado de consolidação e consenso. Na interpretação que fazemos da orientação presente na sua génese, o quadro programático proposto refere-se ao conceito de Formação-Ação como adiante se discutirá.

Ao nível do modelo de organização global do programa, deve distinguir-se o aprofundamento da lógica de atuação em rede, disseminada a partir de uma cadeia de atores encabeçada pelos organismos intermédios de gestão. Essa cadeia de atores tem na rede de associações empresariais um nível fundamental para a disseminação territorial do Programa que constitui, simultaneamente, um pilar fundamental para a articulação com a atividade económica e a mobilização das empresas. O modelo de subcontratação de serviços de formação e consultoria por parte da rede de associações constitui o último nível da cadeia de implementação. A lógica de funcionamento em que esta assenta, fortemente indutora da externalização das atividades inerentes à execução do Programa, denuncia uma secundarização do efeito de capacitação deste tecido associativo.

De referir, por fim, que no plano da organização da formação, o Programa Piloto situava como pressupostos a identificação da figura do consultor-formador, destacando a relevância da sua experiência empresarial e o facto de a formação se desenvolver numa ótica de conselho.

Ao nível da reflexão crítica em torno do modelo e da sua inclusão no leque de políticas de formação profissional, existem três aspetos identitários que assumem um interesse acrescido pelos desafios que colocam do lado da operacionalização: as metodologias de Formação-Ação, a ótica das competências no planeamento da formação e a integração dos diferentes planos de atuação previstos. Estes são aspetos que se consideram chave para a consolidação do modelo e, por essa razão, convocam a atenção no passo seguinte da reflexão.

Os termos que situam a abordagem proposta pelo enunciado fundador dos programas de Formação-Ação remetem para alguns conceitos teóricos que procuram colocar a ênfase em modelos pedagógicos que visam demarcar-se das lógicas formativas tradicionais. Num plano mais conceptual, estes podem ser referenciados aos conceitos de Formação-Ação, aprendizagem em contexto de trabalho e ao “coaching”, por exemplo.

O conceito de Formação-Ação postula que a aprendizagem resulta da atividade experiencial, ou seja, da ação de fazer e que esta se orienta pelo objetivo de resolver um problema ou empreender um projeto definido. Nesta perspetiva, o tempo de formação e ação surgem sobrepostos, sendo através do desenvolvimento da ação e das interações que a ela se associem que se constrói a aprendizagem. Realizando-se em contexto e orientando-se para assegurar o saber-fazer, embora contemplando a aprendizagem dos recursos de conhecimento e comportamentais requeridos, a Formação-Ação privilegia a ótica do desenvolvimento de competências. Como refere Guy Le Boterf (1998: 144), “a formação-acção é uma modalidade de formação que permite uma aproximação muito forte com a construção das competências. Através da sua concretização na resolução de problemas ou projetos reais, constitui uma excelente oportunidade para a combinação e mobilização dos recursos pertinentes (saberes, saberes-fazer ...), para a criação e desenvolvimento das competências”[2] (tradução nossa).

Esta abordagem conceptual coloca a ênfase na realização da ação como forma de aprendizagem (aprender fazendo), na construção de competências pela vinculação ao resultado e no seu desenvolvimento em contexto como condição de pertinência das competências desenvolvidas. Nesta ótica, formação e ação são indissociáveis, refletindo o termo “Formação-Ação” a relação que se estabelece entre o exercício e a aprendizagem. Formação pela ação, portanto. A identificação de um problema a resolver ou de um projeto a empreender, que resultarão do espaço de diagnóstico, constituem condição fundamental para que a ação seja estrategicamente guiada em função das necessidades da empresa.

É nesta perspetiva, de reforço da oportunidade formativa a partir da resolução de problemas ou da implementação de novos projetos, que a lógica de integração entre as funções de diagnóstico, planeamento e operacionalização presente no programa se torna preponderante na ótica da ação.

2 «La formation-action est une modalité de formation permettant de s'approcher le plus possible de la construction des compétences. Par sa finalisation sur le traitement de problèmes ou de projets réels, elle constitue une remarquable opportunité pour entraîner à la combinaison et à la mobilisation de ressources pertinentes (savoirs, savoir-faire, ...), pour créer et mettre en œuvre des compétences”.

Outra aproximação conceptual à diversificação pedagógica no âmbito da formação contínua remete para o conceito de aprendizagem em contexto de trabalho. A mobilização deste conceito associa-se à mudança de paradigma que, em contraponto a uma abordagem formal e descontínua da formação, propõe uma abordagem informal, experiencial e construída em “tempo real”. Como propõe Garavan (in Matsuo, 2002: 196) “a aprendizagem no local de trabalho representa um conjunto de processos que ocorrem em contextos organizacionais específicos e implicam a assimilação de agrupamentos de conhecimentos, aptidões, valores e sentimentos que conduzem a mudanças fundamentais nos enfoques e comportamentos dos indivíduos e das equipas”^[3] (tradução nossa).

Sem que sobre si recaia um consenso claro, o conceito de aprendizagem em contexto de trabalho refere a combinação entre as dimensões formal e informal do processo formativo e submete-se ao objetivo de proporcionar uma efetiva mudança de comportamentos no contexto organizacional. Sublinhando o papel da aprendizagem informal, este conceito converge com o de Formação-Ação na valorização que faz dos contextos de exercício mas, em certa medida, amplifica a importância que atribui à produção de resultados dessa aprendizagem. Ou seja, enfatiza ainda mais a dimensão de transferência das aprendizagens para as práticas em contexto organizacional ao mesmo tempo que distingue a natureza informal do processo de aprendizagem.

Na mesma linha de diversificação das estratégias pedagógicas ao nível do desenvolvimento profissional de ativos situa-se o conceito de “coaching”. Com efeito, crescentemente popularizado, sobretudo por autores norte-americanos, o “coaching” reúne alguns atributos que o familiarizam muito com as estratégias de Formação-Ação. Desde logo, a crescente mobilização do “coaching” no desenvolvimento de competências de executivos, incluindo os de PME. Em segundo lugar, a orientação para a mudança organizacional e, nessa medida, a perspetiva de promover o aperfeiçoamento do saber-fazer através de um processo continuado e acompanhado de desenvolvimento pessoal.

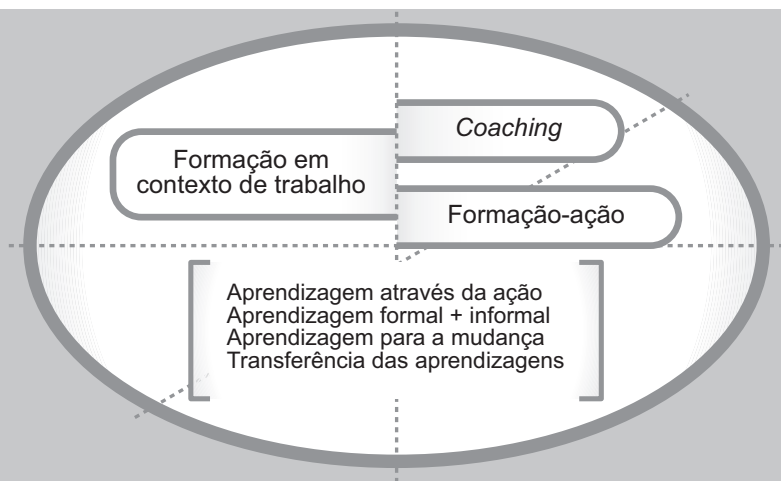
Embora reflita este espaço de convergência, o “coaching” surge tradicionalmente mais circunscrito ao desenvolvimento da função de gestão

3 “workplace learning represents a set of processes that occur within specific organizational contexts and involve acquiring and assimilating integrated clusters of knowledge, skills, values and feelings that result in fundamental changes in the foci and behaviours of individuals and teams”.

e nem sempre posiciona o foco na dimensão de resultado e de mudança organizacional. Com efeito, recorrendo a Ives (2008) podemos considerar que o “coaching” se agrupa em duas categorias: i) aquele que se orienta para o desenvolvimento pessoal e privilegia o aperfeiçoamento de competências dos profissionais; ii) e aquele que se orienta para a “performance” e valoriza a dimensão de resultado na resolução de problemas e na obtenção de determinados objetivos organizacionais. Esta última, embora seja uma dimensão de aposta associada ao “coaching”, nem sempre está muito presente nas suas práticas. Também ao nível do Programa de Formação-Ação se evidencia o mesmo tipo de desfasamento entre a dimensão programática e a prática.

Numa perspetiva complementar, é possível reconhecer que o “coaching” promove uma estratégia de mediação entre o indivíduo e o problema. Essa mediação procura promover a autonomia do profissional e, nessa medida, afasta-se mais da vertente de conselho. Assim, como refere o mesmo autor (Ives, idem): “o coach não assegura a resposta no lugar do cliente, ele tem por missão, através das questões que coloca, da escuta e do seu papel de espelho, permitir ao cliente realizar o seu próprio diagnóstico e implementar as suas próprias soluções.[4]” (tradução nossa).

FIGURA 1 CONCEITOS FUNDADORES DOS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO-AÇÃO



4 «Le coach n'a pas la réponse à la place du client; il a pour mission, par ses questions, son écoute et son rôle miroir, de permettre à son client de porter son propre diagnostic et de mettre en oeuvre ses solutions.»

Retomando a reflexão, e tomando por referência a linha programática associada ao primeiro ciclo de programas de Formação-Ação, verificamos que estes posicionam como central a articulação entre a dimensão conselho e formação. Ou seja, passa pela combinação das valências de consultoria (entendida como aconselhamento) e formação a estratégia de resposta preconizada pelo referencial programático proposto. A leitura feita pelos exercícios de avaliação dessas medidas fornece algumas pistas analíticas que interessa explorar, tomando em consideração as referências teóricas apresentadas.

À luz do seu referencial programático, as intervenções então desenvolvidas promoviam uma integração entre as dimensões de conselho e formação que se subordinava à resolução de problemas e à persecução de apostas situadas em sede de diagnóstico. Contudo, a prática observada pelos estudos conduzidos situa uma realidade nem sempre plenamente coincidente. Com efeito, a associação entre as dimensões conselho e formação, em que, de algum modo, uma se obtém pela outra, não resulta plenamente conseguida, verificando-se estratégias de operacionalização em que mais do que associadas estas dimensões são complementares.

Apresentando ênfases diferentes, consoante o programa e a empresa apoiada, a função conselho surge muito ligada à elaboração de diagnósticos, planos de ação e ao desenvolvimento do empresário sob ação do consultor e a função formativa à capacitação do empresário para o trabalho de intervenção na empresa mas muito ancorada em formação teórica de perfil formal. Ao mesmo tempo, a vertente de consultoria surge por vezes ligada ao desenvolvimento de prestações que, em grande medida, resultam de uma atuação muito autónoma do consultor.

Embora do ponto de vista das designações os ciclos subsequentes deste tipo de programas (no âmbito do QCA III e do QREN) tenham procurado uma maior convergência com o conceito de Formação-Ação, todo o reporte proporcionado pelos exercícios de avaliação desenvolvidos converge no sentido de evidenciar um prolongamento de alguma ambiguidade de práticas, adquirida no primeiro ciclo do programa. A reflexão em torno do grau e perfil de aplicação do modelo conceptual apresentado é retomada no capítulo 4.

3. O percurso de implementação dos programas de Formação-Ação em Portugal

Como se referiu anteriormente, a tradição de Formação-Ação em Portugal é indissociável da formação profissional para e nas micro e PME.

Com uma origem que remonta à década de 80 do século passado, sustentada em algumas iniciativas experimentais no âmbito de projetos transnacionais, a modalidade ganhou fulgor com o seu enquadramento nos Quadros Comunitários de Apoio, a partir de 1996, com a criação do Programa Piloto de Formação para PME⁵. A implementação desta iniciativa foi conduzida, numa fase inicial, de forma tripartida pelo IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional, pela AEP, Associação Empresarial de Portugal e pela AIP, Associação Industrial Portuguesa, que criaram para o efeito três subprogramas autónomos: Subprograma REDE, Subprograma Formação PME e Subprograma IN PME, respetivamente.

O mérito de “Boa Prática” de formação profissional foi reconhecido ao Subprograma REDE, em 1999, pela União Europeia, tendo sido paralelamente distinguido pela Direção-Geral de Empresas da Comissão Europeia, em 2002, como umas das 5 Boas Práticas Europeias providenciadas pelos Serviços Públicos de Emprego às micro e PME.

5 Aprovado a 27 de Junho de 1996 por ata da Unidade de Acompanhamento do Programa Formação Profissional e Emprego.

Em virtude do seu internacionalmente reconhecido sucesso e da sua relevância e pertinência para o contexto nacional, fundamentada num tecido empresarial com elevada representatividade de micro e PME caracterizado por alguma fragilidade de recursos humanos, técnicos e organizativos e, frequentemente, de competências específicas de gestão e organização de empresas por parte do empresário, a Formação-Ação continuou a beneficiar do apoio dos fundos comunitários. Em concreto, do POEFDS[6], no período 2000 a 2007, e, atualmente, no contexto do QREN, do POPH – Programa Operacional do Potencial Humano[7], como enquanto mecanismos de apoio à expansão da sua oferta.

De referir ainda que, no âmbito do POFC – Programa Operacional Fatores de Competitividade - está prevista a possibilidade de que, articuladamente com os investimentos materiais[8], possam ser incluídos investimentos em formação profissional nos projetos apoiados, desde que estes assumam uma natureza complementar em relação aos demais investimentos e de que contribuam para o desenvolvimento das demais tipologias de investimento do projeto. Trata-se de uma forma de empreender formação profissional nas empresas articuladamente com os investimentos materiais, embora não necessariamente no espírito que está na génese do modelo Formação-Ação.

Retomando a referência ao Programa Piloto de Formação para PME, é notório que o montante financeiro investido e o número de empresas envolvidas cresceram significativamente desde então, estando ainda previsto que os números de execução dos programas operacionais atualmente em curso possam continuar a contribuir para este feito até 2014, ano em que finda o QREN.

6 Medida 2.2 Formação e Desenvolvimento Organizacionais / Tipologia 1 – Formação/Consultoria destinada a PME.

7 Medida 3.1.1 – Formação-Ação, do Programa Operacional Rumos Tipologia 1.2.3 e do PRO-EMPREGO - Ação-tipo 3.2.2.

8 Inseridos nos sistemas de incentivos: Sistema de Incentivos à Inovação; Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME; Sistema de Apoios à Modernização Administrativa; Sistema de Incentivos a Ações Coletivas.

QUADRO 1 SÍNTESE DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS PROGRAMAS FORMAÇÃO-AÇÃO COFINANCIADOS PELO FSE NO ÂMBITO DOS QUADROS COMUNITÁRIOS DE APOIO

Quadro Comunitário	PO	Período temporal	Número de PME abrangidas			Execução financeira	
			Formação	Consultoria	Total	Milhões euros	%
QCA II	PESSOA	1996-1998	-	-	499 (*)	18,0	77%
QCA III	POEFDS	2000-2008	11.605	22.087	-	129,1	95%
QREN	POPH	2007-2011	-	-	7.533	97,8	89%
	Pro-Emprego	2007-2011	-	-	33	0,2	N.d.
	Programa Rumos	2007-2011	-	-	568	4,5	

Fonte: Estudo de avaliação do "Programa Piloto Formação para as PME"; Relatório Final de Execução POEFDS; Relatórios de execução POPH, Relatórios de Execução RUMOS, Relatórios de Execução Pro-Emprego

Nota: (*) não inclui as empresas da Linha 2 do Subprograma Rede.

A Formação-Ação para PME constitui-se como um instrumento de política pública, previsto na regulamentação de base do Sistema Nacional de Qualificações^[9]. Os programas implementados há quase duas décadas ao abrigo desta modalidade de formação têm visado, em última instância, a modernização, a sustentabilidade, a consolidação e o reforço da capacidade competitiva das micro e PME. Na formulação dos atuais regulamentos desta modalidade de formação, encontra-se explicitado que esta finalidade deverá ser cumprida procedendo a uma melhoria das competências dos dirigentes, quadros e outros trabalhadores a par de uma melhoria nos processos de gestão das empresas.

Considerando um horizonte temporal de curto prazo para o total da intervenção - aproximadamente um ano - o modelo prevê a possibilidade de recurso a uma combinatória de instrumentos, entre os quais, ações de formação do empresário, ações de formação dos colaboradores e medidas de consultoria. Assim, após o diagnóstico, a metodologia prevê a conceção de um plano de ação que gize a forma mais eficaz de operacionalizar e combinar os instrumentos com os recursos da própria organização tendo

⁹ Decreto-Lei 396/2007, de 31 de Dezembro.

como guia orientador um roteiro de objetivos de desenvolvimento organizacional que, de acordo com a terminologia da gestão, devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis, realistas e temporizáveis (SMART).

A sequência de ação multi-etápica deste modelo implica que, após o diagnóstico e planeamento da intervenção, se proceda à implementação de ações e, por fim, à avaliação dos resultados imediatos obtidos.

Os principais agentes que prestam apoio técnico à intervenção nas micro e PME por via da Formação-Ação, são os consultores e os formadores - ou os consultores-formadores - que devem articular diretamente com o empresário e com os colaboradores, no cumprimento da intervenção.

FIGURA 2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO-AÇÃO



Presentemente estão a ser implementados sete programas de Formação-Ação em Portugal continental, conduzidos por diferentes instituições que assumem o papel de Organismo Intermédio responsável pela sua gestão, no âmbito dos contratos de delegação de competências assinados com o POPH. Adicionalmente, nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, estão ser implementados mais dois programas Formação-Ação: o Consultoria-Formação a microempresas e PME e o Formação-Consultoria, respetivamente.

QUADRO 2 PROGRAMAS FORMAÇÃO-AÇÃO EM VIGOR NO QREN

Entidade promotora	Programa
Associação Empresarial de Portugal (AEP)	Formação PME
Associação Industrial do Minho (AIMinho)	QI-PME Norte
Associação Industrial Portuguesa (AIP)	MOVE PME
Confederação dos Agricultores e Portugal(CAP)	Programa Formação – Ação para PME
Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP)	Dinamizar
Conselho Empresarial do Centro/Câmara de Comércio e Indústria do Centro(CEC/CCIC)	QI-PME Centro
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI)	Academia PME /Programa de Formação-Ação
Pro-Emprego	Consultoria-Formação a microempresas e PME
Rumos	Formação consultoria

Esses programas assentam num modelo comum por serem inspirados no normativo dos Programas FSE do QREN, sendo, no entanto, possível encontrar especificidades que os distinguem, em particular no modelo conceptual e metodológico que prosseguem e no seu contexto de operacionalização.

No cômputo geral, parte destes Programas assumiram uma natureza regional enquanto outros abrangem a totalidade das regiões elegíveis do Continente. Algo semelhante sucede com os setores de atividade económica. Diferentes setores possuem programas orientados para dar resposta às necessidades de desenvolvimento do seu tecido empresarial, como é o caso dos setores agrícola, industrial e dos serviços de apoio, bem como o do comércio e serviços, enquanto outros são mais abrangentes deste ponto de vista.

O facto dos setores se constituírem como prioridades em determinados programas conduzidos por entidades com missões orientadas para as empresas de um determinado setor de atividade económica, não significa que a oferta formativa seja padronizada, no sentido em que defina os temas de desenvolvimento ou as áreas funcionais das empresas a abranger, com exceção do que sucede no setor agrícola ou com os OI que definiram domínios de desenvolvimento e resultado considerados críticos para as micro e PME em geral.

Por norma, os Programas não definem em quais ou em quantas áreas funcionais deverá ser promovida a mudança, embora alguns dos Programas distingam condições de intervenção consoante a intervenção seja numa ou em múltiplas áreas funcionais das empresas.

Em média as intervenções nas empresas rondam a duração total de 12 meses. A carga horária total das intervenções é variável em função, sobretudo, da dimensão das empresas, da natureza da intervenção e do número de áreas funcionais a abranger. A duração total é, regra geral, superior a 100 horas de intervenção e inferior a 300 horas.

Na generalidade dos casos, as intervenções nas empresas estão ao abrigo de um “mix” de três grandes atividades: formação para empresários, formação para colaboradores e consultoria. Diferencia-se desta norma, apenas um dos Programas, que apenas considera atividades formativas, promovendo complementarmente como meio de desenvolvimento dos empresários, as atividades de “coaching” para esse mesmo ator.

Os métodos de intervenção nas empresas utilizados no desenvolvimento de cada uma destas atividades promovem a formação de empresários através de seminários interempresa, com temas de gestão com um carácter abrangente. Outros Programas preveem explicitamente uma abordagem complementar de natureza intraempresa e individualizada com o empresário.

No que se refere à formação de colaboradores, esta pode ser realizada considerando formação específica e à medida das necessidades de cada empresa ou combinada com ações de formação reguladas pelo Sistema Nacional de Qualificações, a partir da execução de módulos de Formação Modular Certificada. Com exceção de um dos Programas, especificamente orientado para promover a formação de colaboradores intraempresa, os demais permitem a opção entre a realização de formação intra ou interempresa consoante o mais adequado.

No que se refere às atividades de consultoria, podem identificar-se tipologias distintas de intervenção, por um lado, a natureza da intervenção e, por outro lado, os métodos de intervenção.

No que se refere à natureza da intervenção distinguem-se duas tipologias, conforme explicita o quadro seguinte.

QUADRO 3 TIPOLOGIAS DE NATUREZA DE INTERVENÇÃO DOS PROGRAMAS FORMAÇÃO-AÇÃO EM VIGOR NO QREN

Tipologia	O que é?	Como se exemplifica?
Tipologia A	O produto e o resultado da intervenção estão claramente definidos à priori e a atividade de consultoria é desenvolvida como suporte à obtenção desse resultado final desde o momento de diagnóstico até à sua implementação. Trata-se de uma formação padronizada[10].	O Programa gerido pela CAP é disto exemplo; estando antecipadamente pré-definido que será prestado apoio à implementação de uma ferramenta tecnológica de apoio à gestão agrícola, ficando a cargo do processo de consultoria analisar o ponto de partida, em que a empresa se encontra, em matéria de gestão e de utilização de “software” de apoio, nomeadamente quais as competências do empresário na utilização de ferramentas tecnológicas para esse fim e das características da exploração agrícola, sendo concebido um plano de ação que viabilize a utilização regular da referida ferramenta. Outros casos são: MOVE PME e ACADEMIA-PME.
Tipologia B	O produto e resultado da intervenção dependem exclusivamente dos resultados do diagnóstico organizacional e da estratégia de ação que se venha conceber conjuntamente com o empresário. Esta opção favorece que cada caso seja considerado um caso com todas as suas especificidades. Trata-se de uma formação individualizada[11].	O Programa Dinamizar exemplifica esta tipologia, uma vez que as áreas funcionais da empresa que são abrangidas, o tipo de intervenções que são selecionadas e o seu produto final, dependem dos resultados do diagnóstico. Outros casos que exemplificam esta tipologia são: Formação PME, QI-pme Norte e QI-pme Centro.

10 De acordo com o Despacho n.º 18363/2008, de 9 de Julho “Formação -ação padronizada, com vista a proporcionar serviços de formação e consultoria definidos em função de características e necessidades comuns aos destinatários do mesmo sector de atividade e de idêntica dimensão, assentes em diagnósticos de necessidades e em planos estratégicos de âmbito sectorial”.

11 De acordo com o Despacho n.º 18363/2008, de 9 de Julho “Formação -ação individualizada, com vista a proporcionar serviços de formação e consultoria definidos em função das necessidades específicas dos destinatários, tendo por base o diagnóstico das suas necessidades individuais, estabelecendo -se o plano estratégico de intervenção que responda a essas necessidades, podendo integrar dirigentes, responsáveis funcionais e trabalhadores da empresa na formação a desenvolver, sob a coordenação de um formador-consultor”.

No que se refere aos métodos de intervenção, distinguem-se as tipologias explicitadas no próximo quadro.

QUADRO 4 TIPOLOGIAS DE MÉTODOS DE INTERVENÇÃO DOS PROGRAMAS FORMAÇÃO-AÇÃO EM VIGOR NO QREN

Tipologia	O que é?	Como se exemplifica?
Tipologia A	As ferramentas de apoio ao diagnóstico empresarial a utilizar em sede de consultoria encontram-se pré-definidas e o seu uso é obrigatório.	Este é o caso do Balanço de Competências Organizacional e do Benchmarking utilizados no âmbito do Programa QI-pme Norte e QI-pme Centro e da Matriz de Planeamento de Projeto e Análise SWOT no caso do Programa Formação PME
Tipologia B	As ferramentas de apoio ao diagnóstico não estão pré-definidas podendo ser mobilizadas pelos consultores aquelas que forem consideradas mais ajustadas às características da empresa e do empresário. No entanto, a entidade gestora disponibiliza bases de dados, manuais metodológicos e/ou informação relevante sobre as diferentes abordagens que podem ser desenvolvidas.	Desta situação é exemplo o Programa gerido pelo IAPMEI.
Tipologia C	As ferramentas não estão pré-definidas, podendo os consultores selecionar e aplicar as que considerarem mais ajustadas a cada empresa sem, no entanto, existir um apoio ou aconselhamento técnico específico nesta matéria por parte das entidades gestoras.	É o que sucede, por exemplo, no Programa Dinamizar.

No que se refere à Tipologia C mencionada no quadro anterior, é mais crítico e relevante o perfil e as competências da equipa de consultores que intervém no Programa, pois esta deve ser capaz de combinar os seus conhecimentos e competências de modo ajustar a metodologia de intervenção às características da empresa, enquanto nas duas tipologias alternativas, a equipa de intervenção deverá ser especializada nas metodologias pré-definidas.

Apesar de haver liberdade de atuação na forma como são introduzidos os inputs de consultoria nas empresas, todos os Programas, atualmente em vigor, definem uma bateria de três outputs que são obrigatórios em cada uma das intervenções: Relatório de Diagnóstico, Plano de Ação, Relatório de Avaliação.

A estruturação de conteúdos destes elementos, que são produtos finais das intervenções, são inputs para a regulação da intervenção por parte das entidades gestoras.

A matriz que se apresenta de seguida expõe e sistematiza as principais características de cada Programa Formação-Ação em vigor no período 2007-2011.

4. Um roteiro de temas para uma leitura crítica

4.1 Conceito identitário

À luz da abordagem conceptual proposta pelo modelo de Formação-Ação, a estratégia de operacionalização dos programas de apoio às PME em causa evidencia uma limitada aplicação do princípio da formação pela ação e, nessa medida, uma frágil integração entre as valências de conselho e formação. Com efeito, a contextualização da intervenção, proposta como requisito para adequar a resposta em matéria de desenvolvimento de competências, é acompanhada de uma complementaridade entre as funções de conselho e formação, a dois tempos, que não corresponde exatamente à orientação da ação de conselho para intervir diretamente sobre as formas de ação (a um tempo).

Do mesmo modo, a aprendizagem em tempo real – no contexto de exercício profissional – e promotora de autonomia, situada como elemento conceptual distintivo do modelo, constitui uma prática ainda insuficientemente afirmada. Com efeito, a “alternância” entre a função conselho e a formação em sala cria um certo vazio no que se refere ao desenvolvimento de estratégias de aprendizagem no posto de trabalho (em exercício).

Complementarmente, as práticas observadas situam os problemas e propostas de ação sobretudo como resultado visado pelas ações empreendidas no âmbito do programa, não explorando plenamente a sua utilização como guião pedagógico para o desenvolvimento de competências.

Assim, mais do que uma fusão de métodos para a construção de aprendizagem em tempo real, informal e fortemente experiencial, como privilegiada pela aprendizagem em contexto de trabalho, a prática remete para uma relevante expressão da combinação entre momentos formais de consultoria e formação. A forte expressão da formação em sala, em contexto inter ou intraempresa, e a sua combinação com momentos de consultoria insuficientemente orientados para a construção de aprendizagem limitam, ainda que não transversalmente, a correspondência entre a prática e o modelo conceptual de base.

A forma como se definem os resultados visados pelos projetos releva, também, para a dimensão de transferibilidade das aprendizagens sob a forma de mudança de comportamentos dos indivíduos e equipas onde se inserem. A eficácia na promoção dessa assimilação de novas práticas, como sublinhado pela abordagem conceptual da aprendizagem em contexto de trabalho, interpela a capacidade para formular de forma adequada a natureza dos “outputs” visados pelos programas. A explicitação das competências a exercer é, a este título, fundamental, obrigando a assegurar o adequado enfoque em indicadores de resultado que reflitam o modo de agir em contexto. Os resultados dos projetos avaliados colocam em plano de evidência a dificuldade de aplicar plenamente esta ótica de mudança de comportamentos.

A forma de desenvolver a etapa de diagnóstico e o resultado que esta produz constitui um elemento crucial para se ambicionar uma melhor vinculação da ação ao desenvolvimento de competências. Com efeito, para além da formalização de domínios de problema e aposta, releva a identificação do mapa de competências que podem assegurar a capacitação da organização para lhes dar resposta. Este resultado facilitará a organização da Formação-Ação.

É também neste plano que a ótica de mediação, mais vincadamente trabalhada pela abordagem proposta pelo “coaching”, assume um valor adicional. Com efeito, esta abordagem destaca a importância dos processos de mediação da aprendizagem, aí colocados como dinâmicas de interação pessoal que se direcionam para o objetivo de transformar comportamentos através do desenvolvimento de competências. A dimensão de relação, o apoio na autoidentificação de problemas e respostas e a promoção da

autonomia são aspetos chave desta abordagem.

A abordagem pelas competências constitui um eixo estruturante de todos estes modelos de intervenção na medida em que ela é central para ligar o diagnóstico à estratégia de formação e esta à dimensão de avaliação. Dito de outro modo, o tipo de abordagem em termos de desenvolvimento profissional para resposta aos problemas identificados deve ser explicitada em competências, de modo a facilitar a abordagem ao seu desenvolvimento em contexto de exercício profissional e, posteriormente, a avaliação da forma como é assegurado o seu desempenho.

A derradeira reflexão incluída neste ponto retoma a abordagem à natureza integrada do Programa. Como referido, a lógica de intervenção prevista pressupõe a articulação e a indissociabilidade entre o diagnóstico, a elaboração do plano de ação, a formação e a ação na empresa para induzir a mudança. Preservar uma abordagem por competências logo no resultado do processo de diagnóstico e assegurar uma estratégia de desenvolvimento de competências através da formação em contexto são, deste modo, recursos valiosos para promover a visada integração.

Neste plano, mais do que a predeterminação de metodologias de diagnóstico, ou a formatação de respostas formativas, é determinante que a preparação técnica dos consultores e formadores seja adequada e permita a construção de projetos únicos centrados na formação pela ação. Um dos principais desafios à afirmação do modelo de intervenção dos programas de Formação-Ação é, mesmo, a construção de um saber-fazer coletivo ao nível das equipas que estão no terreno que dê corpo a uma cultura própria de atuação em torno das linhas metodológicas acima referidas.

Os resultados dos trabalhos de avaliação suscitam, contudo, uma reflexão adicional relativamente aos instrumentos que fazem parte do projeto de intervenção. Num número significativo de situações, os problemas encontrados requeriam planos de ação cuja eficácia exigiria que a intervenção não se esgotasse no plano do desenvolvimento de competências e contemplasse também outro tipo de investimentos. A diversificação produtiva - compreendendo a necessidade de investir em nova tecnologia - e as estratégias de internacionalização - requerendo investimentos em mecanismos de entrada e presença em novos mercados - constituem dois

exemplos de circunstâncias em que o desenvolvimento de competências só por si não preenche as condições de eficácia de um plano de qualificação da empresa. De resto, algumas das premissas inerentes aos mecanismos de Formação-Ação, em particular a formação em contexto e pela ação, são colocados em causa se o desenvolvimento dos contextos que solicitam essas novas aprendizagens carecerem de planos de investimento que não estão ao alcance dos recursos da empresa quando decorrem os projetos de intervenção.

Este olhar situa com clareza a oportunidade de colocar em equação e à discussão a evolução dos programas de Formação-Ação para modelos em que o aprofundamento da integração dos quadros de ação se faça também através da combinação de apoios ao desenvolvimento de recursos humanos e apoios ao investimento.

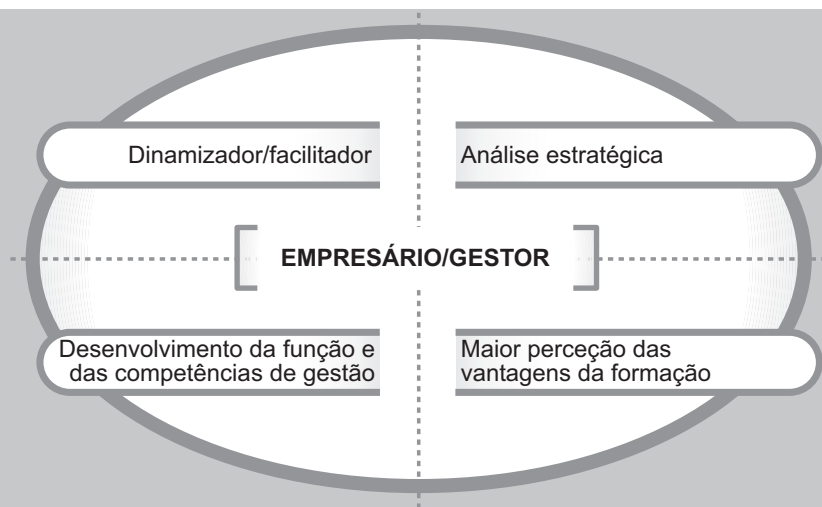
4.2 Envolvimento e participação do empresário/gestor

Desde a sua origem que os programas Formação-Ação promovem a sua intervenção nas micro e PME tendo o empresário como agente principal. A título de exemplo, o Programa REDE assumiu a centralidade deste papel e a sua importância para o sucesso de cada projeto prevendo a participação e o envolvimento do empresário sob diversas formas. Desde logo, na elaboração do diagnóstico e do plano de ação, mas também na participação em formação “on the job” ou na participação em encontros com outros empresários.

Os programas que vigoram atualmente distinguem-se pelo número de horas de formação destinadas, especificamente, aos empresários pela modalidade de formação que praticam (presencial ou a distância, intra ou interempresa) e pelas orientações específicas associadas ao envolvimento do empresário no diagnóstico, planeamento, mobilização dos colaboradores e acompanhamento do desenvolvimento do projeto Formação-Ação na empresa.

Sendo o empresário o principal agente de mudança na organização, é comum que os programas o promovam enquanto “sponsor” dessas mudanças, pois será o empresário que, em última análise, tem a responsabilidade de decidir, com o apoio do consultor, o tipo de mudanças a introduzir na organização, devendo complementarmente desempenhar o papel de dinamizador e facilitador da implementação das mesmas junto dos seus colaboradores.

FIGURA 3 PARTICIPAÇÃO DO EMPRESÁRIO/ GESTOR



O bom desempenho deste papel pelos empresários não é suficiente para assegurar a sustentabilidade das mudanças induzidas pelos Programas. A fragilidade das suas qualificações de partida, nomeadamente em matéria de gestão empresarial, remete para a necessidade de uma abordagem mais estruturada à participação do empresário no programa Formação-Ação, nomeadamente por via do desenvolvimento das suas competências.

De facto, em 2010, emergiu a necessidade de dar resposta à formação dos empresários tendo sido criado para o efeito, no âmbito do QREN/POPH, um Programa específico para a Formação de Empresários. Uma parte expressiva dos empresários tem participado em ambas as iniciativas (Formação-Ação para micro e PME e formação para empresários), o que revela que o modelo consagrado à Formação-Ação não responde por si só às necessidades de

competências dos empresários em matéria de gestão, modernização e inovação das suas empresas.

Adicionalmente há que considerar que embora os objetivos gerais dos Programas relevem com maior ênfase a melhoria das condições de gestão nas micro e PME, é também comum registarem-se casos em que as intervenções ocorram em outras áreas funcionais das empresas. Em alguns casos, de que é exemplo o Formação | PME, o modelo de intervenção diferencia-se perante situações em que existe uma focalização da intervenção apenas numa área funcional da empresa e aquelas em que existe uma maior dispersão da intervenção por múltiplas áreas funcionais da empresa.

Embora a generalidade dos Programas de Formação-Ação atualmente em vigor contemple uma dimensão de formação dos empresários, maioritariamente no domínio da Gestão, existem evidências de que os empresários também participam noutras ações de formação de foro técnico ou comportamental nas intervenções consagradas. Isto ocorre pois é comum nas micro e PME o empresário centralizar funções de decisão nas diferentes áreas (produção, vendas, compras, cobranças, etc.), que conjugado com o reduzido número de colaboradores e a fragilidade de qualificações dos empresários, dificulta o investimento em formação do próprio empresário, constituindo a participação nos programas de Formação-Ação uma oportunidade para tal.

Porém, num contexto de carga horária restrita é necessário sinalizar que dependendo das suas competências de partida, se pode vir a colocar a necessidade de considerar o “trade-off” entre a consolidação de competências dos empresários num único domínio funcional ou o desenvolvimento de competências básicas em múltiplos domínios funcionais. É no quadro da própria intervenção, aquando da conceção do plano de ação, que estas opções têm sido tomadas.

4.3 As prioridades transversais: Igualdade de Género e Igualdade de Oportunidades

A nível nacional o (i) Plano Nacional para o Emprego (PNE) agora incorporado no Programa Nacional de Reformas, (ii) o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI), (iii) o Plano Nacional para a Igualdade (PNI) e o (iv) Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidades (PAIPDI) têm vindo a identificar e apoiar linhas de intervenção que visam colmatar os desequilíbrios identificados na participação de mulheres e homens em diversos domínios, entre os quais o profissional, bem como as fragilidades em matéria de inclusão laboral, a saber:

QUADRO 6 MEDIDAS / LINHAS DE AÇÃO DOS PLANOS ESTRATÉGICOS NACIONAIS COM VISTA À IO E IG

Plano	Eixo/Área	Medida/Linha de Ação
Estratégia Europeia para o Emprego / Plano Nacional Emprego (EEE/PNE) / Europa 2020 / Programa Nacional de Reformas	Crescimento inclusivo	Linha de ação – Qualificar para a competitividade e coesão social
Processo Europeu de Inclusão Social / Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PEIS/PNAI) / Europa 2020 / Programa Nacional de Reformas	Crescimento inclusivo	Linha de ação – Promover a igualdade de oportunidades e combater as discriminações
Plano Nacional para a Igualdade (PNI)	Área estratégica n.º 2 – Independência económica, mercado de trabalho e organização da vida profissional, familiar e pessoas	25 Promover a implementação de planos para a igualdade nas organizações em geral (...)26 Promover boas práticas em igualdade de género, nomeadamente as que promovem a redução das assimetrias salariais, nas empresas do setor público e privado, bem como nas organizações em geral (...)
Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidades (PAIPDI)	Eixo n.º 2 “Educação, qualificação e promoção da inclusão laboral”	Linha de ação n.º 2.2.1 “Intervenção em programas que incidem no desenvolvimento pessoal e profissional

O enunciado do regulamento da tipologia de intervenção que constitui o referencial da Formação-Ação no âmbito do QREN/POPH situa entre os seus objetivos “a promoção de formação orientada (...) para processos que conduzam à redução das disparidades entre homens e mulheres em meio laboral (...)”. Uma leitura dos objetivos dos sete programas concebidos pelos Organismos Intermédios permite perceber que os mesmos não incluem na sua formalização este desígnio. Como tal, nos diagnósticos e nos planos de ação que são realizados no contexto micro (das empresas) ao abrigo dos Programas Formação-Ação, não são incorporadas de forma transversal iniciativas que promovam a integração de políticas indutoras de Igualdade de Género naquilo que são as políticas de gestão de recursos humanos, enquanto elemento relevante para o desenvolvimento organizacional.

Para a promoção desta prioridade, alguns Programas consideram na análise das candidaturas das entidades que no terreno gerem as intervenções (denominadas de Entidades Beneficiárias), a experiência que as mesmas possuem na promoção da IG. Na “check-list “das visitas no local, realizadas na ótica de controlo do financiamento, essa dimensão também está consagrada relativamente aos cursos de formação que são ministrados no âmbito do Programa. Porém, não está clarificada a sequência dada à necessidade de cumprimento destes requisitos, nem os resultados obtidos pelas intervenções em matéria de IG.

Já no que se refere à Igualdade de Oportunidades, os enunciados quer do regulamento da iniciativa quer dos Programas Formação-Ação, não traduzem orientações no sentido de incorporar de forma transversal esta dimensão na abordagem a realizar junto das micro e das PME.

4.4 Rede de entidades e atores

A rede de atores envolvida na promoção e desenvolvimento dos programas de formação-acção para as empresas apresenta uma combinatória de organizações diversas, cuja configuração dominante aponta para dois grandes grupos. As entidades responsáveis pela promoção e organização dos programas e as entidades com ação direta junto das empresas.

O primeiro grupo envolve os programas operacionais e respetivas entidades gestoras responsáveis pela promoção e financiamento dos programas ao abrigo das respetivas medidas e tipologias de intervenção, bem como a figura do Organismo Intermédio, que corresponde à solução organizativa adotada no QREN para o princípio da descentralização da gestão dos fundos comunitários.

Aos Organismos Intermédios (sete associações empresariais de âmbito nacional e/ ou regional no atual QREN) estão afetas sobretudo as funções de gestão administrativa e financeira dos programas, incluindo a seleção das Entidades Beneficiárias.

O segundo grupo de entidades é responsável pela organização e desenvolvimento da ação direta junto das empresas e mobiliza fundamentalmente associações empresariais de âmbito local/ regional e sectorial, associações de desenvolvimento, centros de iniciativa empresarial, entidades formativas de âmbito empresarial e centros tecnológicos. Regra geral, estas entidades contratualizam com organizações prestadoras de serviços de consultoria e de formação e equipas de consultores e formadores a ação direta nas empresas, constituindo-se por esta via mais um patamar do sistema de atores.

FIGURA 4 REDE DE ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS NOS PROGRAMAS FORMAÇÃO-AÇÃO EM VIGOR NO QREN



Este tipo de configuração da rede de entidades envolvida nos programas de formação-acção predomina na generalidade dos programas desenvolvidos no Continente, enquanto nas Ilhas a rede de atores é mais simples, sobretudo devido à ausência da figura do Organismo Intermédio.

Trata-se assim de um sistema multi-atores, que apresenta como virtualidade central o protagonismo dado às associações empresariais e às organizações que mantêm laços de forte proximidade com as empresas e com os empresários/ gestores, aspeto fundamental para a garantia da sua mobilização para a formação, mas que, simultaneamente, coloca diversos desafios considerando especialmente o elevado número de organizações e de atores individuais envolvidos no trabalho de terreno, nomeadamente formadores e consultores.

De facto, esta dispersão por uma multiplicidade de agentes, sobretudo no que se refere às Entidades Beneficiárias e à organização das equipas de terreno, acarreta riscos no que respeita à capacidade de incorporação dos referenciais metodológicos de apoio à ação nas empresas e de coordenação e gestão técnico-pedagógica da qualidade dessa mesma intervenção. O já longo historial dos programas de formação-acção e a consolidação crescente da capacidade técnica das equipas de terreno tem permitido amenizar alguns destes riscos, mas a gestão do sistema de atores envolvidos nos programas constitui um dos aspetos centrais das condições de qualidade da ação nas empresas.

4.5 Atração e seleção de empresas

Tradicionalmente as micro e as pequenas e médias empresas revelam resistências à formação, apesar do seu valor unanimemente reconhecido e da sua relevância potencial face às problemáticas mais recentes do mercado de trabalho, nomeadamente o envelhecimento da população ativa e as exigências crescentes de novos conhecimentos e competências.

Estudos recentes revelam que as dificuldades de mobilização das pequenas empresas para a formação não estão primordialmente associadas à falta de

tempo ou aos custos, mas antes ao escasso reconhecimento da necessidade e da utilidade da formação para a atividade da empresa e para o seu sucesso (CEDEFOP, 2010)[12]. Neste sentido, a expectativa de que o carácter inovador do formato dos programas de formação-acção funcione como fator central de mobilização para as primeiras experiências de formação nas empresas, não se coaduna com a dinâmica de adesão das empresas à formação contínua.

Por isso, os procedimentos adotados ao nível da atração das empresas para os Programas têm vindo a ser afinados e tendem a reforçar uma linha de maior proximidade e contacto personalizado na tentativa de persuasão dos empresários quanto ao interesse dos Programas, em detrimento de estratégias de publicitação mais geral. Por outro lado, os argumentos utilizados junto dos destinatários procuram ser mais incisivos e chamam a atenção para as dimensões diferenciadoras desta modalidade de formação.

Estas estratégias não permitem superar as dificuldades no recrutamento de empresas; por isso, muitas vezes o processo de seleção assenta fundamentalmente no cumprimento dos critérios de elegibilidade das empresas. Como consequência, é comum encontrar nos formadores e consultores dos Programas uma tendência de opinião que enfatiza a necessidade de assegurar maior compromisso e empenho por parte dos empresários e um maior cuidado no processo de seleção enquanto fatores de evolução dos Programas.

A definição de estratégias que permitam assegurar níveis de compromisso e envolvimento dos empresários constitui, assim, um dos domínios dos programas no qual existe margem de progressão, até porque alguns dos estudos de avaliação permitem confirmar que, após a primeira experiência de participação nos programas de formação-acção, os empresários/ dirigentes revelam uma abertura significativa para as estratégias de aprendizagem ao longo da vida, que se concretizou, por exemplo, na adesão aos programas de formação para empresários.

12 Encourager la formation continue dans les entreprises: repenser les stratégies? CEDEFOP, 2010.

4.6 Função de monitorização e avaliação

A monitorização e a avaliação dos programas de formação-acção jogam-se em planos e patamares diferentes e apresentam também realidades distintas.

A monitorização, entendida como a recolha e análise sistemática de informação relativa à execução dos programas, tem um importante papel ao nível do acompanhamento e gestão continuados. As práticas recenseadas apontam para realidades distintas, consoante os programas, mas a recolha de informação de suporte à gestão administrativa e financeira, em linha com as exigências do financiamento, constitui uma dimensão comum a todas as práticas de monitorização.

São menos habituais os procedimentos que asseguram uma visão alargada a aspetos mais qualitativos da ação nas empresas. São exceções os Organismos Intermédios e entidades beneficiárias munidos de sistemas de informação orientados para a recolha de informação dos contornos mais qualitativos da intervenção nas empresas, nomeadamente o tipo de empresas beneficiárias e as características das ações de formação e consultoria, bem como os que incluem na sua estratégia de acompanhamento as visitas regulares a empresas.

Também a dimensão de acompanhamento da implementação dos projetos por parte das entidades beneficiárias, junto das entidades de formação e de consultoria e das suas equipas de consultores e formadores, surge como um domínio com práticas menos estruturadas, repousando nas equipas de terreno uma importante responsabilidade de controlo da qualidade das intervenções nas empresas.

Como consequência, nem sempre é possível fazer um retrato preciso dos diversos programas de formação-acção, sendo certo que a escassez da informação afeta a visibilidade dos processos e a capacidade de acompanhamento e gestão das suas próprias condições de qualidade. Em

parte, pode entender-se esta situação em função dos constrangimentos de recursos necessários à operacionalização de sistemas de recolha de informação que permitam alimentar este tipo de procedimentos. Em contrapartida, esta realidade poderá ser confrontada com a riqueza do material disponível e que decorre dos produtos desenvolvidos na ação direta com as empresas, nomeadamente os diagnósticos e planos de ação, cuja sistematização poderá permitir maior transparência das operações e dos seus resultados.

Neste contexto, ganha forte protagonismo a componente de avaliação externa dos programas, que tem sido assumida por parte dos programas operacionais e respetivas entidades gestoras, bem como pelos Organismos Intermédios, enquanto um instrumento essencial do sistema de gestão. Contudo, se, por um lado, a desejada interatividade entre a monitorização e a avaliação nem sempre é completamente conseguida, por outro, a especificidade das diversas funções da monitorização, da avaliação interna e da avaliação externa não pode ser confundida.

Na perspetiva dos agentes (Organismos Intermédios, Entidades Beneficiárias e equipas de consultoria e de formação), a afetação dos recursos financeiros às rubricas dos programas relacionadas com a monitorização e avaliação internas não favorece uma intervenção mais ativa nestes domínios, o que afeta a qualidade da formação e é contraditório com a especificidade da formação-acção. Porém, não deve ser desvalorizada a importância de concertar um pano de fundo conceptual comum aos diversos programas, que ao permitir o alinhamento do seu modo de formalização, irá também favorecer os objetivos de monitorização e avaliação.

4.7 Resultados alcançados

Os estudos de avaliação externa dos diferentes Programas Formação-Ação têm vindo a pôr em evidência os efeitos das intervenções nas empresas ao nível dos recursos humanos abrangidos, ou seja, dos empresários e seus colaboradores, bem como ao nível das organizações de que fazem parte.

Não estando, na maioria das vezes, objetivado em sede de conceção do plano de ação de cada empresa quais as metas quantitativas a alcançar do ponto de vista do desempenho individual e empresarial, os estudos partem predominantemente da recolha da perceção de diferentes atores (empresários, colaboradores, consultores, formadores, entidades beneficiárias, entidades gestoras) através de métodos qualitativos (entrevistas, “focus-group” e estudos de caso) e quantitativos (inquirição) que complementam os indicadores da gestão dos Programas.

Neste sentido apresentam-se de seguida alguns domínios síntese de resultado que, de uma forma geral, são transversais a todos os Programas. Para maior detalhe e rigor, a sua leitura deverá ser complementada com os respetivos estudos de avaliação externa.

Importa considerar, desde logo, que os exercícios de avaliação demonstram que a dispersão temática e funcional das áreas de incidência dos Programas conduz a que os resultados se situem para lá da melhoria dos processos de gestão das micro e PME, alargando-se o referencial regulamentar que orienta a intervenção. Outras áreas como a comercial, o marketing, a qualidade, a higiene e segurança no trabalho ou a financeira estão entre aquelas que caracterizam os principais espaços de intervenção nas empresas.

A incidência e a profundidade dos resultados dos Programas não são homogéneas, constatando-se diferenças inter e intra Programas. Por exemplo, do ponto de vista da melhoria das competências dos participantes, em particular dos empresários, as situações são diversas: enquanto alguns Programas evidenciam melhores resultados no desenvolvimento de competências de gestão operacional face a domínios de gestão estratégica, noutros ocorre precisamente o oposto. Importa, no entanto, fazer notar que os domínios de competências desenvolvidos ou consolidados pelos empresários extravasam a gestão empresarial, abrangendo paralelamente áreas técnicas e áreas comportamentais. De uma forma global, também é possível registar evidências de melhoria de competências nas áreas comportamentais dos colaboradores a par das áreas técnicas.

FIGURA 5 EFEITOS PRODUZIDOS PELOS PROGRAMAS FORMAÇÃO-AÇÃO EM VIGOR NO QREN



Os estudos de avaliação externa revelam, ainda, que os Programas de Formação-Ação têm induzido mudanças com significado nas empresas abrangidas. Em alguns casos, estas mudanças são de caráter estrutural e, por essa razão, tendencialmente mais duradouras e sustentáveis e com maior potencial para influenciar o desempenho e a posição competitiva das empresas. Noutros casos, as mudanças são de caráter mais instrumental, centradas em áreas funcionais específicas e na disponibilização de ferramentas de apoio. Bons exemplos disso são as fichas e bases de dados de clientes e fornecedores e ferramentas de avaliação da satisfação dos clientes; planos de marketing, folhetos de produtos / serviços, logótipo, site, páginas nas redes sociais, newsletter e outros elementos associados à comunicação e imagem da empresa; ferramentas de avaliação do desempenho dos colaboradores e planos de formação; mapas de gestão, ferramentas de imputação de custos, mapas de despesas e recebimentos; minutas de regularização de procedimentos; desenvolvimento de novas ideias / conceitos de serviços e produtos; planos estratégicos e planos de ação).

Para além da natureza mais estrutural ou instrumental das intervenções, o grau de incidência dos resultados alcançados nas empresas está dependente de um conjunto de outras condições promotoras da qualidade dos Programas e da formação-acção, no que respeita nomeadamente aos seguintes aspetos: seleção das empresas, papel do empresário, relevância dos problemas abordados (competências e organizacionais), articulação entre a formação e a consultoria, o desempenho das equipas técnicas (coordenação, consultores e formadores), apenas para referir os mais relevantes.

Nas intervenções em que os resultados foram mais visíveis, é reconhecido um conjunto de impactos ao nível do desempenho organizacional, com tradução no volume de negócios, na redução de custos ou mesmo na rentabilidade das empresas.

Outros impactos com significado estão relacionados com a promoção de redes e de parcerias entre as empresas participantes, induzida pela participação no Programa, com tradução no desenvolvimento dos negócios e com efeito de alavancagem nos investimentos imateriais, sobretudo na formação dos colaboradores e dos próprios empresários/ dirigentes. Os investimentos materiais, por exemplo, em equipamentos, também se têm feito sentir, embora em menor escala.

A capacidade de os Programas intervirem, simultaneamente, no desenvolvimento e na modernização das empresas e nas competências dos seus agentes, por via de uma intervenção “à medida” das necessidades, das apostas e das condições específicas, organizacionais e individuais - das empresas, trabalhadores e empresários/dirigentes – está na base dos níveis elevados de satisfação dos empresários envolvidos bem como a sua disponibilidade para encetar novos processos formativos, o que demonstra o potencial deste tipo de programas no fomento da adesão das micro e PME aos processos de qualificação.

5. Margens de evolução do modelo: algumas pistas para reflexão

Neste capítulo procurar-se-á resumir um conjunto de ideias que resultam como mais significativas do processo de análise e reflexão decorrente dos exercícios de avaliação realizados. Neste sentido, este situa elementos de reflexão relacionados com a pertinência dos motivos e critérios subjacentes ao lançamento deste instrumento de política e, complementarmente, as pistas de evolução que contribuirão para reforçar a eficácia do modelo de intervenção.

Apontando à identificação de margens de evolução, este capítulo assume, naturalmente, uma opção de comprometimento com o modelo de intervenção subjacente a este instrumento de política pública e aposta numa tónica voluntarista na procura de estratégias que contribuam para o aperfeiçoar. Algum erro de avaliação poderá sempre estar presente nas propostas enunciadas, importando, sobretudo, considerar o seu contributo para alargar o debate e enriquecer a reflexão que orientará a formulação de escolhas públicas.

Numa perspetiva geral, para o aprofundamento da ação deste tipo de programas de formação para as micro e PME e consolidação das condições de qualificação dos seus agentes e suporte à sua modernização e desenvolvimento, serão privilegiados:

- o reforço da identidade e da marca distintivas desta modalidade formativa, o que pressupõe a estabilização de um quadro de referência para a ação que não deve ser cerceador da “ação à medida” que a caracteriza, mas antes um instrumento da sua afirmação e disseminação;

- o reforço da orientação estratégica deste tipo de programas, alinhando-os com domínios de aposta relevantes para a competitividade da economia e para a promoção da empregabilidade dos ativos;
- o aperfeiçoamento dos dispositivos de gestão do Programa.

O texto seguinte situa as principais apostas consideradas prioritárias.

5.1 A relevância da aposta

O primeiro elemento de reflexão prende-se com o contexto de âmbito macroeconómico e social em que se inscrevem os Programas. Ao mesmo tempo, importa considerar, também, o enquadramento mais amplo da política pública de formação profissional.

O contexto económico que envolve hoje as PME é ainda mais complexo do que o existente quando foi lançada a primeira geração de programas de Formação-Ação. Por isso, os desafios que estas enfrentam atualmente são também mais difíceis. O enquadramento concorrencial tornou-se ainda mais exigente no contexto de forte declínio da procura interna e num quadro em que o efeito de seleção se faz através de uma fortíssima pressão para obter ganhos de competitividade e pelo crescente imperativo de internacionalização da atividade. Nesta ótica, são hoje maiores os desafios que se colocam à capacitação das PME, passando pela necessidade de qualificar e inovar as suas atividades.

O ajustamento estrutural da economia portuguesa e a necessidade de robustecer a atividade empresarial no setor dos bens transacionáveis representa uma prioridade que não dispensa um posicionamento atuante por parte das políticas públicas.

No plano dos recursos humanos, os ganhos conseguidos no sentido de promover uma requalificação compreensiva da mão-de-obra regista um percurso descontínuo e ainda insuficiente para possibilitar uma mudança na matriz estrutural das qualificações. Ao mesmo tempo, o progresso visado pelas políticas públicas no sentido de alcançar uma maior adequação dos

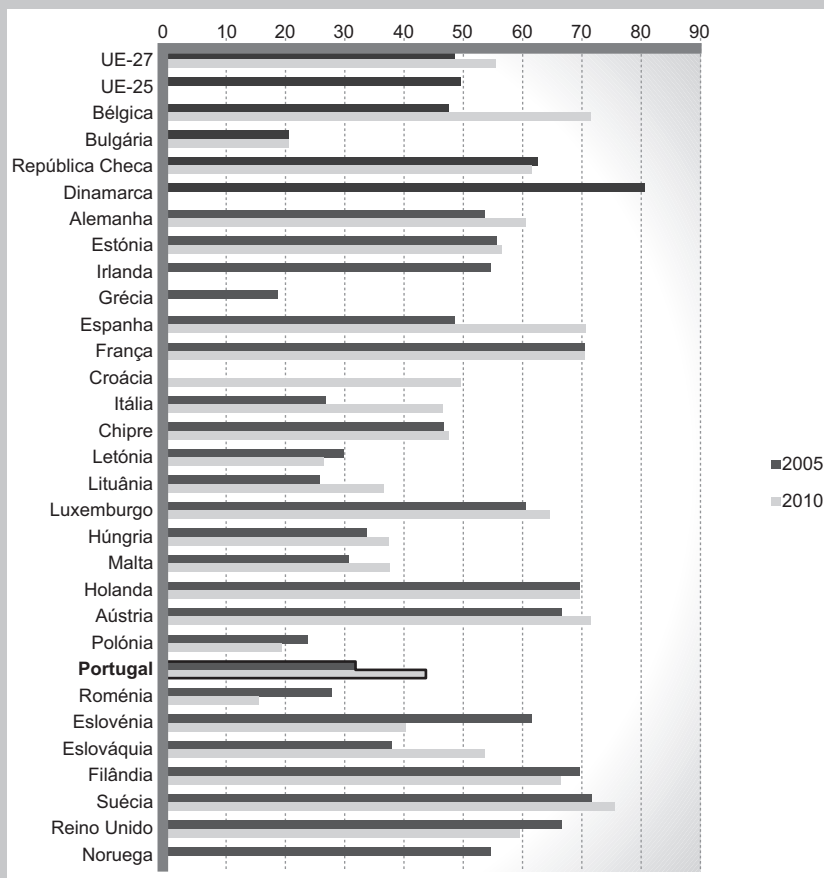
instrumentos às necessidades empresariais, tendo registado progressos relevantes ao nível dos instrumentos que procuram articular a política de formação com a política económica, está ainda substancialmente aquém do pretendido. Neste plano, destaca-se a limitada produção de inovação no campo das metodologias e da prática formativa, procurando uma maior individualização das respostas às necessidades das empresas. Com um tecido empresarial marcado pela predominância das PME, este quesito assume uma relevância adicional.

De resto, os dados relativos à participação das empresas na formação profissional mostram que o perfil do tecido empresarial português, marcado pela reduzida dimensão média das empresas, constitui um fator de bloqueio a uma progressão mais firme das taxas que refletem o envolvimento das empresas e ativos empregados em estratégias de desenvolvimento de competências.

Globalmente, o investimento das empresas em formação, apesar da progressão registada, é ainda comparativamente baixo no conjunto dos países da OCDE. O peso relativo das empresas que realizam formação profissional em Portugal aumentou significativamente entre 2005 e 2010, de 32% para 44%, apesar de ainda distar 12 pontos percentuais do valor registado para a média da UE-27 em 2010 (56%). Este indicador apenas supera os valores registados na Roménia (16%), Polónia (20%), Bulgária (21%), Letónia (27%), Lituânia (37%), Hungria (38%), Malta (38%) e Eslovénia (41%). De fato, comparando com o grupo de países do Sul da Europa, Portugal é o que se encontra numa situação menos favorável. A título de exemplo, veja-se o caso de Itália, que apresentou uma taxa de participação de 47% das suas empresas, e de Espanha que apresentou uma taxa de 71%^[13].

13 Note-se que os dados para a Grécia não se encontram disponíveis.

FIGURA 6 PESO DAS EMPRESAS PARTICIPANTES EM FORMAÇÃO PROFISSIONAL CONTÍNUA NO TOTAL DE EMPRESAS COM 10 OU MAIS PESSOAS, POR PAÍS, EM 2005 E 2010



Fonte: Inquérito à Formação Profissional Contínua | Eurostat

Se concentrarmos a análise na taxa de participação em formação segundo a dimensão – excluindo as microempresas – é possível verificar que, a par de uma progressão notável nesse indicador, se regista, ainda, uma posição comparativa desfavorável no plano europeu no segmento das empresas com entre 10 e 49 trabalhadores.

QUADRO 7 PESO DAS EMPRESAS PARTICIPANTES EM FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO TOTAL DE EMPRESAS COM 10 OU MAIS PESSOAS, EM PORTUGAL E NA UE-27, SEGUNDO A DIMENSÃO DA EMPRESA, EM 2005 E 2010

		Portugal		UE-27	
		2005	2010	2005	2010
Peso das empresas participantes em formação profissional no total de empresas (%)	Total	44	65	60	66
	10 a 49 trabalhadores	39	61	55	63
	50 a 249 trabalhadores	70	86	78	81
	Mais de 250 trabalhadores	91	97	91	93
Peso das empresas participantes em formação profissional contínua no total de empresas (%)	Total	32	44	49	56
	10 a 49 trabalhadores	27	39	44	52
	50 a 249 trabalhadores	63	74	68	73
	Mais de 250 trabalhadores	88	92	84	89

Fonte: Inquérito à Formação Profissional Contínua | Eurostat

Os dados estatísticos disponíveis sublinham também que as PME investem menos em estratégias formais/estruturadas de formação profissional.

A este facto não será alheia a dificuldade das PME quanto ao financiamento da participação dos seus trabalhadores em programas de formação, não só no que se refere aos custos diretos da formação propriamente dita, mas,

sobretudo, no que toca às dificuldades que se colocam no plano organizativo com a dispensa de trabalhadores para a formação e a própria dificuldade em motivá-los para a participação. As questões relacionadas com a organização da formação são, pois, de grande relevância para o universo da PME.

As evidências recolhidas sublinham a importância de aprofundar o esforço para construir políticas públicas dirigidas aos fatores imateriais de sucesso das empresas, bem como de ampliar a sua eficácia no que se refere ao objetivo de garantir requisitos que favoreçam a participação das PME. O aprofundamento de respostas construídas a partir de estratégias informais e referenciadas aos contextos reais de exercício profissional constitui uma opção incontornável.

De referir, a este propósito, que no plano do desenvolvimento dos instrumentos de formação, em particular no que se refere à formação contínua, a panóplia regulamentar associada à aplicação do FSE tem revelado uma configuração pouco propícia à inovação, gerando um efeito indutor de alguma cristalização de práticas. Entendendo-se que o equilíbrio entre a necessidade de controlo dos projetos e de transparência dos mecanismos de financiamento e a procura de margens de flexibilidade necessárias à inovação não é facilmente alcançável, considera-se existirem significativas margens de progressão neste plano.

Adequar os critérios de elegibilidade a um quadro mais flexível ao nível das estratégias de formação constitui uma das opções a aprofundar.

A proteção do emprego constitui outro plano de grande relevância a ponderar na evolução da Formação-Ação. Nunca no passado recente as políticas públicas, em particular aquelas que ambicionam intervir ao nível da ativação do emprego, enfrentaram um cenário tão gravoso ao nível das taxas de desemprego. Paralelamente, assiste-se a uma degradação cada vez maior do quadro normativo de proteção ao emprego. Esta realidade reforça a importância de diversificar as estratégias de qualificação e, com maior propriedade estratégica, a dinamização de respostas que estreitem a relação entre a qualificação da população ativa e o reforço da capacidade competitiva das empresas.

À qualificação da empresa associa-se a qualificação do trabalhador e, por essa via, a promoção da sua empregabilidade. A resposta dos instrumentos de Formação-Ação à problemática da qualificação dos ativos e do reforço da sua empregabilidade ganha redobrada relevância quando é crescente a dificuldade em manter atuantes os instrumentos de política que, no âmbito da educação de adultos, através de modalidade de qualificação inicial, apontavam a este objetivo.

Neste âmbito, dois planos de intervenção deverão ser privilegiados: o da qualificação dos trabalhadores e o da qualificação do empresário. No caso do trabalhador, importa adequar as suas competências às exigências do posto de trabalho e dos novos contextos produtivos, contribuindo para a sua empregabilidade. No caso dos empresários, destaca-se o desenvolvimento de vários níveis de competências, as de gestão e as mais técnicas - também elas relevantes em empresas de menor dimensão - e as interpessoais com especial ênfase para a capacidade de trabalho em rede. Na realidade, muitos empresários nunca antes se haviam aproximado dos seus pares (falta de espaço ou de tempo para o fazer).

A relevância atribuída à qualificação das funções de gestão nas PME não deve colocar-se como um simples item dos propósitos associados à política de formação em causa. Com efeito, como é evidenciado em literatura relevante sobre a matéria, tanto a construção de um melhor quadro competitivo como a condução de uma estratégia de reforço do profissionalismo dos recursos humanos das empresas, para além de interdependentes, dependem muitíssimo da evolução das PME e do reforço das capacidades de gestão que lhes estão afetas.

Ainda no plano do enquadramento geral, não é despidendo considerar o severo agravamento das condições de financiamento das empresas e das PME em particular. Esta circunstância acentua a dificuldade das PME prosseguirem estratégias de investimento inerentes aos projetos de qualificação e mudança, até porque, comumente, os domínios imateriais e de retorno a médio/longo são desvalorizados face aos de retorno mais imediatista. Embora o passado recente tenha trazido progressos na afirmação de um posicionamento mais orientado para o planeamento estratégico de médio prazo, a crise terá “empurrado” as empresas para uma redefinição de prioridades.

Este enunciado sublinha a importância de dar continuidade a políticas públicas que apoiem a capacitação e modernização das PME e de procurar formas de inovação metodológica e pedagógica, capazes de reforçar a eficácia das políticas de formação ao nível da qualificação de ativos.

5.2 O perfil das empresas a apoiar

Considerando os dados de execução do Programa nas suas várias edições, apresentados no capítulo 3, e o número de empresas existentes em Portugal no grupo-alvo definido - 349 mil em 2008, de acordo INE - torna-se evidente que existe um larguíssimo campo de empresas por intervencionar. Os resultados observados nos estudos de avaliação externa de diferentes Programas, sugerem que a estratégia de mobilização apoiada na descentralização da rede de operadores, que se encontram territorialmente mais próximos das empresas, constitui uma mais-valia para dotar a Formação-Ação da capacidade de alargar o seu espaço de intervenção.

Complementarmente, os dados acima apresentados mostram que é junto das empresas de menor dimensão (entre 10 e 49 trabalhadores no caso dos dados disponíveis) que o investimento no desenvolvimento de recursos humanos é mais difícil de afirmar. Será também neste segmento de empresas que a evolução e amadurecimento das práticas de gestão enfrenta maiores exigências do ponto de vista do processo de desenvolvimento de competências.

No entanto, se a análise relativa ao contexto estabelece um quadro de necessidades que assegura a relevância da intervenção junto das PME, sobretudo nas de menor dimensão, as dinâmicas de execução e os resultados dos estudos de avaliação dos Programas sugerem a utilidade de refletir sobre o perfil tipo das empresas envolvidas na medida. Com efeito, a execução de alguns Programas revela, no âmbito das empresas abrangidas, uma prevalência de empresas de muito pequena dimensão, com grande expressão das microempresas, entre as quais, parte com um reduzido número de trabalhadores (p.e., 3 ou menos colaboradores). Ora, se a análise e reflexão realizadas sublinham a vantagem em manter uma perspetiva aberta e

compreensiva do ponto de vista do perfil de empresas a envolver, os dados de execução são de molde a que se considere útil procurar alguma correção da dimensão média das empresas envolvidas no Programa. Esta é uma leitura que aqui se coloca num plano transversal, precisando, contudo, que as diferenças entre setores e subprogramas (correspondendo à responsabilidade de gestão dos diferentes OI) é significativa.

Ao mesmo tempo que a informação de execução dos Programas coloca em evidência uma relativa sobre representação de microempresas com um reduzido número de trabalhadores (em alguns dos Programas), os indicadores recolhidos no quadro dos exercícios de avaliação levam a que se sublinhe que a dimensão das empresas releva do ponto de vista da eficácia potencial dos projetos apoiados. Com efeito, as condições de aplicação da metodologia e objetivos do Programa são desfavorecidos por contextos organizacionais muito pequenos, com défice de formalização e organização e com elevada sobreposição de funções. A intervenção em contextos organizacionais com algum grau de estruturação do ponto de vista das diversas funções da empresa e das atividades associadas aos diferentes postos de trabalho constitui uma condição útil à aplicação e consolidação das práticas de formação em contexto de trabalho. Assim, entende-se que um novo ciclo de programação ao mesmo tempo que beneficiaria, do nosso ponto de vista, em assegurar a abertura e transversalidade da Formação-Ação a todos os segmentos do universo das PME, também beneficiaria em considerar o objetivo de elevar a dimensão média das empresas abrangidas.

Esta é, contudo, uma linha de orientação que deverá articular-se com outras pistas de inovação ao nível do perfil dos projetos apoiados e que adiante se situam. Refira-se aqui apenas a possibilidade de, no caso das empresas de muito pequena dimensão, privilegiar intervenções centradas no desenvolvimento das competências de organização e gestão.

Também no que se refere ao perfil das empresas abrangidas, o enunciado relativo à política económica convoca um dado que consideramos não dever ser omissa na estratégia de programação, isto é, a relevância de combinar a importância atribuída aos setores transacionáveis, enquanto motor de desenvolvimento competitivo do país, com o apoio a empresas de outros setores que têm grande importância do ponto de vista da proteção do emprego e da coesão económica e social. Com efeito, é na dinamização da

base produtiva nacional que se cumpre uma parte relevante do ajustamento visado pela economia portuguesa, sendo que, nessa ótica, se entende que sem pôr em causa a abrangência dos Programas, este deveria assegurar uma adequada representatividade dos setores transacionáveis na sua dinâmica de execução. Os setores de serviços, nomeadamente de base local como será o caso do comércio e dos serviços às empresas, têm, por seu lado, uma importância acrescida na dinamização dos mercados locais de emprego e no fortalecimento da economia numa ótica de desenvolvimento integrado.

Ao mesmo tempo, a articulação entre as prioridades da política económica de base regional e os setores de atividade das empresas apoiadas surge como elemento crucial para obter uma melhor regulação estratégica do modelo Formação-Ação.

5.3 O modelo de ação

A equação sobre o modelo de ação não deve alhear-se da finalidade da estratégia, antes pelo contrário, deve partir dela. Nesta ótica, dever-se-á sublinhar que a Formação-Ação responde de forma direta às preocupações de apoiar a modernização das PME, de elevar a sua capacidade de gestão e de fazer participar os ativos empregados em estratégias de formação ao longo da vida.

Assim, a Formação-Ação é uma intervenção formativa dirigida a promover os fatores imateriais de sucesso das empresas. O desenvolvimento de competências é, pois, o núcleo gerador dos processos de mudança que procura desencadear. O objetivo de promover a mudança num contexto de PME com fracas debilidades organizativas, de gestão e da própria cultura organizacional, posiciona a intervenção do programa perante a exigência de promover um equilíbrio certo entre a ambição dos objetivos e a plausibilidade dos resultados a alcançar.

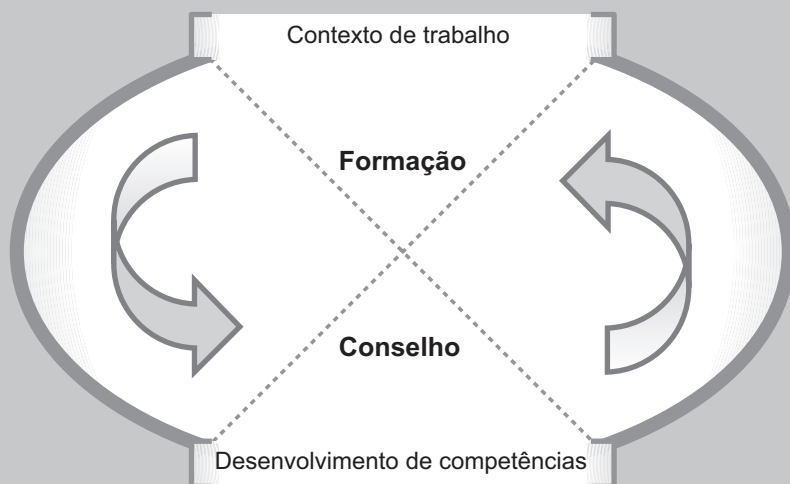
Ao nível da estratégia de intervenção, a reflexão produzida coloca em plano de grande evidência a utilidade de afirmar ao nível de ação concreta os princípios da aprendizagem em contexto de trabalho, extinguindo a separação

metodológica, falaciosa face aos modelos teóricos de base referenciados, entre formação e consultoria. Assim, entende-se que a ideia de se constituir como um programa de formação à medida requer mais do que o alinhamento das áreas de formação com as prioridades do diagnóstico. Com efeito, a identidade do modelo deve afirmar-se também pela capacidade de vincular mais a formação ao exercício profissional, isto é, às atividades que dão corpo à aprendizagem a cumprir.

Nesta linha, a modalidade deve afirmar a perspetiva da formação pela ação, desinvestindo na representatividade das estratégias mais convencionais de formação em sala para grupos heterogéneos e reforçando a capacidade de individualizar os planos formativos. Esta é, no fundo, uma diretriz que procura reforçar a génese identitária do modelo, fundando na inovação das estratégias de aprendizagem o principal recurso de eficácia para o desenvolvimento de competências dos ativos das PME.

Na ótica exposta, não parece haver lugar para a distinção enraizada entre a função formação e consultoria, com as consequentes implicações nos mecanismos de financiamento que se lhe associam, uma vez que o aconselhamento faz parte do processo de desenvolvimento de competências. Assim, embora com perfis diferentes, os técnicos envolvidos responsabilizam-se por operacionalizar um processo de desenvolvimento de competências que é, sobretudo, um processo de formação. Mais do que uma imprecisão de fronteiras, numa aplicação mais rigorosa dos princípios metodológicos defendidos, existe uma artificialidade na separação entre as duas valências. Essa artificialidade parece ser amplificada pelos critérios de financiamento utilizados no atual modelo.

FIGURA 7 - ARTICULAÇÃO FORMAÇÃO E CONSELHO



Esta opção aponta para a consagração de uma medida única relativamente à duração do tempo da intervenção na empresa, ou seja, o programa de ação da empresa é um e concilia as dimensões de formação e conselho. Nesta perspetiva, a distinção a estabelecer ao nível dos principais domínios de atuação seria entre a formação em contexto de trabalho, maioritária nos termos do proposto, e a formação em sala, privilegiada para temas e resultados de aprendizagem comuns. Também o custo padrão para financiamento das ações deveria basear-se na mesma distinção, ou seja, custo de formação diferenciado consoante a formação se realize na empresa ou em sala.

Tal situação não significa, contudo, que o financiamento de outros recursos – para além da formação e do desenvolvimento de competências – que possam ser relevantes para os processos de mudança não sejam passíveis de ser financiadas no âmbito dos apoios públicos. Com efeito, a realização de investimentos nesses recursos constituirá uma condição de eficácia dos próprios projetos e, nessa medida, deve ser assegurada. Aquilo que se

procura é, sobretudo, a individualização dos domínios de investimento a considerar para que seja possível proteger melhor a natureza e a missão da intervenção formativa. Ao mesmo tempo, esta hipótese de trabalho permite assegurar uma melhor convergência do âmbito da intervenção com os objetivos e regras do Fundo Social Europeu.

Exemplificando

Consideremos como exemplo o caso de uma PME cujo diagnóstico resulte na priorização da aposta na mudança e inovação ao nível das práticas de marketing e comercialização. Podendo corresponder à adoção de novos produtos/gamas, novos conceitos para referenciar a oferta, novos mercados e segmentos de público-alvo, novos canais de divulgação e distribuição, entre outros, o projeto a desenvolver reúne ações de natureza diversa que devem ser consideradas.

Assim, poderá ser necessário definir uma nova estratégia, selecionar e diferenciar a oferta, identificar os mercados alvo, desenvolver e operar novas ferramentas de comercialização on-line, criar e produzir novos produtos, avaliar mercados, entre outras.

A capacitação da empresa para pôr em marcha um desafio destes pode reunir a aposta no desenvolvimento de competências dos seus recursos humanos conjugado com a realização de investimentos no desenvolvimento de outros recursos. Através da aposta no desenvolvimento de competências será possível, por exemplo, definir a estratégia a prosseguir, qualificar a produção no sentido de assegurar os novos produtos ou serviços, preparar os recursos das áreas comerciais para gerir e operar novas ferramentas de comercialização on-line, adequando a política de preços e produzindo conteúdos, entre outras competências que podem estar associadas ao plano de ação. Estes são domínios de desenvolvimento que devem ser visados por um programa de Formação-Ação no qual se privilegie a formação em contexto de trabalho e se procure desenvolver as competências necessárias à boa execução da estratégia e objetivos planeados.

Contudo, a plena execução de uma estratégia deste tipo pode exigir a obtenção de recursos/serviços que vão além do que será razoável prosseguir com os recursos humanos internos à empresa. Serão disto exemplo a elaboração de um estudo de mercado ou a construção de uma página na internet para suportar o comércio eletrónico. Com efeito, nestes casos, o recurso a fornecimento de serviço pode constituir a solução mais lógica uma vez que, na maioria dos casos, não terá interesse que a empresa assuma o desenvolvimento dessas competências.

Neste caso, o que se propõe não é a omissão da estratégia de apoio relativamente a esta dimensão de investimento mas sim a possibilidade de ela ser apoiada por medidas/linhas de incentivos às empresas que se articulem com o programa de Formação-Ação. Deste modo, pode dar-se resposta a um conjunto de objetivos que se afiguram relevantes: i) a autonomização metodológica da dimensão formativa (incluindo a dimensão conselho e estratégias de desenvolvimento de competências baseadas em abordagens informais como o “networking”, por exemplo) de modo a facilitar a sua consolidação enquanto recurso de promoção de competências, a garantia da existência de instrumentos de apoio que permitam às empresas ter condições de investimento adequadas à boa execução do plano; e, a possibilidade de articular e priorizar os incentivos às empresas com os projetos de desenvolvimento de competências que reforcem a sua eficácia.

Nesta perspetiva, o plano de ação poderá ter um âmbito maior do que o visado pelas estratégias de formação. Com efeito, a definição de um projeto de mudança e inovação empresarial pressupõe que se contemplem as diferentes dimensões que lhe são essenciais e na qual participa a formação dos seus trabalhadores. Clarificar o que é do domínio da formação e o que é do domínio de outro tipo de investimentos, assegurando tanto quanto possível que estes se reúnam, será um resultado importante a imputar à fase de planeamento. Delimitar bem as “águas” ao nível da estratégia de ação contribuirá para reforçar a clareza dos projetos e a eficácia de gestão dos mesmos.

No capítulo 2 da publicação, em que se procurou abordar a identidade do modelo, sublinhou-se, também, a importância da abordagem integrada promovida pela Formação-Ação. Ou seja, releva-se a associação no quadro do mesmo projeto entre diagnóstico, planeamento e ação. Naturalmente, este é um atributo estrutural do modelo que deve ser preservado.

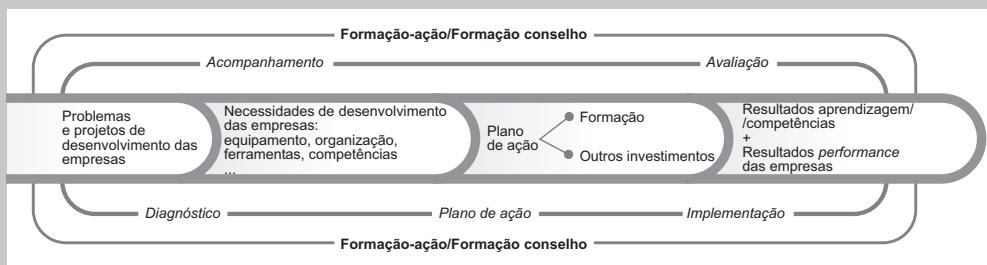
A obrigatoriedade do envolvimento do empresário/gestor da empresa surge como condição emblemática da formatação do modelo na sua génese e constitui, à luz dos resultados alcançados e do objetivo acima enunciado de estreitar a relação entre conselho e formação, uma condição essencial para o sucesso das intervenções. O envolvimento do empresário assegura a existência de um “sponsor” da mudança que dá a cara e defende o projeto de mudança perante os restantes colaboradores. Só assim estes estarão motivados para colaborar na introdução das mudanças necessárias também. Neste sentido, entende-se que ela deve surgir como um imperativo e condição de elegibilidade das empresas para os apoios previstos. Os projetos desenvolvem-se tendo por “entrada” a participação do empresário, sendo que esta perspetiva remete para que o modelo dominante dos projetos a apoiar contemple a formação combinada de empresários e trabalhadores.

Sendo reconhecida a importância do envolvimento do empresário num Programa desta natureza, pelo fato deste ser o principal decisor das mudanças associadas à intervenção dos Programas, o que importa é assegurar que a sua participação decorra com a maior eficácia possível. O seu papel é crucial na liderança dos processos internos, pelo que, em geral, será de equacionar a redução das horas de formação interempresas de empresários, em sala, com a devida compensação na definição de mínimos de formação associados à formação intraempresa.

Os resultados recolhidos ao longo dos exercícios de avaliação sugerem, complementarmente, que haverá vantagem em considerar estratégias metodológicas mais operativas e simples. Com efeito, o recurso a metodologias pesadas e de tramitação mais complexa nem sempre garante adequação a contextos organizacionais pouco estruturados e marcadamente informais. Em muitos destes casos, a escolha de métodos simples e operacionais para promover a elaboração do diagnóstico pode revelar ganhos de adequação e tempo importantes para a economia global do projeto.

Entende-se, também, ser de considerar a possibilidade de tornar o diagnóstico e o plano de ação como produtos autonomizáveis do processo formativo. Neste caso, o projeto estaria centrado na consolidação das competências de gestão relacionadas com esse objetivo e os outputs em matéria de diagnóstico e plano de ação constituiriam a base para fundamentar a candidatura a projetos de investimento vocacionados para apoiar a modernização empresarial. Mais uma vez, a condição formativa do processo constitui a condição crucial para garantir a “legitimidade metodológica” dos projetos. Esta abordagem mais delimitada e articulada com o desenvolvimento de competências de gestão pode, como atrás se referiu, constituir uma importante opção de resposta para as microempresas.

FIGURA 8 ESQUEMA GERAL DO ROTEIRO DA MODALIDADE DE FORMAÇÃO-AÇÃO



Ainda no plano metodológico, as intervenções a realizar, tanto ao nível do diagnóstico como do plano de ação e da formação que lhe dá resposta, devem valorizar no seu desenvolvimento a abordagem por via das competências, maximizando a capacidade de corresponder, não só às necessidades, mas também à linguagem das empresas. Importa nesta dimensão que os planos de ação relacionem os resultados visados do ponto de vista da performance das empresas com as competências requeridas para a sua obtenção. Do ponto de vista metodológico, esta opção exige que os instrumentos de diagnóstico e planeamento se orientem pela necessidade de identificar as competências críticas para promover a mediação entre os problemas identificados e os objetivos definidos, importando também situar as competências a promover no âmbito do campo profissional da empresa.

A abordagem pelas competências que aqui se procura consagrar encontra na lógica de intervenção dos Programas de Formação-Ação um importante trunfo para a sua afirmação. Com efeito, a abordagem pelas competências posiciona muito frequentemente, nos modelos teóricos e na prática, uma oposição entre a ótica que valoriza o desenvolvimento de competências individuais e a ótica que faz prevalecer a identificação das especificidades do posto de trabalho. A perspetiva de síntese destas duas, aquela que acentua a relação que se estabelece entre o indivíduo e o contexto de trabalho para a construção da competência profissional, encontra na estratégia da Formação-Ação uma valia metodológica acrescida. Com efeito, a saída para a dualidade referida é, precisamente, a perspetiva de que as competências, independentemente da abrangência de recursos que mobilizam (conhecimentos, aptidões, atitudes,...) se constroem na prática. É essa a perspetiva que é oferecida pela Formação-Ação. Por outro lado, é esta perspetiva que permitirá, mais facilmente, contornar as dificuldades metodológicas que a abordagem pelas competências no domínio da formação profissional ainda apresenta.

O desenvolvimento de um programa alargado de formação de formadores/consultores daria um contributo de grande relevância para disseminar e nivelar a capacidade técnica de atuação destes no que se refere à construção de diagnósticos e estratégias de ação guiadas pelas competências. Considera-se que este pode ser um domínio de intervenção onde os Organismos Intermédios podem surgir como entidades facilitadoras desses espaços de aprendizagem orientados para a rede de formadores intervenientes em cada Programa. De outro modo, as pertenças metodológicas a abordagens teóricas diferenciadas e a experiência desenvolvida noutros modelos de ação, nomeadamente os da consultoria empresarial mais comum e da formação em sala, tenderão a impor e hegemonizar práticas que na sua substância divergem da raiz metodológica do modelo de Formação-Ação. Esta dissonância metodológica entre a aprendizagem construída nas práticas de formação e consultoria mais generalizadas e a leitura diferenciada proposta pelas metodologias de Formação-Ação, constitui um dos fatores que constrange a capacidade de uma mais plena afirmação deste modelo.

Este domínio de intervenção refere-se ao objetivo de aprofundar e acelerar a construção de um saber-fazer coletivo ao nível das equipas que estão no terreno que dê corpo, como atrás referido, ao objetivo de desenvolver, no plano dos métodos e práticas, uma cultura própria de atuação.

5.4 A contratualização de objetivos e resultados

A linha de evolução proposta para o modelo de ação da Formação-Ação considera uma maior flexibilidade no quadro metodológico de ação, sobretudo no que se refere ao tipo de intervenções formativas contempladas, à estratégia e posicionamento do diagnóstico e, mesmo, à organização global dos projetos formativos. A contrapartida para esta maior flexibilidade no plano da intervenção deve ser uma maior formalização e clareza na contratualização de objetivos. Com efeito, a evidência empírica recolhida ao longo dos exercícios de avaliação explícita que o grau de formalização dos projetos ao nível dos objetivos e resultados esperados surge, por vezes, negligenciado e fragiliza a capacidade de orientação e acompanhamento dos projetos. Nestes casos, a ação desenvolve-se sem que seja suficientemente claro e afirmado o seu sentido. Ora, os ganhos de eficácia que se esperam poder obter com uma maior flexibilidade de ação devem ser potenciados através de uma maior definição dos objetivos visados com cada projeto e dos resultados que se esperam alcançar. Esta é, também, condição, para um melhor desenvolvimento da função de acompanhamento e avaliação.

Assim, os resultados esperados dos projetos deveriam explicitamente consagrar a referência a dois planos: i) o dos resultados de aprendizagem/competências a disseminar e que devem ser passíveis de uma clara aferição no âmbito da avaliação dos projetos; e ii) o dos resultados relacionados com a performance da empresa que são mediados pela aquisição de novas competências. Nos resultados relacionados com a performance deve distinguir-se com clareza aqueles que são suscetíveis de ser medidos no curto prazo, daqueles que carecem de um tempo maior (por exemplo, evolução do volume de negócios e rácios de rentabilidade) e que devem ser aferidos por programas de avaliação especificamente desenhados para assegurar a sua medição fora do tempo de execução do projeto.

5.5 A abordagem por temas

O reforço de uma abordagem temática, já ensaiada em alguns dos Programas em implementação, constitui outra opção valorizada na perspetiva de facilitar a maturação metodológica do modelo. Com efeito, a delimitação dos domínios de intervenção sugere a obtenção de ganhos de eficácia na consolidação de conhecimento e saber-fazer por parte das equipas de formadores. Ainda que surja como um elemento algo limitador da exploração de uma mais ampla especificação dos projetos de intervenção às circunstâncias de cada empresa, esta opção, se fundada numa correspondência verídica entre os problemas e as preocupações das empresas abrangidas e os temas considerados, não coloca em causa a individualização das respostas, podendo contribuir, ao invés, para tornar mais qualificada a estratégia de ação. Esta opção permite um maior aprofundamento das problemáticas referidas a cada tema, delimita e foca os projetos no âmbito das empresas e permite uma seleção dos formadores com base numa ótica de especialização. Por outro lado, o reforço da opção por uma abordagem temática permite estabelecer uma maior articulação, à partida, entre as problemáticas setoriais e o âmbito dos projetos de intervenção nas empresas.

A programação por temas pode mais facilmente conciliar-se com um investimento maior ao nível da engenharia da programação e da formação, criando condições favoráveis a uma maior explicitação ao nível dos métodos e práticas de intervenção e, consequentemente, a um mais fácil aperfeiçoamento das lógicas de contratualização.

De referir que a perspetiva acima enunciada entra em linha de conta com o facto de o âmbito temático dos Programas ter sido mais abrangente do que a remissão prevista no quadro regulamentar para a qualificação dos processos de gestão. Com efeito, não faz sentido ter um entendimento restritivo do que é a qualificação dos processos de gestão, assim como é pertinente concluir que a capacitação das PME passa por um aperfeiçoamento da capacidade de resposta em áreas mais amplas do que aquela.

5.6 A articulação com outros investimentos

A articulação dos apoios à formação com apoios ao investimento de outra natureza é entendida como uma relevante pista para a evolução do modelo no sentido de criar condições para obter maior impacto ao nível dos processos de mudança e inovação visados. Por outro lado, esta será uma condição privilegiada para favorecer o envolvimento de empresas de média dimensão nos Programas. Assim, entende-se como vantajosa a possibilidade de contemplar projetos que combinem o financiamento a estratégias de qualificação com incentivos à modernização e inovação empresarial por via de investimentos “tipo FEDER”.

Ao nível da operacionalização e considerando válido o princípio de que os projetos de mudança organizacional requerem diversidade no tipo de investimentos que solicitam e que, frequentemente, se desvaloriza a vertente imaterial desses investimentos, entende-se ser de equacionar a possibilidade de apoiar mais ativamente projetos que combinem a aposta no desenvolvimento de competências com investimentos materiais. Estabelecendo-se uma precedência, ela deveria proteger a concretização do investimento em formação e, desse modo, o apetrechamento das organizações com as competências necessárias ao desenvolvimento dos seus processos de mudança.

A agilização de um quadro de articulação entre a Formação-Ação e os sistemas de incentivo às empresas, capaz de propiciar uma melhor definição estratégica e metodológica da Formação-Ação e uma maior abrangência dos domínios de investimento relevantes para cada um dos projetos empresariais constitui uma derradeira e crucial evolução para favorecer a eficácia dos projetos de mudança. No plano organizativo, será de equacionar a consideração de duas linhas de financiamento dentro da mesma linha de apoio às empresas que favoreça a articulação dos financiamentos no âmbito da mesma candidatura e do mesmo projeto.

5.7 A transversalização de prioridades

Este é um domínio de intervenção onde a margem de progressão do Programa é significativa. Como resulta do conhecimento acumulado nos exercícios de avaliação, a capacidade de incorporar as prioridades transversais nos projetos é muito diminuta. Nesta perspetiva, as opções que se colocam do ponto de vista da evolução do modelo estão num plano mais recuado do caminho que é necessário fazer para que seja possível afirmar estas prioridades com um nível adequado de relevância nos projetos de ação nas empresas.

Uma primeira e fundamental barreira que importará desbloquear prende-se com a capacidade técnica por parte das equipas das entidades responsáveis por incorporar estas problemáticas nos projetos. A função conselho nestas vertentes é a este nível um requisito crucial para conseguir uma maior sensibilização das empresas face a estas matérias. Assim, a abordagem destas temáticas num programa de formação dirigidos à rede de formadores/consultores do programa será de grande utilidade. Esta é uma condição crítica para que ao nível do diagnóstico se avaliem convenientemente as fragilidades da empresa ao nível das prioridades transversais.

Outras linhas de ação a considerar remetem para a formatação de linhas de ação temática que devem ser incluídas no projetos. Nesta ótica, as preocupações com a igualdade de género e a igualdade de oportunidades nas PME seriam objeto de ferramentas modelizadas ao nível do diagnóstico e das estratégias de formação, devendo ser combinadas com os restantes intervenções. O objetivo da modelização da intervenção é o de facilitar a sua implementação, ambicionando-se que um robustecimento das capacidades técnicas das equipas promova a abertura de práticas. Uma maior intervenção dos Organismos Intermédios nesta dimensão de planeamento, incluindo a valorização de abordagens setoriais, será de considerar. Ao mesmo tempo, esta temática deverá ter maior presença nos momentos de monitorização e

acompanhamento da execução dos programas.

A constituição de subprogramas especificamente vocacionados para dar resposta aos objetivos de política associados às prioridades transversais constitui um opção alternativa. Contudo, esta comportaria dificuldades acrescidas de mobilização que exigiriam um investimento adicional nas estratégias de divulgação e mobilização e, mesmo, a possibilidade de associar à sua implementação estratégias de certificação empresarial que promovessem o reforço da posição competitiva das empresas abrangidas.

5.8 O modelo de gestão e institucional associado à implementação do Programa

Uma ideia central relativamente à evolução do modelo de gestão e institucional associado à implementação do Programa conduz em primeiro lugar à valorização do modelo descentralizado de organização do Programa. Nesta perspetiva, considera-se ser de dar continuidade ao modelo em rede que articula os OI com as Associações Empresariais que no terreno estabelecem o quadro de proximidade às empresas.

As vantagens do modelo são relevantes no modo como permitiram uma efetiva descentralização da gestão, sobretudo através da contratualização de responsabilidades de gestão e acompanhamento com os Organismos Intermédios mas, também, no modo como promoveu a contextualização setorial e territorial dos projetos, beneficiando do efeito de proximidade assegurado pelo tecido associativo.

Contudo, além do objetivo de salvaguardar a atuação em rede no quadro da implementação do Programa, considera-se que deveriam ser reforçadas as competências e capacidade de intervenção dos OI ao nível do acompanhamento dos programas e da promoção de uma maior monitorização estratégica da sua implementação. Naturalmente, esta opção remete para a necessidade de considerar um referencial e regras de financiamento ajustadas a promover a capacitação técnica dos OI e ao robustecimento do quadro de recursos que estes mobilizam.

O reforço da capacidade de ação ao nível da engenharia da programação dos projetos setoriais, o aprofundamento da sua intervenção no domínio da qualificação metodológica da rede de operadores e formadores e o robustecimento das funções de acompanhamento constituem domínios a visar pelo reforço da capacidade técnica dos OI.

Associada ao reforço da intervenção dos OI no plano da regulação dos Programas e da capacitação de atores, entende-se que se justificará equacionar a constituição de bolsas de operadores de formação junto das entidades beneficiárias e, num segundo nível, junto dos OI. A constituição da bolsa resultaria de um processo de acreditação capaz de validar a capacidade técnica para intervir na modalidade, salvaguardando a validação das aptidões metodológicas e setoriais dos operadores. A manifestação de interesse por parte das entidades formadoras far-se-ia de forma aberta - explicitando domínios e áreas geográficas - e a seleção final das empresas através de concursos lançados localmente mas com uma monitorização mais próxima ao nível da gestão dos programas.

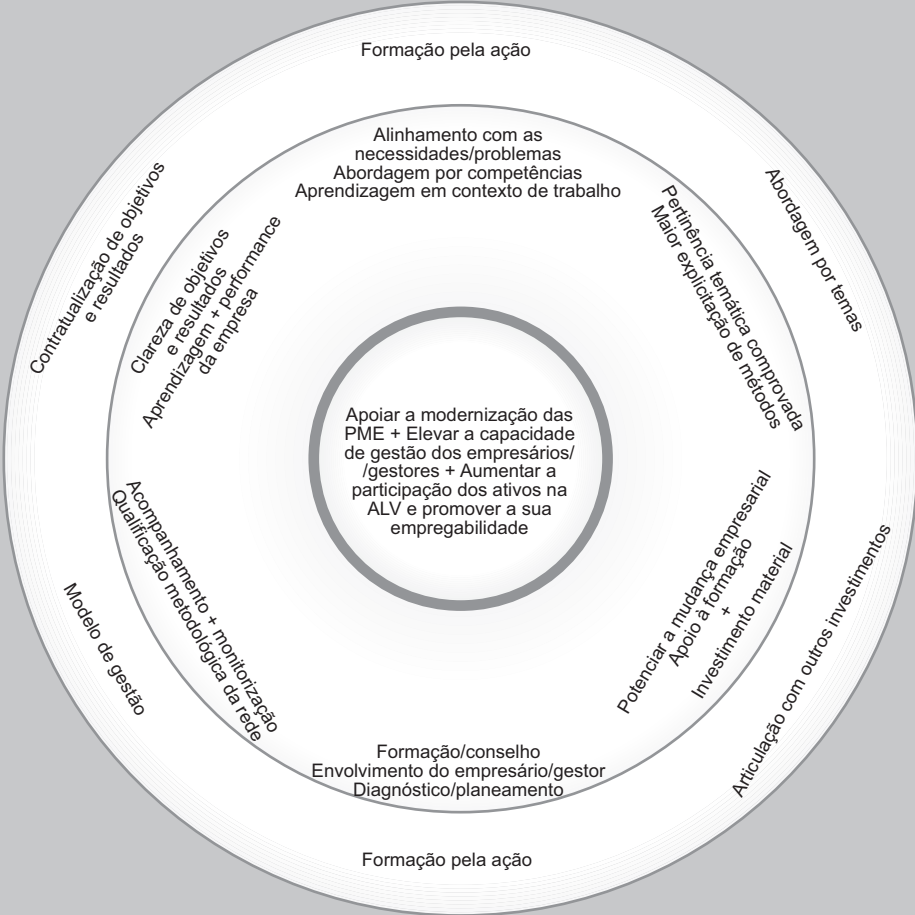
Ainda neste plano, sugere-se que a formação das equipas seja uma responsabilidade atribuída às entidades beneficiárias, mas tendo como base um conjunto de linhas orientadoras definidas (e acompanhadas) ao nível dos Organismos Intermédios.

O acima referido traduz a aposta num melhor enquadramento da constituição da rede de operadores a integrar no Programa, que resulta, em primeiro lugar, do reconhecimento da necessidade de evoluir para um patamar de atuação metodologicamente mais elevado e, num segundo lugar, na importância atribuída a uma regulação mais estratégica das intervenções apoiadas. Sem prejuízo deste desiderato, considera-se que a matriz de operacionalização do Programa teria vantagem em equacionar e promover uma maior capacitação das associações setoriais e regionais na condução de atividades de acompanhamento dos projetos e, mesmo, na possibilidade de constituir equipas técnicas que possam assumir a condução de alguns desses projetos de intervenção. Esta é uma opção relevante para procurar obter um resultado positivo adicional no plano da capacitação do tecido associativo empresarial e, também, de favorecer e potenciar um quadro de relação mais próximo entre as empresas e as associações empresariais.

A evolução do programa para um plano de maior efetividade no desenvolvimento de competências nas empresas remete para a utilidade de reforçar a garantia de produção dos resultados esperados através dos mecanismos de contratualização. Assim, equacionar a contratualização dos resultados esperados nas empresas como condição subjacente ao seu envolvimento nos Programas é uma matéria relevante para equação futura. A explicitação dos domínios de resultado esperados de forma mais concreta do ponto de vista, sobretudo, de alterações de comportamento dos formandos e de alterações nas dimensões físicas da empresa capazes de medir mudanças diretamente provocadas pelas intervenções, revela-se pertinente como suporte à monitorização que os OI podem realizar bem como à (auto-regulação) que a própria atuação das EB possa introduzir.

Ainda no plano da avaliação de resultados e prestação de contas, as dificuldades verificadas na construção de um mapa de leitura de impactos suscetível de propiciar uma comunicação mais clara dos impactos dos Programas no seu conjunto justifica uma maior coordenação entre OI, a fim de discutir e agilizar uma grelha de leitura comum. A elaboração desta grelha de leitura comum dos impactos dos Programas permitirá assegurar uma comunicação mais clara e assertiva em torno dos efeitos da Formação-Ação, quer para o plano das empresas que constituem o público-alvo dos Programas quer para o plano da monitorização e avaliação das políticas públicas.

FIGURA 9 **SÍNTESE DAS PISTAS DE EVOLUÇÃO DO MODELO DE FORMAÇÃO-AÇÃO**



Referências bibliográficas

AZEVEDO, RUI et al (1999) “Estudo de avaliação do Programa Piloto Formação para as PME”, Quaternaire Portugal, Porto.

CASAS, NORBERT (1998) “Analyse d’Une Demarche de Formation-Action”, CEDIP, Montpellier.

CASAS, NORBERT (1998) “La Formation-Action: Une Modalité Pedagogique a Developper?” in La Lettre du CEDIP – En lignes nº 7.

CUNHA, LURDES et al (2012) “Estudo de Avaliação da Operacionalização das Ações de Formação-Consultoria (Tipologia 1.2.3) do Programa Rumos”, Quaternaire Portugal, IDR - Instituto de Desenvolvimento Regional, Funchal.

CUNHA, LURDES et al (2012) “Estudo de Avaliação do Programa Formação PME”, Quaternaire Portugal, AEP - Associação Empresarial Portuguesa, Porto.

FIGUEIREDO, ANTÓNIO et al (2012) “Estudo de Avaliação da Formação do QI PME Norte”, Quaternaire Portugal e IESE, Al Minho - Associação Industrial do Minho, Braga.

GEORGELLIS, YANNIS E LANGE, THOMAS (2007) “Participation in continuous, on-the-job training and the impact on job satisfaction: longitudinal evidence from the German labour market” Version of record first published.

GRAY, DAVID., EKINCI, YUKSEL., GOREGAOKAR, HARSHITA (2011) “Coaching SME managers: business development or personal therapy? A mixed methods study” in The International Journal of Human Resource Management, Vol. 22, Nº 4, 863-882.

LE BOTERF, GUY (2006) Ingénierie et évaluation des compétences, Éditions d’Organisation, Paris.

LE BOTERF, GUY (1998) L’ingénierie des compétences, Éditions d’Organisation, Paris.

LE BOTERF, GUY (1990) L’ingénierie et l’évaluation de la formation, Éditions d’Organisation, Paris.

MATSUO, M., e NAKAHARA, J. (2013) “The effects of the PDCA cycle and OJT on workplace learning” in The International Journal of Human Resource Management, Vol. 24, N° 1, 195-207.

NEVES, OLIVEIRA et al (2012) “Estudo de Avaliação da Formação do QI PME Centro”, Quaternaire Portugal e IESE, CEC/CICC - Conselho Empresarial do Centro, Coimbra.

NEVES, OLIVEIRA et al (2012) “Estudo de avaliação do Programa Dinamizar”, Quaternaire Portugal e IESE, CCP - Confederação do Comércio Português, Lisboa.

OUELLET, SYLVIE (2012) “Workplace Training: How Context Impacts on Instructors’ Activities”, in Relations Industrielles / Industrial Relations, Département des relations industrielles de l’Université Laval, Montréal.

POEFDS (2010) Relatório Final de Execução POEFDS, QCA III, Autoridade de Gestão do POEFDS, s/l

POPH (2012) Relatório de execução 2011, Autoridade de Gestão do POPH, s/l

Pro-Emprego (2012) Relatório de Execução 2011, Autoridade de Gestão do Pro-Emprego, s/l

Programa Rumos (2012) Relatório de Execução 2011, Autoridade de Gestão do Programa Rumos, s/l

TRINDADE, SÓNIA et al (2012) “Estudo de Avaliação das Realizações, Resultados e Impactes do Programa QI-pme Norte no período compreendido entre o seu arranque em 2009 e 31 de Dezembro de 2011”, Quaternaire Portugal, AlMinho – Associação Industrial do Minho, Braga.

TRINDADE, SÓNIA et al (2012) “Estudo de avaliação do Programa Formação-Ação Gestão Agrícola”, Quaternaire Portugal, CAP - Confederação dos Agricultores Portugueses, Lisboa.

