

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2025-02-12

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Capucha, L. (2024). Políticas de educação e formação. In Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo (Ed.), *O tripé inadiável. Trabalho, emprego e proteção social em Portugal*. (pp. 95-105). Lisboa: *Mundos Sociais*.

Further information on publisher's website:

<https://www.mundossociais.com/livro/o-tripe-inadiavel/141>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Capucha, L. (2024). Políticas de educação e formação. In Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo (Ed.), *O tripé inadiável. Trabalho, emprego e proteção social em Portugal*. (pp. 95-105). Lisboa: *Mundos Sociais*.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Capítulo 7

Políticas de educação e formação

Luís Capucha

Educação ou formação

A conjunção *e* não é um detalhe insignificante na expressão “educação e formação”. Ela usa-se, porém, muitas vezes, como se fosse um equivalente da conjunção *ou*, a qual deveria ser adequadamente usada na esmagadora maioria das vezes em que os dois setores das políticas de qualificação, educação e formação, são referidos. Na verdade, o mais comum é pensar-se em cada um deles separadamente, ensaiando-se eventualmente, com alguma regularidade, a articulação.

A partir de meados da primeira década do século XXI, porém, ganhou relevo e presença nas políticas públicas em Portugal um novo conceito de *educação e formação*, em que a conjunção *e* é indispensável, já que ambos os conceitos são tomados como objetivo e substância de uma abordagem conjunta, fusional. A expressão prática dessas políticas é o sistema de medidas de política de dupla certificação.

A educação constitui um sistema estruturante das sociedades modernas, associado a matérias tão importantes como a consolidação dos Estados-nação enquanto estrutura política típica da modernidade, a preparação da população para a cidadania com o que ela implica de relação com a lei na sua forma escrita, a capacitação para o trabalho e a reprodução do sistema de classes sociais, a mobilidade social, a proteção contra a pobreza, a fruição da cultura e de uma série de outros direitos, desde o trabalho ao lazer, da participação social à autodeterminação (Lauder *et al.*, 2006).

Por essa razão as políticas de educação nas sociedades modernas foram sempre centrais nas preocupações dos governos. Já a formação profissional tem um âmbito muito mais estreito e emerge mais tardiamente. Em Portugal, considerando apenas o sistema educativo em **democracia, apenas** nos anos 80 do século XX se organiza enquanto setor de políticas específicas (Azevedo, 2000; Azevedo e Capucha, 2021). As sociedades capitalistas e socialistas que acompanharam as duas primeiras vagas da industrialização herdaram do antigo regime uma lógica de aprendizagem das profissões operárias baseada nas corporações e na relação entre o aprendiz e o mestre, das profissões agrícolas baseada na educação familiar e das

profissões dirigentes baseada em sistemas especializados, que incluíam as universidades. A terceira vaga, mais exigente em competências técnicas, esteve ligada às escolas técnicas pós-primárias. Porém, a crescente divisão do trabalho e a complexificação das tecnologias implicaram que a preparação especializada para o exercício da atividade profissional se tornasse também ela uma função especializada e, pelo menos em parte, separada do exercício da profissão, apesar das componentes de estágio, que se aproximam desse quadro. As ações que consubstanciam a função de preparação específica para o exercício de uma profissão e para a adaptação às transformações tecnológicas, até aos nossos dias, ganharam então a natureza de uma prática institucionalizada, de um sistema político.

É certo que a terceira revolução industrial requereu ao sistema de ensino o desenvolvimento de dispositivos de preparação simultaneamente escolar e profissional, com as escolas técnicas a formar jovens para o exercício de uma série de profissões e simultaneamente a conferir-lhes uma certificação escolar de nove anos, que era rara na altura. Tal como era rara a entrada dos jovens no mundo do trabalho apenas a partir dos 15 anos, quando acabavam os seus cursos técnicos.

O valor da democratização da educação levou à rejeição de um sistema que precocemente se segmentava em duas vias contrastantes, a liceal e a técnica, com desvalorização social da segunda (Teodoro, 2005; Sebastião, 2009). Assim, as escolas técnicas foram extintas e o ensino básico e secundário foram unificados, seguindo o modelo liceal. A dupla certificação terminou por alguns anos, até que em 1989 se criaram as escolas profissionais de nível secundário. Pouco antes, em 1979, tinha sido criado o Instituto de Emprego e Formação Profissional, num movimento de impulso da formação profissional para trabalhadores empregados ou desempregados, que seguiu um caminho paralelo em relação à educação. Poucos anos depois, na mesma altura em que se criaram as escolas profissionais, foi lançado o sistema de aprendizagem, que replicava em Portugal o sistema dual alemão, com os cursos, de nível básico e secundário, a ser inicialmente ministrados em grandes empresas e depois em Centros de Formação Profissional na componente escolar e profissional simulada, e nas empresas na componente de estágio (Neves, Pedroso e Matias, 1993). Posteriormente, o nível básico de educação foi extinto e o sistema de aprendizagem confere apenas cursos de nível secundário.

Quer as escolas profissionais, quer o sistema de aprendizagem, evoluíram durante mais de 15 anos como duas vias de educação profissional de jovens, capazes de construir e consolidar métodos de educação eficazes tanto no plano escolar como profissional, mas sem capacidade para ganhar peso no conjunto das ofertas educativas, que se mantiveram maioritariamente licealizadas.

Quanto à educação de adultos, o sistema foi oscilando entre momentos em que as políticas privilegiavam a “educação recorrente”, dirigida principalmente a objetivos de alfabetização segundo métodos típicos da educação de crianças e jovens, e a educação para o desenvolvimento, que ligava a alfabetização à formação profissional e ao desenvolvimento local, a aprendizagem à experiência da vida real (Canário, 2008). Mas, entretidos com questões de filosofia educativa, os agentes esqueceram-se da questão da dimensão e a educação de adultos foi-se perpetuando como resposta residual e sem verdadeira expressão, até 2006, ano de lançamento

da Iniciativa Novas Oportunidades, que claramente se orientou para a dupla certificação e para a valorização da experiência, mas com uma escala adequada à dimensão dos problemas (Capucha, 2013).

Por sua vez, a formação profissional, alavancada pelos fundos estruturais, instituiu-se como um sistema de políticas públicas, mas com um baixo impacto nas taxas de participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida e muito centrada em medidas dirigidas a desempregados, a grupos específicos desfavorecidos no mercado de trabalho e às necessidades de investimento por parte de determinados setores ou empresas. E assim tem vindo a fazer o seu caminho.

Os problemas e as dinâmicas

Em resumo do que ficou dito, a dupla certificação tem precedentes no setor da educação, mas as respostas tradicionais, quer no campo da educação, quer no campo da formação profissional, ou tornaram-se desadequadas (é o caso das escolas técnicas) ou careceram durante longos períodos de escala para responder aos problemas com as qualificações que ainda hoje marcam a imagem e a realidade do país.

Essa realidade é marcada por um diagnóstico bem conhecido. A média das qualificações escolares é muito baixa e **baixa também** a proporção de ativos que permanecerão durante muitos anos no mercado com escolaridade inferior ao secundário, apontado como o mínimo necessário **nos nossos dias** para participar em pleno na vida e no trabalho das sociedades industriais atuais (Rodrigues, 2010). Assim, embora os níveis de conclusão do ensino secundário e do ensino superior entre os jovens tenham atingido padrões normais na Europa, tendo até sido ultrapassados países que, há 20 anos, eram tidos por inalcançáveis, isso não é suficiente, porque a transição para um novo paradigma económico e ambiental numa posição que assegure competitividade e bem-estar social requer qualificações elevadas de todos.

Isto é assim porque a mudança é demasiado rápida e imprevisível para se lhe poder responder apenas com formação profissional dirigida à reconversão dos trabalhadores em função da inovação tecnológica e organizacional das empresas e dos restantes empregadores. A banda dessa formação é hoje, necessariamente, especializada e demasiado estreita. A adaptabilidade é um requisito fundamental e a capacidade de aprender em permanência e em qualquer contexto é fundamental. Ora, quer a adaptabilidade, quer a aprendizagem permanente dependem da posse de ferramentas cognitivas que só a educação pode fornecer, como sejam a capacidade de abstração, o pensamento crítico, a inteligência — isto é, capacidade para relacionar coisas e integrar novos saberes, competências e atitudes noutras já existentes — a curiosidade e o domínio das lógicas de acesso, procura e seleção de informação. Aliás, o desenvolvimento de uma atitude favorável à aprendizagem ao longo da vida é dependente da qualidade das aprendizagens iniciais e, por isso, é determinante que estas tenham qualidade, quer enquanto se é jovem, quer quando a oportunidade só aparece mais tarde, durante a vida adulta (Canário, 2008; Capucha, 2013).

substituir por "é alta"

retirar

Uma educação orientada para a simples transmissão de conteúdos disciplinares, com resultados testados por via de exames ou provas equivalentes, como é a tradicional, também não serve, porque aquelas capacidades e a adaptabilidade implicam a experimentação, nomeadamente profissional, a valorização da experiência prática, o trabalho em projeto e o exercício de uma profissão em contextos reais ou simulados de trabalho.

A mudança que se operou depois da determinação, em 2004, da possibilidade de os cursos profissionais poderem ser ministrados nas escolas secundárias do ensino público, foi a principal ferramenta para evitar que milhares de jovens entrassem todos os anos no mercado de trabalho com o ensino secundário, mas sem qualquer qualificação útil para o mercado de trabalho. E abriu a oportunidade de se combater o fenómeno do abandono escolar precoce, que se situava, teimosamente ao longo de décadas, em torno dos 40%, mais do dobro dos padrões europeus (Capucha, 2020). A concretização dessa possibilidade ocorreu a partir de 2006, sob o impulso do Eixo Jovens da Iniciativa Novas Oportunidades. Sob o lema de que o secundário é a escolaridade mínima, para as vias profissionalizantes foi estabelecido o objetivo de abrangerem, pelo menos, metade dos jovens no secundário. O esforço realizado por todo o sistema de educação foi enorme e o objetivo esteve praticamente alcançado. O número de estudantes no secundário cresceu em todos os segmentos, desde os cursos científico-humanísticos até ao ensino artístico, passando pelo sistema de aprendizagem e pela educação profissional, quer nas escolas secundárias, quer nas escolas profissionais. A escolaridade obrigatória subiu para 18 anos ou conclusão do secundário (a ideia de que é o mínimo foi amplamente assumida pelos jovens, pelas famílias e pelo mercado de trabalho) e o abandono escolar precoce começou imediatamente a cair, até atingir os incríveis valores que tem hoje. Nos últimos 10 anos a proporção de jovens nas vias vocacionais tem vindo a descer ligeiramente, e isso não é bom sinal, mas o panorama mudou de forma determinante (Capucha *et al.*, 2009).

Ao mesmo tempo, no domínio da educação de adultos, a evolução foi bem menos favorável na última década. Depois de, durante o período da Iniciativa Novas Oportunidades, se ter conseguido obter níveis de procura à média de 30 mil pessoas por mês, num processo que envolveu mais de 2 milhões de pessoas, por preconceito ideológico a medida foi descontinuada e, com ela, as respostas para a qualificação escolar dos adultos (Capucha, 2013). Mais recentemente o programa Qualifica, que no essencial replica o desenho (mas não a ambição) das Novas Oportunidades, retomou a atividade no setor, mas os recursos e o compromisso político têm sido bem menores, pelo que a leitura do que se tem passado é ambivalente: por um lado, aprecia-se a retoma das medidas que tinham sido terminadas, mas por outro lado lamenta-se que a ambição não possa ser a que já foi, embora também esteja muito para além da anemia que caracterizou estas políticas até 2006.

retirar

As medidas de educação e formação e o seu potencial

Outra grande inovação produzida pela Iniciativa Novas Oportunidades foi a construção e implementação do Catálogo Nacional de Qualificações, o instrumento que passou a regular toda a formação profissional e as ofertas educativas de dupla certificação. Especificando o perfil de conteúdos de centenas de profissões, o nível de escolaridade que se associa a cada uma e as orientações necessárias à acreditação da ação dos promotores, o catálogo impulsiona fortemente a articulação entre as políticas de educação e de formação, mesmo que elas não obedeçam propriamente ao princípio da dupla certificação.

Lançados também no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, os Conselhos Setoriais reúnem representantes dos ministérios responsáveis pela educação e pela formação, promotores, empresas, parceiros sociais e peritos, tendo por missão gerir os processos de inclusão de novas áreas profissionais no catálogo e a sua atualização. Num país como Portugal, em que a colaboração entre parceiros sem a tutela do Estado é muito rara, o desinvestimento na qualificação de adultos que se verificou durante a *Troika* — trocada pelo discurso de orientação neoliberal sobre a formação para o posto de trabalho com vista ao encontro entre as necessidades de saberes por parte das empresas no imediato e as competências possuídas pelos trabalhadores e pelos candidatos a emprego — paralisou o trabalho dos Conselhos Setoriais, pelo que é uma boa notícia a de que eles estão atualmente a ser reativados.

Muito importante na atual oferta de formação são as formações modulares certificadas (FMC), reguladas pelo catálogo. A sua implementação introduziu, por um lado, coerência e legibilidade e, por outro lado, flexibilidade, do lado da oferta. Do lado da procura, introduziu atratividade, já que a curta duração de cada formação e a possibilidade da respetiva acumulação com vista a concluir qualificações mais elevadas — eventualmente com componentes escolares, além das profissionais — tornam mais cómoda a sua frequência e conclusão. A apreciação feita às formações modelares certificadas (IEFP, 2010) conclui que o seu impacto é positivo e relevante, quer em termos de emprego, quer de remuneração e condições de trabalho para quem as frequentou e concluiu, pelo que marcarão fortemente a formação profissional no futuro.

O Sistema de Aprendizagem corresponde à oferta que mais se aproxima do modelo dual que domina em países como a Alemanha ou a Dinamarca, onde abrangem a maioria dos estudantes em formações que têm lugar nas empresas, uma parte em sala e outra no posto de trabalho (Neves, Pedroso e Matias, 1993). O sistema tem vindo a ser muito criticado, quer porque as competências adquiridas pelos jovens nas línguas, na matemática e nas ciências, são baixas, como mostram, por exemplo, os testes do PISA, quer porque tendem a formar mais para o posto de trabalho do que para a profissão (embora o emprego tendencialmente estável dos *insiders* tenda a minimizar os efeitos negativos desse facto), quer ainda porque, na visão dos sindicatos, frequentemente os estágios, a partir de uma certa altura, acabam por substituir trabalhadores no posto de trabalho.

Mas a evolução do Sistema de Aprendizagem em Portugal tem obstado em boa parte a estes problemas, nomeadamente por se ter encaixado na oferta dos

Centros de Formação (protocolares ou de gestão direta do IIEFP), onde se constroem com base num bom equilíbrio entre uma componente mais escolar e uma componente de formação prática e de estágio também fortes. Aliás, a qualidade da preparação profissional é atestada pela frequência com que os aprendizes portugueses ganham prémios de excelência em encontros e concursos internacionais. Outra avaliação recente que abrangeu o Sistema de Aprendizagem (Pereira *et al.*, 2020) mostrou que o seu impacto é muito positivo, quer em termos de via para a conclusão do ensino secundário, quer em termos de acesso ao emprego por parte dos jovens. Além disso, desempenha uma importante função social, dado que, mais do que qualquer outra das vias do secundário, o sistema de aprendizagem atrai jovens oriundos de meios desfavorecidos, frequentemente com trajetos marcados pela retenção escolar, constituindo-se como um recurso que lhes permite a conclusão da escolaridade de nível secundário.

Os cursos profissionais são, atualmente, os principais responsáveis pela educação vocacional de jovens em Portugal. Nasceram, como se disse, em 1989 nas escolas profissionais, entidades de direito privado (embora muitas promovidas por entidades públicas, como os municípios) que constituem uma rede disseminada por todo o país de entidades capacitadas para oferecer uma gama muito ampla de mais de duzentos cursos diferentes. Essas escolas desenvolveram um modelo de formação em alternância, no qual a componente escolar, mais forte do que no sistema de aprendizagem, é ministrada nas escolas, tal como o é a formação profissional simulada. A componente de estágio, repartida ao longo do curso, é realizada em empresas, ou outras entidades empregadoras, que cooperam com as escolas. A pedagogia procura articular de forma estreita as matérias técnico-profissionais com as matérias disciplinares, funcionando estas como ilustrações daquelas, o que permite uma maior consolidação das aprendizagens. Na avaliação privilegia-se a atividade prática, o projeto, a integração de saberes e a cooperação. Aliás, a conclusão dos cursos, em contraste com os exames dos cursos científico-humanísticos, consiste numa prova de aptidão pedagógica, na qual os estudantes demonstram estar capacitados para o desempenho prático da profissão e para refletir os conhecimentos técnicos e teóricos envolvidos na construção do objeto colocado à prova. A qualidade geral destes cursos era amplamente reconhecida, mas ainda assim o número de estudantes não conseguia ultrapassar os 30 mil em cada ano (CNE, 2020).

Nas escolas secundárias da rede pública a oferta de caráter profissionalizante era, até 2006, constituída pelos chamados cursos tecnológicos, apenas dez (os cursos gerais eram cinco). Claro que esses cursos, quer pela sua estrutura, quer pelo currículo, não cumpriam nenhuma função no sistema, e a procura era baixíssima, não servindo efetivamente como via alternativa aos cursos científico-humanísticos para a conclusão do secundário, nem preparavam minimamente para o exercício de uma profissão. Por isso foram descontinuados.

Na reforma do ensino secundário de 2004 previu-se a oferta de cursos profissionais, decalcados do modelo das escolas profissionais, nas escolas públicas. A medida foi implementada a partir de 2006 com um grande impacto em termos da procura (Rodrigues, 2010). Um esforço voluntarista por parte do Ministério da Educação que obteve uma resposta muito positiva por parte das direções das

Substituir por "
profissional"

escolas. Assim, esteve-se perto de conseguir o objetivo de incluir cursos profissionais nos projetos educativos de todas as escolas secundárias (apenas cerca de meia dúzia de “liceus” se mantiveram fora do processo, resistindo-lhe e fechando-se no seu modelo elitista de preparação de alunos para os exames). Pelo contrário, as escolas secundárias que tinham sido, no passado, escolas técnicas destacaram-se pela capacidade de oferecer cursos de elevada qualidade, como se tivessem preservado uma cultura de trabalho que as distinguiu das que tinham sido liceus e das que foram criadas depois da unificação. Como acima se referiu, a procura desses cursos foi surpreendentemente elevada, de tal modo que sustentou a extensão da escolaridade obrigatória para o nível secundário (Capucha *et al.*, 2009) e levou Portugal a assumir a meta de 10% de abandono escolar precoce até 2020, a qual pareceu inatingível dado que era na altura de 40%, mas se verifica hoje ter sido alcançada e largamente superada. O número de alunos cresceu em todos os segmentos, desde as escolas profissionais aos cursos científico-humanísticos, mas o contributo determinante foi efetivamente o dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas. A possibilidade de se manterem os grupos de amigos nas escolas e de se frequentarem os mesmos corredores e equipamentos, como cantinas, salas de convívio e bibliotecas, desempenhou um papel de relevo neste contexto.

É certo que a qualidade dos cursos profissionais é desigual. Nas escolas profissionais e em algumas escolas públicas ela é muito elevada, contribuindo para o duplo objetivo de permitir a conclusão do ensino secundário e formar quadros profissionais qualificados. Noutros casos, a preparação técnica não é tão forte como seria desejável, sobressaindo a função escolar e servindo a componente profissional mais pelo seu papel pedagógico do que finalista. Mas em ambos os casos a verdade é que os cursos profissionais têm um impacto muito forte na escolarização dos jovens, na redução do abandono escolar precoce, na empregabilidade e até na qualidade do emprego, medida em termos de remunerações e estabilidade dos contratos (Pereira *et al.*, 2020). Em todos esses campos o seu desempenho é muito superior ao dos cursos científico-humanísticos. Estes para pouco mais servem, de facto, do que para seriar os candidatos à entrada no ensino superior. Nesse detalhe, os cursos profissionais até há pouco tempo ficavam a perder, porque os seus estudantes que quisessem prosseguir estudos, o que acontece em mais de 30% dos casos, a maioria das vezes após um interregno e na condição de trabalhadores-estudantes, estavam obrigados a realizar exames para os quais a escola não os tinha preparado. Porém, esse óbice foi superado com a aprovação e novas regras de acesso ao ensino superior.

Um aspeto em que as os cursos profissionais são criticados, em particular a partir do momento em que começaram a ser oferecidos nas escolas secundárias da rede pública, é a putativa descoincidência entre as áreas da oferta e a procura de quadros por parte dos setores económicos. Um estudo realizado em 2011 (Pedroso, Elyseu e Magalhães, 2012) procurou identificar o problema e detetou que, apesar da inexistência de planeamento (a não ser ao nível local, nos poucos casos em que funcionaram redes educativas concelhias, uma experiência tão interessante quanto esquecida), existia uma enorme coincidência entre a oferta e o crescimento setorial do emprego, exceto no caso da área das informáticas, em que o desequilíbrio, ainda

assim, era muito limitado. Essa coincidência não se manifestava ao nível da profissão, mas sim ao nível da família de profissões. Isto é, as profissões ensinadas nos cursos não coincidiam totalmente com as ofertas de emprego, mas as famílias profissionais sim. A mesma metodologia foi posteriormente utilizada, já após os anos da austeridade, com o nome de SANQ (Sistema de Antecipação das Necessidades de Qualificação), e está atualmente em fase de operação no terreno. Espera-se que essa utilização não mate os cursos que as escolas implementam não em função das necessidades do mercado, mas apenas das preferências dos estudantes, as quais constituem o único meio ao seu dispor para motivar estudantes que, de outra forma, correriam sérios riscos de abandonar o sistema educativo sem concluir o ensino secundário.

Outro aspeto crítico é a imagem desvalorizada dos cursos profissionais, percebidos como alternativas de recurso para estudantes com mau desempenho escolar nos cursos ditos “regulares”. Trata-se de um potente efeito de desvalorização de saberes práticos e operativos em geral, resultante de uma cultura elitista dominante, que se impõe como “a cultura legítima”, reproduzida enquanto padrão dominante da cultura escolar. Combater o preconceito e a conseqüente hierarquização dos saberes presente nessa ideologia escolar é fundamental para democratizar a educação e torná-la numa ferramenta para a igualdade na vida e no trabalho nas sociedades modernas (Green, 1990). A mesma avaliação que fez a demonstração da eficácia desta medida de política no emprego e na escolarização apontou uma via para, simultaneamente, melhorar a qualidade e a imagem dos cursos profissionais: investir na qualificação dos docentes e mestres e na qualidade das infraestruturas e equipamentos, modernizando-os e adequando-os melhor às necessidades formativas (Pereira *et al.*, 2020).

No campo da educação e formação de adultos, a dupla certificação abrange as já referidas formações modulares certificadas (FMC), os cursos de educação e formação de adultos (EFA) e os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) que podem ter equivalências escolares e profissionais.

As primeiras, para além das componentes profissionais de que já falámos, são também de qualificação em matérias escolares (por exemplo, as línguas, a matemática ou as ciências) podendo, assim, ser acumuladas para dar origem a certificações escolares e profissionais. Esta modalidade de escolarização e de formação profissional, que pode também ser combinada com outras modalidades como o processo de RVCC (nomeadamente para aquisição de competências que não foram desenvolvidas em nenhum contexto anterior da vida do aprendente adulto) ou com os cursos EFA, tem tido uma procura crescente e configura presentemente uma modalidade com uma forte presença no sistema.

Os cursos EFA são modalidades de educação de adultos que, tal como os processos de RVCC, valorizam a experiência e as expectativas dos seus públicos, mas têm um formato estruturado, obediente ao Catálogo Nacional de Qualificações, com uma duração prevista e um currículo que, sendo muito flexível e adaptável às características de cada pessoa, e construído por módulos, não deixa de assumir uma forma bem definida. Na educação de adultos, por orientação política, predominam hoje sobre os processos RVCC, de que chegaram a ser complementares, articulando-se com eles de forma muito flexível.

Os processos RVCC partem do princípio de que as pessoas aprendem ao longo da vida nos mais diversos contextos sociais e laborais, de forma não formal e informal, e que o conhecimento assim adquirido tem o mesmo valor do conhecimento adquirido em contextos formais, sejam eles escolares ou de formação profissional certificada. Para atestar esse valor existem referenciais de competências, de nível básico e secundário, no caso dos RVCC escolares, e as formações do Catálogo Nacional de Qualificações, no caso dos RVCC profissionais. O candidato, após uma entrevista de orientação, é estimulado a iniciar o processo com vista à obtenção do grau correspondente ao nível de conhecimentos adquiridos. Se pretender alcançar um nível mais alto, terá de complementar o processo com FMC ou EFA totais ou parciais. O processo em si mesmo consiste num conjunto de procedimentos que visam o reconhecimento das competências adquiridas ao longo da vida e a respetiva explicitação num portfólio reflexivo, onde se evidencia que aquilo que se sabe e sabe fazer corresponde aos requisitos do Referencial de Competências-Chave. Na verdade, o processo de reconhecimento implica sempre novas aprendizagens e o desenvolvimento de novas competências, pelo que, no fim, se verifica um acréscimo de conhecimentos em relação ao que se tinha aprendido em contextos não formais e informais. Mas mais importante do que isso, o processo envolve uma reconciliação do adulto com a escola e com o conhecimento, uma valorização da educação e o desenvolvimento de atitudes mais favoráveis à aprendizagem ao longo da vida, com óbvias vantagens para o próprio e para o seu desempenho pessoal (incluindo ao nível da motivação das gerações jovens para a educação prolongada) e profissional. E envolve também um acréscimo na autoestima e uma valorização pessoal, dado o valor atribuído nas nossas sociedades aos diplomas escolares (Carneiro, 2011).

O impacto produzido pela multiplicação dos diplomas, em particular de nível secundário, resultantes de processos RVCC durante o período da Iniciativa Novas Oportunidades, democratizando o acesso a níveis de escolarização que até então eram raros, gerou uma enorme pressão sobre a aquela iniciativa, que alegadamente facilitaria esse acesso de forma ilegítima. Está claro que o argumento é falacioso, quer quanto aos princípios, quer quanto aos factos, mas foi utilizado pelo governo da *Troika* para descontinuar a medida de RVCC e, de arrasto, toda a educação de adultos, deixando sem utilização uma rede de cerca de 15 mil profissionais capacitados e empenhados, que asseguravam a qualidade do processo e conferiam à política o carácter da proximidade, condição *sine qua non* neste domínio de ação educativa, e de um amplo conjunto de milhares de parceiros (escolas, escolas profissionais, associações, autarquias, empresas, parceiros sociais, empresas de educação e formação, Centros de Formação Profissional) envolvidos na promoção e apoio à medida (Capucha, 2013). Viria a ser retomada durante o governo conhecido como “da geringonça”, através do Programa Qualifica, embora sem o mesmo esforço ao nível dos recursos e, portanto, do alcance.

Há dois setores da população cujas medidas de formação não evoluíram para a lógica da dupla certificação, ficando-se, num dos casos, pela formação profissional dita “especial” e apoio ao emprego. Trata-se, por um lado, de grupos particularmente vulneráveis à exclusão prolongada do mercado de trabalho e, por outro

lado, dos padrões da indústria, comércio e serviços. Genericamente falando, a formação é especial por dedicar uma atenção muito particular às competências pessoais e relacionais, para além das especificamente profissionais, e também por ser dotada da flexibilidade suficiente para se adaptar às condições e necessidades dos seus públicos, e ainda por se prolongar em medidas de apoio à transição e à permanência no emprego. Esta formação funciona com resultados positivos, mas falta-lhe dar um salto para a lógica da dupla certificação. No caso dos padrões tem-se em consideração que são, na sua maioria, infraescolarizados e infraqualificados, pelo que a formação e escolarização poderiam ser ferramentas úteis para a modernização das suas empresas. Porém, não se encontraram ainda estratégias de atração para a qualificação formal. De facto, apesar dos resultados positivos de práticas como o *mentoring* e outras formas de educação/formação em exercício, os resultados são extremamente limitados.

Conclusão

Sendo a sua geração relativamente recente, as políticas de educação e formação, no sentido da educação/formação e de dupla certificação que aqui abordámos, fizeram um percurso desigual, mas todas provaram uma grande eficácia, quer em termos de qualidade do desempenho dos sistemas de educação e de formação, quer de elevação dos níveis de escolaridade da população portuguesa e da formação profissional dos trabalhadores e dos candidatos ao primeiro emprego.

Embora os antecedentes sejam antigos, a lógica da dupla certificação foi dominante nas reformas dos sistemas de educação secundária e do sistema de formação profissional ocorrida na primeira década do século XXI. A sua trajetória foi muito diferenciada. Enquanto as formações modelares certificadas passaram a ocupar o centro da formação profissional e as ofertas educativas profissionalizantes de nível secundário se tornaram parte significativa do sistema, deixando as margens que tinham ocupado, as ofertas na área da educação de adultos foram descontinuadas e depois retomadas, mas num patamar de prioridade política bastante inferior, com a consequente limitação de recursos e disponibilidades.

Independentemente dos episódios de trajeto, essas políticas têm já um percurso assinalável e produziram resultados que fazem com que problemas como a produtividade, os baixos salários, a precariedade, o abandono escolar, as baixas qualificações, tenham deixado de poder assacar culpas ao sistema de educação e formação. Estão a cumprir o que deles se espera, mas são apenas uma parte da transformação que a transição digital e ambiental requer, num quadro de justiça social. Se outros setores da política pública fizerem o mesmo, então o futuro poderá ser muito esperançoso.

Referências bibliográficas

- Azevedo, Joaquim (2000), *O Ensino Secundário na Europa*, Porto, Edições ASA.
- Azevedo, Joaquim, e Luís Capucha (2021), *Recomendação “Perspetivar o Futuro do Ensino Profissional”*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação.
- Canário, Rui (2008). *Educação de Adultos. Um campo e Uma Problemática*, Lisboa, Educa
- Capucha, Luís (2010), “Acesso universal a qualificações certificadas: para a rutura da relação entre insucesso escolar e desigualdades sociais”, *Fórum Sociológico*, nº 20, série II, pp. 47-56.
- Capucha, Luís (2013), “Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação dos adultos é uma prioridade”, *Aprender*, revista da Escola Superior de Educação de Portalegre, 34, pp. 29-65, disponível em: <http://www.esep.pt/aprender/> (última consulta em outubro de 2023).
- Capucha, Luís (2020), “Educação profissional, educação para o futuro”, em Maria Emília Brederode Santos (dir.) e Manuel Miguéns (org.), *Estado da Educação 2019*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, pp. 446-453.
- Capucha, Luís, José Luís Albuquerque, Nuno Rodrigues, e Pedro Estevão (2009), *Mais Escolaridade — Realidade e Ambição. Estudo Preparatório do Alargamento da Escolaridade Obrigatória*, Lisboa, Agência Nacional para a Qualificação.
- Carneiro, Roberto (org.) (2011), *Accreditation of Prior Learning. Lessons Learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*, Braga, UNESCO.
- CNE — Conselho Nacional de Educação (2020), *Estado da Educação 2019*, Lisboa, CNE.
- Green, Andy (1990), *Education and State Formation, Europe, East Asia and the USA*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- IEFP — Instituto do Emprego e Formação Profissional (2010), *Que Formação para o Século XXI?, 20 Anos da Revista Formar Formar*, Lisboa, IIEFP.
- Lauder, Hugh, Phillip Brown, Jo-Anne Dillabough, e A. H. Halsey (orgs.) (2006), *Education. Globalization & Social Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Neves, Oliveira das, Paulo Pedroso, e Nelson Matias (1993), *O Sistema de Aprendizagem em Portugal — Experiência de Avaliação Crítica*, Lisboa, IIEFP.
- Pedroso, Paulo, João Elyseu, e João Magalhães (2012), *Qualificações para a Reconversão Sectorial — Défices e Estrangulamentos na Oferta de Qualificações para a Economia do Futuro*, Lisboa, ANQ, (2.ª edição).
- Pereira, Catarina, Luís Capucha, e Rui Godinho (coords.), Filipa Seiceira, Ana Rita Capucha, Ana Simões, Gisela Ferreira, João Paulo Henriques, João Sebastião, Susana Martins, e Teresa Seabra (2020), *Relatório da Avaliação do Contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos Jovens*, Lisboa, IESE, CIES-Iscte, PPL Consult, Secretaria-Geral do Ministério da Educação.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Coimbra, Almedina.
- Sebastião, João (2009), *Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajetórias Escolares*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Teodoro, António (2005), “Unificação ou diversificação? Notas sobre a evolução do ensino secundário em Portugal, 1970-1990”, *Educació i Història: revista d’història de l’educació*, 1997, N.º 3, pp. 71-83.

