



Departamento de Sociologia

Qualificar adultos em Portugal: políticas públicas e  
dinâmicas sociais

Maria do Carmo Matos Gomes

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de  
Doutor em Sociologia

Orientador:  
Professor Doutor António Firmino da Costa, Professor Auxiliar com agregação,  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Fevereiro, 2012



*Ao Álvaro e ao Zé*

*Aos meus pais*

*A todos os que decidiram voltar a estudar na idade adulta*



**Resumo:**

As políticas públicas dirigidas à qualificação de adultos registaram na primeira década do século XXI, em Portugal, um impulso decisivo, refletindo as exigências dos quadros sociais e económicos contemporâneos e as transformações ocorridas nos sistemas de educação-formação dos países desenvolvidos. A intervenção realizada entre 2005 e 2010, delimitada pelo primeiro ciclo da Iniciativa Novas Oportunidades e pela criação do Sistema Nacional de Qualificações, assume características específicas através de um conjunto de estruturas, instrumentos e operadores, de entre as quais se destacam os Centros Novas Oportunidades. A análise empírica realizada aos percursos de qualificação de adultos permitiu identificar um conjunto de dinâmicas sociais, estruturadas por fatores institucionais e recursos sociais. A escolaridade e o emprego assumem-se neste contexto como recursos-chave para as trajetórias bem sucedidas de qualificação de adultos. Convergência, síntese, integração e equidade são os quatro efeitos sociais mais relevantes do ponto de vista sociológico induzidos a partir das políticas públicas e o contributo central desta tese para o conhecimento sociológico.

**Palavras-chave:** educação e formação de adultos, sistemas nacionais de qualificação, políticas públicas, competências e efeitos sociais

To Qualify Adults in Portugal: public policies and social dynamics

**Abstract:**

Adult's qualification public policies in the first decade of this century in Portugal recorded a decisive impulse, reflecting the demands of contemporary economic and social frameworks and the changes occurring in education and training systems of the most developed countries. The intervention that has been carried out between 2005 and 2010, bounded by the first cycle of the New Opportunities Initiative and the creation of the National Qualification System assumes specific characteristics through a set of structures, instruments and operators, among which it has to be stressed the New Opportunities Centres. The empirical analysis of adults' qualification pathways allowed identifying a set of social dynamics, structured by institutional factors and social resources. Educational and professional resources are in this context assumed as key resources to successful adult's qualification trajectories. Convergence, synthesis, integration and equity are the four most important social effects in a sociological point of view that were induced by public policies in this field.

**Keywords:** adult's education and training; national qualifications systems, public policies, competences, social effects



## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
Notas metodológicas.....	5
Uma dissertação a <i>cinco tempos</i> .....	7
<b>CAPÍTULO 1. CONHECIMENTO, APRENDIZAGEM E QUALIFICAÇÃO DE ADULTOS</b> .....	13
1.1. Sociedade, economia e conhecimento.....	14
Em que sociedades vivemos?.....	15
Em que economias trabalhamos?.....	17
1.2. Sistemas educativos e problemas sociológicos .....	22
Um olhar sobre a sociedade a partir da educação .....	24
Um olhar sobre a educação a partir da sociologia.....	27
1.3. Competências e processos de ensino-aprendizagem .....	30
Competências de literacia .....	31
Competências e competências-chave.....	40
1.4. As referências internacionais: modelos para o enquadramento das políticas.....	44
<b>CAPÍTULO 2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL</b> .....	55
2.1 Educação e formação de adultos: uma intervenção permanente, mas de intensidade oscilante .....	58
2.2 Na viragem do milénio, um caminho de mudança na qualificação dos adultos.....	74
A primeira peça: os Cursos de Educação e Formação de Adultos, o início da dupla certificação para adultos.....	82
A segunda, a mais inovadora: o reconhecimento, validação e certificação de competências.....	84
A terceira, as ações S@ber+: um passo para a flexibilização e modularização das componentes curriculares.....	86
2.3 Quatro décadas de intervenção nas políticas públicas de qualificação de adultos .....	90
<b>CAPÍTULO 3. A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÕES</b> .....	95
3.1. Uma abordagem sistémica e compreensiva à qualificação de adultos: continuidade, rutura e inovação.....	96
A evolução das medidas de política pública com base em experiências bem sucedidas .....	98
Novas Oportunidades: uma “ marca” na qualificação de adultos .....	102
Um emblemático acordo para a reforma da formação profissional .....	105

3.2. O Sistema Nacional de Qualificações: articulação, complementaridade e diversidade .....	108
Instrumentos ao serviço da qualificação .....	109
Estruturas do Sistema Nacional de Qualificações.....	123
Qualidade, avaliação e regulação.....	133
<b>CAPÍTULO 4. DINÂMICAS SOCIAIS NA QUALIFICAÇÃO DE ADULTOS</b> (2005-2010).....	139
4.1. A dinâmica da <i>oferta</i> de qualificação de adultos .....	140
Os promotores da qualificação de adultos: uma rede em construção?.....	144
A profusão regional da qualificação de adultos em Portugal .....	156
4.2. A dinâmica da <i>procura</i> de qualificação de adultos .....	164
Os formandos adultos: agentes em transformação.....	165
Padrões de evolução da procura: linhas em reflexo .....	179
4.3. A dinâmica dos <i>processos</i> de qualificação de adultos .....	185
Percurso de qualificação de adultos: singularidade e pluralidade .....	187
A certificação de competências-chave: processos customizados.....	195
4.4. <i>Escolaridade e emprego</i> : recursos-chave para a qualificação de adultos .....	207
<b>CAPÍTULO 5. MOVIMENTOS INDUZIDOS PELA QUALIFICAÇÃO DE ADULTOS ...</b>	219
5.1. Movimentos <i>qualificacionais</i> : a lenta convergência da sociedade portuguesa .....	222
5.2. Movimentos <i>educacionais</i> : a caminho de um modelo de síntese.....	243
5.3. Movimentos <i>inclusivos</i> : o ciclo baixas qualificações, pobreza e exclusão social.....	258
5.4. Movimentos <i>estruturais</i> : as qualificações e a redução das desigualdades sociais .....	269
<b>CONCLUSÃO</b> .....	277
Sociedades e economias do conhecimento. Novas exigências educativas e formativas .....	277
Políticas públicas de educação e formação de adultos: a especificidade do caso português.....	280
Respostas sistémicas e europeias: os sistemas nacionais de qualificações .....	282
A qualificação de adultos em Portugal, 2005-2010. Dinâmicas sociais e recursos-chave .....	283
Convergência, síntese, integração e equidade. Quatro movimentos induzidos pelas políticas públicas de qualificação.....	289
Breves relexões sobre desenvolvimentos futuros nas pesquisas sobre qualificação de adultos .....	290
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	293



## ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

### Figuras

Figura 1.1. Tipificação das sociedades, segundo seis dimensões principais.....	21
Figura 2.1. Estrutura conceptual do subsistema da educação de adultos no âmbito da CRSE (1988).....	69
Figura 2.2. A pirâmide invertida de evolução do campo da educação e formação de adultos (1974-2011).....	93
Figura 3.1. O Catálogo Nacional de Qualificações: estrutura e composição das qualificações.....	112
Figura 3.2. Os descritores do Quadro Nacional de Qualificações.....	121
Figura 3.3. Perfis dos Conselhos Sectoriais para a Qualificação, por níveis de qualificação (% de qualificações de Nível x em cada Concelho).....	127
Figura 3.4. Sistema Nacional de Qualificações em Portugal (Decreto-Lei nº 396/2007).....	134
Figura 4.1. Perfis de oferta de modalidades de qualificação de adultos.....	154
Figura 4.2. Distribuição das modalidades de qualificação por distrito.....	159
Figura 4.3. Distribuição das modalidades de qualificação por distrito, por 10.000 habitantes.....	159
Figura 4.4. Fluxograma das etapas de intervenção de um Centro Novas Oportunidades.....	188
Figura 4.5. Fluxograma dos eixos estruturantes de um processo de RVCC.....	196
Figura 4.6. Perfis sociológicos da procura de qualificações na idade adulta.....	209
Figura 4.7. Dinâmicas sociais nos percursos de qualificação em idade adulta.....	213
Figura 5.1. Benchmark 2010: Abandono escolar precoce (2009).....	234
Figura 5.2. Benchmark 2010: Participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida (2009).....	237
Figura 5.3. Sistema Educativo e Sistema Nacional de Qualificações (2011).....	249
Figura 5.4. Distribuição da taxa de risco de pobreza (após as transferências sociais) na União Europeia, em 2010 (%).....	265
Figura 5.5. Movimentos induzidos pelas políticas públicas de qualificação de adultos.....	276

### Gráficos

Gráfico 3.1. Evolução do número de áreas de educação-formação e do número de qualificações constantes no Catálogo Nacional de Qualificações (2008-2011).....	113
Gráfico 3.2. Evolução das qualificações constantes no Catálogo Nacional de Qualificações (%), por nível de qualificação (2008-2011).....	113
Gráfico 3.3. Evolução do número de referenciais e do número de qualificações adaptadas a pessoas com deficiência constantes no Catálogo Nacional de Qualificações (2008-2011).....	114
Gráfico 3.4. Dinâmicas de atualização das qualificações, por Conselho Sectorial para a Qualificação.....	128
Gráfico 3.5. % de referenciais de competências profissionais concebidos, por Conselho Sectorial para a Qualificação.....	130
Gráfico 4.1. Número de entidades promotoras de modalidades de qualificação de adultos, por tipo de instituição (2005-2010).....	144

Gráfico 4.2. Evolução do número de entidades promotoras de modalidades qualificação de adultos, por tipo de instituição (2005-2010).....	147
Gráfico 4.3. Número de ações/modalidades de qualificação de adultos promovidas, por tipo de instituição (2005-2010).....	148
Gráfico 4.4. Evolução do número de Centros RVCC e de Centros Novas Oportunidades.....	149
Gráfico 4.5. Distribuição dos Centros Novas Oportunidades por tipo de entidades promotoras, em 2010 .....	150
Gráfico 4.6. Modalidades de qualificação de adultos promovidas, por tipo de instituição (2005-2010) .....	152
Gráfico 4.7. Número de modalidades de qualificação de adultos, por distrito (2005-2010).....	157
Gráfico 4.8. Índice de cobertura das modalidades de qualificação de adultos promovidas, por 10.000 habitantes, por distrito (2005-2010) .....	158
Gráfico 4.9. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o sexo (2007-2010).....	166
Gráfico 4.10. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a condição perante o trabalho (2007-2010) .....	168
Gráfico 4.11. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a idade (2007-2010).....	169
Gráfico 4.12. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o nível de escolaridade atingido (2007-2010) .....	171
Gráfico 4.13. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o tipo de certificação pretendido (2007-2010) .....	172
Gráfico 4.14. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a região NUT I (2007-2010) .....	175
Gráfico 4.15. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o ano de inscrição (2007-2010) .....	176
Gráfico 4.16. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o sexo (2007-2010) .....	179
Gráfico 4.17. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a condição perante o trabalho (2007-2010).....	180
Gráfico 4.18. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a idade (2007-2010).....	181
Gráfico 4.19. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o nível de escolaridade atingido (2007-2010) .....	182
Gráfico 4.20. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a região (2007-2010) .....	183
Gráfico 4.21. Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo o sexo.....	191
Gráfico 4.22. Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo a condição perante o trabalho .....	192
Gráfico 4.23. Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo a situação perante o emprego .....	193
Gráfico 4.24. Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo a idade .....	194
Gráfico 4.25. Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo a escolaridade atingida .....	194
Gráfico 5.1. Evolução média da distribuição da população adulta, 25-64 anos, por níveis de escolaridade, nos países da OCDE (1996-2009).....	225

Gráfico 5.2. Evolução da distribuição da população adulta, 25-64 anos, por níveis de escolaridade, em Portugal (1996-2009).....	226
Gráfico 5.3. Distribuição da população adulta sem ensino secundário completo, 25-64 anos, nos países da OCDE, em 2003.....	228
Gráfico 5.4. Distribuição da população adulta sem ensino secundário completo, 25-64 anos, nos países da OCDE, em 2003 e 2009.....	230
Gráfico 5.5. Diferenças registadas nos níveis de escolaridade da população adulta, 25-64 anos, nos países da OCDE, 2003-2009.....	232
Gráfico 5.6. Evolução da participação da população 25-64 anos em atividades de aprendizagem ao longo da vida em Portugal, 2004-2010 (%).....	236
Gráfico 5.7. Participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida, na União Europeia, Islândia, Noruega e Suíça (25-64 anos).....	238
Gráfico 5.8. Evolução da taxa de graduação no ensino secundário, 1995-2009.....	240
Gráfico 5.9. Taxa de graduação no ensino secundário em Portugal, por escalões etários, 2008-2009 (%).....	241
Gráficos 5.10. e 5.11. Competências-chave: avaliação vs uso, nos níveis básico e secundário.....	252
Gráfico 5.12. Competências-chave: avaliação das aprendizagens realizadas através de processos de certificação de competências.....	253
Gráfico 5.13. Evolução da taxa de risco de pobreza (antes e depois das transferências sociais) e Coeficiente de Gini, em Portugal (%).....	263
Gráfico 5.15. Coeficiente de Gini na União Europeia e evolução registada entre 2005 e 2010 (%)...	273

## Tabelas

Tabela 3.1. Qualificações do Catálogo Nacional de Qualificações, por área de educação-formação e nível de qualificação.....	116
Tabela 3.2. Estrutura do Quadro Nacional de Qualificações.....	119
Tabela 3.3. Áreas de Educação-Formação, por Conselho Sectorial para a Qualificação.....	124
Tabela 3.4. Número total de Qualificações, por Conselho Sectorial para a Qualificação.....	125
Tabela 3.5. Dinâmicas de conceção dos referenciais de competências profissionais por Conselho Sectorial para a Qualificação.....	129
Tabela 4.1. Rácio do número de promotores de qualificação de adultos face ao nº de entidades existentes, por tipo de instituição (2010).....	146
Tabela 4.2. Distribuição do número de modalidades de qualificação e índice por 10.000 habitantes segundo a localização da entidade promotora, por NUT III (2005-2010).....	160
Tabela 4.3. Sexo dos indivíduos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a idade (2007-2010).....	167
Tabela 4.4. Indivíduos inscritos nos Centros Novas Oportunidades por via de qualificação, segundo o ano de inscrição (2007-2010).....	173
Tabela 4.5. Encaminhamentos dos Centros Novas Oportunidades para modalidades de qualificação, segundo o ano de encaminhamento, por tipo de modalidade.....	189
Tabela 4.6. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por nível de certificação obtido.....	199
Tabela 4.7. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por grupo etário.....	200

Tabela 4.8. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por nível de escolaridade atingido .....	201
Tabela 4.9. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por condição perante o trabalho .....	202
Tabela 4.10. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por região.....	203
Tabela 5.1. Um modelo de síntese na educação e formação de adultos .....	257
Tabela 5.2. Evolução da taxa de risco de pobreza na UE-27 e Portugal, por níveis de escolaridade atingidos, % (2005-2010) .....	267

## INTRODUÇÃO

Qualificar as pessoas adultas tem vindo, nos países mais desenvolvidos, a ser entendida pelos governos, especialistas e agentes educativos, como uma tarefa de toda a sociedade, à qual as políticas públicas de educação-formação têm progressivamente atribuído uma cada vez maior prioridade. De facto, as sociedades avançadas, modernas, do conhecimento e da informação configuram-se cada vez mais como quadros sociais e económicos em que se exige e se requer formas de aprendizagem contínua. As expressões *aprendizagem ao longo da vida (lifelong learning)* e *aprendizagem em todos os contextos de vida (lifewide learning)* fazem hoje parte dos contextos e processos de ensino-aprendizagem e configuram-se como novos pontos de partida para a definição das políticas públicas e para a reconstrução dos sistemas de educação-formação. Aprendizagens e experiências de vida, ou *aprender e viver*, são duas faces da mesma moeda, indissociáveis e complexamente interligadas. Estas proposições estão a transformar os sistemas e as políticas de educação e formação dirigidas aos jovens e aos adultos em todo o mundo e a assumir um papel decisivo na redefinição das práticas pedagógicas, das referências curriculares utilizadas e dos modelos de interação nos processos de educação e de formação.

Neste contexto, e nos últimos anos, interessa sobremaneira compreender: como se estruturaram e definiram as políticas de educação e formação de adultos em Portugal? Que relação têm as políticas públicas portuguesas com as estratégias europeias em matéria de educação-formação e de aprendizagem ao longo da vida? Como têm aderido os portugueses às iniciativas relacionadas com a qualificação e a aprendizagem ao longo da vida? Que agentes e operadores do campo da educação e formação intervieram? Quais as características da procura pelo aumento das qualificações e quais as dinâmicas instaladas? Que percursos de qualificação de adultos foram desenvolvidos? Que resultados foram obtidos? Qual o caminho percorrido pelas políticas públicas nesta área e a que corresponde essa evolução em termos de efeitos sociais?

Estas são algumas das questões a que este trabalho de pesquisa tentará dar resposta quer no plano teórico, quer no plano substantivo, quer ainda no plano operativo, a partir da caracterização e análise das medidas de política pública definidas e concretizadas em Portugal na primeira década do século XXI, dos resultados atingidos e

dos seus efeitos sociais. Estudar as dinâmicas os efeitos sociais das políticas públicas de qualificação de adultos levadas a cabo em Portugal entre 2000 e 2010 é, pois, o objetivo central da tese que aqui se apresenta.

\*\*\*

A sociedade portuguesa caracteriza-se relativamente ao perfil de qualificações da sua população ativa por um significativo atraso estrutural ou défice acentuado quando comparado com outros países da União Europeia, ou quando se tem por referência o quadro dos países membros da OCDE, considerados estes como os países mais desenvolvidos do mundo. Esta situação tem vindo a ser analisada sob múltiplas perspetivas e a partir de diferentes campos científicos – da sociologia, da economia, da história, da antropologia – e explicada, respetivamente, por fatores sociais, económicos, históricos e antropológicos. E se esta multiplicidade de análises conduziu a um quadro significativamente amplo para compreender a importância das qualificações ou dos processos de escolarização no contexto das sociedades contemporâneas, a discussão e reflexão cientificamente fundamentadas e aprofundadas sobre as políticas públicas tem vindo também a ganhar relevância e pertinência, contribuindo para uma melhor adequação das intervenções realizadas, a partir da avaliação dos resultados obtidos e da adoção de recomendações e novas abordagens neste campo.

Em Portugal, as políticas públicas, desenvolvidas a partir de 1974, no campo da *educação de adultos* têm vindo a ser caracterizadas por diversos autores, e quase de modo unânime, como oscilantes ou marginais face a outras áreas ou a outros campos de intervenção pública, mas também é certo que entre 2000 e 2010 se assistiu a uma mudança paradigmática neste campo quer nos princípios orientadores, quer nos modelos preconizados, quer ainda nos modos de intervenção face aos problemas identificados.

Analisar cientificamente e explorar detalhadamente os objetivos definidos, as configurações escolhidas, as dinâmicas geradas, os atores envolvidos, os resultados atingidos e os efeitos desencadeados assumem, pois, uma importância decisiva na concretização das políticas públicas, e conseqüentemente, na sua avaliação e redefinição. Este tem sido, aliás, um âmbito de análise das políticas públicas bastante desenvolvido a partir do campo das ciências sociais – o campo dos estudos de avaliação, nomeadamente, os que se debruçam sobre as dinâmicas ou os impactes das medidas de

política pública, enquadrados frequentemente em sistemas de avaliação externa, alguns deles obrigatórios a partir dos próprios programas de financiamento. Estes sistemas de avaliação externa têm dado um importante contributo para a discussão pública e crítica das políticas e suas medidas de concretização, ao mesmo tempo, que têm permitido a construção teórico-conceptual do próprio campo da avaliação, a consolidação das suas metodologias e instrumentos e o aumento do conhecimento substantivo sobre os diversos campos específicos de intervenção. Áreas como a pobreza, a exclusão social, o emprego, a formação profissional e a educação têm sido objetos privilegiados deste tipo de estudos, o que permite alguma sistematização das intervenções realizadas e dos principais resultados e progressos obtidos.

A dissertação que aqui se apresenta assume neste contexto um conjunto de objetivos e métodos que permite a convergência entre os dispositivos institucionais de avaliação e os processos de conhecimento científico, dedicando-se a um objeto partilhado muitas vezes por estas duas perspetivas de análise: as políticas públicas de qualificação de adultos em Portugal. Confronta-se assim com os seguintes factos: existem vários estudos e sistemas de avaliação das políticas desenvolvidas nesta área; existem também vários autores que têm vindo a analisar o campo da educação e formação de adultos do ponto de vista científico; mas não existe ainda uma análise detalhada das ciências sociais sobre as recentes transformações introduzidas a partir de uma profunda alteração das políticas públicas nesta área. E este é um outro objetivo central desta tese de doutoramento.

Colocar as políticas públicas de qualificação de adultos no centro de uma pesquisa sociológica, recorrendo aos conceitos, teorias, instrumentos e metodologias, desta área científica, de modo a identificar e compreender as dinâmicas que lhe estão subjacentes, as configurações institucionais adotadas, as interações sociais entre os diferentes atores e os efeitos sociais ocorridos é tarefa essencial deste trabalho de investigação.

\*\*\*

Mas porquê esta centralidade atribuída a um objeto de estudo de relativa marginalidade na esfera pública? A fraca visibilidade social do objeto de estudo contrasta com a relevância do problema social, particularmente num país como

Portugal, em que os fracos índices de escolarização da população adulta são um enorme constrangimento ao crescimento económico, ao bem-estar individual e coletivo e ao desenvolvimento e modernização da sociedade e economia portuguesas.

Três décadas e meia de regime democrático em Portugal não foram suficientes para combater o défice estrutural de qualificações que o país apresenta. Este padrão estrutural de qualificações tem duas características que exigem especial atenção das políticas públicas de educação-formação: (i) a elevada taxa de abandono escolar dos jovens que não completam a escolaridade obrigatória; e (ii) a muito significativa proporção de indivíduos com mais de 18 anos de idade, integrados na população ativa, que não completaram o 9º ou o 12º ano de escolaridade nem possuem uma certificação profissional. Estas duas características, com uma forte associação entre si, configuram uma situação geradora de desigualdades sociais, económicas e culturais remetendo estes indivíduos com baixas qualificações, na maioria dos casos, para condições sociais de pobreza e exclusão social, desfavorecimento face ao emprego e às condições de trabalho, menor capacidade de acesso aos bens culturais, à informação e ao conhecimento.

Com efeito, desde 2000, muitos esforços têm vindo a ser desenvolvidos em termos de políticas públicas para que se invertam algumas das tendências observadas nestes indicadores ao longo do tempo. Nos últimos cinco anos, um duplo investimento foi realizado, concentrando as políticas educativas e de formação profissional, simultaneamente, em duas áreas complementares – foco no combate ao abandono e insucesso escolar dos jovens em idade escolar e forte impulso às dinâmicas de educação e formação de adultos – através da criação de respostas de formação e mecanismos pedagógicos inovadores e ajustados às necessidades dos públicos-alvo. É necessário, pois, para melhor compreender como se tem tentado inverter esta situação estrutural do nosso padrão de qualificações, analisar pormenorizadamente as políticas públicas que foram desenhadas para a intervenção neste domínio.

Desde as primeiras iniciativas levadas a cabo no início da década de 70, antecâmara do período de transição para a democracia em Portugal, passando pelos movimentos de educação popular depois da revolução de abril, pela institucionalização e criação dos primeiros organismos públicos com atribuições de intervenção neste domínio e pelo desenvolvimento dos primeiros programas de gestão de fundos comunitários com significativos pacotes financeiros à época para este setor, pela criação



e posterior extinção da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos até à recente evolução no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades (2005-2010), foram realizadas sucessivas tentativas de mobilização dos portugueses para a aprendizagem ao longo da vida e para o aumento dos seus baixos níveis de escolarização e qualificação, de modo a contrariar a persistente e problemática situação da sociedade portuguesa. Como se verá, os resultados atingidos variaram consoante as estratégias definidas e o investimento realizados, mas sempre condicionados pela alternância dos modelos escolhidos pelos sucessivos governos. Deste modo, não foi possível de modo sistemático e sistémico, reduzir de forma significativa a real dimensão do problema de subqualificação da sociedade portuguesa. Este é um elemento decisivo para se conseguir entender a trajetória percorrida por Portugal no domínio das políticas públicas de qualificação de adultos.

No contexto desta pesquisa, importa salientar que as políticas públicas serão convocadas num duplo sentido. Por um lado, num plano teórico-concetual, serão convocadas como *variável dependente* dos quadros sociais e económicos contemporâneos, dando conta das suas evoluções e interdependências com as formas de organização da vida social e das atividades económicas, mas por outro, num plano operativo, serão simultaneamente consideradas como *variável independente*, procurando através da sua definição e concretização explorar as dinâmicas desencadeadas, os resultados atingidos e os efeitos ocorridos na sociedade portuguesa. A problematização do objeto de estudo efetuada deste modo – as políticas públicas de qualificação de adultos em Portugal e seus efeitos sociológicos – enquadra necessariamente as opções metodológicas realizadas, como se dará conta de seguida.

### **Notas metodológicas**

A análise empírica a realizar no contexto desta tese enquadra-se sobretudo na linha dos estudos de natureza quantitativa-extensiva, através da recolha e tratamento de informação estatística, em articulação com estratégias qualitativa-intensivas, como a análise documental ou a observação direta. Trabalhar-se-ão, para este efeito, dados oficiais, recolhidos administrativamente pelo organismo responsável pela coordenação das políticas públicas de educação e formação de jovens e adultos – a Agência Nacional para a Qualificação – através do Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e

Formativa (SIGO)<sup>1</sup>. Será assim possível tratar os dados recolhidos administrativamente relativos ao universo de operadores e formandos envolvidos na Iniciativa Novas Oportunidades – Eixo Adultos e enquadrados pelo Sistema Nacional de Qualificações, no período de 2005 a 2010. Elencam-se entre as fontes documentais analisadas, a legislação regulamentar, os documentos oficiais enquadradores das políticas públicas no período em análise, bem como o conjunto de bibliografia consultada sobre a temática.

Serão igualmente trabalhados enquanto fontes secundárias, dados estatísticos oficiais provenientes de recolhas ou estudos realizados por diversos organismos nacionais e internacionais, como o Instituto Nacional de Estatística, o Eurostat, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), ou os serviços da Comissão Europeia responsáveis pelas áreas da educação, formação e assuntos sociais, entre outros.

Convoca-se também para o trabalho aqui apresentado, um conjunto de informação que resulta de estratégias de observação direta em contexto de intervenção desenvolvidas ao longo de mais de seis anos de trabalho, primeiro como consultora da Direção-Geral de Formação Vocacional do Ministério da Educação e depois como dirigente da Agência Nacional para a Qualificação, I.P., na qual desempenhei desde janeiro de 2008 a dezembro de 2011 as funções de Vice-Presidente. A utilização deste conjunto de informação no contexto de um trabalho de pesquisa científica exige a sua (re)avaliação à luz dos objetivos que presidem a esta tese. Neste sentido esta informação será utilizada mais implicitamente do que explicitamente no decorrer deste trabalho, após o seu reexame à luz da investigação que aqui se desenvolve.

Os registos recolhidos ao longo destes anos são muito diversos. Nalguns casos assumem caráter mais formal, como seja a realização de entrevistas a responsáveis governamentais enquanto avaliadora *ex-ante* do Programa Operacional Potencial Humano, a realização de várias reuniões com responsáveis pelas políticas públicas nesta área, a participação em diversos momentos de trabalho com os agentes da educação-formação, ou mais informalmente através do estabelecimento de conversas informais com diferentes atores-chave ou da observação resultante de visitas aos contextos de educação-formação de adultos.

---

<sup>1</sup> O Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO) é uma base de dados oficial, regulada pelo Despacho n.º 14 019/2007, de 3 de julho, contemplando todas as modalidades de dupla certificação integradas no Sistema Nacional de Qualificações, sendo obrigatório o registo individual dos percursos de qualificação realizados por cada formando e a emissão dos respetivos certificados e diplomas.

A abordagem metodológica em que assenta esta tese permite realizar uma combinação das diferentes técnicas trabalhadas, articulando-as de modo a completar um quadro de material empírico que torna possível uma exploração muito abrangente e aprofundada do objeto em análise, respondendo de modo adequado às questões de partida da investigação, atribuindo consistência à relação entre teoria e empiria, problematizando o objeto sociológico e investigando-o a partir de um conjunto de técnicas coerentemente selecionadas para o efeito.

### **Uma dissertação a cinco tempos**

Concluído o primeiro ciclo de intervenção da Iniciativa Novas Oportunidades e dada a centralidade deste programa governamental para a mudança ocorrida neste campo, entre 2005 e 2010, em Portugal, reveste-se de enorme pertinência e relevância a sua análise. Para tal discutir-se-ão os elementos conceptuais nacionais e europeus que enquadraram essas opções; identificar-se-ão as principais configurações institucionais das políticas públicas de qualificação de adultos desenvolvidas na primeira década do século XXI; apresentar-se-á o Sistema Nacional de Qualificações em Portugal; caracterizar-se-ão as dinâmicas sociais ocorridas ao longo dos últimos cinco anos neste campo, mapeando a sua evolução e principais resultados atingidos no contexto da Iniciativa Novas Oportunidades (2005-2010); e, por fim, convocar-se-ão conceitos e teorias sociológicas para a compreensão e explicação destas intervenções, nomeadamente no que aos seus efeitos sociais diz respeito. Este será o fio condutor do trabalho que aqui se inicia.

Para a sua concretização esta tese estrutura-se em cinco capítulos, com características analíticas e densidades narrativas bastante distintas. É, pois, essencial compreender a coerência interna de cada um dos capítulos, a sequência narrativa que decorre da articulação dos cinco capítulos entre si e a heterogeneidade dos registos que os compõem.

O primeiro capítulo é dedicado essencialmente aos enquadramentos teórico-conceptuais das formas de organização social e económica contemporâneas, destacando o lugar central do conhecimento e das qualificações, e suas implicações na redefinição dos sistemas de educação e formação enquanto pilar de modernização e desenvolvimento das sociedades. Essencialmente pretende-se refletir sobre a alteração

de paradigma a que se tem assistido nos corpos teóricos, nos elementos contextuais e sistémicos que hoje caracterizam as dinâmicas de aprendizagem ao longo da vida enquadradas nas sociedades contemporâneas da informação e do conhecimento e respetivos processos de ensino-aprendizagem.

No segundo capítulo pretende-se realizar o mapeamento das políticas públicas desenvolvidas em Portugal no campo da educação e formação de adultos, descrevendo as suas principais fases e características (analiticamente construídas e suportadas), bem como as diferentes configurações institucionais e modelos de intervenção política em que se basearam, fazendo um especial enfoque no período 2000-2010. Dar conta dos principais contributos teóricos e dos elementos institucionais que enquadraram a formulação e o desenho das medidas de política pública dirigidas à educação e formação de adultos em Portugal ao longo do séc. XX e nesta primeira década do século XXI é o propósito fundamental deste capítulo.

O terceiro capítulo distingue-se dos anteriores no que à sua natureza problematizadora diz respeito. Pretende-se, essencialmente, caracterizar os principais elementos que deram forma às medidas de política pública direcionadas à qualificação de adultos no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades e do Sistema Nacional de Qualificações. Neste contexto, destacar-se-ão os componentes mais significativos do Sistema Nacional de Qualificações, como são exemplo, os instrumentos, as estruturas, e os elementos de garantia da qualidade, avaliação e regulação.

O quarto capítulo dedica-se sobretudo à análise dos resultados obtidos através das dinâmicas geradas no campo da educação e formação de adultos no período de 2005 a 2010. Explorar-se-ão detalhadamente os resultados disponíveis com recurso a fontes de informação distinta e de carácter complementar – quantitativas e qualitativas – e procurar-se-á identificar e analisar as dinâmicas sociais da procura, da oferta e dos processos de qualificação de adultos, identificando algumas das suas características sociológicas. Essa exploração do material empírico culmina com uma análise estatística multivariada (de correspondências múltiplas) que permitirá identificar não só os perfis sociológicos presentes na procura da qualificação de adultos, como também se conseguirá explorar os principais recursos-chave para a definição das trajetórias de qualificação na vida adulta.

No capítulo 5, partir-se-á, em primeiro lugar, de uma perspetiva extensiva-quantitativa analisando um conjunto de indicadores estatísticos de referência nestas

matérias que permitirá a comparação da situação portuguesa face aos restantes países da União Europeia e da OCDE, e assim compreender melhor os elementos contextuais da realidade portuguesa; para que retomando os principais resultados a que se chegou no capítulo anterior os apresentar de forma integrada e avançar analiticamente nas conclusões da pesquisa realizada. Estes avanços analíticos permitirão produzir conhecimento substantivo sobre os efeitos sociais dos processos de qualificação desencadeados por políticas públicas especialmente direcionadas para a elevação dos níveis formais de escolarização das populações adultas. Trata-se do contributo central desta tese para o conhecimento sociológico neste campo, identificando, para tal, quatro tipos de movimentos induzidos pelas políticas de qualificação de adultos – os movimentos *qualificacionais*, os movimentos *educacionais*, os movimentos *inclusivos* e os movimentos *estruturais*.

Por fim, na conclusão retomam-se os principais resultados obtidos e identificam-se as conclusões centrais deste trabalho, expondo os elementos fundamentais que foram sendo discutidos e apresentados ao longo da tese. Serão também expostas as principais linhas de desenvolvimento futuro para as pesquisas nestas áreas, associando-as às perspectivas e níveis de análise aqui adotadas.

\*\*\*

A relação entre a investigação desenvolvida e o desempenho de funções na Agência Nacional para a Qualificação, I.P. merece ainda uma nota de reflexão pessoal. Tratando-se esta tese de um trabalho académico no âmbito de um Programa de Doutoramento em Sociologia não posso deixar de expressar a minha preocupação para com a garantia dos princípios éticos e deontológicos neste campo do saber. Neste contexto, o facto mais significativo está associado essencialmente à garantia do necessário e aturado distanciamento para uma análise isenta e cientificamente fundamentada.

Neste caso em concreto, a proximidade ao objeto de estudo experienciado na primeira pessoa como um ator chave no campo da educação e formação de adultos, trabalhando ao longo do período de realização desta tese como uma das responsáveis pela concretização das políticas públicas aqui analisadas, podendo ser considerado como uma mais-valia para o conhecimento aprofundado das condições de execução e

das dinâmicas geradas pela própria intervenção enquanto gestora pública é também um elemento que comporta um conjunto de riscos associados a essa mesma proximidade. Os objetivos do trabalho aqui apresentado e a sua forma de concretização através da convocação de dispositivos de recolha, tratamento e análise da informação que permitem a objetivação dos fenómenos em análise, garantem um certo equilíbrio entre distanciamento e envolvimento com o objeto e contextos a analisar. Destacaria a utilização de fontes documentais e quantitativas como elementos fundamentais do necessário afastamento face aos agentes envolvidos.

Espero por isso com este trabalho contribuir para que o campo da educação e formação de adultos em Portugal possa vir a ser entendido como um contexto de ação decisivo para as políticas públicas, dado que, por um lado, ao longo dos anos se revestiu por uma permanente evolução no contexto das políticas educativas e de formação profissional, por outro, pelo seu dinamismo em termos de inovação conceptual e operativa, e por outro lado ainda, pelo arrojo e ambição de determinados contextos de política pública que o enquadraram e que poderão ser tidos como referência para países com condições e problemas de desenvolvimento semelhantes. Fornecer elementos que permitam aprofundar e melhorar as intervenções neste campo, bem como ajudar a compreender outras dinâmicas que emergiram e se desenvolveram na sociedade portuguesa em torno dos sistemas de qualificação de adultos são objetivos para os quais este trabalho gostaria igualmente de contribuir.

Esta é, pois, uma investigação conduzida e desenvolvida sempre em *planos partilhados*. Partilhado entre a intervenção e a pesquisa, entre o envolvimento e o distanciamento, entre a ação e a análise, entre a emoção do discurso individual de cada adulto certificado e a frieza da análise científica dos indicadores estatísticos, entre o trabalho no organismo público responsável pela concretização das políticas (a ANQ) e a relação profissional com a universidade e a investigação (o ISCTE-IUL e o CIES-IUL), entre a discussão de ideias com os melhores especialistas do contexto nacional no campo da educação e formação de adultos e as esferas internacionais de partilha do conhecimento, europeias ou mundiais.

Cabe aqui ainda o devido agradecimento ao conjunto de instituições que tornaram este trabalho possível. Em primeiro lugar, ao ISCTE-IUL, a instituição universitária que me formou como socióloga e que enquadra o meu trabalho enquanto investigadora desde 1997, através do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, e

à qual se deve boa parte do meu percurso pessoal e profissional; em segundo lugar, à Fundação para a Ciência e a Tecnologia pelo apoio financeiro concedido através de uma bolsa de doutoramento possibilitando assim a frequência do Programa de Doutoramento em Sociologia; e em terceiro lugar à Agência Nacional para a Qualificação, I.P. pela inolvidável experiência de ter participado enquanto dirigente no processo de construção de um organismo público que ajudou a transformar a sociedade portuguesa, mas também pelo fornecimento da informação empírica necessária à concretização desta investigação.

A orientação científica e académica do trabalho desenvolvidos pelo Professor Doutor António Firmino da Costa merecem um profundo e reconhecido agradecimento, destacando a sua competência técnico-científica, a sua sabedoria e conhecimentos, e a sua amizade e solidariedade, elementos que foram sempre acompanhando a concretização desta tese.

Por fim, neste contexto de partilha, não poderia deixar de referir a (*tentativa de*) conciliação entre o trabalho, a família e o estudo. A assunção de responsabilidades profissionais acrescidas, o quotidiano da conjugalidade e da maternidade, ambas concretizadas no mesmo período de tempo desta tese, e por último, a permanente necessidade de continuar a aprender e a desenvolver-me pessoal e profissionalmente fazem parte do contexto de realização deste trabalho, ilustrando assim o que significa a qualificação na vida adulta, suas exigências e responsabilidades. Partilho por isso com todos os portugueses que na idade adulta regressaram aos estudos, esta tese, reconhecendo o seu esforço e a seriedade colocada nos processos de ensino-aprendizagem realizados.





## CAPÍTULO 1. CONHECIMENTO, APRENDIZAGEM E QUALIFICAÇÃO DE ADULTOS

Aprender é uma atividade inata dos seres humanos. Todos os indivíduos aprenderam ao longo da história da humanidade. Fizeram-no e fazem-no, porém, de modo muito diverso, nas mais variadas situações e contextos e ao longo das diferentes fases do ciclo de vida. Neste sentido, os processos de aprendizagem têm vindo a complexificar-se à medida que os contextos, os suportes e as dinâmicas de aprender se diversificaram e se intensificaram como resultado da mudança social, económica e tecnológica.

Com efeito, embora os processos de aprendizagem individual possam ser considerados como universais se tivermos como referente a capacidade humana de aprender, há uma imensa diversidade de elementos que condiciona a forma como esses processos se concretizam coletivamente, em função dos contextos culturais e políticos em que as pessoas se inserem e das condições sociais e económicas em que vivem. Elementos de ordem cognitiva, por um lado, configuram diferentes modos de efetivar as aprendizagens; elementos de ordem antropológica, por outro, evidenciam as questões culturais relacionadas com os processos de aprendizagem; e elementos de ordem política, sociológica e económica, por outro lado ainda, condicionam as formas e sistemas de aprendizagem, representando variáveis fundamentais para a problematização e compreensão deste fenómeno. É, por isso, importante entender se o que se aprende num determinado momento sociohistórico, ou num determinado contexto sociocultural, depende ou não da forma de organização da vida em sociedade desses grupos sociais. Como se aprende (ou pode aprender) num dado contexto social e político, e a partir de que elementos se estruturam os sistemas e os modelos educativos e pedagógicos? De que modo são os processos de ensino-aprendizagem condicionados pela evolução social, económica ou tecnológica? E de que forma se têm vindo a comportar estes elementos, quer de forma isolada, quer de forma articulada, ao longo das últimas décadas?

As transformações sociais ocorridas nos últimos dois séculos devido às mudanças nas formas das relações de trabalho e de organização da produção decorrentes da industrialização provocaram profundas alterações nos sistemas e modos de escolarização das populações. Para além de se terem verificado transformações nos destinatários dos processos de escolarização, também se modificaram as práticas

pedagógicas, os contextos e métodos de ensino e, por consequência, os sistemas educativos na sua globalidade. O papel da *escola*, as formas de *escola* e os beneficiários da *escola* sofreram variadíssimas e importantes evoluções ao longo da história, como se sabe, mas as rápidas mudanças sociais e económicas, em particular, das últimas quatro décadas têm agido como impulsionadores acelerados da evolução dos sistemas e processos de escolarização. Compreender essa evolução e suas relações com as outras esferas da vida em sociedade é um tópico essencial de problematização para a tese que aqui se apresenta.

As relações imbricadas entre os processos de transformação económica e os processos de transformação social constituíram-se desde sempre como objeto privilegiado das reflexões teóricas da sociologia, tentando compreender a sua evolução, seus principais elementos constituintes e dinâmicas associadas. Neste contexto, a evolução dos sistemas educativos e dos processos de ensino-aprendizagem fazem parte de um conjunto amplo de dimensões possíveis a analisar pelas ciências sociais, e especialmente, pela sociologia. Ora, é exatamente a interligação entre esses diferentes elementos que se pretende dar conta neste capítulo. De que modo e em que medida os processos de transformação social e económica verificados afetaram as políticas públicas educativas e os respetivos modelos e processos de ensino-aprendizagem? Eis a questão central a que se pretende dar resposta neste capítulo.

### **1.1. Sociedade, economia e conhecimento**

A evolução das formas de organização social nas últimas quatro décadas tem sido analisada teoricamente por um conjunto muito relevante de autores. Uns destacam os elementos fundamentais de relação entre a dimensão económica e a dimensão social, outros salientam as relações de poder estabelecidas entre os diferentes atores e suas formas de legitimação ou de conflito social, outros ainda tentam compreender os impactos das tecnologias de informação e comunicação na sociedade, na economia e na cultura. Veja-se, pois, as diversas propostas que têm vindo a surgir no campo sociológico e no campo económico para que depois se possam interligar estas proposições com outras que interpretam e tentam compreender os fenómenos educativos e os que estão relacionados com os processos de ensino-aprendizagem, tendo em conta estas transformações socioeconómicas.

### *Em que sociedades vivemos?*

As propostas teóricas mais relevantes da década de 70 para a compreensão das sociedades e do tema em análise foram concebidas por Daniel Bell (1974; 1979) e Alain Touraine (1969). A preocupação interpretativa central era a de compreender a emergência de uma nova forma de organização social que se vinha a constituir desde o pós-guerra, derivada do processo de progressiva desindustrialização das economias avançadas. Por mais de um século, as sociedades estruturaram-se a partir de um modelo de desenvolvimento económico baseado na economia industrial, tendo as décadas de 60 e 70 visto despontar nos países mais desenvolvidos, modos de organização do trabalho e das relações de produção que se começavam a distanciar lentamente do modelo produtivo de mão de obra intensiva. Esse modelo em que tinha assentado, até ao momento, o crescimento económico e o desenvolvimento social tendia a esgotar-se e novas formas de relação entre as condições sociais, os fatores e os meios de produção começavam a emergir. Para Daniel Bell (1974), o advento do que designou por *sociedade pós-industrial* provocou uma reflexão problematizadora sobre o modo como as relações de trabalho estruturavam determinadamente os modos de relação social entre as pessoas, entre as pessoas e as instituições e entre instituições entre si.

Como a própria designação indica e o prefixo temporal (*pós*) assinala, a organização social que emergia foi definida por referência ao modelo anterior. Era algo novo que estava a surgir, mas concebida em função da configuração social ainda determinada pela estruturação do modelo económico prévio – a sociedade industrial. A incapacidade de conceber uma classificação específica para este novo modelo social mostra bem os passos iniciáticos desta proposta analítica. Mais adiante, como se verá, a possibilidade de atribuir um *nome* a este novo modelo de organização social ganha forma entre autores mais contemporâneos, tal como tinha sido possível fazê-lo ao se distinguir conceptualmente as *sociedades industriais* das *sociedades agrárias*.

Identificar as características distintivas deste novo modelo de sociedade constituiu-se tarefa central das obras acima citadas. Para Daniel Bell, a principal característica a destacar foi a emergência do *setor terciário* nas economias e o seu crescente peso no PIB e no emprego dos países desenvolvidos. Assistia-se, pois, ao início do que muitos acabaram por designar como o processo de *terciarização da economia*. De uma sociedade agrária tinha-se evoluído para uma sociedade de base industrial e assistia-se agora a uma nova metamorfose social e económica, ainda sem

contornos muito claros, nem categorizações muito precisas. Contudo, dois aspetos fortíssimos emergiam neste contexto – a centralidade do *conhecimento* como fator de sustentação dos processos produtivos; e o predomínio da *informação* como a sua principal tecnologia. O conhecimento passa a ser valorizado nas organizações e nas sociedades de uma forma como até aí nunca tinha sido possível. Não um conhecimento qualquer, mas sim, o conhecimento teórico, codificado em sistemas abstratos de símbolos, enquanto recurso estratégico e fonte de inovação.

Algumas críticas são dirigidas a esta formulação teórica. Em primeiro lugar, e alguns anos mais tarde, David Lyon chama a atenção para o papel dos novos atores sociais e a sua função enquanto agentes de luta e conflito social (Lyon, 1992), complementando a posição teórica de Alain Touraine (1984) que destacava outros elementos da ordem social, que escapam à problematização desenvolvida por Daniel Bell, como são os *novos movimentos sociais* que começam a surgir no contexto do que designa por *sociedade programada*.

Em segundo lugar, e como fonte de maior crítica Nico Stehr (1994), um dos autores a utilizar a conceptualização de *sociedade do conhecimento* chama a atenção precisamente para o facto de Bell não descodificar o seu ‘princípio axial’ fundamental – o conhecimento – entendendo-o apenas como um elemento que faz parte da nova paisagem social e económica, mas não discutindo as suas componentes nem as suas implicações nessa nova organização. A proposta teórica de Stehr assenta na ideia de que o conhecimento científico está cada vez mais impregnado nas sociedades desenvolvidas e que esse conhecimento é frequentemente utilizado como um recurso para a ação individual e coletiva, configurando novas formas de relação e hierarquização social.

E, por último, Manuel Castells (2002, 2003a, 2003b) com a sua trilogia *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, ao mesmo tempo, que abre uma nova conceptualização teórica sobre os modos contemporâneos de organização social e económica (a ela voltaremos mais adiante), considera que existe nos modelos analíticos anteriores uma uniformização excessiva, apontando apenas um único modelo, e não tendo em conta a diversidade de modelos sociais, económicos e culturais que coexistem na contemporaneidade.

Em suma, as propostas teóricas apresentadas tentam analisar os modos de transição de um modelo de sociedade assente numa economia industrial para uma nova forma de organização baseada em elementos profundamente distintos das anteriores, de

entre os quais destacaria o conhecimento, a informação, os serviços e as tecnologias de informação e comunicação baseadas na microeletrônica. Estas características enunciam uma sociedade organizada de forma muito mais pluridimensional, horizontal e participada que se constitui a partir de três processos em curso: (i) a descoberta e difusão de novas tecnologias; (ii) a necessidade de reconversão industrial; e (iii) o aparecimento de novos movimentos sociais e culturais. Castells designará esta sociedade como a *sociedade em rede* (Castells, 2005), a qual se define por uma muito maior intersticialidade, sem hierarquias fixas e conectada por uma nova tecnologia de informação e comunicação que prefigura a maior mudança vivida à escala global desde a 2ª Guerra Mundial – o aparecimento da *internet* no contexto global.

Já David Lyon e Alvin Toffler tinham esboçado propostas de interpretação desta nova realidade. Para Lyon (1992) estar-se-ia perante a emergência de uma *sociedade da informação* prefigurando uma nova época baseada em sistemas muito poderosos de armazenamento e processamento de dados conjugados com dispositivos de comunicação muito rápidos, capazes de ligar permanentemente, e em linha (*just in time* e *on line*), cada um dos indivíduos, localizados em qualquer parte do mundo, graças às tecnologias da informática e das telecomunicações em plena expansão e inovação contínua. Para Toffler (1980) a designada *sociedade de terceira vaga*, como uma sociedade baseada na informação, consistia na sua principal proposta teórica de compreensão do papel das tecnologias de informação e comunicação nas sociedades desenvolvidas.

Na verdade, assistiu-se nas últimas quatro décadas a uma evolução e progresso sem paralelo nas sociedades desenvolvidas, quer em termos de configurações sociais, económicas e tecnológicas, e elementos associados, quer em termos da rapidez com que se desencadearam essas transformações, quer ainda pela descoberta de tecnologias inovadoras que foram incorporadas na vida individual e coletiva. As fontes de produtividade alteraram-se profundamente acompanhando as transições sociais e económicas plasmadas no modo de organização do trabalho e das relações de produção.

#### *Em que economias trabalhamos?*

Na perspetiva da ciência económica a leitura que se faz das alterações no mundo do trabalho e nas relações de produção traduz-se na identificação de um novo quadro económico – o das *economias baseadas no conhecimento* – assumindo esta ideia uma

consensualidade inédita quanto à centralidade de um novo elemento de base nos processos de organização produtiva. Tal como outras mercadorias, o *conhecimento* transformou-se num bem objetivável, durável, transacionável, partilhável e inesgotável, assumindo a linha do que Alvin Toffler já vinha a defender na sua proposta considerando-o como elemento essencial para a mudança social verificada (1991: 78). É por isso entendido como um recurso económico que pode ser produzido, trocado e armazenado. Mas há contudo, uma significativa diferença entre este *novo recurso económico* e os anteriores – o conhecimento sendo *imaterial*, pode por isso ser *partilhado* de forma inesgotável e transacionado num horizonte ilimitado de sustentabilidade. Possuindo o conhecimento este tipo de características pode-se partilhar incessantemente e com um número infinito de atores, não se comportando como outros recursos concorrenciais. Na perspetiva de Peter Drucker (1993) o conhecimento é mesmo o *recurso económico básico* no quadro da contemporaneidade.

Mais recentemente a discussão central passa também pelo aparecimento e difusão de novas tecnologias de informação e comunicação e o seu peso na economia (Caraça, 1993, 2003), não só como aspetos centrais para a compreensão do papel do conhecimento nas economias modernas (Soete, 2000) mas também pelas possibilidades que acarretam em termos de acesso e rapidez nos processos de partilha deste recurso.

Um outro aspeto a salientar nas interpretações económicas do quadro económico do pós-Guerra prende-se com o facto de se destacar cada vez mais os *recursos humanos* como fatores fundamentais para os processos produtivos. Não apenas pela força de trabalho que representam como nas mais clássicas teorias marxistas, mas agora também por se postular que é nas pessoas que o conhecimento reside e são estas que o podem partilhar entre si, ainda que o armazenamento da informação produzida passe cada vez mais por potentes sistemas tecnológicos.

Três grandes teorias dominaram os estudos e a ciência económica desde a segunda grande guerra. A primeira é a *teoria neoclássica do crescimento*. A segunda surge em alternativa à primeira, designada por *teoria do capital humano*. E a terceira é a *teoria do crescimento endógeno*. Estas correntes de pensamento económico configurar-se-ão como decisivas para a compreensão da evolução dos quadros económicos e sociais, e dos seus elementos constitutivos fundamentais.

Em 1956, Robert Solow propõe um quadro de interpretação económico em que o capital humano é considerado como um *bem de investimento* semelhante a outros em

que os agentes económicos têm de investir no contexto das atividades produtivas. A principal premissa desta proposta tem a ver com o facto do capital humano ser considerado como um fator exógeno ao crescimento económico. Este dá-se por etapas impulsionado por fortes investimentos em fatores externos (incluindo o capital humano) que conduzem à saturação da taxa de crescimento e à necessidade de nova etapa de investimento que conduzirá inevitavelmente a nova estagnação.

Em contraste, a clássica *teoria do capital humano* traz novos elementos explicativos e de problematização das alterações económicas experienciadas na segunda metade do século XX (Becker, 1964; Schultz, 1963; Mincer, 1974). A tese defendida é igualmente a de que o crescimento económico depende de um conjunto de fatores entre os quais se encontra o capital humano. Contudo, é neste quadro salientada, pela primeira vez, a relação entre o investimento individual na educação, a distribuição de rendimentos e o crescimento da produtividade dos países, iniciando-se aqui um período de fortíssima atenção sobre os sistemas educativos, seus desempenhos, resultados alcançados e configurações instaladas. A economia dos países e a sua competitividade e produtividade passam agora a ter uma espécie de *indexação* ao desempenho dos sistemas educativos e dos seus agentes (professores e alunos) colocando uma pressão ímpar sobre o seu funcionamento. Mas há também um cada vez maior reconhecimento e incorporação nos modelos económicos do carácter decisivo dos recursos humanos e suas características no desenvolvimento social, no crescimento da economia e na geração da riqueza (Landes, 2003).

Ainda na década de 80, são propostos os modelos teóricos de crescimento endógeno, nos quais o capital humano e o progresso tecnológico são entendidos como variáveis internas (e não externas como nos anteriores), na tentativa de explicar a variação das taxas de crescimento da produtividade económica dos países. Constituem-se como teorias que atribuem uma muito maior importância ao papel do capital humano, destacando as diferenças entre a acumulação das variáveis conhecimento e competências, e as outras que também fazem variar a produtividade e o crescimento, como a acumulação do capital físico. Neste modelo o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e a sua acumulação variam em linhas proporcionalmente progressivas e cumulativas em função do conhecimento das pessoas e da sua capacidade de inovação. Defendem por isso a tese de que um país é tanto mais rico quanto o investimento em capital humano for maior, resultando a acumulação de riqueza deste ciclo virtuoso de

investimento em conhecimento e crescimento económico contínuo, refletido em retornos constantes<sup>2</sup>.

As críticas mais frequentemente apontadas às teorias económicas que destacam o capital humano e o conhecimento como variáveis determinantes para o crescimento económico baseiam-se no facto destas serem incapazes de assumir as condições sociais de existência e as suas implicações nos percursos e resultados escolares (Alves, 2003a). A ideia de que todas as pessoas podem ter um mesmo nível de investimento e desempenho escolar (mesmo que reconhecido o esforço das políticas educativas e das escolas públicas para a democratização do acesso e do sucesso educativo) configura uma leitura muito limitada das variáveis que influenciam os processos de escolarização. As teorias da reprodução social (Bourdieu, 1979; 1980a, 1980b; Bourdieu e Passeron, 1970) colocam assim a tónica num conjunto de fatores que são assumidamente *invisíveis* para os economistas. Outros autores como Jack Wiseman (1965) lançam também o debate teórico sobre a completa ausência nesta proposta dos valores humanistas da educação, iniciando assim uma contraposição dicotómica entre os que conceptualizam as questões educativas enquadradas num *paradigma humanista ou emancipatório* e os que veem somente as variáveis qualificacionais como recurso para a economia e o crescimento da riqueza dos países (*paradigma economicista ou funcionalista*). Estes serão quadros de interpretação adotados em muitas análises realizadas sobre o papel e funções da educação e da formação nas sociedades contemporâneas (Dehmel, 2006).

Na verdade, estes diferentes modelos sociais e económicos não são configurações estanques e independentes entre si. Pelo contrário, as sociedades contemporâneas acumulam diferentes elementos constitutivos dos distintos modelos teóricos aqui apresentados. É, pois, possível encontrar países e sociedades em que coexistem estas diferentes formas de organização social e modos de produção, apresentando, para o efeito, proporções distintas dos vários elementos consoante os respetivos estádios de desenvolvimento. Esta coexistência dos vários elementos provenientes de modelos distintos confere uma complexidade e uma multidimensionalidade às sociedades contemporâneas que as demarca de quaisquer

---

<sup>2</sup> No início do século XXI, os modelos económicos de Hanushek e Kimko (2000) e Barro (2001) introduzem a noção de *níveis* na análise do capital humano e demonstram empiricamente as suas relações com as taxas de crescimento económico.



outros modelos anteriores. Adiciona-se complexidade e diversidade, mas não existe total substituição de uns modelos por outros.

A figura seguinte pretende categorizar os diferentes quadros constitutivos da ordem social e económica, discutidos até ao momento, e sua evolução:

**Figura 1.1. Tipificação das sociedades, segundo seis dimensões principais**

<b>Tipos</b>	<i>Sociedades agrárias</i>	<i>Sociedades industriais</i>	<i>Sociedades em rede</i>
<b>Dimensões</b>			
Setores económicos predominantes	Primário	Secundário	Terciário
Modos de organização do trabalho e das relações de produção	Modelos artesanais de produção	Modelos industriais de produção	Modelos de prestação e desenvolvimento de serviços
	Trabalho-intensivas	Capital-intensivas	Conhecimento-intensivas
Fontes de produtividade	Trabalho individual	Energias fósseis e Capital	Conhecimento e Inovação
Principal tecnologia	Força de trabalho	Processos de gestão de produção em larga escala	Tecnologias de informação e comunicação (em particular, a internet)
	Natureza	Maquinaria e tecnologias industriais	Capital financeiro
Alcance	Local	Nacional ou Regional	Global
Estruturas de relação	Indivíduo-indivíduo	Indivíduo-Organização	Em rede ( <i>todos para todos</i> )

No modelo que Manuel Castells designou por sociedade em rede há a destacar o facto da informação e do conhecimento surgirem profundamente interligadas, e deste último se realimentar cumulativamente num ciclo de produção de conhecimento e de inovação que permite a evolução contínua das economias e respetivas sociedades. Para tal, os recursos humanos qualificados e os sistemas educativos são entendidos como pré-requisitos deste modelo de desenvolvimento e base para a organização do sistema produtivo. A produtividade é gerada essencialmente pela utilização das tecnologias de informação e comunicação e pelo conhecimento necessário para o seu desenvolvimento. Está-se perante a *nova estrutura social da era da informação* (Castells, 2002; 2005).

Referências mais recentes da área económica avançam igualmente com modelos interpretativos sobre as questões da aprendizagem e do conhecimento nos quadros atuais de organização social, de entre as quais destacaria as que evidenciam a capacidade de aprender como elemento fundamental no desempenho individual dos trabalhadores (Lundvall, 2001) e a capacidade de *aprender a aprender* como competência-chave nas economias modernas, entendidas como, de aprendizagem

(Schienstock, 2001). Inicia-se, neste contexto, uma discussão em torno dos elementos fundamentais para o desenvolvimento da aprendizagem e, mais ainda, da aprendizagem contínua.

É, pois, neste contexto que a discussão sobre as *capacidades* mais valorizadas nas pessoas pelos processos de produção e pelos contextos económicos contemporâneos emerge. Quem aprende mais e como se pode aprender mais? Como se pode estimular a aprendizagem contínua dos trabalhadores? Que peso têm esses processos de formação e de aprendizagem na produtividade e na competitividade das organizações e dos países? Qual o valor das qualificações para lidar com as mudanças sociais e tecnológicas? Eis um conjunto de questões centrais para o desenvolvimento dos sistemas educativos e de formação. O conceito de *competências*<sup>3</sup> começa a ser um dos mais debatidos e a ganhar uma centralidade inquestionável, quer nas formas de organização e gestão das instituições e empresas, quer na reflexão técnico-científica sobre os sistemas de educação-formação, quer ainda nos processos de ensino-aprendizagem. Sobre ele nos debruçaremos mais adiante.

Assumindo as qualificações e o conhecimento um papel de destaque nesta nova ordem estrutural torna-se imperativo compreender o desenvolvimento dos mecanismos de aquisição e transmissão do conhecimento e da informação de uma dada sociedade, ou seja, analisar as transições ocorridas nos modelos e sistemas educacionais para acompanhar e responder a estas mudanças sociais e económicas. É isso que se pretende fazer de seguida.

## **1.2. Sistemas educativos e problemas sociológicos**

As escolas e outras entidades responsáveis pela educação e formação das crianças e jovens nas sociedades ocidentais estruturaram-se, desde o século XIX, a partir de pressupostos e de dinâmicas de reprodução cultural e social. As escolas foram criadas para transmitir saberes culturais, linguísticos, histórico-geográficos, técnico-científicos, a par com valores sociais e civilizacionais, enquadrados nos diferentes momentos e contextos sociohistóricos. Este modelo tradicional de escola instalou-se e consolidou-se na generalidade das sociedades ocidentais e na maioria dos casos foi cumprindo os objetivos para os quais tinha sido criado, designadamente porque as

---

<sup>3</sup> A este respeito consultar Patrícia Ávila (2007, 2008, 2010).

condições e os contextos de existência das pessoas requeriam menos conhecimentos, tinham menos fluxos e suportes informacionais e solicitavam menores capacidades de autonomia, criatividade e reflexividade.

Porém, o desenvolvimento das sociedades e das economias, e os processos de democratização muitas vezes a ele associados, definiram contextos cada vez mais complexos, instáveis e multidimensionais, exigindo competências mais avançadas aos cidadãos e às instituições integradas nas sociedades em rede e informacionais com base no conhecimento (Castells, 2005). Aos sistemas de educação e formação, por seu lado, foi-lhes exigido uma enorme capacidade de atualização e adaptação, deparando-se com novas realidades e desafios acrescidos.

Um dos desafios colocados à escola a partir desta dinâmica de progresso nas formas de organização social e económica foi o de incluir todos os cidadãos (promoção da igualdade de oportunidades através do acesso à escola) e, de seguida, trabalhar os processos de ensino-aprendizagem para que a igualdade de oportunidades no sucesso educativo fosse, igualmente, a finalidade última da sua intervenção. Este desafio gerou, desde sempre e nos mais variados meios, grande controvérsia. A *escola* tem mesmo de ser para todos? É possível que todos os alunos acedam ao sucesso escolar? Como pode a escola organizar-se nesse sentido, se viveu e se estruturou (bem! diriam alguns) para funcionar como uma escola seletiva, em que apenas uma minoria conseguia ser bem sucedida? E mais ainda, é possível garantir que os resultados atingidos por uma maioria sejam da mesma *qualidade* do que os que uma pequena minoria conseguia alcançar? Perguntas que continuam presentes, atualmente, nos debates sobre os sistemas de educação e formação.

Um desafio de natureza diferente foi também colocado aos sistemas educativos quando em determinados países, a uma grande parte da sua população lhe foi vedada a possibilidade de frequência escolar e/ou não atingiram nas idades respetivas os graus de ensino ou de formação considerados mínimos e obrigatórios no contexto da sociedade da informação e da economia do conhecimento. Construir uma *escola* em que a população adulta possa efetivamente a ela regressar quando quiser; as suas condições sociais e individuais assim o permitirem; ou quando lhes for exigido esse retorno por questões profissionais ou sociais, é um desafio central para muitos países do mundo, com graus e dimensões de preocupação diferentes, mas também uma realidade já bem presente e trabalhada em muitos outros. O que sabemos até ao momento é que o campo

da educação e formação se desenvolveu exatamente porque a generalização nos países desenvolvidos do acesso à escolaridade criou um conjunto de novas necessidades e de novos problemas, mas também possibilitou novas dimensões de intervenção. A evolução realizada pautou-se por dois movimentos sincrónicos. Esses movimentos foram: o de sucessivo *alargamento e democratização* da procura; e o de forte *diversificação e integração* da oferta. Movimentos que trouxeram a possibilidade de não só considerar a diversidade dos contextos de aprendizagem e de vida, mas também a sua continuidade ao longo do tempo e dos ciclos de vida das pessoas. Aprender e educar ao longo e em todos os contextos de vida é hoje uma premissa para a intervenção no campo da educação e formação.

Mas como se chegou a este ponto? Que alterações foram ocorrendo? Que relações se estabelecem com as transformações económicas e sociais discutidas anteriormente?

#### *Um olhar sobre a sociedade a partir da educação*

As propostas teóricas têm vindo a destacar três aspetos essenciais para a compreensão da evolução dos sistemas de educação e formação. Um primeiro aspeto tem a ver com o lugar central ocupado pela educação nas sociedades do pós-guerra, decorrente das alterações económicas e do período de prosperidade que se vivia, em que a procura de trabalhadores qualificados tinha de ser provida pelos sistemas educativos e formativos. Um segundo aspeto a salientar está relacionado com o facto das etapas de estudo e de trabalho se organizarem nas sociedades avançadas de modo articulado, entrecruzado e, muitas vezes até, sobreposto, abandonando assim a ideia de se constituírem como tempos estanques, sequenciais e devidamente limitados em fases específicas do ciclo de vida. Um terceiro aspeto assinala a necessidade de aprendizagem permanente e ao longo de toda a vida de modo a responder à mudança acelerada dos contextos sociais e económicos e das ferramentas tecnológicas presentes nas sociedades contemporâneas.

Estes três elementos representam bem a necessidade de transformação dos sistemas escolares, dado o nível e grau de transformação experienciado pelos indivíduos e pelas instituições sociais. Mariano Fernández Enguita (2001, 2007) na sua obra *Educação e Transformação Social* identifica claramente três diferentes fases que

caracterizam bem, a meu ver, os tipos de mudança ocorridos nas instituições sociais e escolares. São elas:

- a *mudança suprageneracional*, característica das sociedades pré-industriais, lenta e impercetível entre as gerações, na qual a transmissão dos conhecimentos ocorria no contexto familiar, e em que a reprodução social e cultural se dava como se se tratasse da *ordem natural das coisas*. Corresponde este estágio ao que define como a *sociedade sem escolas*, e onde o saber e o conhecimento estão, por isso, desinstitucionalizados. As famílias transmitem entre os seus membros o saber considerado como necessário;

- a *mudança intergeracional*, é um tipo de transformação que passa a ser sentida fortemente de uma geração para a outra, refletindo-se na existência de uma enorme centralidade da instituição *escola*, cuja função não é dispensável. Pelo contrário, há um certo entendimento da indispensabilidade da escola nas sociedades industriais, provocando assim um período de reificação institucional que o autor designa por *época dourada da instituição escolar*. As famílias são ultrapassadas pelas escolas que *produzem* conhecimento e saber, transmitindo-o num processo organizado para o efeito, massificado e controlado social e culturalmente;

- a *mudança intrageracional*, define-se por ser perceptível dentro de uma mesma geração, o que possibilita a coexistência de vários mundos simultâneos num mesmo momento geracional, exigindo formação permanente aos indivíduos. As instituições escolares são colocadas em concorrência com múltiplos contextos, formas e suportes de aprendizagem, desembocando no que se pode caracterizar, segundo o autor, num período de *crise do sistema educativo*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para Mariano Fdez. Enguita, a escola depara-se hoje com vários problemas de desajustamento face ao contexto social e económico, tentando permanentemente encontrar soluções que respondam melhor às necessidades atuais. Para o efeito, numa conferência proferida em Lisboa, a 1 de fevereiro de 2011, dedicada ao ensino profissional, utilizou como metáfora a ideia de que as escolas têm hoje *salas de aula de Gutenberg*, quando o contexto social é o da *Galáxia Internet*. Este é o tipo de desfasamento que ilustra a crise do sistema educativo face às transformações sociais e económicas verificadas.

É curioso pensar que em nenhum outro tempo histórico se deu tanta atenção ao conhecimento, à aprendizagem e aos sistemas educativos, se teve tantos alunos nas escolas, se investiu tanto nas instituições escolares, e, paradoxalmente, alguns autores afirmam que este é também o período em que se vive a maior crise desta instituição. Não se vislumbrando a hipótese das sociedades contemporâneas se organizarem a partir da inexistência de escolas ou de sistemas educativos, existe atualmente um enorme desafio de adaptação que é colocado às escolas, aos agentes educativos e aos decisores políticos nesta área. Sendo os atuais contextos sociais predominantemente educativos, as escolas terão de trilhar um caminho de ajustamento às necessidades individuais e coletivas que resulte numa maior valorização, legitimação e afirmação social<sup>5</sup>. Mais do que afirmar a *crise da escola* importa compreender os seus fatores de desajustamento social e económico, e procurar contrariá-los com novas formas de adaptação da instituição escolar às chamadas *sociedades educativas, da aprendizagem ou do conhecimento*.

Na perspetiva de Roberto Carneiro (2000; 2007) estas novas formas de adaptação passam num primeiro momento por uma alteração radical do modelo dominante da modernidade educativa, substituindo o modelo de *educação como indústria* para o de *educação como serviço*. E, para além disso, sempre entendido como um serviço de proximidade que permita no diálogo com a comunidade (na esteira das obras de Paulo Freire) descobrir o caminho de aprendizagem a trilhar por cada pessoa. Propõe por isso que o serviço público de educação deixe de ser “*um serviço uniforme de escolarização*”, já que “*as soluções robustas são desburocratizadas, que a pluralidade de respostas locais é a única garantia de respeito pela dignidade humana, e que a pessoa – cada pessoa – é o autêntico sujeito do seu destino*”. E salienta “*A educação como serviço é uma educação ao serviço da integridade das pessoas e das comunidades, bem como da sustentação dos valores da civilização que lhes conferem perenidade*” (Carneiro, 2007: 149-151).

É o reafirmar da proposta de *sociedade educativa*, onde é constante a partilha do conhecimento e a aprendizagem ao longo da vida (Lindley, 2000; Carneiro, 2001). E

---

<sup>5</sup> Para alguns autores as instituições escolares passaram de uma *escola das certezas* para uma *escola das incertezas*, exigindo-se por este motivo um esforço de adaptação e reequacionamento do seu papel, das suas funções e das suas dinâmicas (Alves e Canário, 2004). Consultar também a este respeito o relatório do Debate Nacional sobre Educação, coordenador por Joaquim Azevedo (2007), o qual ilustra para o caso português este tipo de discussão sobre a crise da escola e do sistema educativo.

onde se combinam as diferentes dimensões de aprendizagem – económica, social, cultural e de cidadania – integrando saberes, capacidades e atitudes que se associam a um movimento designado como *novo humanismo*, em que a educação surge *novamente* com a finalidade última do desenvolvimento individual e coletivo, e não apenas em estreita relação com o crescimento económico.

Todas estas conceptualizações propõem, como se vê, novas formas de adaptação da instituição escolar aos *ventos de mudança* que cruzam os horizontes sociais e económicos contemporâneos. A ênfase colocada nos mecanismos de aprendizagem ao longo da vida, considerando os contextos formais, informais ou não formais decorre destas configurações sociais que exigem aos sistemas de educação e formação novas respostas e novas soluções. Peter Jarvis (1992) define esta imposição de uma nova ordem institucional escolar como a resposta à infraestrutura económica dominante. A *sociedade da aprendizagem* é para este autor a *superestrutura* que responde a esta imposição, institucionalizando a aprendizagem (seus processos e conteúdos) em sistemas de educação e formação.

Independentemente da designação, o que se conclui a partir destes quadros interpretativos da realidade social e educativa é o facto de a sociedade contemporânea se caracterizar por uma capacidade de mudança que configura os sistemas educativos, sendo ao mesmo tempo configurada pelas alterações económicas globais. Olhe-se, portanto, agora de modo inverso.

#### *Um olhar sobre a educação a partir da sociologia*

A sociologia dedicou desde os seus fundadores especial atenção aos dispositivos de educação existentes nas sociedades, analisando as suas dinâmicas de organização e evolução, configurações dominantes e resultados associados. Existe, aliás, como se sabe, um campo específico dedicado aos objetos de estudo sociológicos nesta área – a sociologia da educação. Autores clássicos como Émile Durkheim iniciaram as teorizações e pesquisas empíricas sobre o fenómeno escolar. Reflexo, porventura, do menor destaque dos sistemas de educação até aí, as obras de Karl Mark ou Max Weber centraram a sua atenção no funcionamento geral da sociedade. A Durkheim se deve o pioneirismo na estruturação da relação entre sociologia e educação (Durkheim, 1982, 2001), tendo conseguido contribuir de modo decisivo para categorizar o sistema educativo como objeto de análise autónomo e a possibilidade de entender a educação

como fenómeno social, capaz de ser descrito, analisado e explicado sociologicamente. É nesta evolução que se afirma a disciplina da sociologia face à psicologia, nomeadamente no que se refere ao estudo dos fenómenos educativos, não dispensando, porém, a colaboração entre estas duas áreas científicas para uma compreensão mais global de certos objetos.

Na obra de Émile Durkheim *Da divisão do trabalho social* surgem conceptualizações determinantes para a explicação dos fenómenos educativos, entendendo a difusão de uma educação secular e científica como o instrumento básico para a consolidação da solidariedade orgânica, onde a divisão do trabalho e um conjunto de valores morais assumem especial relevância. A educação assume-se assim como o pilar de construção da moral, tão necessária à construção de sociedades com base nos mecanismos de solidariedade orgânica. Também, nesta obra, se destacam as primeiras preocupações analíticas com a questão das desigualdades sociais face à educação, embora o seu foco seja nas dimensões de integração social dos indivíduos. Para além disto, os processos analíticos de permanente diálogo entre teoria e empiria são um legado fundamental da perspectiva durkheimiana para a sociologia, em geral, e para a sociologia da educação, em particular. Influenciou, aliás, de forma decisiva, autores como Basil Bernstein e Pierre Bourdieu e análises ulteriores aos fenómenos educativos.

Novamente, o marco da 2ª Guerra Mundial tem de ser convocado de modo a compreender a evolução das preocupações da sociologia da educação relativamente aos distintos fenómenos sociais passíveis de serem estudados por esta disciplina. A escolarização em massa e a perspectiva expansionista dos sistemas educativos nas sociedades mais desenvolvidas, nomeadamente no que se prendia com a escolarização básica das populações inicia um dos mais influentes debates científicos na área da sociologia da educação, o qual se prendia com a relação entre resultados escolares e condições sociais de existência. Inaugura-se uma fértil reflexão analítica e empírica sobre o modo como as desigualdades sociais *produziam* desigualdades escolares, e esgrimiram-se propostas sobre as melhores formas de as combater, baseadas no princípio da igualdade, como pilar fundador e organizador das sociedades modernas<sup>6</sup>.

Da primeira preocupação de criação e uniformização dos sistemas educativos públicos, de modo a garantir, acesso gratuito e universal por todos à escolaridade (*'tudo igual para todos'*) rapidamente se chegou à discussão e reflexão sobre os *efeitos de*

---

<sup>6</sup> Consultar a este respeito João Sebastião (2009).



*escolarização*, tentando compreender porque nem todos tinham os mesmos resultados quando garantidas as mesmas condições e recursos escolares e abandonando assim as propostas mais lineares relacionadas com a afirmação benévola da *igualdade de oportunidades*, por si só.

Quer os relatórios Coleman (em 1966) e Plowden (em 1967) nos Estados Unidos da América, quer os estudos inovadores realizados em França por Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (1964) colocaram o foco nos resultados obtidos pelos alunos nos diferentes sistemas educativos, demonstrando a existência de uma dinâmica profundamente geradora de situações de desigualdade de oportunidades (Coleman, 1975). A assunção de uma lógica de *equidade* (*'dar mais a quem mais precisa'*) em detrimento de uma pura lógica de *igualdade* permitiu a adoção de mecanismos de discriminação positiva no interior dos sistemas educativos, sendo agora testados os dispositivos e os princípios de diferenciação pedagógica ou organizativa instalados. Pretendia-se deste modo contribuir para uma efetiva igualdade de oportunidades meritocrática e focada na possibilidade de obtenção dos mesmos resultados por todos os alunos (Fitoussi e Rosanvallon, 1996).

Os resultados obtidos com estas medidas vieram demonstrar a ineficiência deste tipo de abordagem face aos baixos resultados escolares obtidos continuamente pelos alunos das classes sociais mais baixas (Dubet, 2004). Pese embora se tenha verificado uma melhoria dos ambientes escolares, os resultados dos alunos continuavam a mostrar uma correlação com as suas origens sociais<sup>7</sup>, efeito que a escola não conseguia contrariar com os seus projetos ou medidas específicas. Há até alguns autores que salientam os efeitos perversos deste tipo de intervenção, como é o caso da fuga dos filhos das classes mais favorecidas de determinadas escolas públicas (Van Zanten, 1996), argumento que levanta um conjunto de questões sobre a teoria da *livre escolha das escolas*, frequentemente associadas a ideologias mais liberais que encaram a educação como um mercado. Em sistemas educativos mais rígidos e uniformes, para além da fuga de determinadas escolas, dão-se ainda novos fenómenos de exclusão e seletividade, definidos como *processos de exclusão relativa* (Dubet, 1996), os quais se baseiam na orientação seletiva dos alunos de classes sociais mais baixas para determinadas vias no contexto de uma mesma escola. A estes Bourdieu e Champagne (1992) designaram por *excluídos do interior*, mantendo-se estes jovens ou crianças a

---

<sup>7</sup> Sobre o caso português consultar as obras de Ana Benavente e outros (1987, 1994).

frequentar a escola, mas em vias mais desprestigiadas face às vias generalistas. Estes alunos não têm no presente, nem terão no futuro, claro está, as mesmas oportunidades que crianças e jovens de classes sociais mais favorecidas<sup>8</sup>. Esta tensão entre *homogeneização* e *diferenciação* nos sistemas educativos encontra-se, permanentemente, ao longo do último meio século nas análises sobre a escola, mantendo-se, renovadamente, atual.

Contudo, a sociologia da educação foi também capaz de acompanhar as alterações ocorridas nos sistemas educativos, delas dando conta enquanto objetos de estudo. Nas últimas duas décadas a atenção deste campo sociológico para além de continuar a lidar com os fenómenos clássicos como os que aqui foram discutidos, foi também exímia nos estudos desenvolvidos para compreender as causas e os fatores do insucesso escolar, as pesquisas dedicadas às formas de organização e gestão das instituições escolares, aos processos de escolarização de crianças e jovens, em todos os níveis de ensino e nas suas várias modalidades, mas deixou por enquanto, outros objetos de estudo mais recentes no panorama social e político, ou mais distantes do seu terreno clássico de observação, ou ainda os que são dominados por um forte debate ideológico mais do que científico, como são as análises sobre os processos de escolarização da população adulta, os estudos sobre os métodos e práticas pedagógicas, ou mesmo, o que se poderia designar como uma sociologia das políticas educativas e seus processos de reforma<sup>9</sup>. É exatamente na confluência destes três possíveis campos de análise sociológica da educação e dos sistemas educativos e formativos que se desenvolverá esta tese.

### **1.3. Competências e processos de ensino-aprendizagem**

Como se tem vindo a demonstrar ao longo deste capítulo, os sistemas educativos e os processos de ensino-aprendizagem nunca foram imunes às transformações sociais, políticas e económicas dos últimos dois séculos. Pelo contrário, a sua plasticidade e adaptabilidade tem vindo a ser uma constante, concebendo para o efeito, novos conceitos, novos modos de organização, novas formas de transmissão dos conhecimentos e de desenvolvimento dos processos de aprendizagem. Simultaneamente

---

<sup>8</sup> Teresa Seabra (2009: 79) designa estas formas de exclusão como práticas *doces* ou *invisíveis*, sendo ao mesmo tempo, contínuas, graduais, despercebidas e impercetíveis.

<sup>9</sup> Consultar a este respeito a obra organizada por Pedro Abrantes (2010).

foram sendo integrados novos agentes educativos e formativos, novos níveis de escolaridade (com progressiva obrigatoriedade) e novas vias para melhor integrar *todos* em processos e modalidades muito distintas de educação-formação. Assumem, assim, neste contexto, forte destaque e centralidade, conceitos estranhos à educação e à grande maioria dos agentes educativos, como são o de *literacia*, *competências* ou *competências-chave*. Assumem também cada vez maior importância nos países desenvolvidos os processos de escolarização na vida adulta, as estratégias e programas para os efetivar e os resultados obtidos pelos sistemas educativos e formativos em termos de qualificação da população ativa à medida que a escolarização das crianças e jovens está cada vez mais garantida e com cada vez maior amplitude e melhores resultados.

Os *novos conceitos* têm vindo a ser incorporados de modo muito diverso pelas instituições educativas e formativas, pelo mundo do trabalho e pela sociedade em geral, e por isso mesmo importa discutir as suas origens teóricas e a evolução da sua problematização.

### *Competências de literacia*

Os quadros sociais contemporâneos, caracterizados pelo progresso tecnológico e complexidade organizacional, competitividade e produtividade económicas enquadradas à escala mundial, centralidade do conhecimento e profusão da informação, novos movimentos coletivos e formas de participação social e cívica transportaram consigo um conjunto de novos problemas e desafios aos sistemas educativos, como se viu, sendo um dos mais relevantes o que se relaciona com a escolarização da população adulta. Ganham nova dimensão as discussões centradas no contributo dos sistemas de educação para o crescimento económico dos países, para o desenvolvimento social e cultural e para o bem-estar e qualidade de vida dos indivíduos. Às velhas questões relacionadas com as elevadas taxas de analfabetismo e sua erradicação através de políticas de ensino que garantissem a escolaridade mínima obrigatória a uma faixa cada vez mais alargada da população, sucederam-se novos questionamentos que se ligam diretamente à forma como os indivíduos fazem uso das competências adquiridas quer pela via formal de ensino quer pela via informal das aprendizagens através das experiências quotidianas.

A cada vez maior impregnação da vida social e profissional contemporânea de documentos escritos em diversos suportes tecnológicos, o esbatimento das fronteiras do

espaço físico através da utilização das novas tecnologias de informação e comunicação, o aumento crescente da circulação de informação escrita e a necessidade da sua compreensão eficaz, a participação efetiva dos indivíduos enquanto cidadãos capazes de intervir individual e coletivamente na vida social, a solicitação de interações mediadas pela utilização da leitura e da escrita com as instituições são algumas das características da ‘*era da informação*’ para as quais uma das mais elementares formas de dar uma resposta eficiente é o domínio das capacidades básicas de leitura, escrita e cálculo. Mas o problema hoje é bem mais complexo, e para além das capacidades básicas, aos indivíduos são exigidas capacidades avançadas de uso e processamento da informação disponível, sua descodificação e conseqüente capacidade de produção de conhecimento original, único e inovador, ao qual se possa associar valor económico, social ou cultural.

É exatamente esta a linha de argumentação de Bernard Lahire (1999) quando enuncia a ideia segundo a qual têm vindo a suceder-se profundas transformações históricas dos critérios com que se determina o que é aceitável (ou esperado) em termos de capacidades de leitura e escrita de uma população. Têm mudado, sucessivamente, segundo o autor, as categorias de perceção, e de definição, da importância e relevância das práticas de leitura e de escrita nas sociedades. Não obstante, a leitura e a escrita são efetivamente dois elementos estruturantes da vida social moderna.

Simultaneamente, a ideia de que as aprendizagens tidas com sucesso em contexto escolar são suficientes para o manuseamento dos conteúdos sociais com os quais os indivíduos se vão deparar ao longo da vida, é hoje entendida como uma premissa incompleta. É preciso ter em atenção que o que se pretende é a preparação de indivíduos com capacidades para usar os saberes escolares adquiridos ao longo da sua formação ou outras capacidades e habilidades adquiridas em contextos não-formais ou informais, naquilo que diz respeito às atividades diárias a desempenhar, qualquer que seja o contexto social em que a sua utilização é requerida. Estas capacidades *transversais* e de *utilidade genérica* são hoje em dia cada vez mais requisitadas, seja no âmbito profissional, pessoal, cultural ou cívico. Importa, pois, lidar com as novas categorias analíticas que permitam compreender melhor estes fenómenos cognitivos, sociais e culturais, como as que se traduzem no conceito de *literacia* ou de *competências*, em detrimento da mobilização de conceitos<sup>10</sup> como os de

---

<sup>10</sup> Por analfabetismo, entende-se o facto de um indivíduo não conhecer os significados das letras do alfabeto nem os símbolos que representam as palavras. Constituem o grupo de indivíduos

*analfabetismo/alfabetização*, os de *analfabetos/alfabetizados*, os de *não-escolarizados/escolarizados*, ou os de *iletrados/letrados*.

Quando, em 1972, a UNESCO, na sua conferência de Ministros da Educação, em Teerão, avança com a conceptualização de *analfabetismo funcional*, aqui enquadrando os indivíduos que não sendo totalmente iletrados – pois possuíam frequência escolar e até mesmo diplomas de certificação de aprendizagens – eram, todavia, incapazes de compreender frases simples que diretamente se relacionavam com factos da vida quotidiana (UNESCO, 1978), deu-se início a uma longa e profunda reflexão teórica, metodológica e operativa, de âmbito mundial, que ainda hoje persiste nos contextos académicos e científicos, abrindo novos caminhos para a investigação no campo das ciências sociais e humanas.

Por um lado, o desfasamento entre a posse de qualificações escolares ou profissionais e a sua utilização nas várias situações da vida quotidiana vem demonstrar que a simples quantificação dos que possuem, ou não, títulos de frequência ou conclusão de um certo número de anos de escolaridade não é suficiente para dar conta do modo como os saberes escolares ou as capacidades profissionais são usadas para o manuseamento da informação e produção do conhecimento. Por outro lado, a uniformidade atribuída aos indivíduos que possuem uma certificação de um determinado nível de ensino oculta a multiplicidade de relações que se podem estabelecer com os diferentes tipos de materiais escritos nas situações concretas de utilização, as várias formas de processamento dessa informação e as inúmeras operações cognitivas que nelas decorrem.

É neste contexto de problematização que surgem as primeiras referências internacionais ao conceito de *literacia*<sup>11</sup>, o qual através de uma processo de reconcetualização se define como as *capacidades de processamento de informação*

---

que não conseguem absolutamente ler, escrever e calcular. Por contraposição, o segundo conceito é o de alfabetismo que corresponde à situação de um indivíduo saber ler, escrever e calcular e de compreender uma exposição breve e simples relacionada com a sua vida quotidiana (Girod, 1997: 5).

<sup>11</sup> Aqui entendido num sentido que não o original, o qual remetia para a alfabetização das pessoas. Etimologicamente, o termo deriva da palavra inglesa *literacy* (cuja origem é a palavra latina *litterati*). Também em França, a palavra *littératie* foi introduzida como forma de dar conta da nova situação de relacionamento com a leitura e a escrita, em detrimento da utilização de conceitos como os de *analphabétisme fonctionnel* ou de *illettrisme* (Fijalkow e Vogler, 1998). Em Portugal foi introduzida por Inês Sim-Sim e Glória Ramalho (1993), retomada por Lucília Salgado (1995), e incluída no léxico corrente a partir do Estudo Nacional de Literacia (Benavente *et al.*, 1996).

*escrita na vida quotidiana, através da leitura, escrita e cálculo* (Kirsch e Jungeblut, 1992). Não se pretende, portanto, dar conta de fenómenos estáticos e dicotómicos, como no caso das oposições atrás identificadas, mas sim, compreender a desigual e contínua distribuição das competências de leitura, escrita e cálculo, bem como, o uso que delas se faz em situações concretas da vida quotidiana. Não se opõe portanto, de uma forma unívoca, a cultura letrada à cultura não letrada, ou a alfabetização ao analfabetismo mas sim, problematiza-se a existência de um contínuo de competências em diferentes graus que são mutáveis ao longo do tempo, juntamente com a ideia de os indivíduos as usarem de formas dissemelhantes consoante as origens sociais, trajetórias individuais e contextos socioculturais em que estão inseridos. São três os atributos a destacar: (i) o seu carácter *não-dicotómico*; (ii) a sua perspectiva *dinâmica*; e (iii) a sua *multidimensionalidade*<sup>12</sup>.

A preocupação com este fenómeno decorre da realização de estudos extensivos de medição das competências de leitura e escrita na vida quotidiana nos Estados Unidos e no Canadá, na década de 70, os quais demonstraram empiricamente as fracas competências de largas faixas da população norte-americanas quando avaliados a partir do uso que faziam dos saberes escolares adquiridos e não a partir dos indicadores estatísticos que revelavam os padrões de qualificação dos países. O alarme social e a preocupação política com os resultados obtidos despoletaram um conjunto de análises científicas sobre estes novos fenómenos sociais e suas consequências económicas e políticas. É hoje consensual afirmar que a destituição individual de competências de literacia funciona como um risco acrescido relativamente a situações de exclusão social, e por outro lado, remete para um lugar subalterno económica, cultural ou politicamente os países com padrões muito baixos de distribuição deste tipo de competências na sua população. Estes estudos revelaram ainda que existe uma forte dissonância, extensamente verificada, entre as aprendizagens formais certificadas e a utilização prática que delas se pode fazer na vida do dia a dia, antevendo assim, a dissonância

---

<sup>12</sup> A análise aos perfis de literacia das populações adultas foi, desde o início, multidimensional. Para tal, mediram-se as competências em três dimensões distintas – prosa, documental ou quantitativa. Para uma análise detalhada dos testes e metodologias associadas consultar Patrícia Ávila (2008), para além dos estudos originais do Statistics Canada, da OCDE, e do Human Resources Development Canada (OECD e Statistics Canada, 1995). Consultar também o relatório elaborado por Scott Murray, Richard Desjardins, Serge Coulombe e Jean François Tremblay sobre a dimensão económica da literacia em Portugal (GEPE, 2009).

entre o nível de escolaridade obtido e a capacidade efetiva de uso quotidiano da leitura e da escrita.

Vários fatores contribuem em sentidos diversos para que estes resultados tenham originado a perplexidade face às dissonâncias identificadas. Por um lado, as aprendizagens escolares nem sempre são utilizadas noutros contextos de vida: aprendem-se e ensinam-se, por definição, a partir de conteúdos *abstratos* e a preocupação central dos sistemas de educação não é a efetiva e potencial utilização dos saberes e conhecimentos em situações concretas da vida quotidiana. Por outro lado, a sua não utilização ao longo da vida, devido, por exemplo, a contextos organizacionais e profissionais pobres em literacia, faz regredir as competências adquiridas. E, por último, em sentido inverso, há a destacar o facto de existirem muitos contextos sociais onde se realizam aprendizagens consideradas informais ou não-formais que fomentam e proporcionam a aquisição de competências de literacia, como são as atividades de educação-formação de adultos, entre outras. Por todos estes fatores se pode compreender porque é que pessoas com os mesmos graus de ensino podem revelar níveis de literacia muito distintos.

Considera-se, com efeito, que há uma inversão de perspetiva na análise deste fenómeno, já que se passa dos processos de aquisição para os processos de utilização das competências, desloca-se a importância da escola para a centralidade da vida quotidiana, e atribui-se relevância fundamental ao uso social efetivo das competências em vez da posse dos diplomas escolares e estatuto social correspondente<sup>13</sup>.

Ao abandonarem-se as dicotomias classificatórias baseadas nas aprendizagens e saberes escolares adquiridos, e ao centrar-se a análise nos saberes culturais mobilizáveis para utilizar a informação escrita no contexto dos quadros sociais contemporâneos através das operações básicas da leitura, da escrita e do cálculo, complexifica-se o objeto de estudo. Tal como Frank Cipolla (1969) afirma, a literacia não se pode caracterizar como sendo um fenómeno de *tudo ou nada*, recusando-se assim as posturas analíticas e conceptuais redutoras ou as oposições simplistas.

Discutam-se, então, alguns dos argumentos teórico-metodológicos que fundamentam esta posição. Distintas análises à posse e uso das competências de leitura, escrita e cálculo têm sido realizadas. Vindas de diferentes campos científicos, essas

---

<sup>13</sup> Para António Firmino da Costa (2003) está-se perante uma *revolução copernicana*, no sentido em que se invertem os elementos de análise até aí definidos como os estabelecidos na comunidade científica para observar estes fenómenos.

pesquisas aparecem enquadradas, claro está, em formatos e com objetivos também dissemelhantes. Se, por um lado, o que aparentemente se constata, com a pluralidade de abordagens no âmbito das ciências sociais<sup>14</sup> a um mesmo fenómeno, é a ideia contrastante de enfoques particulares, parcelares e unilaterais de campos científicos distintos, como a história, a antropologia ou a sociologia, por outro, poder-se-á afirmar que o que os distingue realmente é a opção por quadros teóricos, estratégias metodológicas (utilizando para tal, métodos e técnicas de investigação distintos), e unidades analíticas específicas, como se poderá verificar.

Uma primeira linha de estudos, relacionada indiretamente com o fenómeno da literacia, passa pela análise dos processos socio-históricos de alfabetização<sup>15</sup> e de implementação dos sistemas educativos, descrevendo os fatores em que se basearam essas evoluções, suas causas e consequências (Todd, 1990). Estes estudos procuram explicar as relações existentes entre os processos de alfabetização e as características dos sistemas político, familiar e religioso existentes em cada região analisada. Ainda nesta linha dos estudos sócio-históricos, David Vincent (2000) centra a sua análise na história da escrita popular e nas relações entre literacia e crescimento económico, bem como, nas relações entre o oral e a escrita e na evolução dos métodos de ensinar e aprender ao longo dos séculos e as alterações ocorridas na função social atribuída à literacia.

Outras análises de vertente antropológica têm colocado o enfoque na investigação dos contextos culturais e suas implicações na utilização das competências de leitura, escrita e cálculo, tendo em conta o uso contextual que delas se faz. Uma das grandes preocupações das teorias antropológicas clássicas foi a de fornecer um modelo compreensivo sobre a forma como as sociedades primitivas organizavam as suas categorias de pensamento e através de que processos cognitivos o universo natural em que se inseriam era organizado e classificado. Nesta perspetiva, e contrapondo-se às conceptualizações de Malinowsky sobre este assunto, o qual afirmava que o mundo natural só era conhecido e classificado pelos indígenas por ter alguma utilidade para os seus estômagos, Lévy-Strauss (1976) propõe como explicação para os processos

---

<sup>14</sup> Para além destas abordagens, poder-se-iam ainda referir os trabalhos na área da linguística de Maria Raquel Delgado-Martins, Armanda Costa e Glória Ramalho, (2000), *Literacia e Sociedade: Contribuições Pluridisciplinares*, Lisboa, Caminho, ou da neurologia (Castro-Caldas, 1998).

<sup>15</sup> Consultar a este respeito alguns trabalhos que se debruçam sobre o caso específico português (Candeias, 2001, 2010; Mónica, 1977 e 1980; Ramos, 1988; Reis, 1993).



cognitivos, a ideia de que para além da necessidade de categorizar o mundo que os rodeia pela sua *utilidade*, os indivíduos que se inserem nesse tipo de organização social, complementam este objetivo com o de *classificação* da natureza. E é também pela afirmação da existência desta complementaridade que se pode discutir uma das dicotomias clássicas dos estudos comparativos antropológicos – a que se encerra entre *pensamento concreto e pensamento abstrato*<sup>16</sup>. Para Jack Goody (1988: 22), a invenção do sistema alfabético como instrumento de procedimentos analíticos desembocou na construção de uma *lógica* estruturante do processo de conhecimento, no qual, se radicam os mecanismos cognitivos das sociedades modernas baseadas na racionalidade e no desenvolvimento científico e tecnológico. Surgindo aqui outra das discussões de enorme relevância que tem a ver com a relação entre a utilização da oralidade e da escrita como forma de desenvolvimento do raciocínio. Goody considera de extrema importância não só o conteúdo da comunicação mas também a evocação dos limites e possibilidades inerentes às diferentes *tecnologias do intelecto*, alertando assim para a análise dos conteúdos e dos processos de cognição em diferentes formas de organização social enraizados nos seus sistemas de comunicação.

Por fim, surgem os estudos realizados no âmbito da sociologia, desenvolvidos em sentidos complementares, a partir dos quais, se podem desenhar dois tipos de pesquisas: (i) em primeiro lugar, o estudo extensivo das práticas, autoavaliações e avaliação direta<sup>17</sup> das capacidades básicas de utilizar a informação escrita na vida quotidiana, possibilitando a definição de perfis de distribuição da população adulta por níveis de literacia, posteriormente analisadas em função das características sociais dos indivíduos; e (ii) em segundo lugar, as pesquisas monográficas que pretendem analisar essas capacidades a partir de enquadramentos socioculturais ou características sociais específicas de determinados indivíduos. Ora estes trabalhos veem exatamente no

---

<sup>16</sup> Para além desta dicotomia, outras das oposições habitualmente mais utilizadas por Lévy-Strauss, para caracterizar as sociedades ditas ‘avançadas’ por contraste em relação às designadas por ‘tradicionais’ são: «quente»-«frio»; moderno-neolítico; pensamento científico-pensamento mítico; conhecimento científico-pensamento mágico; engenharia-*bricolage*; pensamento abstrato-intuição/imaginação/percepção; utilização de conceitos-utilização de signos; história-atemporalidade, mitos e ritos; doméstico-selvagem (Goody, 1988: 17)

<sup>17</sup> A metodologia de avaliação direta das competências básicas de leitura, escrita e cálculo é utilizada nos testes de literacia, como uma simulação de situações concretas de utilização da informação escrita em materiais impressos, a partir das quais, se têm de resolver tarefas específicas e que permite depois classificar os indivíduos nos diferentes níveis de literacia. Para melhor se entender como se procede à classificação dos suportes utilizados para avaliar diretamente a literacia, em graus de maior ou menor complexidade, consultar Mosenthal e Kirsch (1998).

seguimento das duas perspectivas teóricas existentes nos estudos sobre literacia: as *transversal-estruturalistas* e as *local-culturalistas* (Gomes, 2002; 2005).

Os primeiros – já convocados anteriormente neste capítulo – objetivam a quantificação e a extensão do fenómeno da literacia<sup>18</sup>, habitualmente, em unidades sociais de análise que poderão corresponder a um país, a uma região (como por exemplo, a União Europeia ou o continente norte-americano) ou, até mesmo, para comparação de vários países à escala mundial. Conseguem-se através deles, as estruturas e os perfis de distribuição das populações por níveis de literacia<sup>19</sup>. Os

---

<sup>18</sup> Esta definição está também em consonância com a que foi apresentada anteriormente para *literacia* e, como já foi referido, tem vindo a ser utilizada nas pesquisas extensivas nacionais e internacionais sobre esta temática. Para conhecimento das abordagens metodológicas e dos dados empíricos recolhidos através das pesquisas comparativas internacionais, consultar algumas das publicações mais recentes: OECD e STATISTICS CANADA, (1995), *Literacy, Economy and Society: Results of the First International Adult Literacy Survey*, Paris, OECD/StatsCan; OECD e HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA, (1997), *Literacy Skills for the Knowledge Society*, Paris, OECD/Human Resources Development Canada; OECD e STATISTICS CANADA, (2000), *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Literacy Study*, OECD and Minister of Industry, Paris/Ottawa; STATISTICS CANADA and HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA, (2001), *Benchmarking Adult Literacy in North America: an International Comparative Study*, Minister of Industry, Canada; Statistics Canada e OECD (2005), *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, Ottawa e Paris. Para o caso português consultar o Estudo Nacional de Literacia (Benavente, *et al.*, 1996) e seus desenvolvimentos (Gomes *et al.*, 2002).

<sup>19</sup> O conceito de literacia utilizado no teste nacional pressupõe um mínimo de competências que permita aos indivíduos posicionarem-se em cinco níveis diferentes, mesmo que não possuam nenhuma certificação escolar de aprendizagens. Para uma melhor compreensão das competências respeitantes a cada um dos níveis definem-se aqui os conteúdos substantivos de cada um deles: **Nível 0** – Este nível corresponde à ausência de capacidade para resolver as tarefas propostas. Integram-se neste nível todas as pessoas que não executaram corretamente qualquer das tarefas; **Nível 1** – As tarefas deste nível são as menos exigentes. Implicam, em geral, apenas a identificação de uma ou mais palavras de um texto, a sua transcrição literal ou a realização de um cálculo aritmético elementar a partir da indicação direta da operação e dos valores. São executadas a partir de textos ou documentos pequenos e simples; **Nível 2** – As tarefas deste nível requerem, em geral, um processamento de informação um pouco mais elaborado. Implicam a associação entre palavras ou expressões que se encontram nos suportes impressos ou, então, o encadeamento de duas operações aritméticas simples. As inferências necessárias são de grau pouco elevado; **Nível 3** – As tarefas deste nível requerem um processamento de informação com um grau mais elevado de complexidade. Implicam a capacidade de selecionar e organizar informação, relacionar ideias contidas num texto, fundamentar uma conclusão ou decidir que operações numéricas realizar; **Nível 4** – As tarefas deste nível são as mais exigentes de toda a prova. Implicam a capacidade de processamento e integração de informação múltipla em textos complexos, a realização de inferências de grau elevado, a resolução de problemas e a eventual mobilização de conhecimentos próprios (Benavente *et al.*, 1996: 118-119). Nos testes internacionais existem igualmente **cinco níveis**, mas de 1 a 5. Em Portugal, no pioneiro *Estudo Nacional de Literacia* realizado em 1996 foi necessário rever a escala utilizada face aos baixos níveis encontrados. Posteriormente, a participação de Portugal, em 1998, no estudo *Euroliteracy Retest* (Carey *et al.*, 2000) permitiu a aplicação dos testes internacionais da OCDE, utilizados no *International Adult Literacy Survey*

segundos pretendem perceber como localmente e inseridos num determinado contexto, os indivíduos se relacionam com a informação escrita e de que formas o fazem<sup>20</sup>. Aprofundam-se as análises, sob a forma de estudos de caso, no sentido de compreender como determinado grupo de pessoas com características semelhantes (por exemplo, os indivíduos pertencentes a uma determinada etnia, os agricultores de uma certa região, os jovens de origens operárias, etc.) usam e se relacionam com os materiais escritos e que implicações sociais tem nas suas vidas quotidianas. Conjuga-se assim, os que adotam abordagens metodológicas<sup>21</sup> extensivas-quantitativas dos que utilizam metodologias intensivas-qualitativas, tendo contribuído para o debate científico sobre uma das questões teóricas essenciais neste domínio: são as *competências de literacia transversais* ou apenas podem ser definidas a partir do seu contexto de uso e por isso mesmo, só poderão ser analisadas como *competências contextualizadas*?

Como Patrícia Ávila salienta:

*“A questão das competências transversais nas sociedades contemporâneas não pode deixar de ser pensada tomando em linha de conta as características dessas mesmas sociedades, pois isso afeta o modo como as mesmas são equacionadas, seja qual for o ponto de vista adotado: o da sociedade e das suas exigências, ou o dos indivíduos, das suas práticas e contextos de atuação”.* (Ávila, 2008: 119)

Nesta perspetiva os *contextos de uso* assumem um papel de destaque na discussão analítica que equaciona a transversalidade das competências – a generalização dos contextos que solicitam determinadas competências é o que lhes confere o seu carácter *transversal*. Igualmente, nesta perspetiva, é atribuído um papel decisivo às *práticas sociais* no âmbito de determinados *quadros de interação* (Costa, 1999). O mesmo é dizer que as competências são acionadas e condicionadas pelas práticas desenvolvidas pelos indivíduos, e delas dependem para se adquirirem novas

---

(IALS), tendo possibilitado a comparação internacional do perfil de literacia da população adulta portuguesa em função da escala internacional com cinco níveis (do Nível 1 ao Nível 5) (OECD e Statistics Canada, 2000).

<sup>20</sup> A este propósito ver a obra clássica de Richard Hoggart (1981 (ed. orig. de 1957)) sobre os usos da literacia junto das, por ele, designadas, classes trabalhadoras.

<sup>21</sup> Já referido, o estudo nacional de literacia que se toma enquanto referente teórico, metodológico e empírico para a realidade nacional propõe “*um conceito de literacia enfatizando o processamento de informação escrita na vida quotidiana contemporânea, com as suas infinitas variantes, mas, também, com a crescente transversalidade social de suportes e situações, de práticas de literacia e de competências necessárias para as desenvolver*” (Costa e Ávila, 1998: 135), ao mesmo tempo que, com as análises monográficas, pretende dar conta da utilização da literacia em contextos socioculturais particulares e delimitados.

competências ou desenvolver as já previamente adquiridas, sempre configuradas por quadros de interação social específicos. A transversalidade intrínseca das competências depende assim da sua contextualização social, no quadro de uma ação específica para lidar com um objeto, uma situação ou uma instituição. Os contextos sociais e culturais são, pois, entendidos como favorecedores ou inibidores do uso de uma determinada competência, tal como podem impulsionar ou obstaculizar processos de aquisição e de desenvolvimento de competências.

### *Competências e competências-chave*

A discussão conceptual que se fez até ao momento não poderia de modo nenhum deixar de lado a reflexão teórica sobre dois outros conceitos fortemente associados ao de literacia. Refiro-me aos conceitos de *competências* e de *competências-chave*. As sociedades da informação, do conhecimento ou educativas têm vindo a assumir nas suas conceptualizações, configurações e dinâmicas, como se viu, uma enorme centralidade destes dois conceitos. Mas, as referências frequentes a estes conceitos no quotidiano, a sua utilização francamente distanciada dos meios académicos e científicos, e atualmente, a sua enorme visibilidade social, conferiram-lhes imprecisão analítica e definições vagas. O que consensualmente é afirmado é que a sua utilização decorre da sua profunda associação às transformações sociais e económicas e às exigências e desafios da contemporaneidade.

Mas centre-se primeiro a análise no conceito de *competências*. Tendo surgido nas ciências sociais nos campos relacionados com a educação, formação e trabalho, é um conceito pleno de *originalidade* tal como afirma Marcelle Stroobants (1998). Embora alguns autores afirmem que esta característica, por um lado, retira importância aos *saberes e conhecimentos escolares*, e por outro lado, oculta as *qualificações formais* exigidas no mercado de trabalho, o conceito em causa encerra uma dinâmica de articulação. Mesmo assim, começa a esboçar-se um quadro de concorrência entre estes três conjuntos conceptuais. Ou se adquirem e valorizam saberes e conhecimentos a partir da escola, ou se obtêm níveis formais de qualificação, devidamente classificados, organizados e hierarquizados, ou se valoriza as competências e o seu uso em contextos específicos. Este esquema interpretativo tem condicionado fortemente a análise articulada destas diferentes conceptualizações e categorias normativas, perdendo, em

muitos casos, a riqueza analítica e operativa que a sua convocação em simultâneo e em combinação possibilitaria.

Convém, certamente, a partir daqui centrar a discussão sobre este conceito noutros dois pontos: o da sua definição e elementos constitutivos; e o da sua evolução em associação com outros novos conceitos (como o de *competências-chave*) que permitiu categorizar e construir uma taxonomia de competências. O debate teórico-conceptual seguiu exatamente este caminho.

O contributo de Le Boterf (1994) para a discussão sobre a definição do conceito de *competências* é claro: trata-se de um *conceito em construção*. Esta afirmação explica o complexo debate teórico em redor deste conceito e a impossibilidade de se assumir uma definição única, consensualizada e universal. Pelo contrário, o que se tem vindo a afirmar é a ideia de um conceito<sup>22</sup> polissémico, sem limites semânticos e de usos sociais, quer práticos quer disciplinares.

Não chegando pois a uma definição clara, o que se tem debatido relativamente a este conceito permite identificar os elementos que o compõem. Não é, certamente, pouco. Esta identificação permite compreender a transformação profunda exigida aos sistemas produtivos, aos sistemas educativos e formativos e, em geral, à atuação dos indivíduos nos seus diferentes contextos sociais.

O primeiro elemento a destacar é o facto do conceito de competências remeter para a *ação* dos indivíduos num determinado *contexto* (Ropé e Tanguy, 1994), sendo assim entendido como indissociável do seu *uso* efetivo – argumentos já discutidos sobre as competências de literacia ao longo deste capítulo. O segundo complexifica a abordagem que se lhe pode fazer: uma competência encerra elementos visíveis (a ação e os seus resultados) e elementos ocultos (os conhecimentos e os saberes que se mobilizam), ou melhor dizendo, tem uma componente externa e outra interna, e é na combinação destes dois elementos que se completa, e não apenas na visibilidade das ações realizadas (Rey, 2002). Um terceiro elemento discute a relação entre competências e *desempenho*, remetendo para os comportamentos, para as capacidades de ação gerais ou particulares, o que exige uma tradução *formal* a partir de atividades *não-formais*. Esta tradução surge, por exemplo, quando se produzem perfis profissionais, de emprego ou recrutamento, referenciais de competências, etc. Surge

---

<sup>22</sup> A este respeito consultar Jorge Gomes (2010) e Ana Margarida Santos (2010), no número especial dos Cadernos Sociedade e Trabalho, dedicado à noção de *competências* (número XIII).

também quando os sistemas educativos e formativos definem modelos de avaliação e validação de competências adquiridas, as quais são reveladas e demonstradas em portfólios de competências, e posteriormente avaliadas, validadas e certificadas. Trata-se de uma nova perspectiva de organização, classificação e interpretação dos saberes e conhecimentos universais, das capacidades e habilidades individuais e da sua possibilidade de identificação, compreensão e colocação em uso em determinados contextos. Ao ter estes três elementos em presença, estamos a falar efetivamente de *competências*. Ou seja, estamos a falar da “*capacidade de responder a exigências complexas num determinado contexto através da mobilização de pré-requisitos psicossociais (incluindo aspetos cognitivos e não-cognitivos)*” (Rychen e Salganik, 2003). Na conceção de Philippe Perrenoud (1995) está-se perante a necessidade do que designa por um *outro contrato pedagógico* no contexto dos sistemas educativos e formativos que assuma a centralidade do sujeito e dos contextos nos processos de aprendizagem, baseados na resolução de *situações-problema*. É disso que se trata quando é pedida a utilização de processos de ensino-aprendizagem baseados em competências (Perrenoud, 2001; 2003).

Se a definição do conceito original e a identificação dos seus elementos constitutivos foi extremamente difícil, não menos turbulento foi o caminho<sup>23</sup> da identificação e categorização do que hoje se entende por *competências-chave*. Está-se, perante, um exercício de distinção de competências, classificando umas face às outras, por se entender que há um conjunto de competências *críticas* ou *importantes* para *todos os indivíduos* (Rychen, 2003). Estamos em pleno centro da abordagem ao paradigma da *aprendizagem ao longo da vida*.

Os resultados a que foi possível chegar distinguem três grandes categorias de competências-chave: (i) *interagir em grupos sociais heterogêneos*; (ii) *agir autonomamente*; e (iii) *usar instrumentos de modo interativo*. Atribui-se a estas três categorias o mesmo peso e importância no modelo conceptual definido, o que trará um conjunto de críticas acérrimas a esta categorização, não pelos elementos e conteúdos identificados, mas pela ausência da relação entre as três categorias.

---

<sup>23</sup> Este processo de definição de competências-chave foi iniciado pelo projeto DeSeCo (*Defining and Selecting Key-Competencies: Theoretical and conceptual Foundations*), desenvolvido pelo Instituto Federal de Estatística da Suíça, em 2002, sob supervisão da OCDE. Pretendia-se identificar quais as competências-chave para o século XXI e definir um modelo conceptual para essas mesmas competências (Rychen e Salganik, 2001; 2002; 2003; e Rychen, Salganik e McLaughlin, 2003).

As categorizações de competências-chave vão sendo sucessivamente inspiradas neste primeiro modelo conceptual, chegando-se a versões semelhantes quanto aos elementos que as compõem, como as que propõe António Firmino da Costa (2003): *relacionais; auto-orientadoras; metodológicas; e operatórias*. Este autor, no entanto, distingue o peso associado a cada uma destas categorias, salientando a importância das competências operatórias e metodológicas face às restantes, as quais implicam quase sempre um processo de ensino-aprendizagem; sendo que as restantes (nomeadamente as relacionais e auto-orientadoras) são incorporadas pelos indivíduos nos seus processos de socialização contínuos e na permanente integração na vida social coletiva.

Assume aqui especial pertinência a discussão sobre a importância da relação entre as competências sociais e as competências operatórias. Uma e outras são determinadas pelos quadros sociais em que os indivíduos se movem, e mais uma vez se retoma a importância dos contextos para o uso das competências e para os seus processos de aquisição e desenvolvimento. Trata-se sempre de uma relação triangular entre *saber integrar, saber mobilizar e saber transferir* recursos para a capacidade de ação, assente nos *conhecimentos e saberes*, e enquadrada num determinado *contexto* social e cultural. Os estudos de avaliação internacional conduzidos pela OCDE, como o PISA (Programa Internacional para a Avaliação das Competências dos Alunos), o IALS ou o PIAAC (Programas Internacionais de Avaliação das Competências dos Adultos), mais recentemente, assumem em pleno a ideia de que estas são as dimensões a promover no contexto dos sistemas de educação-formação, e por este motivo, são estas as competências que se medem e se comparam nos vários países.

As competências não são independentes de quem as mobiliza nem dos contextos em que são mobilizadas. E este é um fator inevitavelmente novo face aos elementos constitutivos dos processos de ensino-aprendizagem mais convencionais, os quais face a estes argumentos se poderiam classificar como significativamente anacrónicos. Transferir este novo modelo para os contextos educativos e formativos é um caminho com enormes dificuldades e resistências. Há, no entanto, alguns setores mais inovadores que outros. O paradigma de aprendizagem ao longo da vida e a sua tradução no campo da educação de adultos tem impulsionado esta transição nos processos de ensino-aprendizagem, como veremos de seguida.

#### **1.4. As referências internacionais: modelos para o enquadramento das políticas**

À medida que as transformações sociais, económicas e tecnológicas foram ganhando novo ritmo e que o período negro da 2ª Guerra Mundial abriu caminho a um horizonte de progresso individual e coletivo, foram surgindo também novos modos de concertação internacional. Pretendiam garantir, em primeiro lugar, a paz mundial, assumindo, contudo, em simultâneo, agendas para o desenvolvimento humano (esta assente na promoção da educação, da cultura e da ciência) e para o crescimento e competitividade económicas. No espaço mundial, assumem crucial relevância a Organização das Nações Unidas, fundada em 1945, e a sua subsidiária UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura; bem como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), criada em 1961.

O impacto que estas organizações virão a ter em todo o mundo nas políticas públicas levadas a cabo nas últimas décadas é incontornável. Para além destas instituições, os espaços de coordenação política ou económica, como a União Europeia, a União Africana ou o Mercosul, para dar apenas alguns exemplos, e nomeadamente, as que se ocupam dos países mais desenvolvidos, têm vindo a ser elementos muito relevantes para a definição dos objetivos a atingir, estratégias e modelos de intervenção a seguir e medidas de política a adotar pelos diferentes Estados-nação.

Ora, o campo das políticas de educação e formação é, neste contexto, um exemplo paradigmático da influência das orientações destas organizações internacionais, seja através de deliberações políticas, de documentos orientadores, ou de recomendações resultantes dos estudos comparativos ou nacionais realizados. Considera-se, portanto, fundamental, para finalizar este capítulo, identificar as principais evoluções registadas no seio da UNESCO no que se refere às questões educativas, e em particular, à educação e formação de adultos; para além de se querer compreender a estratégia desenvolvida pela União Europeia para este setor. Esta análise permitirá entender o papel destas organizações, quer na definição conceptual de alguns dos termos e noções, quer no modo como os sistemas de educação e formação foram reagindo às diferentes abordagens preconizadas.

Uma das mais influentes intervenções da UNESCO no campo da educação e formação de adultos revela-se na organização de importantes *Conferências*



*Internacionais* dedicadas a este setor. Designadas por CONFINTEA (Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos), estas reuniões de membros de governos, especialistas, acadêmicos e organizações não-governamentais de todo o mundo, cedo mostraram a sua relevância na cena internacional e na definição das políticas e intervenções neste setor.

Até ao momento, e desde 1949, foram realizadas seis CONFINTEA. A primeira delas em Elsinore, na Dinamarca, ficará para a história como a conferência em que se (re)construiu do ponto de vista identitário o campo da educação de adultos, assente na ideia de demarcação relativamente à educação escolar tradicional. A principal preocupação do momento centrava-se na alfabetização das populações – em larguíssima maioria num conjunto muito significativo de países do mundo – como fator-chave para a participação nos movimentos culturais. Esta dinâmica de alfabetização deveria estar associada a outras atividades sociais, culturais e artísticas, e ser protagonizada predominantemente por organizações não-governamentais. Estes princípios explicam de forma considerável os fundamentos da construção do campo da educação de adultos em todo o mundo.

A segunda conferência realizada em Montreal, no Canadá, em 1963, depara-se com um mundo em transformação devido às alterações sociais, económicas e tecnológicas iniciadas na década de 60, nos países mais desenvolvidos. A declaração produzida pela UNESCO a partir desta conferência centra-se no reforço da aposta na educação cívica e social dos cidadãos, a nível local, nacional e mundial. Mas abre novas relações com o campo formal da educação e com os sistemas educativos nacionais, instigando à cooperação entre a educação de adultos e os outros setores, e à cooperação entre estados e organizações da sociedade civil. Inicia também a discussão sobre o papel da formação técnica e profissional de jovens e adultos como forma de responder às necessidades crescentes de mão de obra qualificada em setores estratégicos para o crescimento económico. Há igualmente um apelo à cooperação internacional entre os países mais desenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento ou subdesenvolvidos.

Realizou-se em Tóquio, no Japão, a CONFINTEA III, colocando-se, nesse momento, a ênfase no *analfabetismo funcional*. A discussão teórica e operativa baseia-se num conjunto de novos elementos conceptuais, novas estratégias de investigação, novos focos de atenção e novas exigências. O conceito de *alfabetização funcional*

evidencia o caráter culturalmente contextualizado do uso dos saberes e conhecimentos, nomeadamente dos códigos alfabéticos determinantes para a utilização das capacidades de leitura e escrita. É também desta conferência que surge a proposta da noção de *educação permanente*<sup>24</sup> (Lengrand, 1970; Schwartz, 1973; Faure *et al.*, 1974) e do entendimento do indivíduo adulto como *sujeito* do seu próprio processo de educação. Estes dois pressupostos tiveram um impacto muito importante no setor da educação de adultos, mas extravasaram rapidamente apenas esse âmbito transformando-se, por um lado, em princípios de organização de medidas de política pública educativa, e por outro, em elementos básicos dos processos e métodos pedagógicos de forma alargada a outros setores, como o da intervenção socioeducativa.

Outras preocupações surgiram no contexto desta CONFINTEA, como as que se prendem com: as implicações da educação dos pais na educação das crianças e dos jovens; o acesso das mulheres à educação; a necessidade de despertar consciência sobre o mundo histórico e cultural a que cada indivíduo pertence e a capacidade de transformação a partir da sua ação criadora; o papel das universidades na formação dos agentes educadores; a necessidade de assegurar financiamento a partir das diferentes organizações internacionais de modo partilhado; e a emergência de associações nacionais para gerir o campo a educação de adultos ao nível nacional.

A Conferência de Paris, em 1985, veio a traduzir outro tipo de preocupações. O alargamento cada vez mais amplo a todos os públicos (imigrantes, repatriados, desalojados, etc.) e o reforço da cidadania através da participação em atividades de educação de adultos como centro das atenções dos educadores são duas das principais conclusões plasmadas na declaração oficial desta reunião. Mas, de caráter decisivo para as orientações mais recentes do campo revestir-se-á a quinta conferência, realizada em Hamburgo, na Alemanha, em 1997, e onde surge uma nova definição de *educação de adultos*, entendida como “*o conjunto dos processos de aprendizagem formal, ou não, graças ao qual as pessoas consideradas como adultas pela sociedade a que pertencem, desenvolvem as suas capacidades, enriquecem os seus conhecimentos e melhoram as suas qualificações técnicas, ou profissionais, ou as reorientam de modo a satisfazerem as suas próprias necessidades e as da sociedade*”, com o objetivo de “*desenvolver a autonomia e o sentido de responsabilidade das pessoas e das comunidades, reforçar a*

---

<sup>24</sup> Ver a este respeito o texto de António Simões (1979) sobre a noção de *educação permanente* e a sua implicação na formação de professores.

*capacidade de fazer face às transformações da economia, da cultura e da sociedade no seu conjunto, promover a coexistência, a tolerância e a participação consciente e criativa dos cidadãos na sua comunidade, permitindo, em suma, que as pessoas e as comunidades assumam o controlo do seu destino e da sociedade para enfrentarem os desafios do futuro”* (UNESCO, 1998: 15-16). Pode ler-se nas entrelinhas, para além dos princípios gerais enunciados, que a definição agora assumida pressupõe uma imensa abrangência e amplitude do campo da educação e formação de adultos, plenamente alinhada com os objetivos de desenvolvimento social e crescimento económico entendidos, nesse momento, como essenciais.

Está-se perante um paradigma integracionista de saberes formais e informais, de aprendizagens escolares certificadas e de saberes culturais enraizados nos quotidianos das diferentes comunidades e grupos em que as pessoas se inserem, de formações profissionais pontuais e aprendizagens sociais mais alargadas no contexto familiar, profissional, cultural ou associativo. Esta multiplicidade de contextos geradores de aprendizagem, nos quais os indivíduos podem adquirir saberes, competências ou qualificações enformam o que se conceptualiza como *educação ao longo da vida*, assumindo uma perspetiva claramente pluridimensional:

*“A educação ao longo de toda a vida é uma construção contínua da pessoa humana, do seu saber e das suas aptidões, mas também da sua capacidade de discernir e agir. Deve levá-la a tomar consciência de si própria e do meio que a envolve e a desempenhar o papel social que lhe cabe no mundo do trabalho e na comunidade. O saber, o saber-fazer, o saber viver juntos e o saber-ser constituem quatro aspetos, intimamente ligados, numa mesma realidade. Experiência vivida no quotidiano, e assinalada por momentos de intenso esforço de compreensão de dados e de factos complexos, a educação ao longo de toda a vida é o produto duma dialética com várias dimensões”* (Delors, 1996: 91-92).

Será nesta linha que se desenvolverão os trabalhos da CONFINTEA VI, em 2009, realizada pela primeira vez num país da América Latina – o Brasil. Esta foi a última conferência internacional realizada, até ao momento, e o enfoque foi essencialmente *pragmático*, ou seja, a principal preocupação discutida e sublinhada na própria assinatura do evento foi a passagem da *retórica à ação*<sup>25</sup>. Confirmada a ideia segundo a qual se tem produzido mais discursos do que atos no campo da educação de adultos, nomeadamente, no que se refere às políticas públicas neste setor e aos

---

<sup>25</sup> Ver a este respeito o número especial da revista Aprender ao Longo da Vida, de maio de 2010, dedicado à CONFINTEA VI, e no qual tive oportunidade de participar com um artigo relatando a minha perspetiva sobre a reunião em que representei a Sra. Ministra da Educação do XVIII Governo Constitucional (Gomes, 2010).

resultados alcançados, a afirmação dominante desta reunião passou pela necessidade de agir, de colocar em prática os planos, os programas e as ações que se encontram definidos e que deverão contribuir de modo significativo para atingir os Objetivos do Milênio em 2015, no que respeita aos indicadores educacionais. Um outro aspeto a salientar no documento final – o *Marco de Ação de Belém* (UNESCO, 2009) – é o da importância atribuída aos dispositivos de reconhecimento de adquiridos (ou de aprendizagens prévias) como uma das intervenções mais interessantes e inovadoras que surgiram no campo da educação e formação de adultos desde a sua fundação.

Ora, resulta claro desta descrição breve da evolução das conferências internacionais da UNESCO sobre educação de adultos que o campo se tem vindo a estruturar com base em princípios orientadores da ação emanados em grande medida por esta organização. Em suma, pode afirmar-se que o campo da educação de adultos evoluiu ao longo do tempo quer em termos conceptuais, quer em termos substantivos, quer também nas suas dimensões operativas e institucionais. Há, por isso, alguns resultados globais a salientar nesta evolução. Conseguiu-se um acordo sólido sobre a definição da educação de adultos que assume a ideia de que as atividades neste campo não têm fronteiras teóricas, nem limites nos destinatários. Surge igualmente a noção de um compromisso permanente, embora instável, dos diferentes países participantes em assumir políticas públicas neste campo, integrando-as nos sistemas de educação e formação, e sob coordenação de agências ou institutos nacionais. E, é também, cada vez mais evidente, a existência de um campo de investigação e académico que permite a necessária avaliação e reflexão sobre as práticas, os programas, as ações desenvolvidas e os impactos gerados.

Note-se, pois, que o campo da educação e formação de adultos tem vindo a traduzir as mudanças sociais, culturais, económicas e tecnológicas associadas à evolução histórica. Há, até, quem afirme que este é o campo educativo onde essa transformação se reflete de forma mais imediata por se tratar de população adulta; população esta que se encontra em relação permanente com todas as esferas da vida social e económica.

\*\*\*

Interessa agora compreender de que modo as instituições da União Europeia têm vindo também a contribuir para a definição deste setor, de que modo o tem feito e com que impactos nas políticas públicas dos Estados-Membros. A inegável e forte associação entre a evolução do campo da educação e formação de adultos e as orientações comunitárias a este respeito será neste momento o foco de atenção.

Desde o estabelecimento do Tratado de Roma, em 1957, constitutivo da *Comunidade Económica Europeia* que se elencou nos seus princípios, como uma das áreas de política comum, o objetivo de contribuir para “*um ensino e uma formação de qualidade, bem como para o desenvolvimento das culturas dos Estados-membros*”. Surge até detalhado para ambas as áreas, os propósitos<sup>26</sup> relativos à educação e à formação profissional, respetivamente, através dos seus artigos 126º e 127º. É aí assumido que a educação e a formação profissional são áreas essenciais para a construção de um *Mercado Comum* de bens, de serviços, de capitais e de trabalho mais competitivo. A formação e a reconversão profissionais são, pois, assumidas como áreas prioritárias de intervenção nesta *nova Europa* que ganha forma política e económica por essa altura.

Ao longo destes últimos cinquenta anos de *Europa*, as orientações políticas sobre as áreas de educação-formação foram assumindo cada vez maior importância para os diferentes Estados-Membros, e intensificam-se muito no último quartel do século XX, à semelhança do que acontecia nas restantes áreas ou países centrais do sistema mundial. Na Europa a afirmação destas políticas teve sempre uma *dupla finalidade*, pelo menos na retórica documental e discursiva – a *competitividade económica* e a *coesão social*. No mesmo sentido, sempre se encararam de forma articulada as intervenções necessárias nas áreas da educação, da formação profissional e do emprego. São linhas orientadoras muito fortes das políticas europeias que marcam profundamente as opções políticas, as intervenções realizadas, as configurações institucionais, e por

---

<sup>26</sup> Relativamente ao ensino, o artigo 126º do Tratado de Roma explicita o seguinte princípio: “1. A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-membros e, se necessário, apoiando e completando a sua ação, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística.”. E no caso da formação profissional o artigo 127º refere que “1. A Comunidade desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as ações dos Estados-membros, respeitando plenamente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional.”.

consequências as dinâmicas sociais e económicas dos diferentes atores (escolas, centros de formação, empresas, associações empresariais, sindicatos, associações patronais, entre outras).

O foco essencial das políticas europeias nestas áreas orientou-se para o combate ao desemprego em resultado das primeiras crises do petróleo, sem que se anteviesse ainda que o ciclo de evolução do emprego europeu viesse a desembocar numa situação tão dramática como a que se vive atualmente, em consequência da crise económica e financeira resultante da crise norte-americana do *sub-prime*. O principal desafio da União Europeia transformou-se radicalmente nesta última década, decorrente das recentes alterações económicas e sociais.

Convém, por isso, lembrar alguns momentos-chave vividos até agora. Destaco aqui, para as finalidades deste trabalho, três desses momentos: (i) o da criação do Fundo Social Europeu, em 1957, como instrumento financeiro privilegiado de apoio redistributivo aos países europeus para investimento nas áreas da educação e da formação profissional; (ii) o da adoção do Tratado de Maastrich, em 1992, no qual se assume de forma ainda mais evidente e intensa o papel da Comunidade nas políticas de educação e formação profissional dos Estados-Membros, possibilitando a partir daqui a conceção de orientações europeias mais concretas em matéria de educação-formação, como as que resultam dos Livros Brancos *Crescimento, Competitividade, Emprego: os desafios e as pistas para entrar no século XII* (Comissão Europeia, 1993) e *Ensinar e Aprender. Rumo à Sociedade Cognitiva*<sup>27</sup> (Comissão Europeia, 1995); e (iii) o da adoção da *Estratégia de Lisboa*, que simboliza o final de um processo de discussão europeu sobre o crescimento do emprego e os desafios lançados aos sistemas de educação e de formação profissional, promovidos pela Cimeira do Luxemburgo, realizada em 1997, e onde é lançada a *Estratégia Europeia para o Emprego* (Comissão Europeia, 1997) e pela Cimeira de Lisboa, realizada em 2000.

Nos vários documentos produzidos é comum encontrar nos respetivos enquadramentos os principais desafios com os quais se confrontam as políticas públicas de educação-formação em resultados das transformações sociais, económicas e tecnológicas. As intervenções e as medidas de política pública propostas acompanham assim as principais discussões teóricas e conceptuais presentes nos meios académicos e

---

<sup>27</sup> Este último encontra-se associado ao lançamento do Ano Europeu de Educação e Formação ao Longo da Vida, celebrado em 1996.

científicos. Surgem, claramente, referências conceptuais e teóricas às sociedades da informação e ao papel das tecnologias de informação e comunicação, às sociedades e economias do conhecimento e à centralidade das competências; ou às sociedades educativas e às necessárias adaptações dos sistemas educativos e dos seus agentes, ilustrando assim a proximidade entre conhecimento científico e políticas públicas, e sua permanente, retro-alimentação.

Noções como as de *competências*, *competências-chave*, *educação permanente* ou *aprendizagem ao longo da vida* são reconstruídas, reconceptualizadas, reajustadas à intervenção política e à justificação de determinadas medidas. Em determinados casos, a sua relação é tão próxima que fica por escrutinar quem concebeu o quê, quem influenciou quem, como se construíram esses paradigmas de ação e de reflexão. Na opinião de Maria João Rodrigues (2006) estamos perante uma relação tão implicada que se pode até conceptualizar estas políticas como as *políticas do conhecimento*, de modo a acompanhar as exigências sociais e económicas dos novos quadros estruturais da contemporaneidade. Trata-se de um conjunto de políticas públicas que assumem as três dimensões centrais relacionadas com o conhecimento: o da sua *criação*, *difusão* e *utilização*. Nas primeiras encontram-se as políticas dedicadas à ciência e à investigação (básica e aplicada), bem como as que se referem às indústrias culturais e criativas. As segundas focam-se nas redes e equipamentos tecnológicos, com particular destaque, para a internet, como forma de acesso ao conhecimento produzido, bem como outros média, incluindo também as políticas que se referem à reforma dos sistemas de educação e formação. E, por último, as políticas de utilização do conhecimento remetem para a intervenção junto das diferentes instituições (empresas, administração pública, organizações da sociedade civil) e no papel que têm na incorporação deste elemento nos processos produtivos, de gestão e de organização.

Esta formulação permite compreender o papel das políticas de investigação, cultura, media, inovação, informação, educação, formação e seus impactos no emprego, inclusão social e desenvolvimento regional. E também reforça o papel destas políticas nas implicações que podem ter nos cenários macroeconómicos e nas mudanças estruturais. Esta é uma hipótese muito importante para a tese que aqui se desenvolve. Tal como é salientado “*As políticas orçamentais deveriam dar uma prioridade mais forte às políticas do conhecimento, até as políticas fiscais deveriam encorajar novos padrões de comportamento que pudessem alinhar com essas políticas. Tudo isto estava*

*em jogo, quando a estratégia da transição para a economia do conhecimento foi definida na União Europeia.” (Rodrigues, 2006: 395).*

É com esta perspetiva que se partiu para a construção de um *Modelo Europeu*, em forte associação com o seu modelo social, que permitisse a construção de estratégias de desenvolvimento que entendessem e combinassem o conhecimento e a inovação como as principais fontes de riqueza e divergência entre países, empresas e indivíduos. Este modelo foi concebido como sendo único e original no contexto mundial, propondo uma trajetória de desenvolvimento, assente na economia e no conhecimento intensivo. Nasce assim a *Estratégia de Lisboa*. E nascem também os princípios que organizarão os sistemas educativos e formativos europeus na última década, definidos no *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida* (Comissão Europeia, 2000). Este é um documento incontornável para compreender o rumo das políticas de educação e formação<sup>28</sup>, ao longo da última década, no espaço europeu.

Depois deste memorando, outros documentos de enorme relevância para as políticas de educação-formação surgem no contexto europeu através da Comissão Europeia, como as recém-publicadas *EUROPA 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo* (Comissão Europeia, 2010a), a comunicação *An agenda for new skills and jobs: a European contribution towards full employment* (Comissão Europeia, 2010b) e ainda o documento *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European Framework for social and territorial cohesion* (Comissão Europeia, 2010c). Estas são as três referências mais atuais para a

---

<sup>28</sup> Retome-se aqui as suas mensagens-chave: Mensagem 1 – novas competências básicas para todos, com o objetivo de garantir acesso universal e contínuo à aprendizagem, com vista à aquisição e renovação das competências necessárias à participação sustentada na sociedade do conhecimento; Mensagem 2 – mais investimento em recursos humanos, com o objetivo de aumentar visivelmente os níveis de investimento em recursos humanos, de modo a dar prioridade ao mais importante trunfo da Europa, os seus cidadãos; Mensagem 3 – inovação no ensino e na aprendizagem, com o objetivo de desenvolver métodos de ensino e aprendizagem eficazes para um oferta contínua de aprendizagem ao longo e em todos os domínios da vida; Mensagem 4 – valorizar a aprendizagem, com o objetivo de melhorar significativamente a forma como são entendidos e avaliados a participação e os resultados da aprendizagem, em especial da aprendizagem não-formal e informal; Mensagem 5 – repensar as ações de orientação e consultoria, com o objetivo de assegurar o acesso facilitado de todos a informações e consultoria de qualidade sobre oportunidades de aprendizagem em toda a Europa e durante toda a vida; Mensagem 6 – aproximar a aprendizagem dos indivíduos, com o objetivo de providenciar oportunidades de aprendizagem ao longo da vida tão próximas quanto possível dos aprendentes, nas suas próprias comunidades e apoiadas se necessário em estruturas TIC. (Comissão Europeia, 2000).



intervenção no campo da educação, formação, emprego, pobreza e exclusão social nos países da União Europeia.

O conjunto de orientações, diretrizes e documentos publicados sobre as matérias de educação e formação no contexto da União Europeia são determinantes para os contextos de intervenção e para a definição das políticas em cada Estado-Membro. À medida que avançam e que estes novos pressupostos são incorporados no discurso público e político<sup>29</sup>, animam igualmente os debates e controvérsias científicas sobre as temáticas em causa, como se passa por exemplo com a discussão gerada acerca da estratégia de aprendizagem ao longo da vida, preconizando uns, a crítica acérrima à perspectiva economicista que esta encerra, e defendendo outros, a visão pragmática que a mesma estratégia propõe quando se preocupa com as qualificações necessárias para o mercado de trabalho, por exemplo (Kovács, 2002; Lindley, 2000; Esping-Anderson, 2000). Mas a questão essencial fica por responder. Trata-se da que remete para a adequação destas políticas e dos seus resultados em termos de eficácia e eficiência face às respostas desenvolvidas.

Não obstante as críticas, deteta-se efetivamente nos vários Estados-Membros, uma *euuropeização das políticas educativas* (Afonso, 2001; Antunes, 2005) com impactos de largo alcance nas políticas nacionais dos Estados-Membros, e com implicações sérias nas configurações adotadas e nas dinâmicas geradas. Veremos de seguida como estas propostas têm vindo a enquadrar as medidas de política pública no campo da educação e formação de adultos em Portugal, entre outros aspetos.

---

<sup>29</sup> A propósito desta questão refira-se Almerindo Janela Afonso (2001) e a reflexão que faz sobre o papel do estado na definição das políticas educativas no contexto da globalização. Propondo para o efeito a noção de *globalização de baixa intensidade* a propósito das políticas educativas, já que esta parece ser uma das áreas que maior resistência tem demonstrado aos efeitos da globalização, tendo por isso margem de manobra para a definição das intervenções que se vão realizando, em função das prioridades do estado. Deteta-se efetivamente uma *euuropeização das políticas educativas*, que estandardiza e harmoniza as intervenções, exigindo aos estados novos papéis e funções, gerando tensões entre modelos e práticas de intervenção, como as que designa por *lógicas de regulação* versus *lógicas de emancipação*, ou por outras palavras, entre os papéis do *estado-competidor* ao *estado-avaliador*.



## CAPÍTULO 2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL

*“1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.*

*2. A educação deve visar a plena expansão da personalidade humana e o reforço dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.*

*3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos.”*

(Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigo 26º, ONU, 1948)

Iniciar um capítulo dedicado à discussão das políticas públicas de educação e formação de adultos desenvolvidas em Portugal, citando em destaque o artigo 26º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual foi adotada no contexto da organização das Nações Unidas, em 1948, pode parecer estranho numa primeira leitura, mas não o é certamente. Nem estranho, nem desprovido de sentido. A Declaração Universal dos Direitos Humanos é uma das referências fundamentais mais importantes e relevantes para a humanidade e para a construção de sociedades democráticas e modernas a partir do final da 2ª Guerra Mundial. Habitualmente é considerada como uma referência para a garantia universal de direitos políticos e sociais, como a habitação, a não discriminação racial ou religiosa, a participação política, o acesso a cuidados de saúde públicos e, também, como garantia para o acesso à educação elementar, pública e gratuita.

É exatamente por esta última razão que decidi abrir este capítulo com o artigo 26º, que consagra a universalidade do acesso à educação, designadamente a educação elementar, considerando esta como *educação básica obrigatória*. A referência a esta universalidade abrange todos os seres humanos, independentemente da idade, sexo, religião ou pertença política. Inicia-se, pois, em 1948, uma época de pensamento e de intervenção sobre a educação, as políticas educativas e os métodos e processos de ensino-aprendizagem, ímpar na história do mundo. A atenção dedicada à educação das crianças e dos jovens nas sociedades e países mais desenvolvidos sofre a partir desse momento uma incrível transformação, a qual se pode ilustrar através de vários elementos, tais como a importância atribuída à educação das crianças nos contextos

familiares (e como isso transformou a noção de *infância* e o papel das crianças nas sociedades contemporâneas), a crescente relevância do setor público de educação e as políticas públicas concebidas para o seu desenvolvimento (a crescente relevância dos professores, das escolas e outras instituições educativas e dos Ministérios da Educação), as implicações no mercado de trabalho e na valorização dos saberes, competências e qualificações pela economia (a *economização* da educação), entre outros.

A par com o movimento iluminista do século XVII (que atribui centralidade à razão humana) creio que não é abusivo afirmar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o que decorre da sua adoção pelos países membros da Organização das Nações Unidas é um dos mais importantes marcos na história da educação das sociedades modernas, e dos seus sistemas e processos. A adoção de um conjunto de princípios universalistas e humanistas que privilegiam a igualdade em detrimento da discriminação, a democracia em lugar de regimes ditatoriais, a liberdade em vez da repressão, a educação para todos em substituição da iliteracia, representou um avanço civilizacional sem paralelo na história.

As suas repercussões são ainda hoje visíveis e na maioria dos países do mundo trabalha-se para garantir os direitos universais em diferentes dimensões e setores. A educação de crianças, jovens e adultos é um dos campos onde o trabalho ainda por fazer é de uma enorme imensidão, não só no que diz respeito à promoção da literacia básica na maioria dos países do mundo com menores índices de desenvolvimento, como também no que se refere à inclusão e à promoção do acesso e do sucesso de todos em percursos de escolarização, cada vez mais prolongados e desenvolvidos em diferentes fases da vida. É neste contexto que a educação de adultos emerge como campo de atuação privilegiado num número muito significativo de países, muito inspirada pelos valores universalistas contidos no artigo 26º, onde o acesso e a obrigatoriedade do ensino básico elementar para todos os cidadãos são consagrados. O que se assiste nos anos seguintes neste campo seria impensável caso não tivesse existido um documento como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e outros documentos subsequentes que ganharam forma no contexto da UNESCO.

Mas foi também no período do pós-guerra que se conseguiu construir e adotar um novo contrato social com características e dinâmicas que ainda hoje subsistem, embora com reconfigurações várias ao longo destas seis décadas de existência, e com especificidades nacionais que decorrem de opções ideológicas e políticas diferenciadas.

Refiro-me, claro está, à emergência do Estado-Providência. O modelo político-social preconizado e concretizado a partir da segunda metade do século XX, nos países mais desenvolvidos, foi a base para a construção do modelo social europeu que enquadra, ainda hoje, em grande medida, as opções de política pública no contexto das sociedades desenvolvidas (Mozzicafreddo, 1998). As políticas sociais<sup>30</sup> *distributivas* e *redistributivas* (Schmidt, 2008) ganham neste contexto um papel essencial, nomeadamente as que intervêm em áreas como a saúde, a educação e a habitação, ou seja, as que se prendem com o desenvolvimento e a inclusão social.

Ora, as políticas públicas de educação e formação constituem uma forte parcela das políticas distributivas nas sociedades modernas e avançadas e são hoje entendidas como uma das áreas de *policy making* mais relevantes e necessárias para o desenvolvimento social e económico dos países. São tanto mais importantes quanto os países se focam no bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos, no crescimento e competitividade económicas, e no acesso e fruição de bens culturais, produtos e serviços informacionais, abrindo aqui caminho para a exploração de novas áreas de intervenção, novas estratégias e novas ações. O campo da educação e formação tem sido por excelência, em Portugal, como noutros países, um campo de inovação nas políticas públicas quer no que se refere aos seus conteúdos, processos, e resultados, quer no que respeita aos modos de divulgação e promoção das ações, e aos seus mecanismos de defesa e discussão públicas. Abre-se assim a possibilidade de estudar e analisar estas intervenções a partir destas múltiplas dimensões, as quais autores diversos têm vindo a entender como as áreas principais de análise das políticas públicas (Dagnino, 2002). Estudar as políticas públicas significa obviamente analisar o papel do Estado e das instituições públicas na conceção e concretização de estratégias e ações que se espera que tenham resultados e impactos visíveis e positivos na vida dos cidadãos e respetivos países. No campo da educação como vimos estas ações têm vindo a ser conduzidas com um duplo objetivo: a universalização do acesso e a igualdade de oportunidades no

---

<sup>30</sup> João Pedro Schmidt (2008: 2313) apresenta uma tipologia de políticas públicas que cobre em grande medida as intervenções atuais. São elas: as **políticas distributivas**, que consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos sociais específicos; as **políticas redistributivas**, que consistem na redistribuição dos recursos das camadas sociais mais abastadas para as camadas sociais mais pobres, também designadas como políticas *Robin Hood*; as **políticas regulatórias**, que têm como objetivo criar normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos; e as **políticas constitutivas ou estruturadoras**, as quais definem procedimentos gerais da política, determinam as regras do jogo, as estruturas e os processos da política.

sucesso. A redistribuição dos recursos financeiros públicos para garantir estes dois objetivos tem pautado a intervenção nesta área sectorial das políticas públicas, em Portugal, nas últimas quatro décadas. Analise-se, pois, detalhadamente este período temporal e a evolução verificada neste campo.

## **2.1 Educação e formação de adultos: uma intervenção permanente, mas de intensidade oscilante**

A década de 70 foi um período histórico determinante para Portugal. Para além de se ter terminado com o regime ditatorial que subsistiu por uns longos 48 anos (de 1926 a 1974), cuja figura determinante foi António de Oliveira Salazar, conseguiu-se também recuperar ou implantar alguns dos mais importantes pilares de suporte a um estado de direito democrático, como a existência de uma nova Constituição da República Portuguesa, o sufrágio universal e a liberdade de expressão e de participação cívica e política. É neste contexto que ganha em Portugal especial relevo a intervenção das políticas públicas de educação agora contextualizadamente democráticas e progressistas, contra uma lógica de intervenção estatal marcadamente autoritária e conservadora<sup>31</sup>.

Na verdade para se compreender melhor como se chegou a 1974 com um quadro muito limitado de intervenção no campo da educação e formação de adultos é necessário regressar aos primeiros registos de preocupação estatal para com este tópico. Os primeiros esforços de intervenção junto da população adulta centraram-se quase em exclusivo na alfabetização, cujas iniciativas remontam ao início da segunda década do século XIX, em pleno surgimento do regime liberal a que Portugal foi conduzido com a Revolução de 1820 (Reis, 1993). Por essa altura a esmagadora maioria da população adulta era totalmente iletrada, se bem que apenas se dispõe de registos em série destes indicadores a partir de 1878, com a realização do primeiro Recenseamento Geral da População<sup>32</sup>. Os primeiros dados mostram que em 1878, cerca de 80% da população portuguesa era analfabeta, ou seja, não sabia ler nem escrever. E mostram ainda que em 22 anos só foi possível decrescer a taxa de analfabetismo de 78% para 74% (quatro

---

<sup>31</sup> Luís Areal Rothes considera que este período limitou fortemente o desenvolvimento do campo da educação de adultos em Portugal, derivado ao que definiu como *conservadorismo autoritário* da ditadura (2009: 217).

<sup>32</sup> A este respeito consultar António Candeias (2001; 2010).

pontos percentuais). Chega-se pois ao século XX com uma taxa de analfabetismo que ronda os ¾ da população portuguesa. E apenas nos aproximaremos dos 50% de analfabetos, em 1940.

Esta dinâmica de fraco progresso na redução do analfabetismo em Portugal não consegue sequer uma melhoria no período da 1ª República, pese embora, os esforços desenvolvidos pelos republicanos para conceder importância às questões educativas e à intervenção na área (Rothes, 2009: 216). O que contrasta com os resultados relativamente mais eficazes de promoção da alfabetização (mesmo que com currículos simplificados, professores mal preparados, e condições de trabalho inadequadas) durante o período do Estado Novo, como salienta, aliás, António Nóvoa (1992: 474). Mas se a recuperação da taxa de analfabetismo se faz através da intervenção junto das crianças e da sua escolarização básica, o campo da educação de adultos em Portugal, durante este período apenas começa a ter particular atenção com a definição do Plano Nacional de Educação Popular, em 1952<sup>33</sup>. Os resultados atingidos em termos de inscrições nestas ações de alfabetização nos anos letivos de 1952/53, 1953/54 e 1954/55 são bastante surpreendentes: 155.160, 258.041 e 227.468 inscritos, respetivamente. Não existem registos sobre o sucesso obtido, mas do ponto de vista qualitativo passaram a existir algumas medidas complementares que pressionaram esta adesão como por exemplo, a obrigatoriedade de possuir um diploma de instrução primária para poder aceder a determinadas situações, ou a penalização por não frequentar as aulas. O carácter acentuadamente escolarizante, a certificação escolar como finalidade, a emergência da obrigatoriedade da instrução primária cada vez mais prolongada e o recurso aos agentes e contextos de educação conferem a esta intervenção um domínio claro do estado.

Evidencia-se por esta altura, mesmo que de modo muito precário e residual, aquilo que poderemos designar como uma característica que permanecerá no campo da educação de adultos - uma *intervenção estatal acentuada*, embora de *intensidade oscilante*. Com efeito, poder-se-á até afirmar que o campo da educação de adultos se desenvolveu desde a segunda metade do século XX até à atualidade, por pressão das políticas públicas desenhadas para o efeito, à exceção do período pós-revolucionário de

---

<sup>33</sup> Este Plano foi criado pelo Ministro da Educação Nacional, Pires de Lima, em 27 de outubro de 1952, e cujo objetivo prioritário passava pela erradicação do analfabetismo em Portugal. A *Campanha Nacional de Educação de Adultos*, orientada especialmente para pessoas analfabetas, com idades entre os 14 e os 35 anos, enquadrava medidas bastante inovadoras à época como, por exemplo, as bibliotecas fixas junto de escolas rurais e as bibliotecas móveis para circulação pelas fábricas (ver a este respeito Mendonça e Carneiro, 2009).

1974-1976, em que os movimentos de base popular tiveram o seu apogeu (Barros, 2011), embora com resultados muito limitados e dinâmicas muito circunscritas no tempo e nos seus espaços de intervenção. Um dos motivos principais de atribuição de especial atenção às políticas públicas neste domínio prende-se, aliás, com esta sua capacidade (quase) exclusiva e hegemónica do estado no desenvolvimento do campo e no alcance de alguns resultados significativos, o que de algum modo faz com que se confunda com a sua própria constituição e consolidação.

Em simultâneo, a regulamentação da escolaridade obrigatória avançava. Passa, em 1956, de três para quatro anos para as crianças do sexo masculino, e em 1960, para as crianças do sexo feminino. E em 1960, Portugal estabelece os seis anos de escolaridade obrigatória para ambos os sexos. Um dos projetos mais inovadores na área da educação mesmo que olhado retrospectivamente, surge exatamente na década de 60, com o surgimento da Telescola<sup>34</sup>, em 1964, aproveitando o despontar do fantástico mundo das tecnologias de informação e comunicação que começavam a invadir os quotidianos e as práticas sociais, para diminuir as distâncias e as assimetrias regionais. Este projeto foi um passo muito interessante no domínio da educação de adultos em Portugal, tendo a partir de 1965 começado a responsabilizar-se também pela escolarização de adultos ao nível do 5º e 6º anos de escolaridade.

No início da década de 70 do século XX, e já com António Oliveira Salazar fora do quadro político, tendo como seu sucessor Marcelo Caetano, as políticas educativas ficaram marcadas neste período final do regime pelo nome do então Ministro Veiga Simão, assumindo as características reformistas que lhe foram atribuídas. A reforma Veiga Simão incluiu entre outras dimensões, a dimensão da educação de adultos no âmbito da intervenção estatal, como um campo específico e ao qual era necessário atribuir uma atenção dedicada.

---

<sup>34</sup> A Telescola é, ainda hoje, vista como a primeira experiência de ensino a distância em Portugal, atualmente, muito discutido e impulsionado nos mais diversos níveis de ensino. Os dispositivos de *e-learning* e *b-learning* hoje difundidos através da internet e dos computadores viram o seu nascimento em mecanismos de transmissão via rádio ou televisão. Estas tecnologias são também, ainda hoje, utilizadas como ferramentas fundamentais para a alfabetização de jovens e adultos em países subdesenvolvidos, em vias de desenvolvimento ou com características geográficas específicas, como é exemplo, o projeto Rádio ECCA, das Ilhas Canárias, em desenvolvimento, em Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique. Para mais informação sobre a introdução e desenvolvimento da Telescola em Portugal, consultar Isaura Abreu e Maria do Céu Roldão (1989).



É lançada em 1971, a Direção-Geral da Educação Permanente (DGEP), alinhando, pelo menos na designação, com as tendências mundiais presentes à época no campo, fortemente inspiradas pelas Conferências Internacionais sobre Educação de Adultos da UNESCO, até ao momento, realizadas – a CONFINTEA de 1949, em Elsinor, Dinamarca, e a de 1960, em Montreal, Canadá. O conceito de *educação permanente*, já discutido no capítulo anterior era nesse momento a tónica dominante para a intervenção no campo da educação de adultos.

Pode ler-se, por essa altura, como uma das linhas gerais de reforma, no preâmbulo da Lei-Organica do Ministério da Educação Nacional o anúncio à:

*“aplicação progressiva do conceito de educação permanente (...) pelo que é criada esta Direção-Geral, que se ocupará de preparar e lançar um vasto plano de educação extraescolar e de promoção cultural e profissional, destinado principalmente à educação adulta”*

(Decreto-Lei nº 408/71, de 27 de setembro)

Pela primeira vez, em Portugal, parecia começar a definir-se o campo da educação de adultos com uma lógica própria, distinta da educação de crianças e jovens, mas cedo se mostrou que afinal a intenção era mais benévola do que a capacidade de concretização *de facto* dessa mudança. A DGEP acabou por nunca ver a sua Lei-Organica aprovada mas, mesmo nessas condições, alguns resultados foram atingidos: (i) foram concebidos os primeiros Cursos de Ensino Primário Supletivos para Adultos (CEPSA), para os quais foram desenhados programas específicos e esboçadas metodologias adequadas para o trabalho com adultos; (ii) a adesão das pessoas mostrou-se, mais uma vez, muito entusiasta, tendo em três anos letivos (1971/72, 1972/73 e 1973/74) conseguido perto de 100 mil inscrições para os 3º e 4ª anos de escolaridade, embora apenas ¼ tenha conseguido terminar os cursos com aprovação - foi também no ano letivo de 1972/73 que se realizaram os primeiros cursos liceais noturnos -; e (iii) foram introduzidos no léxico e no campo educativo um conjunto de conceitos, metodologias e processos específicos da educação de adultos que acabaram por pautar a intervenção ulterior neste domínio.

A legislação seguinte sobre a estruturação do sistema educativo (Lei nº 5/73, de 25 de julho) abrangerá já a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação permanente. A distinção desta última face ao ensino básico, secundário e superior, e até mesmo face à formação profissional, é total. À educação permanente cabia-lhe a

promoção, de modo contínuo, da formação, atualização e aperfeiçoamento cultural, científico e profissional<sup>35</sup>. É também, em 1973, que se criam os primeiros *cursos de educação básica de adultos*, cuja descrição dos seus objetivos, não só, se centram quase em exclusivo no combate ao analfabetismo, como também do ponto de vista terminológico a linguagem utilizada para a sua descrição se torna excessiva, surgindo designações como a de ‘*extirpar*’ o analfabetismo (Mendonça *et al.*, 2009: 22). As referências à formação profissional da população adulta passam também a ser cada vez mais frequentes, mesmo nos documentos provenientes do Ministério da Educação.

Desde a criação do Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra, em 1962, que a formação profissional em Portugal assumia uma crescente importância impulsionada pelas transformações económicas do Pós-Guerra sentidas em toda a Europa. As respostas às novas necessidades de emprego industrial em conjunto com o imperativo de criação de garantias socioprofissionais reivindicadas pelos trabalhadores permitiram, por um lado, a criação de mecanismos de proteção no desemprego através de subsídio específica, e por outro, a valorização social de cada um dos trabalhadores com a possibilidade de acederem a qualificações profissionais. Estas últimas começam a ganhar uma centralidade muito interessante no campo profissional impulsionando o desenvolvimento dos sistemas de formação. A classificação, organização e hierarquização dos postos de trabalho exigia crescentemente a devida correspondência em termos de qualificações, que se refletiriam em diplomas e certificados obtidos através de ações específicas de formação desenvolvidas pelos sistemas de ensino e formação profissional.

Neste contexto foi criado o Instituto de Formação Profissional Acelerada (Decreto-Lei nº 44538, de 23 de agosto de 1962), o qual tinha a responsabilidade de desenvolver as ações de formação profissional contínua dos trabalhadores, inspirado em modelos pedagógicos franceses que à data já se encontravam francamente desatualizados, como aliás viria a sublinhar o relatório da UNESCO, elaborado em 1974. A fraca capacidade de resposta às renovadas necessidades do mercado de trabalho em termos de qualificações, a forte carga administrativa e burocrática, o desequilíbrio regional e territorial na distribuição dos centros de formação no país e o desfasamento do modelo pedagógico utilizado nas ações e preconizado pelo instituto são algumas das

---

<sup>35</sup> Distinguindo este último elemento ‘*profissional*’ da formação profissional, como referi, e remetendo-o apenas para o exercício de uma profissão.

críticas dirigidas especificamente à intervenção realizada neste período pela organização internacional (UNESCO, 1975).

Chega-se, assim, a 1974. O *25 de abril* sucede-se e tal como noutros domínios e áreas da vida coletiva em Portugal, a *revolução* fez toda a diferença no sistema educativo. O campo da educação sofre profundas transformações a partir desse momento: professores, alunos, escolas, currículos e políticas foram alvo de alterações profundas decorrentes do processo de democratização da sociedade portuguesa em curso. A educação de adultos não foi, nem podia ter sido, uma exceção, embora toda a evolução registada desde então se possa caracterizar por alguma errância nos objetivos, estratégias e ações desenvolvidas. Os resultados ficaram por isso muito aquém das necessidades do país e das expectativas geradas, mas apesar de tudo, o caminho percorrido permitiu avaliar o que se fez e introduzir algumas mudanças, nomeadamente a partir do final da década de 90 do século XX.

Mas voltemos ao período pós-revolução. Vividos os anos de 1976 e 1977, os movimentos de *educação popular* constituíram-se como grandes impulsionadores de ações locais de alfabetização/educação de franjas desfavorecidas da população adulta portuguesa (regulamentado o apoio pelo Estado às Associações de Educação de Popular, através do Decreto-Lei nº 384/76, de 20 de maio). Estas ações locais baseadas no desenvolvimento de dimensões educativas das práticas sociais assentaram em métodos de animação sociocultural, nas quais os indivíduos concebiam os seus próprios percursos de aprendizagem.

Para alguns autores e especialistas no campo da educação de adultos vive-se num permanente registo saudosista deste período de intervenção, muitas vezes revisitado enquanto objeto empírico da investigação (Lima, 2005, Guimarães, 2011, Barros, 2011, Fernandes, 2005). Esse saudosismo leva por vezes a uma análise pouco isenta e à falta de fundamentação científica nos trabalhos publicados ou em análises realizadas aos períodos e realidades diferentes das que se poderiam definir como as da educação popular. Tendo com certeza características muito diferenciadas destas últimas, outras opções se construíram e aplicaram no campo da educação e formação de adultos desde os finais da década de 70, conseguindo responder de forma mais adequada aos problemas de escolarização da população adulta portuguesa, como veremos adiante. Contudo, para a maioria destes autores, a situação apenas se deteriorou, tomou os caminhos e as opções erradas e nenhum efeito positivo se conseguiu obter a partir

desses modelos. Na base destas análises encontram-se, claro está, opções ideológicas que por vezes bloqueiam outros modos de olhar e de perspetivar os mesmos problemas e objetos. A teoria crítica é o campo por excelência de trabalho destes autores, muito inspirados também pelos modelos de *políticas sociais críticas* (Melo e Benavente, 1978; Melo, 1981), como assinala Luís Rothes (2009: 222).

Sem retirar nenhuma importância às ações de educação popular no que se refere à transformação da educação e formação de adultos em Portugal, nomeadamente, pela capacitação institucional do movimento associativo, pelo carácter emancipatório e participativo dos modelos pedagógicos utilizados e seus efeitos nos adultos, pelo enraizamento comunitário e pela contextualização sociocultural das práticas e dos processos de ensino-aprendizagem, pelos resultados alcançados na alfabetização das camadas populares e no desenvolvimento individual e coletivo das pessoas e das comunidades, não se pode de modo nenhum entender este período, do ponto de vista das políticas públicas, como tendo sido o da realização da intervenção necessária, quer em escala, quer em natureza, para a resolução dos imensos problemas decorrentes da baixa escolarização dos portugueses. Foi, sem dúvida, um período de efervescência social, de acréscimo de participação cívica, de democratização, de abertura e de acesso a um conjunto de liberdades individuais e coletivas, sendo também por vezes retratado a partir de uma certa *visão romântica*, exacerbando alguns dos seus efeitos em determinados campos, como considero que aconteceu no que se refere às análises sobre a educação e formação de adultos em Portugal. O distanciamento histórico permite fazer também este tipo de revisitação à ação pública e política.

O final da década de 70 trará um conjunto de novos instrumentos à educação e formação de adultos que serão determinantes para o que se passará nos próximos anos. Em 1979, promulga-se a 10 de janeiro, a Lei nº 3/79, cujo título atribuído foi: “*Eliminação do Analfabetismo*”. Contudo, para além de regulamentar as ações de alfabetização incluiu-se também a regulamentação da educação básica de adultos, tendo em consideração a escolaridade obrigatória à época.

Vários aspetos desta lei se devem destacar. O primeiro prende-se com a referência à definição do Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA), na altura sob responsabilidade da Direção-Geral de Educação Permanente, documento que é considerado um marco fundamental para a definição e conceptualização da educação de adultos em Portugal. O segundo tem a ver com a

criação da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos, com o objetivo de participar na definição do plano e sua avaliação, órgão que será constituído por um número alargado de representantes, quer do poder central quer do poder local, quer ainda dos organismos públicos responsáveis por esta área de políticas, quer também de organizações não-governamentais (associações, sindicatos, entre outras) que tinham vindo a ter intervenção nas ações de educação popular, e que funcionará junto à Assembleia da República. Por último, o quarto aspeto a destacar prende-se com a clara assunção do papel do Estado no combate ao analfabetismo e na promoção da escolaridade obrigatória junto da população adulta, assumindo que estas intervenções devem ter uma *dupla perspetiva* – a da valorização pessoal dos adultos e a da progressiva participação destes cidadãos na vida cultural, social e política, tendo em vista a construção de uma *sociedade democrática e independente* (texto em itálico extraído do número 1, do artigo 2º da Lei nº 3/79).

As relações imbricadas entre o papel do estado e o papel da sociedade civil, e entre os processos de ensino-aprendizagem formais e os processos de aquisição de conhecimentos não formais e informais ganham legibilidade através da publicação desta legislação. Mas também se reforça a necessidade de existirem currículos adequados à população adulta para além dos que se utilizavam no ensino das crianças e dos jovens. Continua-se, pois, uma abordagem ao campo da educação de adultos de matriz social-democrata e inspirada nos modelos de políticas sociais críticas.

Os resultados a alcançar<sup>36</sup> com o PNAEBA ficaram muito aquém das expectativas e das projeções (Melo, 1981), como aliás já vinha a ser comum no campo da educação de adultos desde as primeiras intervenções. Entre 1980 e 1986, foram envolvidos em ações de alfabetização – a área mais dinamizada de todo o plano – 117.241 adultos, o que viria a revelar-se insignificante face à dimensão do problema (Roths, 2009: 224). Melhores resultados foram alcançados no que diz respeito aos quatro Programas Regionais Integrados, tendo sido até desenvolvidas dinâmicas de trabalho que se transformaram em referências inovadoras para a futura intervenção pública no campo. A destacar: a abordagem extraescolar; a coordenação concelhia e a

---

<sup>36</sup> Um dos objetivos identificados no PNAEBA passava pela criação do Instituto Nacional de Educação de Adultos, o qual acabou por nunca ser criado no período de vigência do plano. Também a intervenção no ensino preparatório ficou muito aquém do planeado, apenas tendo iniciado de forma experimental algumas atividades em 1986.

interlocução das autarquias; e a articulação entre as aprendizagens escolares, a formação profissionalizante e as ações de educação popular.

Ainda nesse ano, a 31 de dezembro, é criada a Direção-Geral da Educação de Adultos (Decreto-Lei nº 534/79) que sucede à Direção-Geral de Educação Permanente, cuja principal atribuição passa pela formulação das políticas de educação de adultos, mais uma vez, numa perspetiva de *educação permanente*, contribuindo para a sua execução.

Logo no ano seguinte inicia-se no Ministério da Educação uma reflexão conduzida por um grupo de especialistas para estudar e lançar de modo experimental um programa de *ensino recorrente*, ao nível do 5º e 6º anos de escolaridade, organizado de modo adequado ao público adulto, em termos curriculares e organizativos, e integrando a formação profissional a cargo de empresas parceiras. Porém, apenas em 1988, estes cursos foram regulamentados e as primeiras experiências são concretizadas.

Pelo caminho, e neste período, definiu-se um dos mais importantes marcos regulatórios do sistema de ensino em Portugal – a *Lei de Bases do Sistema Educativo* (LBSE), promulgada em 1986, concomitantemente com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (Lei nº 46/86, de 14 de outubro). São aí definidas profundas alterações à organização do sistema educativo em Portugal, como é exemplo, a escolaridade obrigatória até ao 9º ano de escolaridade, correspondendo à conclusão do 3º ciclo do ensino básico. Inicia-se aqui um longo e sucessivo caminho de reformas no campo da educação e da formação profissional em Portugal (implicando todos os níveis e graus de ensino e todos os sistemas e agentes, e seus destinatários), impulsionadas fortemente pelos apoios financeiros europeus provenientes dos fundos estruturais (Fundo Social Europeu e Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional).

No que ao campo da educação e formação de adultos diz respeito alguns mecanismos de intervenção ficaram como marcas da Lei de Bases de 1986. A educação de adultos sofre novamente uma inflexão nos seus propósitos de rede alargada relativamente aos seus objetivos, estratégias, atores e métodos pedagógicos. Nesta primeira vaga de reformulações do campo da educação de adultos, o carácter supletivo do ensino recorrente, integrado na rede pública de escolas tuteladas pelo Ministério da Educação, é um dos efeitos mais presentes da LBSE que persistirá por mais de uma década. Contudo, a escolarização e certificação dos indivíduos jovens que não completaram a escolaridade obrigatória, sem quaisquer outras alternativas no domínio

da educação e formação profissional acaba por ter somente uma função paliativa das dificuldades com que, na altura, se deparava o ensino básico, designado como *regular*, para conseguir que a maioria da população jovem em idade de frequência do ensino obrigatório o fizesse, e mais do que isso, o concluísse com aproveitamento.

A segunda metade da década de 80 fica, pois, marcada por uma reforma profunda no sistema de educação em Portugal<sup>37</sup>. O primeiro desafio era tornar efetiva a escolaridade obrigatória para as crianças e jovens até ao 9º ano de escolaridade. Para tal, o sistema educativo estruturou-se de modo distinto, em três ciclos de ensino básico obrigatório – o 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico, correspondendo, respetivamente aos 4º, 6º e 9º anos de escolaridade – e em mais um ciclo de ensino secundário que correspondia ao 12º ano de escolaridade. As vias de ensino gerais, por oposição ao ensino profissionalizante, ganharam terreno na escola pública, ficando este último relegado para um conjunto de novas *escolas profissionais* de natureza privada (embora muitas delas com capital misto) onde se ensaiaram e se consolidaram os *cursos profissionais* de nível III de formação profissional, de dupla certificação.

Para a população adulta os dispositivos de educação básica passaram por dois tipos de intervenção: um primeiro, relacionado com a alfabetização e outras ações de educação consideradas interessantes para os adultos, que se incluíram na *educação extraescolar*; e um segundo, já referido neste texto, que replicava no ensino noturno as opções de escolarização básica para os adultos – o *ensino recorrente*. Quer uns quer outros têm na sua génese uma lógica de supletividade ou de condição especial face ao ensino dito *regular*. É algo que se caracteriza pelo seu caráter extraordinário, e por isso, se designa como *extraescolar*, ou por outro lado, é algo que se constrói para os que não foram bem sucedidos numa primeira vez, numa primeira opção, e que se define pelo seu caráter de *segunda oportunidade*. Estas lógicas condicionarão fortemente a evolução do campo da educação de adultos até ao final da década de 90, e de certo modo, o que se

---

<sup>37</sup> Inicia-se em Portugal, em 1986, o primeiro governo com maioria parlamentar do Partido Social Democrata, liderado por Aníbal Cavaco Silva, em simultâneo com a adesão à Comunidade Económica Europeia, perfazendo um quadro político de estabilidade e capacidade de implantação de reformas nos mais diversos setores. Na educação, o Ministro Roberto Carneiro protagonizou esse período de reformas decisivas para o estabelecimento de um sistema educativo moderno, aberto, inclusivo, e comparável com outros sistemas educativos europeus. O caminho, porém, de abertura, modernização e progresso na educação foi mais lento do que se poderia supor, e os resultados atingidos não foram capazes de transformar de forma célere e eficaz a posição relativa de Portugal quando comparada com outros países da União Europeia, em matéria de educação e formação. Ver a este respeito os relatórios produzidos pelo Eurostat para o período de 1986 a 2010, da OCDE ou da UNESCO.

passará na fase seguinte. No texto da LBSE de 1986 pode ler-se que o ensino recorrente é uma “*modalidade especial de educação escolar*” (sublinhado nosso, artigo 16<sup>a</sup>, LBSE, 1986).

Ainda em 1988, o subsistema da educação de adultos foi revisto pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE<sup>38</sup>) e pôde contar ainda com o apoio financeiro complementar do Programa Operacional de Desenvolvimento da Educação para Portugal I (PRODEP I) para a implementação de cursos do ensino recorrente em todo o território nacional. Após algumas reconsiderações acerca dos efeitos contraditórios do ensino recorrente, a educação de adultos passa a ser perspectivada numa:

*“lógica de serviço público [que] deverá garantir a todos os adultos residentes em Portugal – que assim o desejem, e independentemente da sua situação social, económica, de residência – um acesso fácil a vias e modalidades específicas de aprendizagem que lhes permitam aprender a ler e a escrever, alcançar um nível de literacia básica e obter um grau equivalente ao da atual escolaridade obrigatória”*  
(Melo *et al.*, 1998: 16)

Foram então definidas quatro dimensões que deveriam estar contidas no sistema de educação de adultos em Portugal: a formação de base através da alfabetização e do fornecimento das competências básicas de literacia para uma efetiva participação social e cívica; o ensino recorrente de adultos como uma nova oportunidade de aprendizagem para obter a certificação equivalente à conclusão da escolaridade obrigatória; os projetos de formação encerrados no paradigma da educação ao longo da vida, plural e multimodo, para uma efetiva inclusão através do desenvolvimento pessoal e social; e a animação social e desenvolvimento comunitário, com base numa determinada inserção territorial dos grupos que devem gerir um conjunto de recursos materiais e simbólicos, numa lógica de dinâmica social coletiva.

A figura seguinte mostra como em 1988, nos Documentos Preparatórios da Comissão de Reforma para o Sistema Educativo relativos à reorganização do subsistema de educação de adultos, enquadrados no âmbito da então Direção-Geral de Apoio e Extensão Educativa, se entendia o campo e as diferentes modalidades de que se deveria compor (Lima *et al.*, 1988):

---

<sup>38</sup> Ver a este respeito a apreciação crítica elaborada por Licínio Lima (1988), na qual o autor apresenta e comenta algumas linhas de orientação adotadas para a realização do estudo de reorganização do subsistema de educação de adultos no âmbito da CRSE, nomeadamente, em relação às formas de administração e dos sentidos que as mudanças a operar deveriam tomar.



**Figura 2.1. Estrutura conceptual do subsistema da educação de adultos no âmbito da CRSE (1988)**

Modalidades		
Destinatários	Escolar	Extraescolar
Indivíduo	- Ensino Recorrente - Formação Profissional	- Extensão Educativa - Formação para o Trabalho - Promoção Cultural e Cívica
Grupos Sociais		- Intervenção Socioeducativa

Fonte: Documentos preparatórios III da CRSE, DGAE, 1988

Embora enunciada a pluralidade de dimensões da educação de adultos (multiformes e construídas a partir de diferentes dinâmicas sociais), esta acaba por se transformar, essencialmente, numa rede pública oficial e escolarizante que proporciona a certificação até ao 3º ciclo do ensino básico, ou seja, a conclusão da escolaridade obrigatória através do ensino recorrente.

Ora, o conceito de *educação recorrente*, tal como é definido no trabalho coordenado por Jorge Pinto, “baseia-se na recorrência (possibilidade de frequência episódica de aprendizagens formais), na alternância – diversificação dos lugares de formação/partilha da responsabilidade educativa entre a escola, a empresa, a fábrica, o bairro, as comunidades e o território – e na integração dos saberes, (...) o novo sistema reconheceria a validade dos saberes e competências adquiridos.” (1998: 21). Esta definição datada do período do PNAEBA ficou totalmente desprovida de sentido face às efetivas configurações assumidas por esta modalidade de ensino, nas quais assumiu especial preponderância uma profunda visão escolarizante, em detrimento da promoção cultural e cívica e do aproveitamento dos saberes informais da população que frequenta os cursos<sup>39</sup>. Mesmo um dos elementos mais inovadores e interessantes da proposta do ensino recorrente – a construção de itinerários educativos específicos<sup>40</sup> de formação para os adultos – resumiu-se a lidar com a heterogeneidade dos públicos em função das motivações expressas para a aprendizagem por parte dos alunos ou da disponibilidade

<sup>39</sup> Para uma análise detalhada da evolução do ensino recorrente em Portugal, suas modalidades, enquadramentos normativos, finalidades e modelos organizativos consultar Luís Areal Rothes (2009: 236-268).

<sup>40</sup> Ver a respeito das práticas pedagógicas no ensino de adultos: Gerard Malglaive (1995), *Ensinar Adultos. Trabalho e Pedagogia*, Coleção Ciências da Educação, Porto, Porto Editora; e John R. Verduin Jr., Harry G. Miller e Charles E. Greer, (1977), *Adults Teaching Adults. Principles and Strategies*, Texas, Learning Concepts.

dos formadores para a sua construção. Passou-se rapidamente de uma lógica de diversificação de atores, estratégias e modalidades proposta nos documentos preparatórios da reforma educativa para uma relativa uniformização dos processos e das opções de escolarização na idade adulta. A conceção de *educação recorrente* que possibilitava um duplo entendimento: um mais amplo, em que se assume como uma visão estratégica da educação; e um outro mais restritivo, em que apenas se considera esta opção como uma escolarização de segunda oportunidade, perde lugar em Portugal, prevalecendo esta última face à primeira, como sugere Rothes (2009: 239).

Este caminho de desenvolvimento ficou também a dever-se ao facto de, em Portugal, nunca ter sido capaz de se constituir enquanto tal, um forte movimento social de base associativa para a promoção, discussão e reivindicação no campo da educação de adultos. Convocadas pelo estado, as organizações não-governamentais respondiam afirmativamente, mas não foram capazes de se organizar adequadamente e gerar um movimento efetivo de participação na discussão das políticas públicas e sua execução. Por esse motivo, a uma resposta estatal mais forte e organizada como aquela que aconteceu no período pós-1986, as associações e outras organizações não-governamentais não tiveram capacidade para afirmar as suas posições e influenciar a tomada de decisão política, perdendo até terreno em áreas onde até aí tinham tido uma forte presença como, por exemplo, a educação popular.

Um segundo elemento condicionante teve a ver com o facto da maioria das intervenções no campo da educação de adultos se fazer sem articulação com a formação profissional, como se se tratassem de dois campos de intervenção sem nenhum elemento em comum, quando o objeto da intervenção de ambos sempre foi exatamente o mesmo – a população adulta portuguesa. O distanciamento entre os dois sistemas (educativo e de formação profissional) e a falta de coordenação de políticas interministeriais conduziu a intervenções segmentadas, especializadas e paralelas, em que os objetivos de umas se sobrepunham muitas vezes aos objetivos das outras, sem que se fizesse esse esforço de articulação e racionalização de meios e investimentos. A par com maior atenção e maiores investimentos na educação *regular* e na formação profissional, o campo da educação de adultos ficou remetido para um plano secundário e marginalizado no contexto das políticas públicas. A afirmação de uns, necessária e relevante para o crescimento económico que se vivia na época, foi também a provação de outros, conduzindo a um estrangulamento dos meios, a uma uniformização das

estratégias, a um desfasamento das práticas e dos atores face às necessidades e a um empobrecimento do campo, quer teórica quer operacionalmente.

Em 1991, é publicada a Lei-Quadro para a educação de adultos (Decreto-Lei nº 74/91, de 9 de fevereiro) e é regulamentado em Decreto-Lei próprio o ensino recorrente e a educação extraescolar, iniciando-se uma trajetória de aproximação à formação profissional e ao ensino a distância. Nesta altura, o ensino recorrente cobre todos os níveis de ensino e flexibiliza-se através da possibilidade de organização em unidades capitalizáveis. É, no entanto, uma modalidade quase exclusivamente aproveitada pelos jovens que abandonavam o ensino básico ou secundário no regime diurno. Porém, organicamente o Ministério da Educação na posse de uma nova Lei-Orgânica datada de 1993, extingue a Direção-Geral de Extensão Educativa (a qual já tinha sido reorganizada a partir da extinta Direção-Geral de Apoio e Extensão Educativa, em 1989) e insere de forma fragmentada o ensino recorrente como uma valência do Departamento de Educação Básica – Núcleo de Ensino Recorrente e Educação Extraescolar no que se refere ao ensino básico; e no Departamento de Educação Secundária – Núcleo do Ensino Secundário, os cursos relativos ao ensino secundário. Esta alteração teve profundas consequências no modo como se entendia o lugar da educação de adultos, remetendo-a ainda mais para um papel residual, escolarizado e subalternizado nas estruturas do Ministério da Educação, com claras repercussões na visibilidade e afirmação do campo. A hegemonia do ensino *regular* ganha peso em todas as dimensões e níveis – quer centrais quer regionais ou locais, quer no básico quer no secundário. Algumas exceções registam-se com a atividades das Coordenações de Área Educativa<sup>41</sup>, dependentes das Direções Regionais da Educação, e cujas figuras dos Coordenadores Concelhios conseguiram em muitos casos manter algumas dinâmicas interessantes de educação de adultos, seja as de reflexão e discussão pedagógica sobre os modelos do ensino recorrente, seja pela promoção e impulso a algumas (poucas e esmorecidas) atividades não-formais e informais de base comunitária.

Em suma a história do ensino recorrente em Portugal não teve, de vários pontos de vista, nem um desenvolvimento ajustado às necessidades nem resultados adequados e

---

<sup>41</sup> Consultar a este respeito a avaliação externa realizada por João Ferreira de Almeida e outros (1995) ao Sub-programa de Educação de Adultos do PRODEP I.

eficazes face aos meios financeiros e humanos envolvidos. Nas palavras de Luís Areal Rothes pode ler-se:

*“Um problema fundamental do ensino recorrente pode-se sintetizar da seguinte forma: mesmo que se realize muitas vezes em condições inadequadas, há encargos já significativos com o ensino recorrente, os quais não se têm refletido em níveis minimamente razoáveis de certificação; sem taxas de certificação mais elevadas, não é possível nem conquistar os adultos, nem disponibilizar recursos para melhorar as condições em que formadores e formandos trabalham. Em suma, dez anos depois da sua consagração na LBSE, o ensino recorrente enfrentava problemas sérios, que lhe colocavam questões óbvias de credibilidade social.”*

(Rothes, 2009: 263)

Paralelamente, o que sucedeu no campo da formação profissional em Portugal fica marcado pela criação, em 1979, do Instituto do Emprego e da Formação Profissional (Decreto-Lei nº 519-A2, de 29 de dezembro). A adoção de um modelo institucional que preconiza uma estrutura única para a execução das políticas públicas de emprego e de formação profissional visava aproximar o mundo da promoção das qualificações profissionais ao mundo das empresas e das entidades empregadoras, e suas necessidades de mão de obra, em função das evoluções económicas e sectoriais. Foi assim construído este instituto com base em princípios de descentralização, autonomia administrativa e financeira, participação dos parceiros sociais e com o objetivo de modernização dos contextos e agentes produtivos e dos elementos de organização e gestão dos processos de trabalho. Como se sabe, ainda hoje, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, é o organismo público responsável pelas políticas de emprego, assumindo cumulativamente a função de operador público de formação. Pelo caminho ficaram vários processos de redistribuição de atribuições por outros organismos públicos, os quais tiveram origem como veremos de seguida no contexto do Instituto do Emprego e Formação Profissional.

A adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1986, tal como provocou no sistema educativo um conjunto de alterações legislativas, organizativas e funcionais, provocou-o também no campo da formação profissional, influenciando-se reciprocamente. Assim, no ano anterior à adesão, o Decreto-Lei nº 165/1985, de 16 de maio, regulamenta um conjunto de novas condições de cooperação do Instituto do Emprego e Formação Profissional com outras entidades, dando lugar ao ressurgimento dos Centros de Formação Protocolares, os quais viriam a poder beneficiar dos fundos estruturais que viriam a ser canalizados para a educação e formação de jovens e adultos

nas décadas seguintes, e que impulsionariam ações de formação em todo o país, nos mais variados locais e instituições, e sobre as mais diferentes matérias. Este período de forte investimento através dos fundos comunitários na formação profissional foi designado como uma *oportunidade perdida* para promover a efetiva qualificação dos portugueses (Nóvoa e Rodrigues, 2005: 11).

O momento seguinte reflete, como referido anteriormente, a influência recíproca entre sistemas. A Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada em 1986, acarretará uma reorganização do quadro normativo da formação profissional ocorrida também em 1991. Estabelece-se por essa altura uma distinção entre *formação profissional inserida no sistema educativo* e *formação profissional inserida no mercado de emprego*. Esta distinção assume uma divisão de responsabilidades entre ministérios da tutela da educação e da formação profissional. O regime jurídico da formação profissional contínua fica assim regulamentado no campo da formação profissional que se dirigia ao mercado de emprego e, em particular, à população ativa, enquanto no sistema educativo se conceberão ofertas profissionalizantes para jovens, como são exemplo os Cursos Tecnológicos, a par com os recém-criados Cursos Profissionais promovidos por uma rede de escolas profissionais de natureza privada ou mista. Neste contexto, os cursos de Qualificação Inicial destinados a jovens e adultos que tinham abandonado os estudos precocemente e não possuíam uma qualificação profissional, permitiam obter os níveis 2 ou 3 de qualificação, desde que os candidatos já detivessem o 9º ou o 12º ano de escolaridade. A separação da intervenção no campo educativo e no campo formativo é clara.

Faltava, por esta altura, uma última peça regulamentar: o Sistema Nacional de Certificação Profissional. O Decreto-Lei nº 95/92, de 23 de maio, regula e certifica toda a formação profissional inicial ou contínua, e permite pela primeira vez, a certificação de saberes adquiridos através de aprendizagens não formais e informais. É neste diploma que fica também regulamentada a obtenção de um Certificado de Aptidão Profissional (CAP), o qual ficará por longos anos, como um dos mecanismos de regulamentação das certificações profissionais e até mesmo do exercício de algumas profissões, como é exemplo, a própria profissão de formador. Esta regulamentação das profissões e do acesso ao seu exercício será um objeto de permanente tensão com o sistema de regulamentação das qualificações, tanto mais que em muitos casos, são outros ministérios ou organizações profissionais que ficaram com estas atribuições.

Uma última nota sobre o que aconteceu no campo da animação sociocultural e da intervenção comunitária passada a efervescência registada no período pós-25 de Abril. Os fundos estruturais tiveram também nesta área um papel muito importante enquanto financiadores de atividades muito diversas espalhadas por todo o território. Os projetos de intervenção social e de luta contra a pobreza serão financiados no período do Quadro Comunitário de Apoio III pelo Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social. Serão aliás estes financiamentos que permitirão a muitas das associações e organizações não-governamentais continuarem a fazer os seus projetos de intervenção comunitária ao longo destes anos, combinando-os com ações de formação muito variadas, entre as quais continuarão a existir ações de alfabetização ou de promoção de competências individuais e sociais.

O que virá a acontecer na segunda metade da década de 90 é determinante para as atuais configurações e dinâmicas no campo da educação e formação de adultos em Portugal e merece por isso um destaque particular no contexto deste capítulo. Remete-se, portanto, a evolução registada nos últimos quinze anos para a parte seguinte.

## **2.2 Na viragem do milénio, um caminho de mudança na qualificação dos adultos**

Portugal tem, num contexto comparativo com os países mais desenvolvidos, uma situação ímpar no que respeita aos padrões de qualificação da população. Resultado de décadas de fraca aposta na escolarização decorrente de um conjunto muito diversificado de fatores, a que não é alheio quase meio século de um contexto político ditatorial com orientação contrária à universalização do acesso ao ensino, o padrão de qualificações e de escolarização dos portugueses é muito mais baixo do que o da maioria dos restantes países da União Europeia e da OCDE. Por um lado a distribuição da população ativa por níveis de escolaridade reflete uma situação oposta à da média desses países (por exemplo, Portugal detinha, em 2001, 72% da população ativa em níveis de escolaridade inferiores ao ensino secundário contra 25% em média na União Europeia). As taxas de aprendizagem ao longo da vida eram das mais baixas de toda União Europeia e não mais de cerca de 15 mil adultos cada ano completavam um percurso formativo numa das vias a eles destinados, pelo que os défices não se reduziam significativamente. Por outro lado, as elevadas e persistentes taxas de abandono escolar precoce (em redor de 40% dos alunos no ensino secundário ao longo de toda a década

de 90 até 2006) provocavam um aumento anual significativo de jovens que entravam subqualificados no mercado de trabalho e que engrossavam a população ativa com baixas taxas de escolarização.

Descrita assim a situação portuguesa, no início do século XXI, em matéria de educação e formação seria insustentável continuar com os modelos de intervenção no sistema educativo e de formação profissional desenvolvidos até aí, os quais demonstravam repetidamente a sua fraca capacidade para contribuir para a inversão destes indicadores. Limitação que condicionou fortemente, como vários autores têm vindo a sublinhar a competitividade da economia portuguesa, o desenvolvimento sociocultural e o bem-estar e qualidade de vida dos indivíduos (Capucha, 2005; Capucha (coord.) *et al.*, 2009; Carneiro, 2007; Carneiro *et al.*, 2007; Costa, 2003; Imaginário *et al.*, 2002; Lopes e Suleman, 2000; Machado e Costa, 1998; Martins, 2005).

Vencida uma primeira batalha de generalização do acesso à educação e de democratização do ensino que se desenvolve acentuadamente na segunda metade da década de 70 do século XX, a qual porém ficou limitada a 4, 6 ou 9 anos de escolaridade na maioria dos casos, seriam necessários quase trinta anos para que o combate à baixa escolarização dos portugueses ganhasse novo alcance político, posicionando-se num novo patamar e com renovados objetivos e estratégias.

No seguimento de algumas medidas experimentais levadas a cabo a partir do ano 2000, resultado também do interessante debate que levou à construção da Estratégia de Lisboa para a União Europeia, apresentava-se em 2004 um quadro favorável preparado para dar um avanço significativo nas políticas públicas de educação e formação de adultos. Claro está que essa intervenção só poderia ser desenvolvida com sucesso se fosse baseada em modelos testados anteriormente e simultaneamente ancorados nas mais recentes e inovadoras políticas de aprendizagem ao longo da vida, debatidas nesta última década com particular intensidade no espaço europeu (Comissão Europeia, 2000; 2004; 2008). E foi exatamente isso que se passou, como se dará conta de seguida.

Após a vitória do Partido Socialista nas eleições de 1995, o campo da educação e formação de adultos assume um destaque intencional, o qual teve reflexo quase

imediatamente ao ser nomeada uma equipa de peritos para elaborar um documento<sup>42</sup> que permitisse reorganizar estrategicamente a intervenção nesta área. A Conferência de Hamburgo, promovida pela UNESCO traz novo reforço político à necessidade de desenvolvimento do campo da educação e formação de adultos, tanto mais que a delegação nacional foi presidida pela então Secretária de Estado da Educação e da Inovação, Ana Benavente, uma especialista na área que tinha acabado de realizar o primeiro estudo nacional de literacia, cujos resultados foram devastadores no que diz respeito às competências de leitura, escrita e cálculo da população adulta portuguesa (Benavente *et al.*, 1996).

Todas estas circunstâncias funcionaram como impulsionadores da reforma que estava prestes a iniciar-se. Em 1998, é nomeado um outro grupo de trabalho<sup>43</sup> que teve como principal incumbência a produção de um documento estratégico para o desenvolvimento da educação de adultos, no qual constou o seguinte conjunto de propostas:

1. Garantir uma oferta pública educativa para adultos, enquadrada por estruturas nacionais, regionais e locais vocacionadas para a educação de adultos, integrando as Unidades Locais de Educação de Adultos, sob coordenação de um Organizador Local de Educação de Adultos e por Conselhos Comunitários, compostos por entidades com ação relevante no campo.
2. Lançar um Programa de Desenvolvimento da Educação de Adultos, com um fundo próprio e gerido pela Agência Nacional para a Educação de Adultos, para apoiar numa lógica programa, projetos anuais que complementem a oferta educativa estatal.
3. Estabelecer e aplicar um dispositivo de balanço e validação de competências, com a criação de centros para este efeito.

---

<sup>42</sup> O grupo de trabalho foi solicitado pelo Departamento de Educação Básica do Ministério da Educação, tendo sido relator do documento de recomendações Luís Areal Rothes, o qual envolveu também elementos das Direções Regionais de Educação (Rothes, 1997).

<sup>43</sup> Para um aprofundamento das propostas resultantes deste grupo de trabalho coordenado por Alberto Melo, e constituído por Augusto Santos Silva, Ana Queirós, Luís Areal Rothes, Lucília Salgado e Mário Ribeiro, consultar: Melo *et al.*, (1998), *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos. Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*, Lisboa, Ministério da Educação.



4. Criar a Tele-Educação e Formação de Adultos (TELEA), para proporcionar educação de adultos a distância através de uma rede ou estabelecimento específico.
5. Criar um serviço de credenciação e registo de entidades intervenientes em educação de adultos que constituiriam uma Rede Nacional de Educação de Adultos.
6. Assegurar a formação dos formadores, com especial destaque para as instituições de ensino superior, para a TELEA e a formação em exercício.
7. Promover estudos e publicações no campo da educação de adultos, através de bolsas, contratos e outras ações, como modo afirmar de o campo como um campo específico de conhecimento científico.
8. Lançar uma forte campanha de publicidade de âmbito nacional para valorizar a educação e a vontade de aprender.
9. Criar a Agência Nacional de Educação de Adultos (ANEA), sob tutela do Ministério da Educação, tendo um Conselho Nacional de ampla participação de outras entidades, parceiros sociais e ministério.
10. E, por fim, o documento apresentava também, como solicitado, um quadro de referência para um concurso nacional de projetos extraescolares, com particular impacto na educação de adultos.

Retomam-se, portanto, neste trabalho algumas propostas ideológicas e metodológicas que tentavam abarcar, por um lado, a diversidade de intervenções no campo de educação de adultos, numa lógica de participação alargada, incluindo as atividades não formais e informais, por outro lado, que contribuísse para a integração das intervenções e para a articulação entre sistemas, e por outro lado ainda, que recriasse o papel institucional de um organismo público especificamente dedicado a esta área, propondo para o efeito uma *Agência Nacional de Educação de Adultos*. De seguida, a Resolução do Conselho de Ministros nº 92/98, de 14 de julho, criará o Grupo de Missão, enquadrado pelo lançamento do Programa para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos, que terá como tarefa inicial o desenvolvimento de um processo que conduzirá à existência da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos. As propostas atrás elencadas com um forte pendore de tutela exclusiva da educação acabam por ser alteradas para incluir uma inovação no campo da educação e

formação de adultos – a *dupla tutela* dos Ministérios da Educação e do Trabalho e Segurança Social. Inicia-se aqui um esforço de articulação entre as políticas de emprego, educação e formação profissional as quais constituirão inspiração para uma intervenção mais integrada e integradora de um conjunto de medidas de política na última década.

Iniciara-se igualmente um novo paradigma conceptual para a intervenção no campo da educação e formação de adultos com a adoção do conceito de *educação ao longo da vida* (Delors, 1996) entendido como um novo referencial teórico e operacional para as políticas públicas e para o desenho das intervenções. A discussão teórica em Portugal passa também pela assimilação deste novo conceito e dos novos referenciais teóricos como pudemos constatar no capítulo anterior. O surgimento da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos far-se-á neste contexto e daqui resultará um conjunto de abordagens aos processos de ensino-aprendizagem de adultos de cariz fortemente inovador no nosso país e que inspirarão mais tarde, com outra dimensão e com outros objetivos a intervenção generalizada e integrada que virá a ocorrer a partir do ano de 2005.

A história da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos embora sempre descrita pelos seus traços mais marcantes (e bem sucedidos) – a integração das políticas, a inovação das propostas, a participação enriquecida e alargada dos mais diversos atores, a descentralização das ações e intervenções, a capacidade de construção de um modelo de intervenção sólido, técnica e cientificamente – tende a ocultar outros fatores menos bem sucedidos, como a efetiva capacidade de responder à dimensão (gravíssima) do problema de baixas qualificações da maioria da população adulta portuguesa, o reduzido investimento financeiro no setor, a fraca integração do setor estatal nas respostas à população adulta, mantendo o ensino recorrente, por um lado, e as ofertas de formação profissional, por outro, como as possibilidades *oficiais* e *regulares* existentes, emergindo a fraca relevância das propostas mais inovadoras e desafiadoras que a Agência propunha e desenvolvia por todo o país.

Precocemente, em 2002, a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos foi extinta para dar lugar à Direção-Geral de Formação Vocacional, já sob a coordenação de um novo governo liderado pelo Partido Social Democrata. Embora, a maioria das ações no campo da educação e formação de adultos não se tenha alterado em termos programáticos, o período que decorre de 2002 até 2005 apenas consegue

manter em funcionamento, sem grande entusiasmo nem impulso, o que já estava no terreno, dispersando a atenção dos dirigentes e técnicos do novo organismo por outras atribuições, como seja a educação vocacional dos jovens.

A educação e formação de adultos enquanto campo integrado, inovador e tecnicamente suportado por um forte mecanismo de regulação e governação por via da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, vê-se dilacerado em 2002, quando se dá a divisão de atribuições de gestão dos diferentes operadores entre a Direção-Geral de Formação Vocacional e o Instituto do Emprego e Formação Profissional. Embora não estando claramente identificada esta dilaceração em nenhum dos documentos oficiais, como seria, aliás, de esperar, este será porventura um dos fatores mais decisivos para uma clara segmentação das medidas e da intervenção desenvolvida ao longo desses dois anos, com implicações claras nos anos seguintes. Os mecanismos de financiamento reforçaram também essa separação.

Com a saída de José Manuel Durão Barroso de Primeiro-Ministro de Portugal para Presidente da Comissão Europeia, em 2004, o país entra num período de grande conturbação política, o que acabaria por conduzir a eleições legislativas antecipadas em 2005. Por essa altura, José Sócrates assume a liderança do Partido Socialista e vence as eleições, tomando posse como Primeiro-Ministro, em março de 2005.

É num contexto político de assunção da necessidade urgente de intervenção para combater o défice de qualificações da população portuguesa que é definida a Iniciativa Novas Oportunidades<sup>44</sup>, a qual foi apresentada publicamente no final de 2005, na Assembleia da República, assumindo uma agenda de intervenção para o período 2005-2010 (MTSS e ME, 2005). Há nesta iniciativa alguns aspetos que a distinguem de anteriores políticas na área da educação e formação de adultos e que desde logo ganharam visibilidade: em primeiro lugar, o carácter central das políticas de educação e formação de adultos, assumidas ao mais alto nível governamental, contrariando o carácter sempre marginal deste campo de intervenção pública<sup>45</sup> e incluindo-as no conjunto de medidas de concretização do Sistema Nacional de Qualificações; em segundo lugar, a perspetiva integrada de intervenção e a complementaridade das ações levadas a cabo pelos setores da educação e da formação profissional; e em terceiro

---

<sup>44</sup> Assumem neste contexto governativo as funções de Ministro do Trabalho e da Solidariedade social, José António Vieira da Silva, e de Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues.

<sup>45</sup> Ver a este respeito os textos de Rui Canário (2000), Licínio Lima (2005), Luís Imaginário e outros (2002).

lugar, a larga escala que toda a proposta deixava transparecer através do estabelecimento de objetivos específicos, estratégias concretas e ambiciosas metas quantificáveis, bem como através do “envelope financeiro” a ela destinado. A mais emblemática de todas ficará para a história das políticas de educação-formação em Portugal: qualificar um milhão de adultos (cerca de 20% da população ativa) num período de cinco anos. Mais adiante teremos oportunidade de retomar estes três pontos de modo mais detalhado.

Se a dimensão do problema se revestia da gravidade já retratada, a solução para o combater só poderia ter uma dimensão compaginável e, por isso, a dinâmica gerada teria de ser, de uma vez por todas, suficientemente forte para contrariar este imenso e profundo problema das baixas qualificações da população adulta portuguesa.

O caminho escolhido para a intervenção das políticas públicas na área da educação e formação de adultos no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades recolhe os contributos dos modelos em vigor desde 2000 até 2005 e que vinham a produzir alguns resultados interessantes, sobretudo num plano qualitativo, neste domínio (Fernandes e Trindade, 2004). Coexistiam nessa altura três modelos diferenciados, de valor totalmente distinto e com orientações e finalidades também elas diversas que vale a pena retomar.

O primeiro modelo, orientado quase exclusivamente para a formação profissional contínua (resultado de um longo período de investimento financeiro, institucional e pedagógico nas modalidades de formação profissional suportadas pelo Fundo Social Europeu, nas décadas de 80 e 90), centrava a sua intervenção na dimensão profissionalizante da formação de ativos preparando-os para a realização de determinadas tarefas ou para um posto de trabalho específico numa relação estreita com o tecido empresarial; neste modelo inclui-se ainda a formação de mão de obra mais jovem para a entrada qualificada no mercado de trabalho através de ações mais longas e estruturadas com vista à certificação profissional. Este modelo desenvolvia-se essencialmente na rede de operadores públicos de formação profissional recorrendo a entidades privadas de formação para o desenvolvimento de alguns segmentos da oferta. De salientar que não estava associado a nenhum processo de reconhecimento ou certificação escolar.

O segundo modelo – quase por oposição ao primeiro, sem a possível complementaridade – centrava-se numa intervenção a partir das escolas públicas que

replicavam no ensino noturno a oferta (em termos de organização curricular, pedagógica, duração, programas e perfil de recrutamento dos professores) existente em horário diurno para jovens, no mesmo nível de ensino e ano de escolaridade. Tratava-se da modalidade de ensino recorrente (com cursos desde o 1º ciclo do ensino básico até ao ensino secundário). Tendo sofrido inúmeras reformulações ao longo da sua existência no sentido de uma maior adaptação ao público-alvo (os adultos) em termos de organização curricular, com a introdução de módulos e unidades capitalizáveis, nalguns casos é possível encontrar bons exemplos de trabalho com a população adulta (Gomes, 2002; 2003; 2005), apesar da pressão para a replicação dos currículos utilizados com os alunos jovens, resultando assim em trajetórias de abandono e desistência para a maioria dos adultos envolvidos. Os dados mostram exatamente esta realidade: nos anos letivos de 2006/2007, 2007/2008 e 2008/2009<sup>46</sup> dos 125.869 alunos matriculados, 30.497 concluíram os cursos do ensino recorrente que frequentavam, o que revela uma taxa de conclusão de aproximadamente 25%. Três quartos dos alunos que se inscreviam nesta modalidade de educação de adultos não chegaram a concluir os níveis de escolaridade que se propunham atingir por esta via.

O terceiro modelo, desenvolvido apenas a partir de 1999/2000, inicia um caminho (simultâneo) de experimentação e consolidação de abordagens mais próximas da andragogia, das pedagogias e metodologias adaptadas a adultos e das práticas e dinâmicas da animação e intervenção social. Trata-se de um modelo cuja perspetiva assenta na diversidade baseado na mobilização de instrumentos de avaliação e trabalho individualizados, de metodologias de educação-formação contextualizadas, de sistemas de ação e de concretização de políticas públicas diversificadas e integradas. São estas, aliás, as características que o tornam inovador e ajustado aos diferentes públicos e agentes. A sua existência foi frágil, marginal aos sistemas ‘formais’, experimental e em pouca sintonia com os cânones educativo-formativos em vigência até à sua consagração no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades. Até lá foi desenvolvido pelos agentes de educação-formação que o fizeram crescer, como um conjunto de peças, todas elas com o seu lugar específico quer na constelação de respostas à população adulta de baixas qualificações, quer no desenho de um sistema de educação e formação de adultos que só

---

<sup>46</sup> Os dados relativos a 2006/2007 e 2007/2008 foram retirados, respetivamente, das Estatísticas da Educação 06/07 e 07/08, abrangendo os setores público e privado. A informação referente ao ano letivo de 2008/2009 foi fornecida pelo Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, como dados provisórios.

sete anos depois viria a ser formalizado e devidamente regulamentado. Vamos então começar por olhar para cada uma dessas *peças*.

*A primeira peça: os Cursos de Educação e Formação de Adultos, o início da dupla certificação para adultos*

Os Cursos de Educação e Formação de Adultos, habitualmente designados como Cursos EFA, iniciaram os percursos de dupla certificação para adultos (certificação escolar e profissional), conjugando vários princípios de ação: (i) adoção de uma perspetiva construtivista do currículo, da inovação e da aprendizagem de formandos e formadores; (ii) adoção de um quadro aberto e flexível; (iii) aplicação do referencial de competências-chave; (iv) organização modular dos currículos de educação e formação de adultos; (v) construção local do currículo; (vi) avaliação de carácter eminentemente formativo: avaliação processual, qualitativa e orientadora; e (vii) mediação pessoal e social (Leitão (coord.) *et al.*, 2003: 9-10).

Pela primeira vez, em Portugal, o seu desenho curricular foi baseado num documento orientador organizado por competências-chave – o Referencial de Competências-Chave – Educação e Formação de Adultos (Alonso *et al.*, 2001; 2002) – e estruturado em Unidades de Competência<sup>47</sup>, modulares e certificáveis autonomamente numa Caderneta de Competências-Chave.

Este modelo permitiu não só a estruturação de percursos de formação que certificavam o 4º, 6º ou 9º ano de escolaridade, ou respetivamente, os níveis escolares B1, B2 ou B3, complementados obrigatoriamente com itinerários de formação profissional, correspondentes a itinerários de formação de nível 1 ou 2.

A maior inovação introduzida nestes percursos de educação-formação de adultos foi, nessa altura, a criação da possibilidade de posicionamento dos formandos em função das aprendizagens realizadas previamente através do acionamento de um dispositivo de reconhecimento e validação de competências. Deste modo, os formandos viam reconhecidas e validadas as competências-chave já adquiridas em contextos não-formais e informais e posicionavam-se em percursos de formação que apenas contemplavam as unidades de competência (módulos de formação) em falta.

---

<sup>47</sup> O Referencial de Competências-Chave construído para o nível básico de educação incide sobre quatro áreas de competências-chave: Linguagem e Comunicação; Tecnologias de Informação e Comunicação; Matemática para a Vida; e Cidadania e Empregabilidade.

O modelo de formação e de organização curricular manifestou-se particularmente adaptado para pessoas com muito baixas qualificações escolares e que necessitavam, em simultâneo, de adquirir competências para uma determinada área profissional (Couceiro *et al.*, 2002; Alves, 2003b; Ávila, 2004). Também o modelo pedagógico e as estratégias metodológicas utilizadas – por exemplo, o trabalho sobre as competências-chave a adquirir em função de temas de vida dos formandos – contribuíram decisivamente para a frequência com sucesso da maioria dos formandos (Alcoforado, 2009; Quintas, 2008).

Até 2007, estes cursos foram exclusivamente de dupla certificação (por obrigação legal) e continham a passagem por um dispositivo de reconhecimento e validação de competências neles integrado. Iniciou-se, pois, um modelo de educação-formação de adultos que para além de permitir a dupla certificação tinha em conta as aprendizagens já efetuadas pelos formandos ao longo da vida nos mais diversos contextos. Estes princípios inovadores e de grande arrojo institucional no contexto português foram algumas das suas principais mais-valias no contexto educativo e de formação profissional então existente.

Em 2007-2008, estes cursos vieram a sofrer uma grande evolução organizativa com a expansão desta oferta ao 12º ano de escolaridade e a sua adoção como modalidade de substituição progressiva do ensino recorrente (Gomes e Rodrigues, 2007; Rodrigues, 2009). As alterações mais significativas dizem respeito: a) à possibilidade de se realizarem cursos EFA apenas da componente escolar com a respetiva certificação do ciclo de ensino correspondente, abandonando a obrigatoriedade da dupla certificação; b) à definição de tipologias formação nos cursos no nível secundário definindo requisitos de acesso que têm em conta os percursos de aprendizagem formal realizados com sucesso e de modo a garantir maior adaptabilidade dos percursos de formação às componentes escolares em falta; e c) a separação da componente de RVC da componente de formação, sendo a primeira obrigatoriamente desenvolvida num Centro Novas Oportunidades, onde se encontram os técnicos especializados e devidamente formados para o efeito e a segunda realizada numa entidade formadora da rede pública ou privada, ou seja, por um operador do Sistema Nacional de Qualificações.

Estas alterações tinham dois grandes objetivos a cumprir. Um primeiro que se prende com o novo papel atribuído aos Centros Novas Oportunidades enquanto *portas de entrada* do Sistema Nacional de Qualificações, aos quais se remete a atribuição de

encaminhar para percursos de formação completos os formandos que forem identificados para tal ou para percursos complementares ao reconhecimento e validação de competências, dos formandos que tenham completado um percurso de certificação parcial. Como resultado esperava-se obter um trabalho mais organizado em redes de parceiros a trabalhar em cooperação e de modo articulado com um único propósito – a qualificação de cada uma das pessoas adultas num determinado território. O segundo tem a ver com a capacidade de validar aprendizagens formais já realizadas no ensino secundário, dado que muitas das pessoas que entretanto recorreram à Iniciativa Novas Oportunidades tinham já frequentado este nível de ensino com aproveitamento em determinados anos de escolaridade sem que no entanto tivessem completado o respetivo ciclo. Ora, não fazia sentido que a estes formandos fosse exigido que realizassem o mesmo percurso de formação que outros que não tinham sequer frequentado este nível de ensino.

Este é o modelo que se encontra atualmente em vigor.

*A segunda, a mais inovadora: o reconhecimento, validação e certificação de competências*

Face à experiência desenvolvida no terreno pelos Cursos de Educação e Formação de Adultos de nível básico, foi rapidamente percecionado que muitos dos formandos que chegavam a estes cursos possuíam já competências-chave que lhes permitia percorrer a validação de todas as Unidades de Competência do Referencial em causa e, por este motivo, deveriam ser conduzidos a uma certificação escolar total com o mesmo valor da formação a realizar, mesmo que alguns necessitassem de um número muito reduzido de horas de formação complementar, não tendo de ser necessariamente um módulo completo da estrutura curricular.

Foi esta necessidade constatada empiricamente pela intervenção dos Cursos EFA, bem como o relevo dado às competências adquiridas em contextos não formais e informais na Europa, que permitiu a construção do Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (Sistema de RVCC) ancorado num conjunto muito limitado de Centros especializados (Leitão (coord.) *et al.*, 2002). Vivia-se então a época de adoção da Estratégia de Lisboa e a valorização das aprendizagens realizadas ao longo da vida foi o mote perfeito para a concretização de um dispositivo baseado nestes pressupostos. Nasceram assim os 6 primeiros centros de



RVCC – promovidos por entidades de natureza institucional diversificada: uma associação empresarial, um centro de formação profissional de gestão direta dos serviços públicos de emprego (IEFP), uma escola pública, uma escola profissional, uma associação de desenvolvimento local e um centro de gestão protocolar. São as primeiras unidades especializadas na realização de processos de RVCC, com equivalência possível ao 4º, 6º ou 9º ano de escolaridade.

Tal como em relação aos Cursos EFA, a existência institucional da Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (organismo público de dupla tutela dos Ministérios do Trabalho e da Segurança Social e da Educação<sup>48</sup>) foi essencial para o arranque das duas modalidades determinantes para o desenvolvimento do que hoje existe em Portugal no campo da educação e formação de adultos.

Hoje a rede Centros de RVCC evoluiu para uma rede nacional de mais de 450 Centros Novas Oportunidades, mantendo a matriz de diversidade institucional das suas entidades promotoras (escolas públicas e privadas, escolas profissionais, centros de formação profissional, autarquias, empresas e associações empresariais, associações de desenvolvimento local e regional, entre outras entidades formadoras) e a sua estrutura nuclear especializada na realização de processos RVCC.

Mas muitos outros aspetos foram transformados: novos referenciais de competências-chave (Gomes *et al.*, 2006a e 2006b) e de competências profissionais foram concebidos e aplicados (Simões e Silva, 2008); novas etapas e dimensões de intervenção foram definidas (desde logo a etapa de diagnóstico e encaminhamento inicial (Almeida *et al.*, 2008); novos elementos técnicos foram incorporados nas equipas nomeadamente para as etapas de aconselhamento e orientação dos candidatos: novos conceitos e procedimentos como o de certificação parcial, certificação profissional ou dupla certificação começaram a ser trabalhados; novos instrumentos de regulação e autoavaliação foram concebidos e implementados, tais como a Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades (Gomes e Simões, 2007) e o modelo de autoavaliação

---

<sup>48</sup> A ANEFA viria a ser extinta em 2002, dando lugar a uma divisão de responsabilidades entre o então Ministério do Trabalho e da Segurança Social e o Ministério da Educação, ficando as atribuições de gestão destas modalidades divididas, respetivamente pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e a Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV). Esta situação vigorou até 2007, ano em que foi criada a atual Agência Nacional para a Qualificação, I.P., novamente um instituto público de dupla tutela dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação, à qual foram atribuídas as responsabilidades de concretizar a Iniciativa Novas Oportunidades e a gestão e coordenação do Sistema Nacional de Qualificações.

baseado na CAF (Common Assessment Framework); novos modelos de financiamento foram estabelecidos<sup>49</sup> e novas orientações técnicas e metodológicas foram construídas e divulgadas; e, finalmente, foi desenhado e desenvolvido um sistema de informação e gestão administrativa dos processos de qualificação de adultos que é hoje utilizado por todos os Centros e entidades formadoras permitindo obter informação estatística rigorosa e atualizada permanente (o SIGO<sup>50</sup>), bem como possibilita a monitorização constante e detalhada acerca dos procedimentos realizados com cada um dos adultos envolvidos na Iniciativa Novas Oportunidades e respetiva emissão dos certificados e diplomas de conclusão dos percursos.

*A terceira, as ações S@ber+: um passo para a flexibilização e modularização das componentes curriculares.*

Já com alguma experiência acumulada pelo sistema foi criada a terceira modalidade complementar aos Cursos EFA e aos processos de RVCC, a qual passava pelo desenvolvimento de ações de formação de curta duração que pudessem ser mobilizadas em concomitância com o reconhecimento de competências, de modo a colmatar lacunas específicas de competências face aos referenciais utilizados. Foi neste contexto que surgiram as ações S@ber+, como módulos curtos de formação associados ao Referencial de Competências-Chave que podiam ser trabalhados no contexto dos Centros de RVCC e dos processos aí desenvolvidos. Nalguns casos podiam também ser desenvolvidos autonomamente em relação aos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências por entidades formadoras que já trabalhavam com a população adulta em projetos de intervenção social, nomeadamente nalguns Clubes S@ber + (Leitão *et al.*, 2001; Melo *et al.*, 2002).

Estas ações de formação de curta duração podem ser entendidas como as precursoras das unidades de *formação modular*<sup>51</sup> baseadas em competências-chave, ao serviço dos processos RVCC e da formação de adultos, permitindo uma maior

---

<sup>49</sup> Ver a este respeito o Regulamento Específico das Tipologias de Intervenção 2.1, 8.2.1 e 9.2.1 do Programa Operacional Potencial Humano no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013.

<sup>50</sup> Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa. A articulação deste sistema de informação com o dispositivo de avaliação externa é objeto de análise em Queiroz e Melo, *et al.*, 2009.

<sup>51</sup> Ver a este respeito a Portaria 230/2008, de 7 de março, que regulamenta os Cursos EFA e as Formações Modulares com base no Catálogo Nacional de Qualificações.

flexibilização dos percursos de formação desenvolvidos, em particular, no que se refere aos trajetos de qualificação escolar da população adulta.

Hoje existem as formações modulares certificadas como modalidades de formação contínua de adultos, nomeadamente da população ativa, que tendo de ser obrigatoriamente referenciadas ao Catálogo Nacional de Qualificações respondem de modo mais harmonizado a este tipo de necessidade e possibilitam desde logo a sua certificação e capitalização para um percurso de qualificação futuro no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações. São também um recurso fundamental para a complementaridade entre reconhecimento de competências e aquisição de formações mais curtas e modulares que alguns adultos revelam necessitar.

Foi a partir deste cenário que se esboçou e definiu a Iniciativa Novas Oportunidades. A experiência acumulada, fora do *mainstream*, e com resultados de pequena escala face à dimensão dos problemas diagnosticados, contribuiu de modo decisivo para que em 2005 a Iniciativa Novas Oportunidades pudesse vir a ter o alcance institucional e político que veio a ter. Concebe-se, assim, o que se pode designar como o maior programa de intervenção pública no campo das políticas de educação e formação de adultos da história recente do país (Guimarães, 2009, 2011; Mendonça e Carneiro, 2009; Rothes, 2009, 2009a; Gomes, 2009a, 2009b; Gomes, 2010; Capucha, 2010a; Capucha, 2010b). Um programa com dois eixos – um dedicado aos mais jovens e à redução do abandono e insucesso escolar e outro dirigido à população adulta com baixas qualificações.

A concretização deste programa de políticas públicas na área da educação e formação de jovens e adultos foi colocado sob coordenação da Agência Nacional para a Qualificação<sup>52</sup>, um novo instituto público de dupla tutela dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação, consagrado na Lei-Organica do Ministério da Educação através do Decreto-Lei nº 213/2006, de 27 de outubro e formalmente criado pelo Decreto-Lei nº 276-C/2007, de 31 de julho. Tem a seu cargo a gestão e coordenação do Sistema Nacional de Qualificações, e em termos programáticos, da Iniciativa Novas Oportunidades.

---

<sup>52</sup> A criação da Agência Nacional para a Qualificação, I.P. concretiza-se por um processo de extinção do Instituto para a Inovação na Formação (INOFOR) e de fusão com a Direção-Geral de Formação Vocacional, recebendo assim atribuições previamente existentes de ambas as tutelas, para além de ter ainda a seu cargo alguns dos instrumentos que tinham sido já iniciados no Instituto do Emprego e Formação Profissional.

Para ilustrar o conjunto diversificado e integrado de atividades a cargo da Agência Nacional para a Qualificação, elenco as atribuições previstas organicamente aquando da sua criação. Como se pode constatar para além de propor uma efetiva integração de atividades dirigidas a públicos distintos – os jovens e adultos, por exemplo – é também da responsabilidade deste organismo regular a rede diversificada de operadores, modalidades e ofertas de educação e formação profissional de dupla certificação, bem como gerir e manter atualizado o Catálogo Nacional de Qualificações, entre outras tarefas.

*“2- São atribuições da ANQ, I. P.:*

- a) Participar na definição da orientação estratégica, das opções políticas e do regime legal relativos às ofertas de educação e formação de jovens e adultos e ao sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC);*
- b) Estudar e propor orientações para os modelos de financiamento e para a afetação de recursos relativamente às ofertas de qualificação para jovens e adultos;*
- c) Coordenar, dinamizar e gerir a oferta de educação e formação profissional de dupla certificação, destinada a jovens e adultos, bem como os correspondentes dispositivos de informação e orientação, assegurando a complementaridade dos sistemas de educação e formação profissional e a qualidade das referidas ofertas;*
- d) Garantir o acompanhamento, monitorização e regulação da oferta de educação e formação profissional de jovens e adultos;*
- e) Mobilizar a procura de novas oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, com vista a promover a elevação dos níveis de qualificação escolar e profissional da população e facilitar a inserção, reinserção e mobilidade profissionais, no contexto do exercício de uma cidadania de participação;*
- f) Com o apoio dos Conselhos Sectoriais para a Qualificação (CSQ), conceber e manter atualizado o Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) a submeter à aprovação do Conselho Nacional da Formação Profissional (CNFP), integrando os referenciais de qualificação orientados para a formação e para o reconhecimento de adquiridos para efeitos de certificação, através da mobilização e articulação com a comunidade científica, o mundo empresarial e outras instituições, estruturas e serviços de educação e formação, de modo a assegurar a sua relevância face às necessidades das empresas e da economia;*
- g) Assegurar a conceção de percursos de educação e formação de jovens e adultos, de carácter flexível, modular e capitalizável, que fomentem a aquisição e o reforço de competências em setores determinantes para o desenvolvimento económico, social, cultural e territorial;*
- h) Dinamizar a investigação e a inovação no domínio do currículo, das metodologias e dos recursos pedagógicos, promovendo a disseminação do conhecimento através, nomeadamente, da dinamização e participação em redes e parcerias de informação, experimentação e transferência de conhecimento;*
- i) Desenvolver e gerir o sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências escolares e profissionais, assegurando a coordenação da rede de Centros Novas Oportunidades bem como a monitorização e avaliação do Sistema, em estreita colaboração com as demais entidades, públicas e privadas, de formação e certificação;*

- j) Promover estratégias de inovação ao nível de suportes de informação e aprendizagem, designadamente a formação a distância (e-learning), tendo em vista o reforço e a aquisição de competências decorrentes dos desafios exigidos pela sociedade da informação e do conhecimento;*
- l) Consolidar, nos termos das alíneas anteriores e no quadro do combate à exclusão, ao abandono escolar e inserção precoce na vida ativa, a diversificação das ofertas de educação e formação de jovens e adultos, tendo em conta as expectativas e necessidades dos diferentes públicos, de modo a viabilizar o cumprimento da escolaridade e o sucesso educativo, o recurso a diferentes vias de prosseguimento de estudos e o acesso qualificado ao mundo do trabalho;*
- m) Participar no desenvolvimento de referenciais de formação inicial e contínua de professores, formadores e outros profissionais envolvidos na oferta de educação e formação de jovens e adultos, assim como na operacionalização do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências, em estreita colaboração com organizações de formação de professores e formadores, nomeadamente instituições do ensino superior;*
- n) Participar na definição de mecanismos de avaliação integrada e de incentivo à qualidade, no âmbito das ofertas de educação e formação de jovens e adultos;*
- o) Estabelecer, no âmbito das atribuições da ANQ, relações de cooperação ou associação, com outras entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, nomeadamente no quadro da União Europeia e dos países de língua oficial portuguesa, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros.”*

(Decreto-Lei nº 276-c/2007, de 31 de julho)

A criação do Sistema Nacional de Qualificações, através do Decreto-lei nº 396/2007, de 31 de dezembro pode considerar-se como a pedra basilar de todas as alterações verificadas nos últimos cinco anos nesta área. Dando resposta ao Acordo de Reforma da Formação Profissional, plasmado na Resolução do Conselho de Ministros nº 173/2007, de 7 de novembro, em que se aprova um conjunto de medidas de reforma da formação profissional, acordada com a generalidade dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social, a intervenção que se tem vindo assistir no campo da educação e formação de adultos ganha novos contornos e dinâmicas que convém analisar em detalhe. É uma nova fase com características muito distintas das que se concretizaram em momentos anteriores e que pelo seu caráter muito recente não foi ainda alvo de análises aprofundadas. Este será um dos objetivos a concretizar no âmbito desta tese.

No campo das políticas públicas de educação e formação de adultos assume especial relevância a análise deste período, suas características, dinâmicas e resultados atingidos. No plano dos princípios, é de salientar: (i) a integração e articulação das políticas de educação, formação profissional e emprego; (ii) a dupla certificação (escolar e profissional) como finalidade; (iii) a diversidade de operadores de natureza pública e privada; (iv) a diversificação e complementaridade das modalidades de

qualificação disponíveis para a população jovem e adulta; (v) a regulação dos agentes e dos referenciais de qualificação; (vi) a legibilidade e transferibilidade dos resultados de aprendizagem, independentemente da duração ou do formato dos processos de ensino-aprendizagem; (vii) o reconhecimento das aprendizagens prévias como base para a elevação das qualificações e a flexibilização, modularização e capitalização como ingredientes centrais dos percursos de qualificação. Em suma, trata-se de um *dispositivo sistémico de coordenação das políticas públicas* nesta área, incontornável, indispensável e, neste momento, ainda, em aperfeiçoamento e afinação contínuos. Retomaremos no capítulo 3 a descrição detalhada e a reflexão mais aprofundada sobre o Sistema Nacional de Qualificações e o seu papel estruturante em toda esta evolução.

### **2.3 Quatro décadas de intervenção nas políticas públicas de qualificação de adultos**

As políticas de educação e formação de adultos já referenciadas por diversos autores como oscilantes, erráticas, caracterizadas por avanços e recuos fizeram com que este fosse sempre um campo considerado como marginal ou residual face ao conjunto das políticas educativas (Ávila, 2008; Canário, 2000; Lima, 2005; Pires, 2005; Rothes, 2009). Na sua composição temos um conjunto de processos e de dinâmicas que se desenvolvem ou são interrompidos ao sabor de decisões governamentais e opções políticas nem sempre justificadas. Tivemos também um campo de atores fragmentado entre sistemas (educativo, da formação profissional, da economia social) que apesar da sua enorme riqueza nem sempre conseguiu a estabilidade profissional e as condições suficientes para o desenvolvimento de um corpo profissional com características e identidade únicas. Tivemos, por fim, um conjunto de operadores, públicos e privados, que operam no campo da educação e formação de adultos, com enorme capilaridade social e capacidade de intervenção, mas com práticas de trabalho segmentadas, não potenciando a necessária articulação sistémica e o trabalho em rede e em parceria. A análise destas características e sua evolução pode ser acompanhada igualmente em diferentes trabalhos académicos desenvolvidos sobre o campo da educação e formação de adultos em Portugal.

Ao longo deste capítulo pretendeu-se realizar uma descrição tão detalhada quanto possível dos principais quadros institucionais, regulamentares e organizativos que resultaram, e ao mesmo tempo, provocaram diferentes opções políticas e sua

evolução. Destacaria, em jeito de conclusão, seis aspetos que marcam a intervenção descrita.

Em primeiro lugar, saliento o *papel do estado* na intervenção ocorrida. Pese embora, a avaliação por vezes negativa desta intervenção ao longo das últimas décadas no campo da educação e formação de adultos, por ser considerada demasiado interventiva ou, nalgumas fases, hegemónica, é verdade que as políticas públicas desenhadas pressupuseram sempre uma forte intervenção estatal, e para o bem e para o mal, essa característica impulsionou a inovação e permitiu alguma consolidação do campo ao longo dos anos. Esta característica é particularmente visível na última década, em que o modelo de governação *necontratualista* (Sarmiento, 2000) acabou por funcionar como um dispositivo de regulação interessante, permitindo a muitos agentes da sociedade não em oposição, mas em articulação desenvolver as suas atividades. Para alguns autores a intervenção estatal excessiva tem vindo a oprimir a capacidade de intervenção e mobilização social de outros agentes, mas certamente que várias configurações podem resultar deste modelo cooperativo de regulação, as quais interessa conhecer e compreender, mesmo que não seja esta a fórmula mais comum de intervenção neste campo.

Um segundo elemento relaciona-se com a *intensidade* das políticas públicas neste campo. A descrição efetuada ao longo do texto mostra bem a oscilação permanente na intensidade e na preocupação tida com este campo. Nos últimos anos, o enquadramento europeu tem vindo a exigir uma maior atenção e dedicação a este setor como sendo uma das áreas mais importantes para o desenvolvimento económico, para a inclusão social, e para o bem-estar e qualidade de vida das populações. Mas mesmo assim, a sustentabilidade destas intervenções tem vindo a revelar-se muito débil, ao sabor de diferentes programas governamentais e propostas ideológicas, mesmo que o problema seja considerado como um dos fatores estruturais mais condicionadores do desenvolvimento do país e do seu crescimento económico.

O terceiro aspeto a destacar tem a ver com a *certificação e formalização* das aprendizagens. Certificar e formalizar processos de ensino-aprendizagem na vida adulta pode não significar que estes estejam condicionados à partida por uma matriz de intervenção escolarizante. Se é verdade que nalguns momentos de intervenção, as condições de intervenção conduziram a um modelo predominantemente escolar, como foi o caso do ensino recorrente ou de algumas ações de alfabetização e educação básica

no início da década de 70, a intervenção que se esboçou a partir de 1999, possibilitou a definição de novos métodos pedagógicos e de trabalho com a população adulta, que embora conduzindo à certificação ou estando integrados nos sistemas formais existentes, adotam uma matriz de intervenção que em nada se confunde com as práticas tradicionais que vulgarmente associamos à escola, antes pelo contrário.

O quarto aspeto que pretendo discutir retoma a questão da *integração* dos sistemas de educação e de formação profissional. Ao longo do tempo estes sistemas viveram como se duas linhas paralelas se tratassem. Embora trabalhando para o mesmo público, a intervenção, e mesmo a designação de cada um deles, frequentemente identificados como *subsistemas*, mostra bem a dificuldade de trabalho colaborativo e em conjunto para atingir objetivos comuns. Nesta frente, as dinâmicas de aproximação e cooperação exigidas têm vindo a demonstrar-se muito frutuosas, não só para garantir maior eficiência e eficácia às políticas desenhadas, mas também no que se refere à prestação de um melhor serviço aos cidadãos.

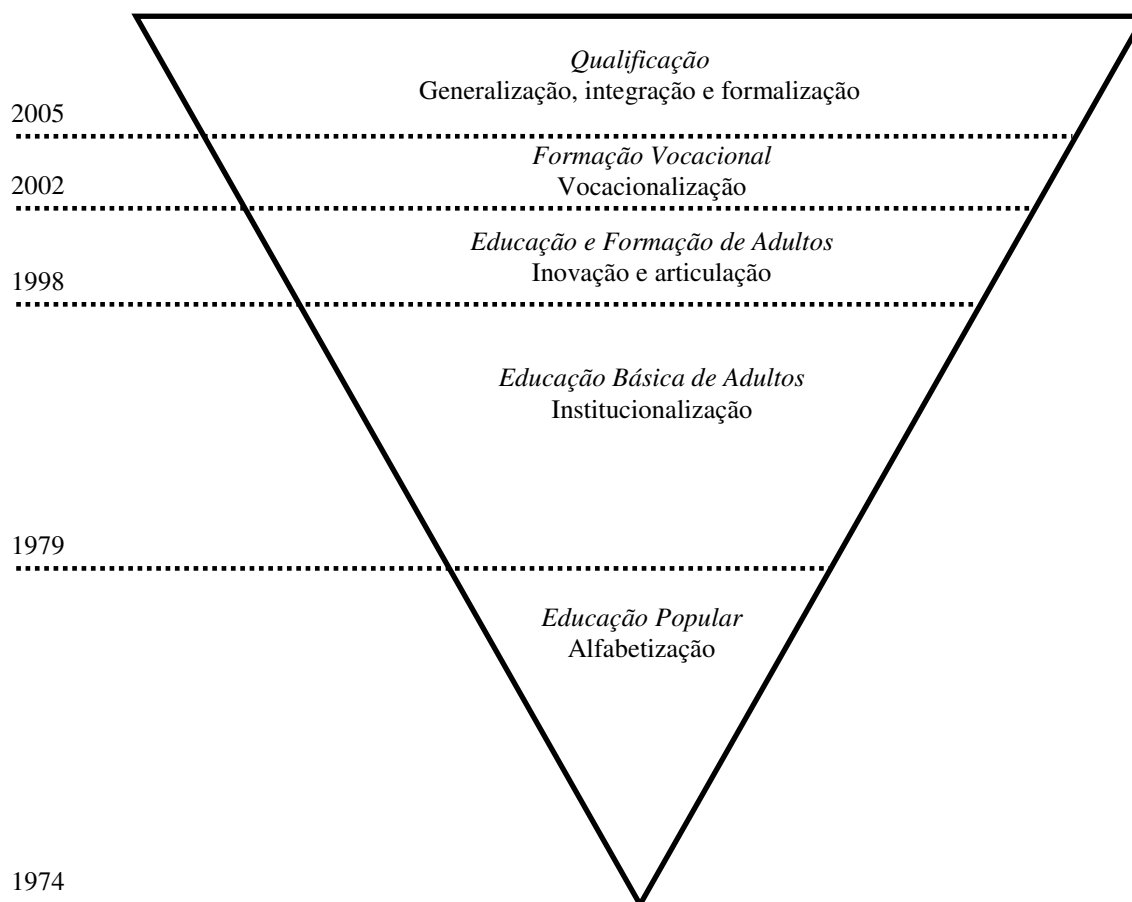
Em quinto lugar, gostaria de salientar a *finalidade* das políticas e a permanente *ambição* encontrada nas propostas, contrastando na maioria das vezes, com os resultados alcançados. Desde as mais longínquas propostas efetuadas em meados do século XIX até à mais recente e abrangente iniciativa neste campo – a Iniciativa Novas Oportunidades – os objetivos elencados e as metas a atingir são evidentemente definidas acima da capacidade de execução instalada. Por isso, recorrentemente, olhando para os resultados atingidos, o desfasamento é sempre muito grande face ao planeado.

Em sexto e último lugar, destacaria a *pluridimensionalidade* do campo, sempre acompanhada por uma forte capacidade de inovação. Comparativamente com outros contextos, o campo da educação e formação de adultos tem tido uma forte resiliência, encontrando sempre novas formas de se reinventar, de se reconstruir, de se reconfigurar. Esta capacidade de metamorfose, de renovação e de mutação, tem com certeza contribuído de modo decisivo para a riqueza de perspetivas analíticas e teóricas que abarca, de campos científicos que pode convocar para o seu estudo, e para a diversidade de configurações que tem vindo a adotar para a intervenção. A diversidade, pluridimensionalidade e inovação são características indiscutíveis de um campo de ação cujo interesse sociológico se reforça em cada um dos possíveis elementos de pesquisa e avaliação.



Em suma, o campo da educação e formação de adultos em Portugal pode caracterizar-se por ter sofrido uma evolução em cinco períodos distintos desde o pós-25 de Abril. Esses períodos surgem representados graficamente na figura seguinte:

**Figura 2.2. A pirâmide invertida de evolução do campo da educação e formação de adultos (1974-2011)**



O mapeamento histórico da evolução do campo educação e formação de adultos em Portugal e das políticas públicas que o condicionaram ou impulsionaram foi realizado ao longo deste capítulo, com o propósito de melhor enquadrar a intervenção concretizada pela Iniciativa Novas Oportunidades, entre 2005-2010, no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações. O capítulo 3 analisa de modo detalhado este período temporal, apresentando os principais princípios orientadores dos instrumentos de intervenção e elementos constitutivos das medidas de política pública direcionadas à qualificação da população portuguesa.



### CAPÍTULO 3. A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÕES

O campo da qualificação de adultos em Portugal tem vindo a caracterizar-se por um conjunto de segmentações institucionais, controvérsias pedagógicas e tensões operacionais diversas, como se viu no capítulo anterior. Neste processo de construção, o papel assumido pelas políticas públicas é incontornável. Os avanços e recuos verificados, a maior ou menor centralidade atribuída a este campo de intervenção, os atores mobilizados ou preteridos, as formas de financiamento e os resultados atingidos variaram sempre em função das estratégias e planos de ação definidos por políticas públicas. Estas medidas de política acabaram até por circunscrever períodos específicos de intervenção na educação e formação de adultos face ao seu enquadramento em determinados quadros políticos mais amplos. Assinale-se, igualmente, a acrescida importância deste campo nas últimas décadas, enquadrado pelas políticas europeias neste domínio e pelas referências dos organismos internacionais, como a OCDE, a Unesco ou o Banco Mundial. Destas evoluções, involuções e condicionantes se deu conta nos capítulos anteriores.

As opções tomadas neste campo, à semelhança de outros (como a saúde, o emprego, a defesa) nunca foram imunes aos protagonistas, às ideologias defendidas, ou às configurações específicas de determinados programas políticos de desenvolvimento social e económico do país. Esta relação é, por vezes, assumida como fazendo parte dos respetivos ideários político-partidários, relegando para um plano secundário as possibilidades efetivas de articulação, confluência, convergência e, até mesmo, integração de diferentes elementos de quadros ideológico-políticos distintos. Na maioria das situações, a distinção dos quadros políticos, e das suas medidas e ações, concretiza-se através de mecanismos de oposição e diferenciação em detrimento da convergência entre as diferentes propostas possíveis.

Porém, os compromissos para a intervenção num determinado campo de ação são invariavelmente estabelecidos em função dos recursos disponíveis, dos atores em presença, dos objetivos a atingir e dos contextos (atuais, pretéritos e futuros) a gerir. Resultam por isso, frequentemente, no que respeita às suas finalidades e estratégias em *programas de ação cumulativos e simbióticos* de princípios, atores, práticas e instrumentos. O campo da qualificação de adultos não é alheio a esta dinâmica. A tradução desses programas em modelos de intervenção ou em sistemas organizados de

ação, assim caracterizados, pode ser ilustrada pela multiplicidade de formas de apropriação social desses mesmos modelos. Compreender essas diversas formas de apropriação é um interessante e frequente objeto da análise sociológica. E no contexto deste capítulo esse será um instrumento a privilegiar.

Partir-se-á, pois, da descrição do Sistema Nacional de Qualificações recentemente introduzido em Portugal para compreender as suas origens, suas características predominantes, seus objetivos e finalidades de intervenção. A análise realizada deste modo possibilitará a enunciação e discussão sobre os seus princípios orientadores, as suas configurações institucionais e os seus elementos organizativos, enquanto produto de um determinado contexto de ação política. O papel assumido pelo Sistema Nacional de Qualificações no panorama da qualificação de adultos em Portugal, entre 2007 e 2010, será o tópico central deste capítulo. Frequentemente ocultado pela Iniciativa Novas Oportunidades – por esta última, enquanto plano de ação programático, ter adquirido uma enorme visibilidade pública – torna-se necessário descrever o Sistema Nacional de Qualificações, caracterizá-lo e discuti-lo, para melhor se entender o seu lugar na agenda de políticas públicas de educação e formação de adultos em desenvolvimento desde 2005.

### **3.1. Uma abordagem sistémica e compreensiva à qualificação de adultos: continuidade, rutura e inovação**

O quadro em que assentam os objetivos, as estratégias e as metas associadas ao Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades (2005-2010) é, em tudo, muito semelhante ao que foi concebido e desenvolvido nos primeiros anos da década pela Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (ANEFA), tendo no entanto ocorrido uma importante transformação refletida na escala, na amplitude e no alcance da resposta produzida.

Houve claramente uma aposta no *redimensionamento* da intervenção neste setor, num duplo sentido – a oferta em larga escala de um conjunto de modalidades de educação e formação de adultos (processos RVCC, Cursos EFA e Formações Modulares) e a expansão para patamares avançados de qualificação – o ensino secundário e o atual nível 4 de qualificação. Ganha também maior acuidade o princípio da *dupla certificação* (escolar e profissional), ao mesmo tempo, que toda a Iniciativa se reveste de forte centralidade na agenda do XVII e do XVIII Governos Constitucionais

da República Portuguesa. Adiciona-se a isto um período de programação do Fundo Social Europeu que traça também pela primeira vez uma clara orientação de *investimento na qualificação de base* (i.e. progressão nos níveis de qualificação escolar) da população portuguesa e que suportará todas as intervenções a realizar no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades para o período 2007-2013, através do Programa Operacional Temático Potencial Humano (POPH)<sup>53</sup>.

Porém, faltava uma última componente deste complexo *puzzle*, de importância capital, e que viria a permitir uma maior formalização de todo este esforço de construção de uma resposta integrada para a educação e formação de adultos em Portugal, traduzida na regulamentação legal de um Sistema Nacional de Qualificações.

Em 31 de dezembro de 2007 foi, então, publicado o Decreto-Lei que regulamenta o Sistema Nacional de Qualificações (Decreto-Lei nº 396/2007, de 31 de dezembro), a partir do qual puderam ser também regulamentadas todas as outras componentes do sistema, tais como: o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades (Portaria nº 370/2008), que substituíram os anteriores Centros de RVCC com novas atribuições e dimensões de intervenção junto da população adulta com baixas qualificações; os Cursos EFA, incluindo os de nível secundário e nível 4 de qualificação, e as formações modulares certificadas (Portaria nº 230/2008, com a alteração prevista na portaria nº 711/2010); o Catálogo Nacional de Qualificações (Despacho nº 13456/2008 e Portaria nº 781/2009), enquanto instrumento regulador das qualificações e respetivos referenciais; o Quadro Nacional de Qualificações (Portaria nº 782/2009); a Caderneta Individual de Competências (Portaria nº 475/2010); o modelo de certificado da formação profissional não inserida no Catálogo (Portaria nº 474/2010); e a emissão dos diplomas e certificados no âmbito das modalidades de educação e formação de adultos do Sistema Nacional de Qualificações (Portaria nº 612/2010, entretanto revogada pela Portaria nº 199/2011). Finalmente ganha *letra de lei* todo o sistema de educação e formação de adultos que se tinha vindo a desenvolver ao longo da última década. Assim estruturado, pela primeira vez, pode afirmar-se que o Sistema Nacional de Qualificações preconiza uma abordagem compreensiva e integradora deste campo, sem paralelo ao longo da história deste campo específico.

No entanto, a figura do Sistema Nacional de Qualificações aparece ainda um pouco difusa, desagregada, parcelar, muitas vezes até para os operadores que nele

---

<sup>53</sup> A este respeito, consultar para mais informações [www.poph.qren.pt](http://www.poph.qren.pt).

intervêm quotidianamente, dada a sua estrutura integradora, a sua elevada complexidade e a sua recente implantação. Mas para as instituições responsáveis pela definição e concretização das políticas neste domínio a existência deste quadro integrador e abrangente é um elemento fundamental para o posicionamento de Portugal face aos avanços e debates ocorridos, nos últimos anos, na União Europeia, sobre as políticas de aprendizagem ao longo da vida e as recomendações daí emanadas (Comissão Europeia, 2004; 2008).

A existência de um quadro legal regulamentador não resolve tudo, mas, o que verdadeiramente deve ser destacado na experiência portuguesa é o facto do Sistema Nacional de Qualificações ter permitido antes de mais: (i) a *construção de uma rede operadores* muito diversa (da educação e da formação, do setor público e do privado); (ii) a *conceção de modalidades inovadoras* e ajustadas ao público adulto com baixas qualificações; e (iii) o *desenvolvimento de um conjunto de instrumentos* disponibilizados e atualizados à medida que novas exigências se colocam ao sistema e aos respetivos operadores. Os resultados alcançados (os quais serão objeto de análise detalhada no capítulo seguinte) demonstram bem essa dinâmica de uma década de experiência acumulada, com capacidade de inovação e de transformação dos instrumentos, ajustando-os cada vez melhor às necessidades da população que servem e dos agentes que os utilizam. Mas, se por um lado, a intervenção no contexto da Iniciativa Novas Oportunidades tem relações de continuidade com o passado, este período representa, por outro lado, uma rutura importante no campo, com fortes repercussões nos mais variados níveis. Veja-se então como foi possível gerar esta resposta sistémica.

*A evolução das medidas de política pública com base em experiências bem sucedidas*

O ponto de partida para a definição da Iniciativa Novas Oportunidades e para a estruturação do Sistema Nacional de Qualificações passou pela intervenção inovadora da ANEFA e pelas modalidades de qualificação desenvolvidas por este organismo público a partir do final dos anos 90 do século XX. Analisado à distância de uma década, o que hoje se passa em Portugal no domínio da qualificação de adultos assume contornos de forte mudança – diria até, revestindo-se de alguma incredulidade se se pudesse regressar ao período de lançamento dos primeiros cursos de dupla certificação

para adultos (os Cursos EFA), da criação dos primeiros centros de reconhecimento, validação e certificação de competências (na altura designados por centros RVCC), ou da implantação das primeiras ações S@ber+ e dos clubes com o mesmo nome. Não no que respeita às metodologias utilizadas ou às configurações institucionais adotadas, mas essencialmente, ao carácter integrado e articulado dessa intervenção, e à escala e dimensão que estas modalidades assumem hoje no contexto da educação e da formação em Portugal. Certo é que as opções estratégicas definidas em 1999 para a educação e formação de adultos acabaram por determinar a intervenção realizada por mais de uma década neste setor. Veja-se então como.

Os problemas associados à baixa qualificação da população portuguesa estiveram no centro das preocupações dos agentes políticos desde a adesão do país à União Europeia. Contudo, a forma de os entender e de os enfrentar no sentido de serem combatidos e ultrapassados é que variou muito ao longo do tempo, em função essencialmente das opções políticas de cada momento. Como se viu entre a aposta mais centrada na *escolarização das gerações mais jovens* em detrimento da *recuperação dos défices de qualificação escolar da população adulta*, ou o investimento mais focado na *formação profissional dos ativos* sem a correspondente *ligação aos níveis de escolaridade*, ou ainda a prevalência de um *modelo escolarizante na educação e formação de adultos* por puro decalque de opções educativas ajustadas às crianças e jovens, ao invés da utilização de *respostas formativas ajustadas à realidade das pessoas em idade ativa*, um longo caminho foi percorrido.

As intervenções *experimentais* no contexto da ANEFA permitiram assim abrir caminho a uma lógica de intervenção no campo da educação e formação de adultos entendida como a mais adequada e ajustada às necessidades desta população, e em particular das pessoas que detêm mais baixas qualificações, como é o caso da maioria dos indivíduos em idade ativa, em Portugal. As opções foram claras. Em primeiro lugar, era necessário criar respostas educativas e formativas que contemplassem a certificação escolar e a certificação profissional, em concomitância ou mesmo em simultâneo. As questões da formação profissional da população ativa – atualização da formação, adaptação ao posto de trabalho, reconversão profissional de desempregados – não podiam ser dissociadas da progressão escolar da população adulta em geral. E esta foi uma aposta concretizada a partir do conceito de *dupla* certificação. Em segundo lugar, a organização curricular das ofertas formativas não poderia ser rígida e inflexível,

induzida pela comparação com as opções existentes no sistema educativo para as crianças e jovens que frequentavam os mesmos níveis de ensino, mas antes flexíveis, modulares e com possibilidade de capitalização das aprendizagens já efetuadas ao longo da vida, em contextos formais, não formais e informais. A centralidade assumida pela *capitalização* das aprendizagens e pela *flexibilização e modularização* na organização da formação são características indissociáveis deste modelo. Em terceiro lugar, e em termos conceptuais o modelo de intervenção junto da população adulta com baixas qualificações deveria encerrar uma *combinação* de elementos da intervenção social e comunitária, com elementos provenientes da educação e da formação profissional, e ainda salientar a possibilidade de inovação em termos de relação pedagógica e materiais didáticos, valorizando as experiências anteriores de aprendizagem, o contexto social e cultural em que as pessoas estão inseridas e modos alternativos de *ensinar e aprender na idade adulta* (Melo *et al.*, 2002).

Neste contexto, a intervenção só poderia mesmo revestir-se de um carácter experimental. Tratava-se na altura de uma rutura tão profundamente vincada com os cânones da educação e da formação em Portugal, que outro espaço não teriam para avançar ao longo desta última década (como avançaram) se não tivesse sido esta a opção inicial. Por isso, para além do controlo metodológico que uma intervenção com estas características exige, a dimensão assumida pelas ações foi a adequada para que não se tivesse levantado um grande movimento de contestação social a este novo modelo.

O primeiro grande elemento de rutura foi a conceção de um novo instrumento de referenciação para os processos de ensino-aprendizagem de adultos – o Referencial de Competências-Chave de Nível Básico – Educação e Formação de Adultos (Alonso *et al.*, 2001; 2002). Este referencial introduziu pela primeira vez em Portugal um conjunto de novos elementos conceptuais, tais como as Áreas de Competências-Chave, as Unidades de Competência (modulares e certificáveis autonomamente numa Caderneta de Competências-Chave), e as próprias Competências e respetivos Critérios de Evidência, elementos a partir dos quais este inovador material curricular se estrutura. O Referencial de Competências-Chave construído para o nível básico de educação incide sobre quatro áreas de competências-chave: Linguagem e Comunicação; Tecnologias de Informação e Comunicação; Matemática para a Vida; e Cidadania e Empregabilidade. O trabalho de interpretação e apropriação deste Referencial foi cuidadosamente preparado



e realizado. Apenas um pequeno grupo de agentes educativos e formativos, na fase inicial da intervenção, teve de lidar com este tipo de material curricular.

O Referencial de Competências-Chave de Nível Básico distingue três diferentes níveis de competências – B1, B2 e B3 – os quais equivalem formalmente ao 4º, 6º e 9º ano de escolaridade, respetivamente. Trata-se, pois de um material curricular totalmente distinto do que até ao momento existia no contexto da educação e formação, quer de crianças e jovens, quer de adultos, para a obtenção de níveis formais de escolaridade. A construção deste Referencial foi decisiva para a adoção de novas práticas pedagógicas e metodologias de trabalho com adultos em percursos de educação-formação. O papel central das competências-chave nos processos de ensino-aprendizagem é uma das aquisições mais relevantes para os desenvolvimentos futuros no campo, aproximando a realidade nacional às dinâmicas internacionais.

Para além da conceção do Referencial de Competências-chave, a criação de duas respostas formativas de natureza totalmente inovadora face ao que existia em Portugal na altura foi determinante para a colocação em funcionamento no terreno de um dispositivo de resposta à população adulta com baixas qualificações. As duas opções foram: a oferta de Cursos de Educação e Formação de Adultos em diversos pontos do país e o desenvolvimento do Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências baseado na abertura de 6 Centros de RVCC. Os primeiros inauguraram a noção de *dupla certificação* permitindo aos formandos concluir o 4º, 6º ou 9º ano de escolaridade e uma formação profissional, correspondente a itinerários de formação de nível 1 ou 2 (de acordo com a anterior legislação regulamentar dos níveis de formação profissional, entretanto atualizada pela entrada em vigor do Quadro Nacional de Qualificações).

Um outro elemento a destacar na intervenção desenvolvida pela ANEFA no campo da educação e formação de adultos está relacionada com a mobilização de uma rede de parceiros institucionalmente diversificada. Conjugando a mobilização das escolas básicas e secundárias da rede pública e dos centros de formação profissional do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, com um conjunto de operadores da educação-formação, composto por entidades que, experientes no trabalho de intervenção social e comunitária ou na promoção das qualificações dos trabalhadores, não tinham até ao momento um papel de destaque no campo da educação ou da formação profissional de adultos, foi possível alargar os parceiros envolvidos nesta

intervenção. Tratou-se, por exemplo, de assumir como parceiros desta intervenção, as associações empresariais, as escolas profissionais privadas, as associações de desenvolvimento local e regional, as organizações sindicais. À medida que a intervenção se foi ampliando, esta marca de diversidade institucional esteve sempre presente, nomeadamente quando se tratou de convocar um cada vez maior número de operadores para trabalharem no campo da educação e formação de adultos em Portugal.

Por último, a intervenção realizada neste período caracterizou-se pelo papel dinamizador da ANEFA, enquanto organismo responsável pela execução das políticas públicas de educação e formação de adultos. Este instituto público, tutelado conjuntamente pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Segurança Social, de modo pioneiro na área, deixou uma marca indiscutível no setor. Reconhecida pela competência técnica das equipas que aí trabalharam, pelo envolvimento num novo projeto de cariz marcadamente inovador, e pela forte liderança que tornou possível a concretização de muitas e difíceis tarefas, a ANEFA subsistiu muito para além da sua existência formal e real, nas práticas e nos modelos organizativos desenvolvidos no terreno.

Pode afirmar-se que foi a partir deste contexto inspirador que se estruturou todo o caminho percorrido até à data, contrariando até os momentos em que o investimento na área recuou, a falta de interesse e atenção pelo setor se manifestou e os resultados da intervenção obtidos na primeira metade da década ficaram aquém do que inicialmente se projetou. No entanto, a dinâmica no campo da educação e formação de adultos induzida por esta agência constituiu-se como uma referência de atuação no contexto da administração pública, com claras repercussões até aos dias de hoje.

#### *Novas Oportunidades: uma “ marca” na qualificação de adultos*

O panorama no campo da educação e formação de adultos, depois da extinção da ANEFA, em 2005, não era certamente o mais entusiasmante, quer do ponto de vista das dinâmicas institucionais, quer do ponto de vista dos resultados atingidos face a uma intervenção inicialmente tão promissora. Apesar das principais orientações se manterem inalteradas do ponto de vista das políticas públicas de educação e formação de adultos, as alterações profundas experienciadas a nível institucional e técnico produziram um efeito de esmorecimento nos operadores, refletido na falta de recursos especializados nos organismos responsáveis para interagir com os agentes no terreno e para regular as

medidas mais inovadoras (como os Cursos EFA, os Centros RVCC, as ações S@ber +). O projeto inicial dissipou-se. A dinâmica de intervenção inovadora estagnou<sup>54</sup>.

O lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades reveste-se assim de grande importância no contexto da educação e formação de adultos, alimentando elevadas expectativas quanto às dinâmicas e resultados previstos. Apesar dos objetivos ambiciosos (demasiadamente, afirmaram alguns peritos e responsáveis políticos (Carneiro *et al.*, 2007a), a assunção pela educação e formação de adultos de um lugar central na agenda governativa do XVII Governo Constitucional é uma característica incontornável deste período. Além disso, retoma com grande destaque as medidas inicialmente construídas pela ANEFA como o caminho a seguir na política pública de educação e formação de adultos. Para além de elevar os dispositivos de reconhecimento, validação e certificação de competências a instrumento central para a qualificação dos indivíduos com mais baixas qualificações, há uma clara aposta na promoção dos Cursos de Educação e Formação de Adultos como forma de combater o défice de qualificações formais da população portuguesa.

Assume-se, assim, como objetivo central do Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades – iniciativa desenvolvida no âmbito do Plano Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico – o seguinte:

*“O segundo eixo de intervenção da Iniciativa Novas Oportunidades tem como principal objetivo a **elevação dos níveis de qualificação de base da população adulta**. As ações que aqui se acolhem dirigem-se a pessoas com mais de 18 anos que não concluíram o 9º ano de escolaridade ou o ensino secundário, tendo em vista aumentar as suas qualificações de base.*

*A criação de um sistema de recuperação efetiva dos níveis de qualificação da população adulta exige a mobilização, adaptação e reforço dos vários instrumentos disponíveis. Destacam-se em particular o reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas (que deverá constituir a ‘porta de entrada’ para a formação de adultos), e a oferta de formação profissionalizante dirigida a adultos pouco escolarizados.”*

(Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e Ministério da Educação, 2005: 20)

---

<sup>54</sup> Em 2004 tive oportunidade de colaborar na equipa de conceção do Referencial de Competências-chave de Nível Secundário, resultando estas minhas observações dessa interação próxima com o terreno e com o organismo público responsável pela coordenação das políticas de educação e formação de adultos – a Direção-Geral de Formação Vocacional do Ministério da Educação. A este respeito consultar também os resultados do Encontro EFA (Educação e Formação de Adultos), que decorreu em 12 de dezembro de 2005, em Lisboa, na Fundação Calouste Gulbenkian, sob o lema “Pensar, partilhar e estimular a educação de adultos em Portugal”.

Destacam-se, neste contexto, como medidas<sup>55</sup> a desenvolver no Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades, as que se apresentam de seguida:

1. Forte incremento da oferta de Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA), como instrumento adequado à superação das lacunas de formação em adultos pouco escolarizados;
2. Alargamento da rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC), atualmente designados por Centros Novas Oportunidades;
3. Alargamento do referencial de competências-chave que permitirá assegurar o processo de RVCC e a promoção de Cursos EFA ao nível do ensino secundário;
4. Forte incremento da procura de formação de base por parte dos vários grupos de adultos;
5. Alargamento das possibilidades de acesso à formação por parte de ativos empregados, através da modulação e ajustamento das ofertas e da adoção de mecanismos de organização e repartição de custos de formação que assegurem a efetivação do direito individual à formação e que sejam compatíveis com a competitividade atual e futura das empresas;

---

<sup>55</sup> As medidas previstas no documento de apresentação da Iniciativa Novas Oportunidades, embora nunca perdendo a sua relevância e importância originais, foram sendo melhoradas e adaptadas continuamente à medida das necessidades das pessoas que se inscreveram no programa através dos Centros Novas Oportunidades. É disso exemplo a criação em 2007 das Vias de Conclusão do Ensino Secundário (Decreto-Lei n.º 357/2007, de 29 de outubro) permitindo aos milhares de adultos com frequência de planos de estudo extintos e até seis disciplinas por concluir no ensino secundário que pudessem realizar exames ou módulos de formação e assim concluir o 12.º ano de escolaridade. Sem esta opção estava totalmente inviabilizada a conclusão do plano de estudos que tinham frequentado, obrigando a repetir os percursos já realizados com aproveitamento. Outro exemplo da criação de medidas para responder a públicos e necessidades específicas de qualificação na idade adulta, passou pela criação do recente Programa de Formação em Competências Básicas (Portaria n.º 1100/2010, de 22 de outubro), o qual permite responder à necessidade de cerca de meio milhão de portugueses que declaram não saber ler nem escrever, enquadrando-se assim na categoria de ‘analfabetos literais’. Este programa visa a aquisição de competências básicas de leitura, escrita e cálculo, bem como uma sensibilização às tecnologias de informação e comunicação de modo a que os formandos possam posteriormente ingressar em percursos de educação e formação de nível básico (níveis B1, B2 ou B1+B2) e assim iniciar uma trajetória de qualificação para a qual não tinham sequer os requisitos mínimos.

6. Promoção da gestão integrada das ofertas e da rede de estabelecimentos e cursos de ensino e formação de modo a garantir a eficácia na cobertura do território nacional e de públicos e uma monitorização adequada da oferta;
7. Implementação, de um Sistema de Certificação de Qualidade regido por padrões internacionais e com reflexo nos critérios de financiamento, que permita qualificar as práticas formativas e os resultados alcançados.

Ficam assim previstas enquanto metas do Eixo Adultos a certificação de 1 milhão de adultos até 2010, sendo 350 mil através de Cursos EFA e 650 mil através de processos RVCC, a par com o alargamento da rede de Centros RVCC para 500, respeitando a diversidade institucional dos promotores. O enquadramento na Iniciativa Novas Oportunidades das medidas de política pública de educação e formação de adultos pretendia ainda estimular uma intervenção integrada dos sistemas de educação e formação, promover a complementaridade entre modalidades de qualificação e a sua maior flexibilidade e modularização, bem como encorajar as pessoas adultas a concluírem percursos conducentes à dupla certificação (escolar e profissional), assumindo uma clara perspetiva de valorização da qualificação de base.

A continuidade relativamente às modalidades existentes no campo da educação e formação de adultos é, pois, um dos elementos essenciais desta Iniciativa. Prevendo-se um alargamento muito exigente da procura e da oferta destas modalidades de qualificação num período muito curto, a convocação da experiência acumulada pelos operadores, pelos organismos públicos, e por alguns peritos nesta área tornou-se decisiva para a sua concretização eficaz. O estabelecimento do Sistema Nacional de Qualificações, em dezembro de 2007, deu um forte e decisivo impulso de formalização e consolidação destas medidas de política.

#### *Um emblemático acordo para a reforma da formação profissional*

Concertar posições sobre políticas públicas de educação e formação em Portugal tem-se revelado um jogo de tensões e conflitos nem sempre com repercussões públicas positivas do ponto de vista dos atores políticos envolvidos. O mais recente exemplo de um processo de concertação longo e penoso com resultados negativos para a consecução das políticas educativas do XVII Governo Constitucional teve a ver com a adoção de

um modelo de avaliação de desempenho dos docentes do ensino básico e secundário<sup>56</sup>. Para além da permanente oposição entre organizações sindicais representativas dos docentes e o Ministério da Educação, o processo de concertação prolongado por mais de dois anos letivos acabou por se saldar num recuo das posições governamentais e na revisão do modelo proposto por não aceitação por parte dos sindicatos das regras e instrumentos que o compunham.

Contudo, em matéria de concertação de outras políticas públicas o rumo das negociações conseguiu ser diferente. Foi este o caso do acordo celebrado em sede de concertação social, em março de 2007, para a reforma da formação profissional (Resolução do Conselho de Ministros de 173/2007, de 7 de novembro). Este acordo consensualizado entre o governo e a generalidade dos parceiros sociais foi decisivo para o caminho que as políticas públicas de qualificação seguiram nos últimos anos.

O acordo foi, assim, celebrado para aprovar:

- a Reforma da Formação Profissional, colocando “*a qualificação no centro das opções de desenvolvimento*”;
- o projeto de Decreto-Lei que estabelece o Sistema Nacional de Qualificações, criando nesse âmbito o Quadro Nacional de Qualificações, o Catálogo Nacional de Qualificações e a Caderneta Individual de Competências;
- e o projeto de Decreto-Lei que estabelece os princípios do Sistema de Regulação de Acesso a Profissões.

É neste quadro que importa continuar a refletir sobre a intervenção desenvolvida desde 2007 no domínio da qualificação de adultos. O ponto de partida para a definição das políticas públicas neste domínio assume, pois, os elementos consignados por um lado na Iniciativa Novas Oportunidades (MTSS e ME, 2005) e, por outro, no Acordo de Reforma da Formação Profissional aqui identificado.

As continuidades face à intervenção iniciada em 2000 estão contidas na adoção de medidas de política inspiradas nas ações inicialmente levadas a cabo pela ANEFA, como já referido. As ruturas demonstram-se pela escala e abrangência do projeto, permitindo uma adesão histórica da população adulta e um envolvimento sem

---

<sup>56</sup> Ver a este respeito o estudo realizado por Alan Stoleroff e Irina Pereira (2008) sobre o processo de negociação entre o governo e os representantes sindicais dos professores a propósito da reformulação do modelo de avaliação de desempenho dos professores do ensino básico e secundário.

precedentes de um conjunto muito alargado e diversificado de agentes. As inovações podem ser ilustradas pela estrutura integradora do Sistema Nacional de Qualificações, pelas metodologias utilizadas e instrumentos mobilizados no contexto dos processos de ensino-aprendizagem de adultos.

Tudo isto para dar resposta aos dois desafios intimamente associados e enunciados no texto do próprio acordo – um primeiro, de natureza quantitativa, que se traduzia na necessidade urgente de aumentar significativamente o número de indivíduos com acesso à formação, quer inicial quer contínua, ao longo do ciclo de vida; e um segundo, eminentemente qualitativo, revela a necessidade de assegurar a relevância e a qualidade do investimento em formação, através da concentração de recursos nas formações mais críticas à adaptabilidade dos trabalhadores e à competitividade e necessidade das empresas. Encontram-se nesta agenda objetivos e preocupações de pendor mais económico, retomando até alguns dos pressupostos da clássica teoria do capital humano, mas não em exclusivo, combinando de modo muito inovador finalidades de desenvolvimento social e económico do país.

Na definição das linhas estratégicas para qualificação da população portuguesa são identificadas duas frentes com objetivos concretos: *eleva as taxas de conclusão do nível secundário de escolaridade dos jovens e recuperar os níveis de qualificação dos adultos*. Estas duas frentes mobilizadas em simultâneo permitiriam acelerar o ritmo do processo de convergência com o contexto europeu em matérias de educação-formação. Foram também estes os eixos de ação assumidos pela Iniciativa Novas Oportunidades em 2005.

Em suma, importa salientar que um acordo como este revela, pela primeira vez em Portugal, a urgência de assumir na agenda governativa e social a necessidade de investir prioritariamente na qualificação da população portuguesa com base num consenso alargado. Para tal havia que estabelecer as opções estratégicas, suas formas e estruturas de concretização e os instrumentos a mobilizar. A aprovação do Sistema Nacional de Qualificações pode ser entendida como o ex-líbris deste acordo, no que aos elementos identificados diz respeito. A Iniciativa Novas Oportunidades assume neste contexto um papel imprescindível para a mobilização dos operadores de educação-formação e para a adesão dos cidadãos ao conjunto de novas respostas construídas neste domínio de intervenção. Os resultados alcançados com este acordo e neste enquadramento serão objeto de análise detalhada de seguida.

### 3.2. O Sistema Nacional de Qualificações: articulação, complementaridade e diversidade

No contexto da União Europeia, as políticas públicas nacionais dependem em grande medida das orientações, recomendações e diretivas emanadas pelas instituições europeias, pese embora a margem de adaptação à realidade de cada Estado-Membro. Essas orientações estão hoje, como se discutiu no capítulo 1, enquadradas em perspetivas teóricas e conceptuais que determinam em grande medida as opções disponíveis. O paradigma da aprendizagem ao longo da vida como premissa das sociedades informacionais e das economias baseadas no conhecimento determina, assim, fortemente as atuais políticas públicas no campo da educação e formação de jovens e adultos.

Com efeito, o sentido das políticas europeias visando a promoção da aprendizagem ao longo da vida impulsionou, por seu turno, o estabelecimento de sistemas nacionais de qualificações, decorrente da adoção do Quadro Europeu de Qualificações<sup>57</sup>, dado que a aposta individual nos processos de ensino-aprendizagem em diferentes momentos dos ciclos de vida, implica o reconhecimento por parte das entidades empregadoras da importância e do valor das qualificações dos seus trabalhadores. O pressuposto da existência deste tipo de sistemas na maioria dos países desenvolvidos baseia-se, portanto, na necessidade de aproximar as qualificações às necessidades do mercado de trabalho (Caramujo, 2010). A própria definição de um Sistema Nacional de Qualificações encerra estes pressupostos, na medida em que nele se inclui *“todos os aspetos da atividade de um país relacionada com o reconhecimento da aprendizagem e outros mecanismos que conjuguem a educação e a formação com o mercado de trabalho e a sociedade civil. Inclui a elaboração e aplicação de dispositivos e processos institucionais relativos à garantia da qualidade, à avaliação e à atribuição de qualificações.”*. É ainda referido que *“um sistema nacional pode ser composto por subsistemas e incluir um quadro nacional de qualificações”* (Comissão Europeia, 2008).

A centralidade atribuída ao conceito de *qualificação* no atual contexto social e económico tem vindo a provocar, tal como já discutido a propósito do conceito de

---

<sup>57</sup> Ver a este respeito o Relatório Anual de Progresso da Estratégia de Lisboa: *A Year of Delivery. The European Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs*, (Comissão Europeia, 2006).



*competências*, um esvaziamento teórico e conceptual do termo. Mais do que a associação direta a uma formação profissional específica, o conceito tornou-se multiforme, multidimensional e incorporou uma dimensão de síntese entre diferentes *atributos formais*, complexificando a sua proposta de utilização social, nos mais diversos meios. Distingo, claro, neste momento e a este propósito, os conceitos de *qualificação* e de *qualificações*.

O conceito de qualificação encerra em si mesmo diferentes dimensões. Pode ser simultaneamente entendido: (i) como o *resultado formal* de um processo de aprendizagem (definição assumida no contexto dos Sistemas Nacionais de Qualificações); (ii) como o próprio *processo de aquisição de conhecimentos e competências* que conduz a uma determinada certificação (quando se refere por exemplo às práticas e dinâmicas dos processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos pelas pessoas); (iii) ou ainda como *constructo teórico* que encerra a *evolução conceptual* a partir de outros termos como os de escolarização, educação ou formação. Está-se perante três dimensões de análise distintas: uma *substantiva*, uma *processual* e outra *conceptual*.

No caso do Sistema Nacional de Qualificações português, opta-se pelo entendimento do termo *qualificação* como “*o resultado formal de um processo de avaliação e validação comprovado por um órgão competente, reconhecendo que o indivíduo adquiriu competências em conformidade com os referenciais estabelecidos*”. A *qualificação* integra assim diferentes componentes, como por exemplo, as escolares e as profissionais. E conseqüentemente, os Sistemas Nacionais de Qualificação integram os subsistemas de educação e formação. Importa por isso organizar compreensivamente os diferentes elementos que constituem este tipo de sistema, identificando os seus instrumentos, atores e processos (Valente, 2006). Este foi um dos elementos exigidos pelo acordo de reforma da formação profissional, assinado em Portugal, o qual se constituiu como a base para intervir no contexto das políticas públicas nesta área, nos últimos anos.

#### *Instrumentos ao serviço da qualificação*

Os instrumentos a integrar no Sistema Nacional de Qualificações estão claramente enunciados no texto do acordo para a reforma da formação profissional, atribuindo-lhe responsabilidades que lhe conferem uma lógica de articulação e

integração dos diferentes elementos, como até ao momento não tinha sido possível atingir.

Em primeiro lugar, é-lhe atribuída a responsabilidade de manter o Catálogo Nacional de Qualificações<sup>58</sup>, ou seja, de atualizar os perfis profissionais, os referenciais de qualificação e os critérios de reconhecimento pela experiência, sempre entendidos numa lógica de dupla certificação. Em segundo lugar, define-se como objetivo central do Sistema assegurar a relevância dos referenciais de formação e reconhecimento face às necessidades das empresas e da economia, garantindo a rápida e permanente atualização do Catálogo e a sua difusão e incorporação pelos promotores de formação. Em terceiro lugar, identificam-se os órgãos que o constituem: (i) o Conselho Nacional de Formação Profissional, ao qual compete a aprovação dos perfis e referenciais de qualificação (para a formação ou reconhecimento); (ii) os Conselhos Sectoriais para a Qualificação, cuja função passa pela identificação de necessidades de atualização do Catálogo (aceitação de novas qualificações, reestruturação ou eliminação de referenciais) e emissão de contributos para a sua construção; (iii) e a Agência Nacional para a Qualificação, I.P., da qual já demos conta das suas atribuições e competências no capítulo 2, sendo entendida como o serviço de coordenação e gestão das ofertas de educação e formação de dupla certificação, de modo a promover uma maior coerência e transparência ao funcionamento do Sistema. Em quarto lugar, e por fim, a criação e adoção de um Quadro Nacional de Qualificações virá a permitir a integração dos subsistemas nacionais de educação e formação, desde os ensinos básico, secundário e superior à formação profissional e aos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

A centralidade assumida no contexto do Quadro Nacional de Qualificações pelos *resultados de aprendizagem – aquilo que o aprendente conhece, compreende e é capaz de fazer aquando da conclusão de um processo de aprendizagem, descrito em termos de conhecimentos, aptidões e competências* (Comissão Europeia, 2008) – implica a necessidade de passar de uma abordagem centrada nos conteúdos programáticos ou nos processos de ensino (os designados *learning inputs*) para uma abordagem baseada no que é esperado que os indivíduos compreendam e sejam capazes de demonstrar no final de um processo de aprendizagem (ou seja, os *learning outcomes*). Esta é uma distinção

---

<sup>58</sup> O Catálogo Nacional de Qualificações apenas está disponível em versão eletrónica permitindo assim uma permanente atualização dos seus referenciais e a consulta permanente. Consultar a este respeito [www.catalogo.anq.gov.pt](http://www.catalogo.anq.gov.pt).

fundamental (em claro processo de consolidação) na adoção deste novo paradigma em que se enquadra a qualificação de jovens e adultos na União Europeia. Porventura, o objetivo mais difícil de atingir, por ora, em Portugal.

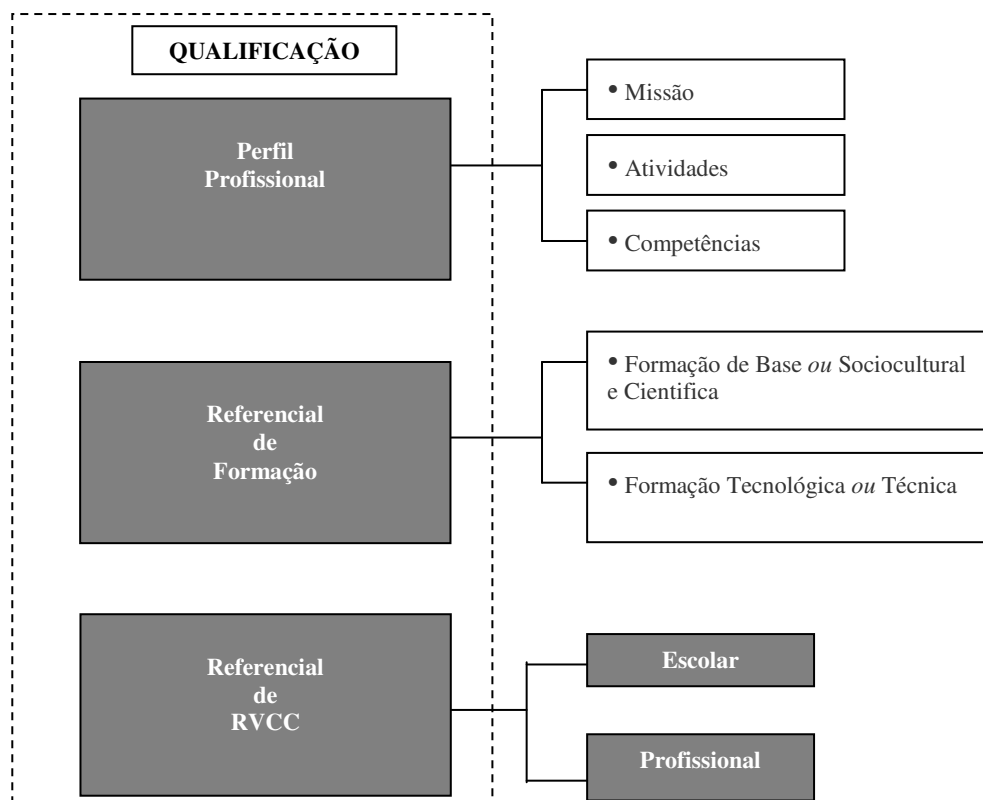
\*\*\*

Em cruzamento permanente com a Iniciativa Novas Oportunidades, o Sistema Nacional de Qualificações avançou rapidamente na sua concretização. O primeiro elemento a que se dedicará especial atenção é o Catálogo Nacional de Qualificações, enquanto peça-chave de constituição do Sistema. Não há processos de educação-formação sem definição do que se quer aprender, ensinar ou certificar; e o Catálogo cumpre exatamente essa função. Por um lado, o Catálogo é para os promotores das diferentes modalidades de qualificação um instrumento curricular de indiscutível utilidade ao propor a referenciação de todas as ações de formação de dupla certificação aos seus perfis profissionais e referenciais de qualificação. É também uma ferramenta fomentadora da transparência das formações e de articulação com o mercado de trabalho e com a sociedade civil, ao propor um processo de atualização baseado em Conselhos Sectoriais. Assume-se, ainda, como elemento indispensável para a hierarquização e classificação das qualificações em estreita associação com os níveis do Quadro Nacional de Qualificações.

Cada qualificação é composta por três elementos: o perfil profissional, os referenciais de formação e os referenciais de reconhecimento, validação e certificação de competências. No primeiro define-se a missão, as atividades associadas ao perfil profissional e as competências exigidas (detalhando os saberes, os saberes-fazer e os saberes sociais e relacionais associados a cada qualificação). Os segundos, organizados em Unidades de Formação de Curta Duração (de 25 ou 50 horas), explicitam os conteúdos formativos que são necessários para a obtenção da qualificação, via processo de formação inicial ou contínua, cobrindo quer as componentes de base (escolar) quer as componentes tecnológicas (profissionais). Os terceiros servem os processos de reconhecimento e certificação de competências, organizam-se em unidades de competências e possibilitam também a dupla certificação (escolar e profissional).

Detalhada a sua composição, cada qualificação do Catálogo Nacional de Qualificações é constituída pelos elementos apresentados se seguida:

**Figura 3.1. O Catálogo Nacional de Qualificações: estrutura e composição das qualificações**



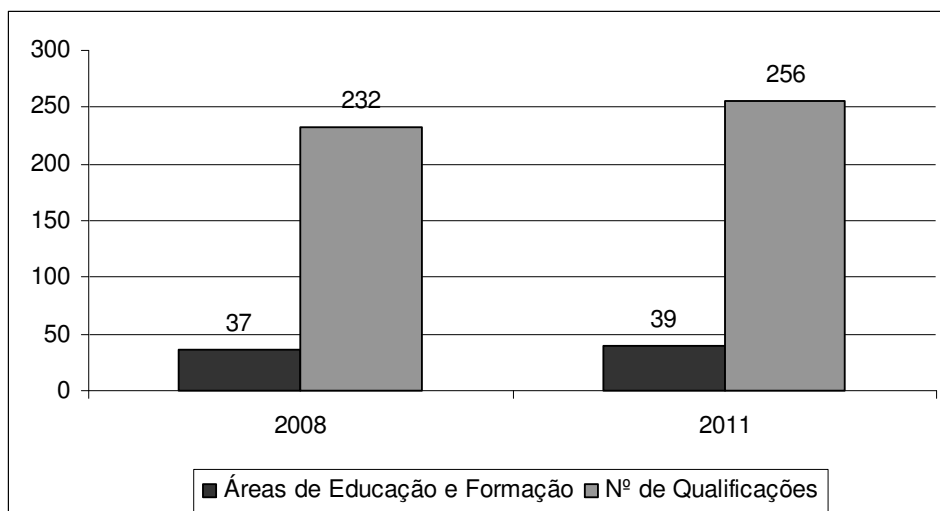
Fonte: Adaptado de “Os referenciais de qualificação do Catálogo Nacional de Qualificações” (Caramujo, 2010).

É sobre a unidade *qualificação* – unidade principal de composição deste instrumento – que o trabalho de conceção e atualização do Catálogo é realizado. Desde 2008, e com base nos dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, à data de 29 de junho de 2011, pode analisar-se a dinâmica ocorrida.

A dinâmica de atualização do Catálogo Nacional de Qualificações mostra uma evolução crescente do número de áreas de educação-formação cobertas e do número de qualificações disponíveis<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> A legislação atual regulamentadora do Catálogo Nacional de Qualificações limita o número de qualificações a 300. Quanto às áreas de educação-formação a referência utilizada é a lista da Classificação Nacional de Áreas de Educação-Formação (CNAEF) – Portaria n.º 256/2005, de 16 de março -, a qual está associada às normas do Eurostat e do CEDEFOP, e foi adotada pelo Conselho Superior de Estatística, como obrigatória para fins estatísticos.

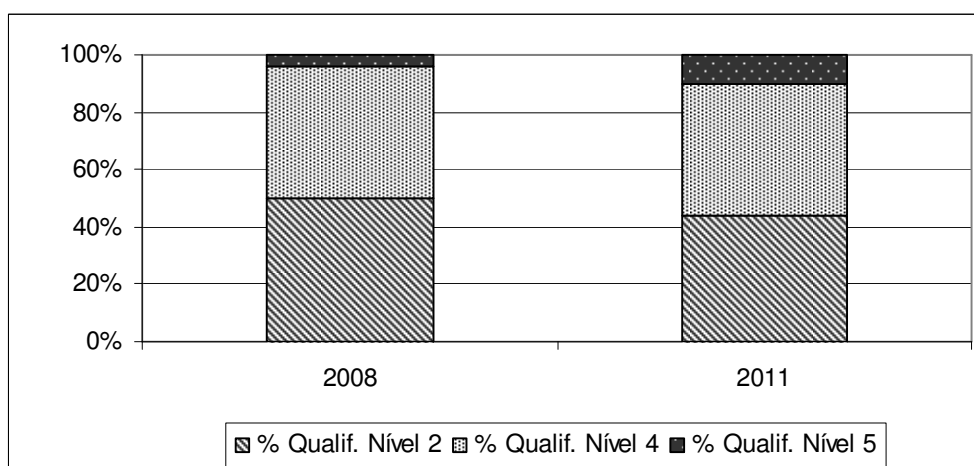
**Gráfico 3.1. Evolução do número de áreas de educação-formação e do número de qualificações constantes no Catálogo Nacional de Qualificações (2008-2011)**



Nota: Dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, junho 2011.

Desde 2008 foram integradas 48 novas qualificações, excluídas 21, e realizou-se a reestruturação de 82. Estas atualizações resultaram numa diminuição das qualificações de nível mais baixo em contraposição com o aumento das de nível mais elevado, como se constata no gráfico seguinte.

**Gráfico 3.2. Evolução das qualificações constantes no Catálogo Nacional de Qualificações (%), por nível de qualificação (2008-2011)**



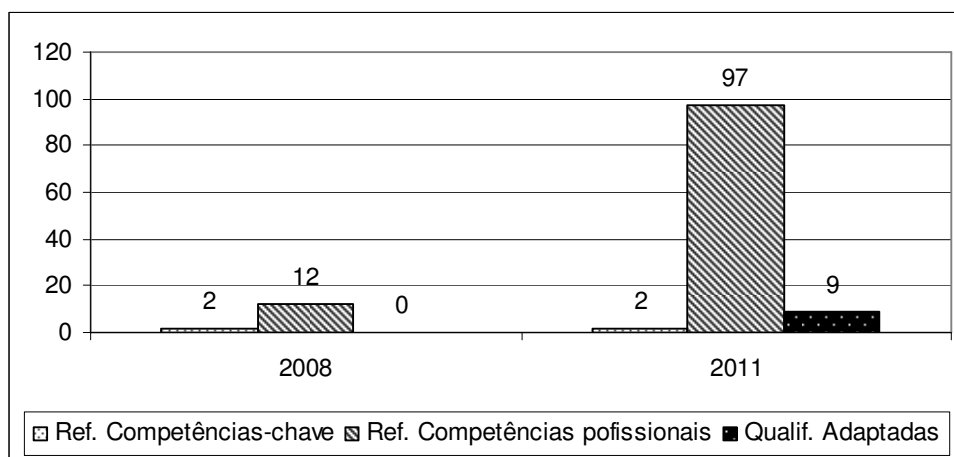
Nota: Dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, junho 2011.

O crescimento das qualificações de nível 5 (nível pós-secundário) situou-se nos 6 pontos percentuais, de 4% para 10%, valor idêntico ao decréscimo das qualificações

de nível 2 (9º ano de escolaridade e certificação profissional), já que as qualificações de nível 4 (12º ano de escolaridade e certificação profissional) se mantiveram inalteradas em termos de proporção (46%). O que corresponde a 112 qualificações de Nível 2, 117 de Nível 4 e 27 de Nível 5.

De salientar ainda a dinâmica de conceção de referenciais para o reconhecimento de competências profissionais e também a adaptação de alguns dos referenciais existentes a pessoas com deficiências e incapacidades. No gráfico seguinte está representada esta evolução, que embora aquém do previsto nos documentos oficiais demonstra um esforço significativo neste domínio nos últimos 3 anos. Relativamente aos referenciais para o reconhecimento e certificação de competências profissionais<sup>60</sup>, a taxa de cobertura atual é de 37,9% do total de qualificações existentes (97 em 256), sendo objetivo do Sistema Nacional de Qualificações atingir a cobertura plena, o mais rapidamente possível.

**Gráfico 3.3. Evolução do número de referenciais e do número de qualificações adaptadas a pessoas com deficiência constantes no Catálogo Nacional de Qualificações (2008-2011)**



Nota: Dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, junho 2011.

<sup>60</sup> Este dispositivo foi lançado em março de 2005, no contexto do Instituto do Emprego e Formação Profissional, com um caráter experimental, para um conjunto muito reduzido de saídas profissionais – Técnico/a de Eletrónica Industrial, Serralheiro/a Civil, Eletricista de Instalações, Operador de Sistemas Informáticos, Agente de Ação Educativa, Técnico/a de Ação Educativa, Assistente Administrativo, Operador/a de Máquinas-Ferramentas, Mecânico/a de Veículos Ligeiros, Operador de Informática, Técnico/a de Informática, Técnico/a de Contabilidade, e Eletromecânico/a de Refrigeração e Climatização. Previa-se desde logo o seu alargamento progressivo às restantes saídas profissionais que integram o Catálogo Nacional de Qualificações, processo que até ao momento não foi possível de finalizar no contexto da Agência Nacional para a Qualificação, I.P..

No que se refere aos referenciais de competências-chave, estão disponíveis para o desenvolvimento de formação e de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, um referencial de nível básico (com possibilidade de certificação do 4º, 6º ou 9º ano de escolaridade, respetivamente Nível 1 ou 2 de qualificação) e um de nível secundário correspondendo à certificação do 12º ano de escolaridade (ou seja, Nível 3 de qualificação). O Referencial de Competências-chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário integra três áreas de competências-chave – Sociedade, Tecnologia e Ciência; Cultura, Língua, Comunicação; e Cidadania e Profissionalidade (Gomes *et al.*, 2006a). Quanto aos referenciais adaptados foram privilegiadas as saídas profissionais nas quais as necessidades identificadas eram mais prementes e facilitadoras da integração socioprofissional de pessoas com deficiências e incapacidades.

Mas indo à função principal do Catálogo – a regulação das qualificações em Portugal – e ao se analisar a distribuição das qualificações disponíveis por áreas de educação-formação (Tabela 3.1) pode observar-se que as áreas onde se concentra um maior número de qualificações são as da Indústria do Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro, da Metalurgia e Metalomecânica e dos Materiais (Indústrias da Madeira, Cortiça, Papel, Plástico, Vidro e Outros), com respetivamente, 27 qualificações disponíveis nas duas primeiras áreas – cobrindo 21% das qualificações disponíveis e 20 na área das indústrias dos materiais. Esta distribuição revela uma cobertura muito relevante de setores económicos de mão de obra intensiva, tradicionalmente associados a baixas qualificações em Portugal, configurando-se o Catálogo como um instrumento fundamental a mobilizar para o aumento das qualificações nestes setores de atividade. Em contraposição, e com o menor número de qualificações disponíveis encontram-se as áreas de Biblioteconomia, Arquivo e Documentação, Contabilidade e Fiscalidade, Gestão e Administração, Marketing e Publicidade, Segurança e Higiene no Trabalho e Tecnologias de Diagnóstico e Terapêutica – todas estas áreas têm apenas uma qualificação disponível em cada uma delas.

**Tabela 3.1. Qualificações do Catálogo Nacional de Qualificações, por área de educação-formação e nível de qualificação**

Área de Educação-Formação	Nível 2		Nível 4		Nível 5		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Artesanato	9	52,9	8	47,1	--	--	17	100,0
Audiovisuais e Produção dos Media	4	57,1	2	28,6	1	14,3	7	100,0
Bibliotecnomia, Arquivo e Documentação	--	--	1	100,0	--	--	1	100,0
Ciências Informáticas	1	14,3	3	42,9	3	42,9	7	100,0
Comércio	2	28,6	5	71,4	--	--	7	100,0
Construção Civil e Engenharia Civil	6	54,5	4	36,4	1	9,1	11	100,0
Construção e Reparação de Veículos a Motor	8	57,1	6	42,9	--	--	14	100,0
Contabilidade e Fiscalidade	--	--	1	100,0	--	--	1	100,0
Cuidados de Beleza	5	83,3	1	16,7	--	--	6	100,0
Desporto	--	--	1	100,0	--	--	1	100,0
Eletricidade e Energia	3	25,0	9	75,0	--	--	12	100,0
Eletrónica e Automação	7	43,8	7	43,8	2	12,5	16	100,0
Enquadramento na Organização/Empresa	--	--	2	50,0	2	50,0	4	100,0
Finanças, Banca e Seguros	--	--	1	50,0	1	50,0	2	100,0
Floricultura e Jardinagem	2	66,7	1	33,3	--	--	3	100,0
Gestão e Administração	--	--	1	100,0	--	--	1	100,0
História e Arqueologia	--	--	2	66,7	1	33,3	3	100,0
Hotelaria e Restauração	5	41,7	3	25,0	4	33,3	12	100,0
Indústrias Alimentares	3	60,0	2	40,0	--	--	5	100,0
Indústrias do Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro	9	33,3	13	48,1	5	18,5	27	100,0
Indústrias Extrativas	2	66,7	--	--	1	33,3	3	100,0
Marketing e Publicidade	--	--	1	100,0	--	--	1	100,0
Materiais (Indústrias da Madeira, Cortiça, Papel, Plástico, Vidro e Outros)	12	60,0	8	40,0	--	--	20	100,0
Metalurgia e Metalomecânica	12	44,4	12	44,4	3	11,1	27	100,0
Pescas	1	50,0	1	50,0	--	--	2	100,0
Produção Agrícola e Animal	6	85,7	1	14,3	--	--	7	100,0
Proteção de Pessoas e Bens	1	33,3	2	66,7	--	--	3	100,0
Proteção do Ambiente – Programas Transversais	3	75,0	1	25,0	--	--	4	100,0
Saúde – Programas não classificados noutra área de formação	1	33,3	2	66,7	--	--	3	100,0
Secretariado e Trabalho Administrativo	1	33,3	2	66,7	--	--	3	100,0
Segurança e Higiene no Trabalho	--	--	1	100,0	--	--	1	100,0
Serviço de Apoio a Crianças e Jovens	1	50,0	1	50,0	--	--	2	100,0
Serviços de Transporte	2	66,7	1	33,3	--	--	3	100,0
Serviços Domésticos	1	50,0	1	50,0	--	--	2	100,0
Silvicultura e Caça	3	60,0	2	40,0	--	--	5	100,0
Tecnologia dos Processos Químicos	--	--	2	100,0	--	--	2	100,0
Tecnologias de Diagnóstico e Terapêutica	--	--	1	100,0	--	--	1	100,0
Trabalho Social e Orientação	2	66,7	1	33,3	--	--	3	100,0
Turismo e Lazer	--	--	4	57,1	3	42,9	7	100,0

Nota: Dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, junho 2011.



Valerá a pena ainda destacar que sendo as qualificações de Nível 5, formações pós-secundárias, muito frequentemente associadas ao prosseguimento de estudos no ensino superior, as áreas de educação e formação onde se encontram qualificações para este nível são as de Audiovisuais e Produção dos Media (1), História e Arqueologia (1), Finanças, Banca e Seguros (1), Enquadramento na Organização/Empresa (2), Ciências Informáticas (3), Metalurgia e Metalomecânica (3), Eletrónica e Automação (2), Indústria do Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro (5), Indústrias Extrativas (1), Construção Civil e Engenharia Civil (1), Hotelaria e Restauração (4), e Turismo e Lazer (3).

Na verdade, o Catálogo Nacional de Qualificações constituiu-se como uma importante referência no quadro do Sistema Nacional de Qualificações. Mas, numa análise mais crítica à sua recente conceção e concretização, podem ser salientados alguns problemas relacionados com o seu desenvolvimento.

Por um lado, como instrumento curricular, o Catálogo foi entendido por uma significativa parte dos operadores, num primeiro momento, como algo estruturado de forma rígida e pouco abrangente, contrariando alguns dos seus princípios orientadores. A lógica da *oferta de qualificações* sobrepôs-se, em parte, a uma lógica de *procura* orientada pelos indivíduos e pelas entidades empregadoras. Ou seja, contrariamente ao que o Catálogo sobejamente preconizava – a possibilidade das pessoas poderem escolher as suas opções de formação (escolar ou profissional), independentemente dos promotores, e tendo em conta as diferentes modalidades de qualificação existentes – foi incorporado por parte dos operadores de formação a ideia de que o Catálogo *não conseguia responder* às necessidades de qualificação territorialmente instaladas. Os argumentos mais utilizados pelos operadores a este propósito salientavam aspetos como o facto do Catálogo não disponibilizar referenciais de qualificação dirigidos a públicos específicos – ideia contrária à noção de qualificação, segundo a qual os públicos a quem se dirigem as formações não podem influenciar a definição dos conteúdos das qualificações a atingir –; ou não responder às reais necessidades das entidades empregadoras, por na maioria dos casos as qualificações disponíveis no Catálogo (seus conteúdos de formação e seus níveis de qualificação) não se adequarem à estrutura e às dinâmicas do mercado de trabalho.

Em conclusão, e analisando o Catálogo enquanto instrumento regulador das qualificações em Portugal, não se pode descurar o facto da sua existência permitir uma

relativa adequação às dinâmicas de criação de emprego, por setores de atividade económica, o que poderá ser entendido como uma ferramenta de estímulo à elevação dos níveis de qualificação da população portuguesa impulsionados pela procura do tecido económico. Metaforicamente pode afirmar-se que se passou de um modelo de *navegação à vista* para um modelo de definição das qualificações e respetiva classificação baseado em instrumentos sofisticados de navegação, tecnicamente mediados e devidamente participados. Não se pretendendo de modo algum cercar as opções nem as dinâmicas de formação profissional, pois essas encontrarão sempre ramificações e configurações diversas, o que o Catálogo permitiu foi a regulação da formação certificada, sua sistematização e hierarquização. Este era, aliás, uma das suas principais funções no contexto do Sistema Nacional de Qualificações.

\*\*\*

O segundo instrumento a destacar, no contexto do Sistema Nacional de Qualificações é o Quadro Nacional de Qualificações. O atual Quadro abrange o ensino básico, secundário e superior, a formação profissional e os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências. Tal como descrito na sua apresentação o Quadro Nacional de Qualificações baseia-se num conjunto de premissas:

- a) a necessidade de integrar e articular as qualificações obtidas no âmbito dos diferentes subsistemas de educação e formação (educação, formação profissional e ensino superior), num único quadro;
- b) a importância de valorizar e considerar as competências adquiridas em contextos não formais e informais;
- c) a melhoria da legibilidade, transparência e a comparabilidade das qualificações;
- d) a valorização da dupla certificação associada sobretudo às qualificações de nível secundário; e
- e) a garantia da articulação com o Quadro Europeu das Qualificações, comparando os níveis de qualificação dos diferentes sistemas de qualificações na perspetiva da aprendizagem ao longo da vida (Bjornavold e Coles, 2010).

É mais um instrumento integrador do Sistema, estruturado em oito níveis de qualificação, os quais abarcam todas as qualificações produzidas no sistema educativo e formativo português, tal como se apresenta de seguida:

**Tabela 3.2. Estrutura do Quadro Nacional de Qualificações <sup>61</sup>**

<b>Níveis de Qualificação</b>	<b>Qualificações</b>
Nível 1	2.º ciclo do ensino básico
Nível 2	3.º ciclo do ensino básico obtido no ensino básico ou por percursos de dupla certificação
Nível 3	Ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior
Nível 4	Ensino secundário obtido por percursos de dupla certificação ou ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior acrescido de estágio profissional — mínimo de seis meses.
Nível 5	Qualificação de nível pós-secundário não superior com créditos para o prosseguimento de estudos de nível superior.
Nível 6	Licenciatura
Nível 7	Mestrado
Nível 8	Doutoramento

Fonte: Portaria 782/2009, de 23 de julho

Embora seguindo a mesma estrutura do Quadro Europeu de Qualificações convém apontar as duas opções mais significativas que caracterizam a classificação portuguesa das qualificações. A primeira opção foi a de não incluir um nível de qualificação relativo ao 1º ciclo do ensino básico, assumindo que a estrutura de qualificações da população portuguesa deve ser impulsionada para níveis médios e superiores de qualificação, nomeadamente orientando os percursos de escolarização para a conclusão do ensino secundário (e de preferência, com uma dupla certificação). A segunda distinção face à regulamentação anterior é a mais controversa face às opções políticas para a hierarquização dos diplomas no contexto europeu: a opção pela valorização dos percursos de dupla certificação de nível 4 face à via geral de conclusão do ensino secundário (atualmente classificados como nível 3). Esta opção não pode ser lida independentemente do contexto de intervenção em que foi tomada.

<sup>61</sup> Consultada em [www.catalogo.anq.gov.pt/Home/QNQ](http://www.catalogo.anq.gov.pt/Home/QNQ), em 2 de julho de 2011. Em Portugal, a Agência Nacional para a Qualificação foi designada como Ponto de Coordenação Nacional para a Implementação do Quadro Europeu de Qualificações.

Designadamente, deve ser tida em conta a articulação com a Iniciativa Novas Oportunidades e as políticas de educação e formação em vigor, as quais se pautaram por uma clara aposta no ensino profissionalizante de jovens como forma de combate ao abandono escolar precoce e ao insucesso escolar.

O Quadro Nacional de Qualificações assenta na ideia, segundo a qual, os resultados de aprendizagem (*learning outcomes*) assumem valor idêntico para que se possa atribuir um mesmo nível de qualificação. Essa atribuição deve ser independente da via/modalidade de qualificação a partir da qual se desenvolve o processo de ensino-aprendizagem, da sua duração ou dos seus requisitos específicos à entrada. Devido à existência de vias/modalidades muito distintas (e algumas delas muito recentes), algumas questões de natureza técnica têm sido levantadas nos espaços de discussão e acompanhamento do processo de construção e efetivação dos Quadros Nacionais de Qualificações nos diferentes países europeus, nomeadamente sobre a efetiva igualdade dos resultados de aprendizagem a partir das diferentes opções de educação-formação. Como instrumento promotor da mobilidade dos cidadãos no mercado de trabalho europeu, este poderá vir a revelar-se como um fator decisivo de hierarquização das qualificações. Neste contexto, o Quadro Nacional de Qualificações está ainda muito aquém das suas verdadeiras potencialidades de aplicação no contexto de um Estado-membro, existindo um longo caminho de apropriação deste instrumento classificador das qualificações pelos setores da educação e da formação profissional. Salienta-se a este respeito e a título de exemplo, o distanciamento do subsistema da educação relativamente à afirmação e utilização do Quadro Nacional de Qualificações, para classificação das diferentes modalidades do ensino básico e secundário<sup>62</sup>.

Tendo sido adotados para a definição dos *resultados de* aprendizagem, os domínios “*conhecimentos, aptidões e atitudes*” e os descritores de acordo com as recomendações do Parlamento Europeu para a instituição do Quadro Europeu de Qualificações, o trabalho que se tem realizado de referenciação do Quadro Nacional ao Quadro Europeu, de modo transparente e garantindo a comparabilidade das qualificações, baseia-se na seguinte categorização dos oito níveis:

---

<sup>62</sup> Na recente alteração ao Decreto-Lei n.º 74/2004, que regula os cursos do ensino secundário, o Ministério da Educação optou por referenciar os níveis de formação profissional aos anteriores níveis I, II e III (entretanto revogados), não havendo nenhuma referência aos novos níveis do Quadro Nacional de Qualificações. O mesmo se passa com os diplomas obtidos em algumas das modalidades do ensino secundário, nos quais as referências aos níveis atualmente em vigor são, por agora, inexistentes.

**Figura 3.2. Os descritores do Quadro Nacional de Qualificações**

Níveis de qualificação	Resultados da aprendizagem correspondentes		
	Conhecimento	Aptidões	Atitudes
Nível 1	Conhecimentos gerais básicos.	Aptidões básicas necessárias à realização de tarefas simples.	Trabalhar ou estudar sob supervisão directa num contexto estruturado.
Nível 2	Conhecimentos factuais básicos numa área de trabalho ou de estudo.	Aptidões cognitivas e práticas básicas necessárias para a aplicação da informação adequada à realização de tarefas e à resolução de problemas correntes por meio de regras e instrumentos simples.	Trabalhar ou estudar sob supervisão, com um certo grau de autonomia.
Nível 3	Conhecimentos de factos, princípios, processos e conceitos gerais numa área de estudo ou de trabalho.	Uma gama de aptidões cognitivas e práticas necessárias para a realização de tarefas e a resolução de problemas através da selecção e aplicação de métodos, instrumentos, materiais e informações de básicas.	Assumir responsabilidades para executar tarefas numa área de estudo ou de trabalho. Adaptar o seu comportamento às circunstâncias para fins da resolução de problemas.
Nível 4	Conhecimentos factuais e teóricos em contextos alargados numa área de estudo ou de trabalho.	Uma gama de aptidões cognitivas e práticas necessárias para conceber soluções para problemas específicos numa área de estudo ou de trabalho.	Gerir a própria actividade no quadro das orientações estabelecidas em contextos de estudo ou de trabalho, geralmente previsíveis, mas susceptíveis de alteração. Supervisionar as actividades de rotina de terceiros, assumindo determinadas responsabilidades e matéria de avaliação e melhoria das actividades em contextos de estudo ou de trabalho.
Nível 5	Conhecimentos abrangentes, especializados, factuais e teóricos numa determinada área de estudo ou de trabalho e consciência dos limites desses conhecimentos.	Uma gama abrangente de aptidões cognitivas e práticas necessárias para conceber soluções criativas para problemas abstractos.	Gerir e supervisionar em contextos de estudo ou de trabalho sujeitos a alterações imprevisíveis. Rever e desenvolver o seu desempenho e o de terceiros.
Nível 6	Conhecimento aprofundado de uma determinada área de estudo ou de trabalho que implica uma compreensão crítica de teorias e princípios.	Aptidões avançadas que revelam a mestria e a inovação necessárias à resolução de problemas complexos e imprevisíveis numa área especializada de estudo ou de trabalho.	Gerir actividades ou projectos técnicos ou profissionais complexos, assumindo a responsabilidade da tomada de decisões em contextos de estudo ou de trabalho imprevisíveis. Assumir responsabilidades em matéria de gestão do desenvolvimento profissional individual e colectivo.
Nível 7	Conhecimentos altamente especializados, alguns dos quais se encontram na vanguarda do conhecimento numa determinada área de estudo ou de trabalho, que sustentam a capacidade de reflexão original e ou investigação. Consciência crítica das questões relativas aos conhecimentos numa área e nas interligações entre várias áreas.	Aptidões especializadas para a resolução de problemas em matéria de investigação e ou inovação, para desenvolver novos conhecimentos e procedimentos e integrar os conhecimentos de diferentes áreas.	Gerir e transformar contextos de estudo ou de trabalho complexos, imprevisíveis e que exigem abordagens estratégicas novas. Assumir responsabilidades por forma a contribuir para os conhecimentos e as práticas profissionais e ou para rever o desempenho estratégico de equipas.
Nível 8	Conhecimentos de ponta na vanguarda de uma área de estudo ou de trabalho e na interligação entre áreas.	As aptidões e as técnicas mais avançadas e especializadas, incluindo capacidade de síntese e de avaliação, necessárias para a resolução de problemas críticos na área da investigação e ou da inovação para o alargamento e a redefinição dos conhecimentos ou das práticas profissionais existentes.	Demonstrar um nível considerável de autoridade, inovação, autonomia, integridade científica ou profissional e assumir um firme compromisso no que diz respeito ao desenvolvimento de novas ideias ou novos processos na vanguarda de contextos de estudo ou de trabalho, inclusive em matéria de investigação.

Fonte: Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho [de acordo com a Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa à instituição do Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida (JO, n.º C 111, de 6 de maio de 2008)]

Finalmente, observa-se também a necessidade de uma maior afirmação social e, provavelmente, uma maior legibilidade do Quadro Nacional de Qualificações. Embora recente, a sociedade portuguesa e as instituições de educação, ao elegerem como hierarquia privilegiada da estrutura de qualificações os níveis de escolaridade, relegam para um plano secundário, o Quadro Nacional de Qualificações, nomeadamente no que se refere aos níveis não superiores. Para além disso, as diversas instituições têm vindo a apropriar-se dos novos instrumentos decorrentes da criação de um Sistema Nacional de Qualificações de forma gradual, o que sucedeu em Portugal e noutros países europeus. Este será, porventura, um longo caminho que conduzirá a uma melhor apropriação dos instrumentos europeus e nacionais a este respeito. Longo, mas certamente estimulante para os responsáveis pelos Sistemas e pelos seus promotores.

\*\*\*

Outra das peças que resulta do acordo de reforma da formação profissional e que se constitui como um dos instrumentos do Sistema Nacional de Qualificações é a Caderneta Individual de Competências<sup>63</sup>. Instrumento por excelência ao serviço dos cidadãos, a Caderneta disponibiliza de forma permanente, em formato eletrónico, e com atualização frequente, a listagem das competências certificadas por cada formando no âmbito das modalidades previstas no Sistema Nacional de Qualificações, permitindo igualmente o acesso a entidades empregadoras (especificamente autorizadas pelos próprios para determinados fins) e a entidades formadoras. Na Caderneta está também registada a formação profissional não referenciada ao Catálogo Nacional de Qualificações, a qual pode ser realizada por entidades formadoras ou empregadoras contribuindo para o processo de aquisição e desenvolvimento de competências ao longo da vida.

Recentemente disponibilizada, a Caderneta Individual de Competências pode vir a transformar-se num importante instrumento para o recrutamento de pessoal qualificado por parte das empresas e outras entidades empregadoras, ao mesmo tempo que se configurará como o maior e mais atualizado reportório de informação individual relativo aos percursos de educação e formação em Portugal, valorizando assim os

---

<sup>63</sup> A Caderneta Individual de Competências apenas está disponível em formato eletrónico mediante o acesso com credenciais únicas para cada cidadão, em <http://www.cadernetadecompetencias.gov.pt>.

instrumentos do Sistema Nacional de Qualificações, e garantindo-lhes maior visibilidade e utilidade públicas.

Por último, e não sendo aqui objeto de análise detalhado é de referir ainda o Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências como um dos instrumentos incluídos no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações. Neste contexto é, pela primeira vez, reconhecido em Portugal, o papel dos dispositivos de reconhecimento, validação e certificação de competências escolares e profissionais como instrumentos essenciais para a qualificação da população adulta. E, mais do que isso, é considerado como uma das vias para obtenção da qualificação a par com outros, que resultam de modalidades inseridas nos sistemas de ensino ou de formação profissional, tendo como referência os resultados de aprendizagem e não os processos, os modos ou os contextos de realização dessas aprendizagens. Dado que no capítulo seguinte este será um dos objetos preferenciais de análise opta-se por não avançar na descrição pormenorizada do seu funcionamento. Não faltando inovação aos diferentes instrumentos do Sistema Nacional de Qualificações, faltarão certamente o reconhecimento, a incorporação e a visibilidade social que lhes poderão conferir a legitimidade que as políticas europeias neste domínio exigem.

#### *Estruturas do Sistema Nacional de Qualificações*

Em complemento aos instrumentos identificados anteriormente, o Sistema Nacional de Qualificações integra um conjunto de estruturas, as quais revelam, por um lado, o processo integrador de construção deste sistema, e por outro a capacidade de inovação e a relevância do seu papel regulador. Um dos exemplos das estruturas desenvolvidas, a partir de 2008, – fundamental para a adequação da oferta de qualificações à procura existente no mercado de trabalho – é ilustrado pela constituição de 16 *Conselhos Sectoriais para a Qualificação*, em relação direta com a existência do Catálogo Nacional de Qualificações.

Até junho de 2011, foram constituídos os seguintes Conselhos Sectoriais:

**Tabela 3.3. Áreas de Educação-Formação, por Conselho Sectorial para a Qualificação**

<b>Conselhos Sectoriais para a Qualificação</b>	<b>Código da Área de Educação-Formação</b>	<b>Designação da Área de Educação-Formação</b>
Agroalimentar	541	Indústrias Alimentares
	621	Produção Agrícola e Animal
	622	Floricultura e Jardinagem
	623	Silvicultura e Caça
	624	Pescas
Artesanato e Ourivesaria	215	Artesanato
Comércio e Marketing	341	Comércio
	342	Marketing e Publicidade
Construção Civil e Urbanismo	544	Indústrias Extrativas
	582	Construção Civil e Engenharia Civil
Cultura, Património e Produção de Conteúdos	213	Audiovisuais e Produção dos Media
	225	História e Arqueologia
	322	Biblioteconomia, Arquivo e Documentação (BAD)
Energia e Ambiente	522	Eletricidade e Energia
	850	Proteção do Ambiente - Programas Transversais
Indústrias Químicas, Cerâmica, Vidro e outras	524	Tecnologia dos Processos Químicos
	543	Materiais (Indústrias da Madeira, Cortiça, Papel, Plástico, Vidro e Outros)
Informática, Eletrónica e Telecomunicações	481	Ciências Informáticas
	523	Eletrónica e Automação
Madeiras, Mobiliário e Cortiça	543	Materiais (Indústrias da Madeira, Cortiça, Papel, Plástico, Vidro e Outros)
Metalurgia e Metalomecânica	521	Metalurgia e Metalomecânica
Moda	542	Indústrias do Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro
Saúde e Serviços à Comunidade	725	Tecnologias de Diagnóstico e Terapêutica
	729	Saúde - Programas não Classificados Noutra Área de Formação
	761	Serviços de Apoio a Crianças e Jovens
	762	Trabalho Social e Orientação
	861	Proteção de Pessoas e Bens
Serviços às Empresas	343	Finanças, Banca e Seguros
	344	Contabilidade e Fiscalidade
	345	Gestão e Administração
	346	Secretariado e Trabalho Administrativo
	347	Enquadramento na Organização/Empresa
	862	Segurança e Higiene no Trabalho
Serviços Pessoais	814	Serviços Domésticos
	815	Cuidados de Beleza
Transportes e Logística	525	Construção e Reparação de Veículos a Motor
	840	Serviços de Transporte
Turismo e Lazer	811	Hotelaria e Restauração
	812	Turismo e Lazer
	813	Desporto

Fonte: Agência Nacional para a Qualificação, junho 2011.



Os Conselhos Sectoriais para a Qualificação são grupos de trabalho técnico-consultivos, criados pela Agência Nacional para a Qualificação I.P., cujo principal objetivo é *“identificar, em permanência, as necessidades de atualização do Catálogo Nacional de Qualificações e colaborar com a Agência Nacional para a Qualificação I.P. nos trabalhos conducentes a essa atualização e desenvolvimento. Os Conselhos Sectoriais têm uma função de cariz eminentemente estratégico e funcionam como uma primeira linha de um trabalho mais operacional que se pretende desenvolver numa lógica de rede e cooperação.”* (ANQ, consultado em [www.catalogo.anq.gov.pt](http://www.catalogo.anq.gov.pt), 2 de julho de 2011).

Em síntese, e dando relevância aos conteúdos substantivos a que se dedica cada um dos Conselhos, apresenta-se na tabela seguinte, a distribuição das qualificações por Conselho Sectorial para a Qualificação:

**Tabela 3.4. Número total de Qualificações, por Conselho Sectorial para a Qualificação**

Conselhos Sectoriais para a Qualificação	Total de Qualificações
Agroalimentar	22
Artesanato e Ourivesaria	17
Comércio e Marketing	8
Construção Civil e Urbanismo	14
Cultura, Património e Produção de Conteúdos	11
Energia e Ambiente	16
Indústrias Químicas, Cerâmica, Vidro e Outras	13
Informática, Eletrónica e Telecomunicações	23
Madeiras, Mobiliário e Cortiça	9
Metalurgia e Metalomecânica	27
Moda	27
Serviço às Empresas	12
Serviços Pessoais	12
Saúde e Serviços à Comunidade	8
Transportes e Logística	17
Turismo e Lazer	20
<b>Total</b>	<b>256</b>

Nota: Dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, junho 2011.

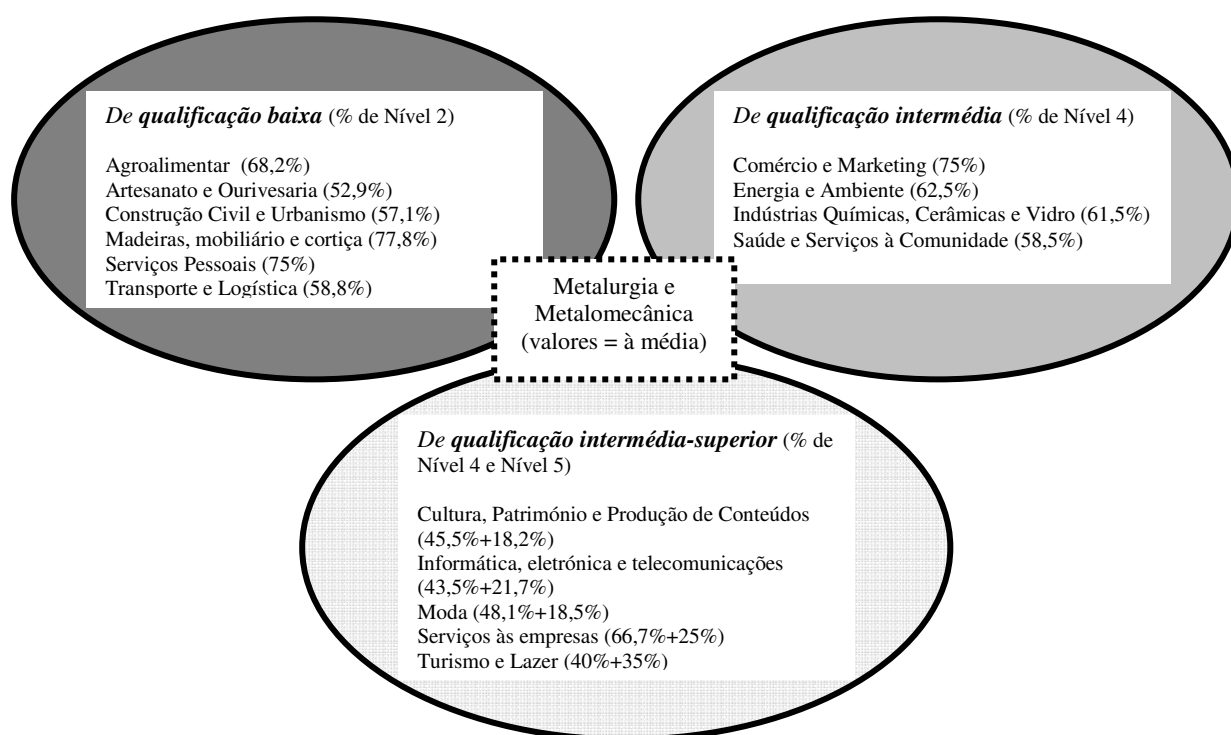
Integram os Conselhos Sectoriais para a Qualificação diversos atores, com uma composição de geometria variável, tendo em conta as distintas áreas de educação-formação de que se ocupam. São eles: os parceiros sociais; a rede diversificada de entidades formadoras do Sistema Nacional de Qualificações; as entidades reguladoras das condições de acesso ao exercício de profissões; as estruturas públicas que tutelam os diferentes setores de atividade; os centros tecnológicos e de inovação; diversas empresas, simultaneamente utilizadoras de competências e fornecedoras de competências e de espaços de aprendizagem; peritos, académicos e investigadores; entre outros.

Agrupados deste modo, o mais interessante é compreender a predominância de determinados níveis de qualificação, em função dos Conselhos Sectoriais existentes e das áreas de educação-formação cobertas. Para tal, analisou-se a composição dos Conselhos em função dos níveis a que as qualificações que os constituem pertencem. O resultado traduz-se na identificação de três perfis diferenciados de Conselhos, os quais podem ser observados na figura seguinte. Um primeiro perfil diz respeito a Conselhos associadas a qualificações predominantemente de Nível 2 – aqui designados por Conselhos de *Qualificação baixa*. São os Conselhos em que a proporção de qualificações de nível mais baixo (9º ano de escolaridade e certificação profissional) é superior à distribuição média das qualificações disponíveis no Catálogo Nacional de Qualificações. De seguida, os Conselhos de *Qualificação Intermédia* são os que se compõem essencialmente de qualificações de Nível 4, ou seja as que associam uma certificação profissional ao 12º ano de escolaridade. E, por último, os Conselhos de *Qualificação intermédia-superior* contêm tendencialmente qualificações de Nível 4 e Nível 5 (ensino pós-secundário), em proporções superiores à média da distribuição do total de qualificações. Curiosamente, o único Conselho Sectorial que não se encaixa em nenhum destes perfis é o da Metalurgia e Metalomecânica, onde a distribuição de qualificações é idêntica à do perfil de distribuição das 256 qualificações existentes no Catálogo Nacional de Qualificações.

O que esta análise permite discutir é a relação entre determinados setores económicos e os níveis de qualificação que lhe estão associados. Observa-se assim, uma associação clara dos setores económicos primários às qualificações de Nível 2, cobrindo áreas como a agricultura, pescas, silvicultura, serviços domésticos, construção civil, transportes, artesanato, entre outras; uma identificação clara de setores da economia

mais relacionados com o setor dos serviços a pertencer ao grupo dos que lhe estão associados qualificações de Nível 4 ou Nível 5, como as áreas do turismo, da informática, da moda, das telecomunicações, etc.; e por fim, um grupo de atividades do setor industrial onde as qualificações intermédias são as mais requeridas para os profissionais que aí trabalham – surgindo sobretudo as áreas das indústrias com maior intensidade tecnológica, a saúde e outros serviços especializados.

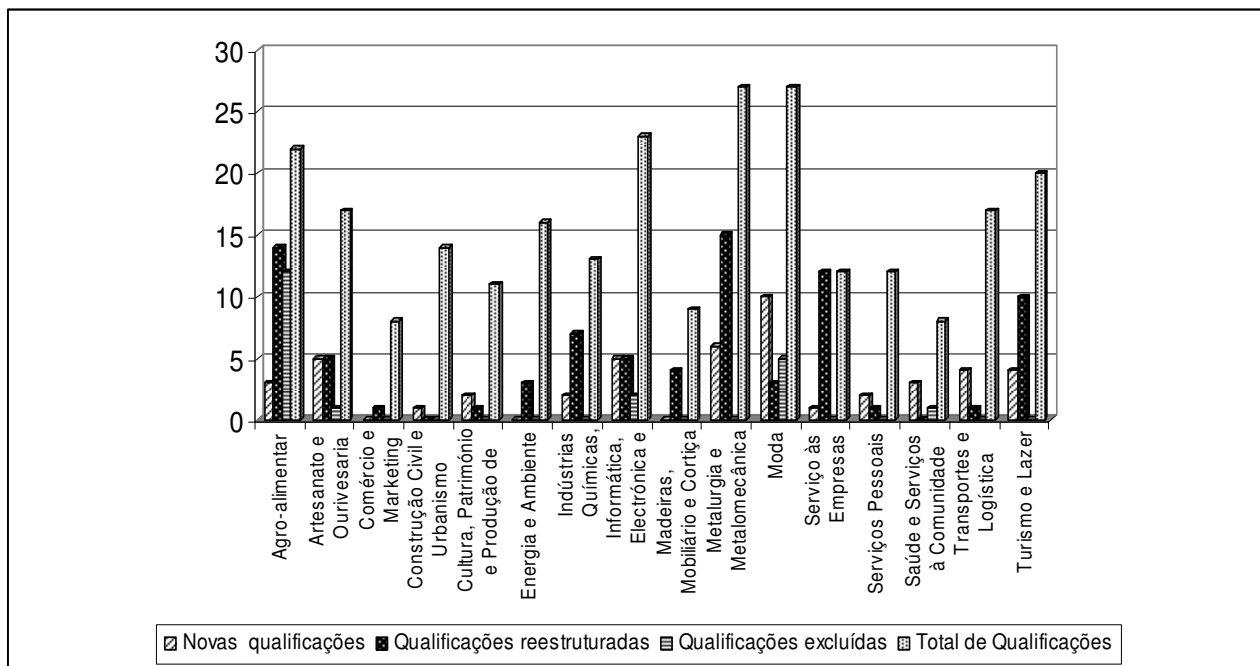
**Figura 3.3. Perfis dos Conselhos Sectoriais para a Qualificação, por níveis de qualificação (% de qualificações de Nível x em cada Conselho)**



A partir de um instrumento como o Catálogo e dos Conselhos Sectoriais como estruturas do Sistema Nacional de Qualificações foi assim possível identificar perfis de qualificação por setor de atividade que podem ajudar a compreender melhor as necessidades de desenvolvimento de políticas públicas adequadas à promoção de emprego qualificado e à elevação dos níveis de qualificação nas diferentes áreas sectoriais. Mas, veja-se agora os resultados do trabalho já desenvolvido pelos Conselhos Sectoriais, tendo em conta o objetivo para o qual foi criado – a atualização permanente

do Catálogo Nacional de Qualificações. No gráfico seguinte está patente a dinâmica de atualização registada por Conselho Sectorial:

**Gráfico 3.4. Dinâmicas de atualização das qualificações, por Conselho Sectorial para a Qualificação**



Nota: Dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, junho 2011.

Como se referiu anteriormente, foram já criadas 48 novas qualificações desde a entrada em funcionamento do Catálogo, representando 19% do total de qualificações; 82 qualificações foram alvo de reestruturação (32% do total); e 21 qualificações foram eliminadas (8%). Destaca-se ainda da análise do gráfico anterior a dinâmica acentuada de trabalho de alguns dos Conselhos Sectoriais existentes, tais como o Agroalimentar, as Indústrias Químicas, a Metalurgia e Metalomecânica, os Serviços às Empresas e o Turismo e Lazer, em contraponto com dinâmicas muito reduzidas de outros, como por exemplo, os do Comércio e Marketing, Construção Civil e Urbanismo, Cultura, Património e Produção de Conteúdos, Energia e Ambiente, Serviços Pessoais, Saúde e Serviços à Comunidade e Transportes e Logística. Claro está que, por si só, este gráfico não consegue revelar as razões subjacentes às diferenças de intensidade na dinâmica de trabalho dos Conselhos, mas o mais interessante é perceber que são essencialmente os que se caracterizam por qualificações *baixas* os que revelam dinâmicas mais fracas de atualização.

Ainda a este propósito é relevante analisar a dinâmica de conceção dos referenciais de competências profissionais por Conselho Sectorial. Sendo um dos mais exigentes trabalhos em curso face aos objetivos de atualização do Catálogo Nacional de Qualificações, os resultados atingidos até ao momento podem ser observados na tabela seguinte 3.5.

**Tabela 3.5. Dinâmicas de conceção dos referenciais de competências profissionais por Conselho Sectorial para a Qualificação**

Conselhos Sectoriais para a Qualificação	Referenciais RVCC profissional no CNQ	Referenciais RVCC profissional concluídos	Total
Agroalimentar	5	4	9
Artesanato e Ourivesaria	7	--	7
Comércio e Marketing	4	--	4
Construção Civil e Urbanismo	9	--	9
Cultura, Património e Produção de Conteúdos	4	--	4
Energia e Ambiente	3	--	3
Indústrias Químicas, Cerâmica, Vidro e Outras	4	--	4
Informática, Eletrónica e Telecomunicações	4	--	4
Madeiras, Mobiliário e Cortiça	5	1	6
Metalurgia e Metalomecânica	3	2	5
Moda	11	2	13
Serviço às Empresas	4	3	7
Serviços Pessoais	--	--	--
Saúde e Serviços à Comunidade	4	--	4
Transportes e Logística	8	--	8
Turismo e Lazer	9	--	9
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>13</b>	<b>97</b>

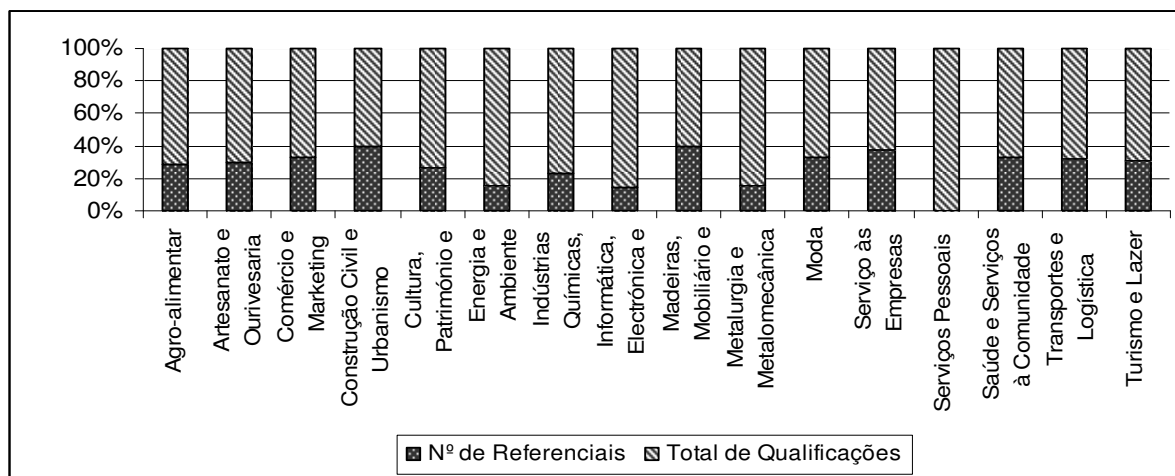
Nota: Dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, junho 2011.

O Gráfico 3.5. ilustra a dinâmica registada neste domínio, tendo em conta a proporção de referenciais concebidos face ao total de qualificações por Conselho Sectorial para a Qualificação.

A conceção dos referenciais de competências profissionais é uma das dinâmicas de atualização do Catálogo mais importantes face ao nível de sub-certificação dos trabalhadores em determinados setores de atividade. O esforço desenvolvido, embora muito intenso, não tem sido suficiente para atingir a plena cobertura das qualificações

existentes. Isto deve-se, por um lado, à dificuldade de gerir a conceção dos referenciais por equipas externas à Agência Nacional para a Qualificação – sendo necessário identificar, contratar e formar os interlocutores mais adequados para trabalhar cada qualificação –, e por outro, à compatibilização necessária entre atualização das qualificações existentes e conceção dos referenciais para o reconhecimento de competências profissionais.

**Gráfico 3.5. % de referenciais de competências profissionais concebidos, por Conselho Sectorial para a Qualificação**



Nota: Dados disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, junho 2011.

Estando, ainda hoje, a ser alvo de uma dinâmica intensa de atualizações num conjunto muito significativo de qualificações, tornou-se impossível avançar com o trabalho de conceção dos referenciais em simultâneo com a alteração, eliminação ou construção de novos referenciais de qualificação. No entanto, em todas as áreas, à exceção dos serviços pessoais, já existem referenciais disponíveis. As áreas menos cobertas são Energia e Ambiente, Informática e Telecomunicação e Metalurgia e Metalomecânica. Sendo áreas onde o desenvolvimento e a inovação tecnológicas são uma constante, torna-se mais difícil a compatibilização atrás enunciada entre atualização das qualificações, construção ou atualização dos referenciais de formação e conceção dos referenciais para o reconhecimento de competências profissionais.

\*\*\*

A imensa transformação que foi levada a cabo nos instrumentos normativos e reguladores em que se sustenta o Sistema Nacional de Qualificações (como os currículos ou referenciais e as suas estruturas de atualização) foi também acompanhada de uma forte alteração no que se refere aos promotores das diferentes modalidades de qualificação. A descrição do Sistema Nacional de Qualificações ficaria incompleta se não se incluísse, portanto, a análise da nova composição e estruturação da sua rede de operadores.

Destaca-se a este propósito, dois aspetos principais: o papel dos *Centros Novas Oportunidades* e a rede integrada de *entidades formadoras*. Por agora, e para o que aqui interessa apenas será efetuada uma análise descritiva destes dois elementos. No próximo capítulo, analisar-se-ão as dinâmicas de cobertura, evolução e integração desta rede e suas formas de atuação.

Os Centros Novas Oportunidades são estruturas que operam no contexto do Sistema Nacional de Qualificações, cuja missão é atender os cidadãos com mais de 18 anos de idade que não tenham o 12º ano de escolaridade completo e/ou uma certificação profissional. As duas principais funções de um Centro Novas Oportunidades são o aconselhamento e orientação de adultos para percursos de qualificação e a disponibilização de dispositivos de reconhecimento, validação e certificação de competências escolares e profissionais, tendo em vista a elevação dos níveis formais de qualificação da população adulta em Portugal (Gomes e Simões, 2007). Constituem-se como *porta de entrada* para o Sistema Nacional de Qualificações. E podem ser promovidos por entidades formadoras diversas que integrem a rede de entidades formadoras do Sistema. São estruturas coordenadas e geridas pela Agência Nacional para a Qualificação, I.P., em articulação com os organismos da educação e da formação profissional com atribuições nestas áreas, como as Direções Regionais de Educação, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., o Turismo de Portugal, I.P., entre outros. A centralidade assumida pelos dispositivos de reconhecimento, validação e certificação de competências em Portugal, desde 2007, com a plena concretização da Iniciativa Novas Oportunidades teve fortíssimas implicações no funcionamento dos Centros Novas Oportunidades, as quais serão objeto de análise pormenorizada, como já referido, no capítulo seguinte.

Os operadores do Sistema Nacional de Qualificações, definidos como tal, no diploma enquadrador e reconhecidos pelo acordo para a reforma da formação profissional, e que integram a rede de entidades formadoras são:

*“os estabelecimentos de ensino básico e secundário, os centros de formação profissional e de reabilitação profissional de gestão direta e protocolares, no âmbito dos ministérios responsáveis pelas áreas da formação profissional e da educação, as entidades formadoras integradas noutros ministérios ou noutras pessoas coletivas de direito público, bem como os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com paralelismo pedagógico ou reconhecimento de interesse público, as escolas profissionais, os centros novas oportunidades e as entidades com estruturas formativas certificadas do setor privado.”*

(artigo 16º do Decreto-Lei nº 396/2007, de 31 de dezembro).

Assim constituída, a rede de entidades formadoras encerra em si mesma uma perspetiva integradora dos subsistemas de educação e formação profissional, não distinguindo para efeitos de disponibilização das diferentes modalidades de qualificação os seus promotores, bem como para a atribuição de diplomas de qualificação (neles contemplando a dupla certificação – escolar e profissional). Esta arquitetura do Sistema foi, provavelmente, uma das propostas mais inovadoras nos últimos anos no contexto das políticas de educação e formação do ponto de vista institucional. À segmentação das redes da educação, por um lado, e da formação profissional, por outro, dá-se lugar a uma rede integrada de educação-formação, com vista à promoção de um conjunto muito diverso de modalidades de qualificação.

Consideram-se neste contexto como modalidade de qualificação as seguintes:

- a) *Cursos profissionais*, entendendo-se como tais os cursos de nível secundário de educação, vocacionados para a formação inicial de jovens, privilegiando a sua inserção na vida ativa e permitindo o prosseguimento de estudos;
- b) *Cursos de aprendizagem*, entendendo-se como tais os cursos de formação profissional inicial de jovens, em alternância, privilegiando a sua inserção na vida ativa e permitindo o prosseguimento de estudos;
- c) *Cursos de educação e formação para jovens*, entendendo-se como tais os cursos de formação profissional inicial para jovens que abandonaram ou estão em risco de abandonar o sistema regular de ensino, privilegiando a sua inserção na vida ativa e permitindo o prosseguimento de estudos;
- d) *Cursos de educação e formação para adultos*, entendendo-se como tais os cursos que se destinam a indivíduos com idade igual ou superior a 18 anos, não qualificados ou sem qualificação adequada, para efeitos de inserção, reinserção e progressão no mercado de trabalho e que não tenham concluído o ensino básico ou o secundário;
- e) *Cursos de especialização tecnológica*, entendendo-se como tais os cursos de nível pós - secundário não superior que visam conferir uma qualificação com base em formação técnica especializada;
- f) *Outras formações modulares* inseridas no Catálogo Nacional de Qualificações, no quadro da formação contínua.”

(artigo 16º do Decreto-Lei nº 396/2007, de 31 de dezembro, *itálico meu*)



Estas modalidades conferindo dupla certificação e níveis de qualificação de acordo com o Quadro Nacional de Qualificações não ficam, na atual estrutura do Sistema Nacional de Qualificações, reféns de uma qualquer sub-rede institucional, mas antes podem ser promovidas pelos diferentes agentes que operam num determinado território, numa lógica de articulação regulada e orientada, numa dupla lógica – pela procura das pessoas e pelas necessidades do mercado de trabalho<sup>64</sup>. Para além disto, pode promover-se num mesmo operador respostas de qualificação para a população jovem e para a população adulta.

Assim estruturado, o Sistema Nacional de Qualificações preparou terreno para uma das mais interessantes transformações dos setores da educação e formação profissional na história recente de Portugal, pese embora o facto de os obstáculos e as dinâmicas pré-existentes terem colocado muitos entraves à adoção plena deste novo modelo de funcionamento, como se verá adiante.

#### *Qualidade, avaliação e regulação*

A composição de um Sistema Nacional de Qualificações como o que aqui se apresentou implica um conjunto de instrumentos de regulação de ordem organizacional, técnica e pedagógica. Coube, pois, à Agência Nacional para a Qualificação as tarefas de conceção e concretização desses instrumentos. Perante um conjunto tão diversificado de instrumentos de regulação técnica e pedagógica, importa organizá-los compreensivamente para um melhor entendimento da sua utilidade, importância e relevância factuais. No plano metodológico destacaria o conjunto de documentos orientadores disponibilizados pela Agência Nacional para a Qualificação, I.P.: desde a Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades (Gomes e Simões, 2007) às diferentes orientações técnico-pedagógicas disponibilizadas no Sistema de Apoio Informativo e Técnico aos operadores do Sistema Nacional de Qualificações (consultável em [www.novasoportunidades.gov.pt](http://www.novasoportunidades.gov.pt), menu SAIT), pode concluir-se que a regulação através de orientações complementares à legislação publicada, cobrindo áreas tão diversas como a organização das modalidades de qualificação, os requisitos de

---

<sup>64</sup> Consultar a este respeito o artigo de Paulo Feliciano na revista *Cadernos Sociedade e Trabalho*, nº XIII, dedicada ao tema Competências, intitulado *Expansão da Oferta de Dupla Certificação: contributos para o desenvolvimento de um modelo de governação* (Feliciano, 2010).

estruturação dos cursos, os destinatários e respetivas condições de acesso, as inúmeras questões pedagógicas e curriculares, entre outras, são uma mais-valia indiscutível para os promotores destas soluções inovadoras de educação-formação.

Na figura 3.4. apresenta-se uma síntese do Sistema Nacional de Qualificações, apenas na componente relativa à educação e formação de adultos, que ajuda a compreender o conjunto de instrumentos criados e em funcionamento.

**Figura 3.4. Sistema Nacional de Qualificações em Portugal (Decreto-Lei nº 396/2007)**

Modalidades para a qualificação de adultos (nível não superior) <sup>65</sup>	Estruturas do Sistema Nacional de Qualificações	Instrumentos curriculares e normativos	Instrumentos de regulação técnica e pedagógica desenvolvidos pela Agência Nacional para a Qualificação
<p>Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências de nível básico, secundário ou profissionais (níveis 1 a 4)</p> <p>Cursos de Educação e Formação de Adultos de nível básico, secundário ou profissionais (níveis 1 a 4)</p> <p>Formações modulares certificadas (com base nos referenciais de formação do Catálogo Nacional de Qualificações)</p>	<p>Centros Novas Oportunidades</p> <p>Escolas públicas</p> <p>Escolas profissionais privadas</p> <p>Centros de formação profissional de gestão direta e participada do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.</p> <p>Entidades formadoras privadas acreditadas (ex: associações empresariais, associações de desenvolvimento local e regional, empresas, autarquias, empresas de formação, etc.)</p> <p>Conselhos Sectoriais para a Qualificação</p>	<p>Catálogo Nacional de Qualificações</p> <p>Quadro Nacional de Qualificações</p> <p>Caderneta Individual de Competências</p>	<p>Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades</p> <p>Modelo de autoavaliação dos Centros Novas Oportunidades</p> <p>Planos e modelos nacionais, regionais e sectoriais de acompanhamento e ações de formação às equipas dos Centros Novas Oportunidades e dos restantes operadores das modalidades de educação e formação de adultos</p> <p>Sistema de Apoio Informativo e Técnico aos Operadores do Sistema Nacional de Qualificações (conjunto de orientações técnicas e documentos metodológicos produzidos)</p> <p>Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO) para as modalidades de educação e formação de adultos – relatórios de monitorização mensais, trimestrais, semestrais e anuais</p> <p>Modelos de regulação da oferta de modalidades de educação e formação de adultos e mecanismos de planeamento das redes de ofertas a nível nacional, local e regional</p> <p>Sistemas e estudos de avaliação externa nacionais e internacionais – Eixo Adultos e Eixo Jovens</p> <p>Bolsa de avaliadores externos do Sistema RVCC (e respetivos modelos de acreditação e avaliação)</p> <p>Protocolos de cooperação com empresas e outras entidades empregadoras para a qualificação</p> <p>Comissão de Acompanhamento da Iniciativa Novas Oportunidades e do Sistema Nacional de Qualificações</p>

<sup>65</sup> As modalidades de qualificação no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações foram evoluindo no sentido de uma maior flexibilidade ou resposta a necessidades específicas da população, à medida que a concretização das medidas de política se foi realizando.

No plano operacional, o modelo de autoavaliação dos Centros Novas Oportunidades (baseado na metodologia *Common Assessment Framework – CAF*), os modelos de regulação da oferta de modalidades de educação e formação de adultos (e de jovens) e os mecanismos de planeamento da rede de ofertas a nível nacional, local e regional, os planos e modelos nacionais, regionais e sectoriais de acompanhamento aos diferentes promotores, as ações de formação às equipas técnico-pedagógicas dos Centros Novas Oportunidades e restantes operadores, e os modelos de acreditação e avaliação dos avaliadores externos dos Centros Novas Oportunidades, assumem-se como dispositivos de regulação únicos e indispensáveis ao funcionamento do Sistema Nacional de Qualificações. Seria impensável (e diria mesmo, impossível) gerir um conjunto tão alargado de operadores e um número tão significativo de atores envolvidos nas diferentes atividades de qualificação, sem a existência deste conjunto de instrumentos.

No plano da qualidade, salienta-se a dinamização de estudos de avaliação externa realizados sobre o Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades (Carneiro, 2010; Liz *et al.*, 2009; Mendonça e Carneiro, 2009; Queiroz e Melo *et al.*, 2009; Valente *et al.*, 2009; Lopes, 2009a, 2009b). Assume, ainda particular importância neste contexto a existência de um sistema de informação e gestão da oferta educativa e formativa – o SIGO – o qual permite a monitorização e acompanhamento dos promotores, a emissão dos certificados e diplomas dos níveis não superiores de qualificação e a disponibilização da Caderneta Individual de Competências.

Por último, e no plano institucional, afirma-se a importância dos protocolos estabelecidos com diferentes entidades empregadoras públicas e privadas. São mais de 8200 os protocolos estabelecidos a nível local com os Centros Novas Oportunidades e suas entidades promotoras, e mais de 120 a nível nacional, estabelecidos com a Agência Nacional para a Qualificação, I.P. e, nalguns casos conjuntamente, com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.. Estes protocolos privilegiam o encaminhamento dos trabalhadores para percursos de qualificação no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações, mas podem contemplar também a dinamização conjunta de outros instrumentos como o Catálogo Nacional de Qualificações na formação profissional realizada pelas próprias entidades empregadoras. Fica assim evidenciado o importante contributo para a aproximação entre as estruturas de educação-formação e as entidades empregadoras.

Por último, a Comissão de Acompanhamento da Iniciativa Novas Oportunidades e do Sistema Nacional de Qualificações<sup>66</sup>, criada pela Portaria n° 73/2010, de 4 de fevereiro, estabelece um quadro original de articulação institucional entre os organismos do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e do Ministério da Educação com responsabilidade na área da educação-formação e os parceiros sociais, sob coordenação da Agência Nacional para a Qualificação, I.P., enquanto organismo responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Qualificações. A convocação de cada um destes instrumentos regulatórios será retomada durante a análise a partir dos dados empíricos que serão trabalhados no capítulo seguinte, pretendendo-se dar conta das dinâmicas instaladas.

Uma nota final sobre a articulação entre o regime de regulamentação do acesso ao exercício das profissões e a existência do Catálogo e dos Conselhos Sectoriais. A existência de um Sistema Nacional de Qualificações como o que está estabelecido em Portugal implica que as qualificações (formalmente reconhecidas ou adquiridas) possam ter um valor que dispense a regulamentação para o acesso ao exercício das profissões. Ora, em Portugal, o número de profissões regulamentadas é muito significativo, contrariando fortemente o papel central que deveria ser atribuído ao Catálogo Nacional de Qualificações como instrumento regulador. As dinâmicas de atualização do Catálogo têm tentado, em muitos casos, fazer coincidir os requisitos para o acesso ao exercício da profissão com os conteúdos dos perfis profissionais e as competências exigidas, mas certo é que a norma ainda é a obtenção da *carteira profissional* para efeitos de desempenho da profissão, no quadro do Sistema Nacional de Certificação Profissional.

Estas duas lógicas têm vindo a sobrepor-se, gerando tensões desnecessárias e não servem os objetivos de política pública enunciados. Retiram ainda os estímulos ao ingresso no mercado de trabalho com qualificações formalmente certificadas, ao mesmo tempo que desprestigiam instrumentos e estruturas cujo potencial de atuação poderia ser exponencial. Esta é uma das peças do Acordo de Reforma para a Formação Profissional, apenas regulamentado em 2011, através da criação do Sistema de Regulação de Acesso às Profissões (Decreto-Lei n° 92/2011, de 27 de julho), cujo papel é fundamental para a afirmação e valorização do Sistema Nacional de Qualificações.

---

<sup>66</sup> Consultar para mais informações [www.anq.gov.pt](http://www.anq.gov.pt), menu Comissão de Acompanhamento da Iniciativa Novas Oportunidades.

\*\*\*

Com estas características e dinâmicas, os instrumentos e estruturas do Sistema Nacional de Qualificações confrontaram-se com vários obstáculos que têm necessariamente de ser convocados para esta análise.

O primeiro obstáculo reflete-se na falta de legibilidade dos instrumentos e estruturas do Sistema, enquanto tal. A fraca incorporação pública dos diferentes elementos entendidos como fazendo parte de uma resposta sistémica à qualificação de jovens e adultos acarretou dificuldades de afirmação, legitimação e valorização do Sistema Nacional de Qualificações como um todo. Este é um facto particularmente visível nesta dinâmica de construção.

O segundo obstáculo está relacionado com a manutenção da separação entre os subsistemas de educação e de formação profissional. Ao longo destes quatro anos, e contrariamente aos objetivos de integração e articulação preconizados pelo Sistema Nacional de Qualificações, e pela Iniciativa Novas Oportunidades, os subsistemas da educação e da formação profissional *tocaram-se* quando necessário, promoveram modalidades de dupla certificação (escolar e profissional), independentemente dos seus promotores a nível local terem desenvolvido nalguns casos lógicas de articulação e trabalho conjunto, mas não se transformaram verdadeiramente em operadores que funcionam em rede de modo sistémico.

O terceiro obstáculo é paradoxal (já que muitas vezes, é entendido também como estímulo ou facilitador). A hegemonia da visibilidade pública adquirida pela Iniciativa Novas Oportunidades transformou-se num problema para o Sistema Nacional de Qualificações. As mudanças verificadas nos sistemas de educação e de formação profissional não foram percecionadas como sendo uma transformação sistémica ancorada nas políticas europeias nesta área, mas sim como uma proposta programática encarcerada num determinado contexto governamental. Esta referenciação das mudanças à Iniciativa Novas Oportunidades e não ao Sistema Nacional de Qualificações tornou menos visível a abrangência e integração dos diferentes elementos estruturantes do Sistema, os seus princípios e os seus quadros de ação, destacando, pelo contrário, medidas emblemáticas desta intervenção, como é o caso dos Centros Novas Oportunidades e dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

O quarto obstáculo prende-se também com este último aspeto. Seria essencial distinguir no contexto da educação-formação, os programas políticos (*politics*) dos programas de políticas públicas (*public policies*). A respeito do Sistema Nacional de Qualificações e da Iniciativa Novas Oportunidades, um dos principais problemas relacionados com a sua afirmação e incorporação, deve-se essencialmente a esta não clarificação. Concretizar esta divisão conceptual, em termos pragmáticos, seria uma importante conquista para a obtenção de resultados consistentes e coerentes, com alguma longevidade e sustentabilidade. Assim aglutinados, perderam-se algumas das referências essenciais e seus elementos estruturantes. Espera-se, ainda, que possam ser recuperados. De qualquer forma, estes obstáculos não invalidam os resultados atingidos, os quais serão no próximo capítulo analisados detalhadamente.

#### CAPÍTULO 4. DINÂMICAS SOCIAIS NA QUALIFICAÇÃO DE ADULTOS (2005-2010)

Neste capítulo pretende-se, numa primeira componente, analisar o conjunto de operadores integrados no Sistema Nacional de Qualificações, sua pertença institucional, a promoção das diferentes modalidades de qualificação de adultos e sua evolução ao longo dos últimos cinco anos, caracterizando igualmente a sua distribuição regional. Testar-se-á a hipótese de se estar perante uma *rede* de operadores, articulada e diversificada, ainda em construção, compondo uma lógica de intervenção integradora, compreensiva e sistémica, *territorialmente relevante*. Serão, para o efeito, convocados os contributos analíticos dos conceitos de *rede* e *territorialização* e sua inter-relação com o desenho de políticas públicas no campo da educação-formação de adultos.

Numa segunda componente, a análise deter-se-á nos beneficiários das diferentes modalidades de qualificação de adultos, ou seja, as pessoas que decidiram frequentar uma das opções de educação-formação integradas no Sistema Nacional de Qualificações, assumindo como *porta de entrada* os Centros Novas Oportunidades. Será objetivo fundamental caracterizar sociologicamente os indivíduos que se envolveram em percursos de qualificação e as relações estabelecidas com as diferentes modalidades. A problematização sociológica iniciará a discussão sobre o contributo das *políticas sociais ativas*, como são as políticas de qualificação dos recursos humanos, para a recuperação dos índices qualificacionais.

A terceira componente será dedicada à análise dos percursos de qualificação desenvolvidos pelos formandos, tendo em conta as diferentes opções que se apresentam nos Centros Novas Oportunidades. Tratando-se de um conjunto muito diverso de modalidades de qualificação de adultos e respetivos operadores, bem como um número muito expressivo de formandos envolvidos, pretende-se explorar algumas hipóteses relacionadas com a arquitetura do Sistema Nacional de Qualificações, bem como com as matrizes técnico-pedagógicas de organização e funcionamento das diferentes modalidades de educação-formação. O interesse desta análise radica na possibilidade de se discutirem os *processos de ensino-aprendizagem* de adultos como modos específicos de intervenção na área da educação-formação, permitindo a diferenciação de percursos individuais de qualificação.

Por último, neste capítulo, para além das análises à evolução longitudinal da oferta, às características sociais da procura de educação e formação de adultos e à

organização dos processos de qualificação na vida adulta, será também ensaiada a construção de *perfis sociológicos* associados aos formandos inscritos nos Centros e aos percursos por eles desenvolvidos. Ilustrando as dinâmicas sociais através da convocação de evidências empíricas, procura-se ir confrontando a informação factual com algumas hipóteses teóricas colocadas em discussão ao longo desta dissertação, concretizando assim um capítulo fundamental desta tese. Não obstante, as questões teórico-analíticas que servem de fio condutor a este trabalho de investigação serão retomadas de forma mais aprofundada essencialmente no capítulo 5.

#### **4.1. A dinâmica da oferta de qualificação de adultos**

No capítulo anterior, enunciaram-se os principais instrumentos e estruturas do Sistema Nacional de Qualificações que consubstanciaram as opções de política pública no domínio da educação e formação de jovens e adultos permitindo uma leitura abrangente da resposta sistémica construída em Portugal, entre 2005 e 2010. A resposta sociológica a essas opções assumiu contornos que interessa analisar detalhadamente, quer do ponto de vista das dinâmicas de construção da *oferta de qualificações*, quer da *procura de qualificações*, quer ainda dos próprios *processos de qualificação*.

Analisar as dinâmicas sociais de construção da *oferta* é, pois, o propósito essencial da primeira componente deste capítulo. Procura-se responder às seguintes questões: a rede de operadores a operar no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações, oficialmente concebida como institucionalmente diversificada e integrada, corresponde na realidade às opções dos promotores de modalidades de qualificação em Portugal? Que evolução se registou na rede de operadores e respetivas modalidades de qualificação neste período? Quais as características e dinâmicas de distribuição da oferta de qualificação de adultos a nível regional? Está-se perante uma efetiva *rede de qualificação de adultos territorialmente relevante* ou as condições de operacionalização das diferentes modalidades são impostas por lógicas organizativas e institucionais que ultrapassam os objetivos iniciais do desenho da intervenção?

Como já descrito no capítulo anterior, o Sistema Nacional de Qualificações é constituído por um conjunto de estruturas, operadores e instrumentos. Nele se integram as modalidades de qualificação de jovens e adultos, configurando assim um quadro de intervenção compreensivo e integrado das políticas públicas de educação-formação (cf.



Capítulo 3). A circunscrição desta dissertação ao campo da educação e formação de adultos e ao período de 2005-2010 exige que aqui se retome a enumeração das modalidades de qualificação em causa para que se tenha em conta a delimitação do objeto de análise.

Fala-se, pois, de três principais modalidades: a que permite reconhecer, validar e certificar competências adquiridas ao longo da vida em contextos formais, não-formais e informais, designada por *processos de reconhecimento, validação e certificação de competências*, operacionalizados nos Centros Novas Oportunidades, e permitindo uma certificação escolar e/ou profissional (de 4º, 6º, 9º ou 12º ano de escolaridade ou nível 1, 2, 3 ou 4 de qualificação); a que se estrutura em *cursos de educação e formação de adultos*, permitindo igualmente uma certificação escolar e/ou profissional (de 4º, 6º, 9º ou 12º ano de escolaridade ou nível 1, 2, 3 ou 4 de qualificação), assente em percursos diferenciados em função das habilitações escolares de acesso e dos objetivos de certificação; e, por fim, as *formações modulares* certificadas como ações modulares e flexíveis que permitem a capitalização das aprendizagens e respetivas certificações, com vista à obtenção de um determinado nível de qualificação ou escolaridade (permitindo também obter uma certificação escolar e/ou profissional de 4º, 6º, 9º ou 12º ano de escolaridade ou nível 1, 2, 3 ou 4 de qualificação). Estas três modalidades de qualificação de adultos não são estanques nem foram concebidas como tal. Pelo contrário, possibilitam a construção de percursos de educação-formação ajustados a cada indivíduo, em função das suas características pessoais e dos seus objetivos educativos e profissionais, complementando-se entre si. Podem ser mobilizadas por um mesmo indivíduo numa lógica de complementaridade entre *o que já se sabe* e *o que se necessita aprender*, em função das necessidades, dos ritmos e das disponibilidades de cada um (em ofertas mais estruturadas e dilatadas no tempo ou em ofertas mais modulares e flexíveis). Tudo isto é possível porque os referenciais de qualificação utilizados são os mesmos e estão claramente identificados no Catálogo Nacional de Qualificações, permitindo a permeabilidade dos percursos em função das necessidades individuais.

Na prática, a diferenciação da oferta de educação e formação de adultos pretende corresponder às necessidades individuais de qualificação, devidamente identificadas e objetiváveis através dos dispositivos dedicados à orientação e à realização de balanços de competências. Todas estas opções só têm possibilidades de concretização a partir de

uma rede de operadores, cuja intervenção se baseia no trabalho colaborativo e na articulação das intervenções, com vista à concretização de objetivos comuns e tendo em conta o enquadramento institucional e legal das modalidades de qualificação em causa. A análise a realizar neste capítulo pretenderá contribuir para confirmar ou infirmar se a estrutura da oferta de modalidades de qualificação a isso correspondeu.

\*\*\*

As modalidades de qualificação de adultos podem ser promovidas por um conjunto muito diverso de operadores, provenientes dos subsistemas de educação e de formação profissional. Tendo em conta que a proposta analítica desta parte do capítulo se radica no conceito de *rede*, é imprescindível que se convoquem, desde já, as principais discussões teóricas sobre o tema.

O conceito de *rede*, e mais especificamente o de *rede social* tem vindo a ganhar destaque no campo da investigação sociológica ao longo dos últimos 60 anos. Sendo a primeira referência ao conceito de *rede social* atribuída a J. A. Barnes (1954) a propósito de um estudo realizado numa *comunidade* norueguesa, entre 1952-1953, abundam nos dias de hoje publicações científicas sobre este conceito a propósito dos mais diversos objetos de estudo. No entanto, a atualidade da discussão do conceito a propósito das formas de estruturação e relacionamento social está atualmente, mais do que nunca, na ordem do dia, dado também a sua intensa relação com a emergência e massiva utilização de redes tecnológicas para a comunicação interpessoal, difusão de informação e as mais variadas formas de expressão individual e coletiva nos mais diversos domínios.

Com efeito, as tecnologias alteraram radicalmente as formas de relacionamento social nas duas últimas décadas, à escala global, e as análises sociológicas<sup>67</sup> têm vindo a demonstrá-lo intensamente (Castells, 2002; 2003a; 2003b). Para Manuel Castells, as “*redes constituem a nova morfologia social das sociedades*”, ou seja, o mesmo é dizer que configuram uma nova forma de estrutura social, mais aberta e horizontal, em que as relações (*laços sociais*) e os nós (*indivíduos, organizações, instituições*) são os

---

<sup>67</sup> Em Portugal, um estudo realizado em 2003, intitulado *A Sociedade em Rede em Portugal*, analisou detalhadamente as práticas e dinâmicas sociais da utilização da internet pela população portuguesa (Cardoso *et al.*, 2005). Outras análises se seguiram sobre o mesmo tema (Cardoso, Gomes e Conceição, 2007).

elementos principais desta estruturação (Guédon, 1984; Wellman, 1983). Os anos 80 revelam trabalhos de interesse inegável sobre a teoria das redes sociais e suas relações com conceitos fulcrais da sociologia, como o de *estrutura social* (Berkowitz, 1982) ou o de *capital social* (Burt, 1982).

A este propósito interessa também convocar a distinção tipológica inicialmente realizada por Guédon (1984: 20-21), na qual se distinguem as *redes sociais primárias* e as *redes sociais secundárias*, e nestas últimas, as *formais* e as *não-formais*. Ao falar de redes sociais primárias, pode associar-se também o atributo de *informais*, e entendem-se por aquelas que têm “*no centro de análise o próprio indivíduo e as suas interações com entidades coletivas espontâneas, ligadas por laços de natureza afetiva, dinâmicas e alteráveis no tempo, do tipo parentesco, vizinhança, amizade, entre outras. Por seu turno, as redes sociais secundárias remetem para a existência de interações entre instituições sociais com existência oficial, estruturadas de formas mais precisa e desempenhando funções específicas e serviços particulares – são as redes secundárias formais. Mas também podem ser redes sociais onde exista partilha de recursos, mediante um esquema coletivo, institucionalizado ou não institucionalizado (não formal), para fazer face a dificuldades e problemas comuns*” (Alves, 2010: 31).

A apropriação do conceito de *rede social* pelos discursos político, mediático e técnico tem progressivamente impregnado as medidas de política pública e respetivas práticas, por vezes de forma consistente<sup>68</sup>, outras vezes de forma totalmente casuística e desprovida de conteúdo substantivo, sendo apenas *metáfora* da realidade a caracterizar ou a atingir, como sugere Ferreira (2004).

A utilização deste conceito no contexto das políticas de qualificação de adultos não sendo nova reveste-se de uma renovada importância e relevância quando enquadrada pelo Sistema Nacional de Qualificações (Nico e Nico, 2011). Partindo do princípio de que se está perante a construção de uma resposta sistémica, compreensiva e integrada, a forma de estruturação do relacionamento entre operadores que mais se adequaria a este quadro, seria a de um funcionamento em rede, complementar e articulado entre subsistemas e culturas organizacionais distintas. Pretende-se assim dar corpo a uma noção de rede que “*denota o conjunto de laços e relações de diversos tipos e intensidades, que ligam um ator social a outros atores, bem como os eventuais laços*

---

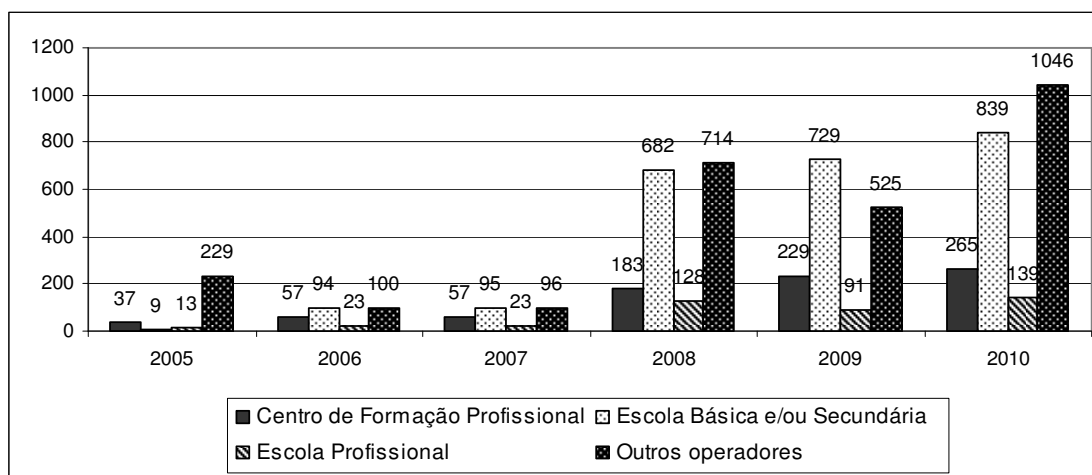
<sup>68</sup> A este respeito consulta os trabalhos recentes de investigação sobre o Programa Rede Social, desenvolvido em Portugal, nos últimos anos (Alves, Martins e Cheta, 2007; Alves, 2008, 2010).

*desses outros atores entre si*” (Costa, Machado e Almeida, 1990: 198). Terá sido esta a morfologia social encontrada na construção da oferta de qualificação de adultos?

*Os promotores da qualificação de adultos: uma rede em construção?*

São operadores do Sistema Nacional de Qualificações, os centros de formação profissional de gestão direta ou participada do Instituto do Emprego e Formação Profissional, as escolas públicas básicas e secundárias, as escolas profissionais e todas as restantes entidades formadoras de natureza privada certificadas para o efeito<sup>69</sup>. Independentemente da sua natureza (pública ou privada) ou da sua pertença aos subsistemas da educação ou da formação profissional, qualquer uma destas entidades pode promover as diferentes modalidades de qualificação de adultos, à exceção dos Centros Novas Oportunidades, cujo processo de criação é da responsabilidade do organismo que coordena e gere o Sistema Nacional de Qualificações, ou seja, da Agência Nacional para a Qualificação.

**Gráfico 4.1. Número de entidades promotoras de modalidades de qualificação de adultos, por tipo de instituição (2005-2010)**



Fonte: SIGO, Dados provisórios à data de 31 de dezembro de 2010.

No gráfico 4.1. pode observar-se o número de entidades promotoras de modalidades de qualificação de adultos a operar em Portugal Continental, no período 2005-2010, por tipo de instituição promotora. Para o efeito agregaram-se estas entidades

<sup>69</sup> O processo de certificação de entidades formadoras privadas em Portugal sofreu em 2010 uma alteração importante, passando estas a serem certificadas por áreas de educação-formação, de acordo com a Portaria 851/2010, de 6 de setembro.

em quatro categorias: centros de formação profissional, escolas básicas e/ou secundárias, escolas profissionais e outros operadores.

Tendo como referente um conjunto de operadores institucionalmente diversificado, deve-se salientar, em primeiro lugar, o papel preponderante assumido por dois tipos institucionais na promoção da oferta de qualificação de adultos – as escolas públicas e as outras entidades formadoras –, deixando para um plano de menor relevância as estruturas de formação profissional (centros de formação do IEFP) e as escolas profissionais privadas, facto que deriva de ambos serem segmentos de menor dimensão em comparação com a rede de escolas públicas e o conjunto de entidades formadoras privadas certificadas no país. Mesmo tendo em conta a existência de subconjuntos de operadores com dimensões absolutas muito distintas, isso não obvia a dinâmica de expansão da oferta de qualificação de adultos nos dois tipos de entidades identificados. Apesar disto, as razões que justificam essa expansão diferem substancialmente.

A expansão das modalidades de qualificação de adultos nas escolas públicas é uma das principais características da intervenção das políticas públicas entre 2005 e 2010 (Rodrigues, 2010). A abertura de Centros Novas Oportunidades, a disponibilização da oferta de Cursos de Educação e Formação de Adultos, em substituição progressiva dos cursos de ensino recorrente, e a oferta de formações modulares certificadas e de formação em competências básicas, também em substituição dos cursos de educação extraescolar, foram importantes transformações das escolas públicas portuguesas, a par com a expansão das ofertas de dupla certificação para jovens<sup>70</sup>. Para além da diversificação da oferta formativa, alinou-se esta dinâmica de expansão com o seu enquadramento no Sistema Nacional de Qualificações, optando por modalidades de qualificação de adultos, complementares entre si e conferentes de dupla certificação.

Já no caso das entidades formadoras privadas, o aumento de promotores verificado deve-se essencialmente à canalização dos fundos estruturais da União Europeia para este domínio de intervenção. Aliás, a oscilação verificada entre 2008 e 2009, no sentido da sua diminuição tem a ver com a inexistência de candidaturas a financiamento em 2009, dinâmica que retoma o crescimento dos promotores no ano de

---

<sup>70</sup> Consultar, por exemplo, a este respeito os relatórios do *Estudo de avaliação da expansão da oferta de cursos profissionais nas escolas públicas no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações* (IESE, 2010).

2010, coincidindo com a abertura do segundo período de candidaturas por parte do POPH para Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares certificadas.

Embora se tenha registado esta dinâmica de evolução, ao analisar-se as rácios do número de entidades promotoras de modalidades de qualificação de adultos face ao número de entidades potenciais, verifica-se que são os centros de formação profissional que apresentam uma maior concentração de promotores – todos os centros e alguns dos seus pólos de formação<sup>71</sup> são promotores de modalidades de qualificação, e acumulam as diferentes possibilidades de cursos/ações dirigidas à população adulta.

**Tabela 4.1. Rácio do número de promotores de qualificação de adultos face ao nº de entidades existentes, por tipo de instituição (2010)**

<b>Tipo de promotor</b>	<b>Nº de entidades promotoras em 2010</b>	<b>Nº de entidades existentes (2010)</b>	<b>Rácio</b>
Centro de Formação Profissional	265	93	<b>2,85</b>
Escolas profissionais (públicas e privadas)	139	173	<b>0,80</b>
Outras entidades formadoras certificadas	1 046	1 898	<b>0,55</b>
Escolas públicas (básicas e secundárias)	839	2 658	<b>0,32</b>

Fonte: Instituto do Emprego e Formação Profissional, ANESPO, Estatísticas da Educação 2010 (foram apenas considerados os estabelecimentos de ensino de 2º e 3º ciclo e do ensino secundário), DGERT.

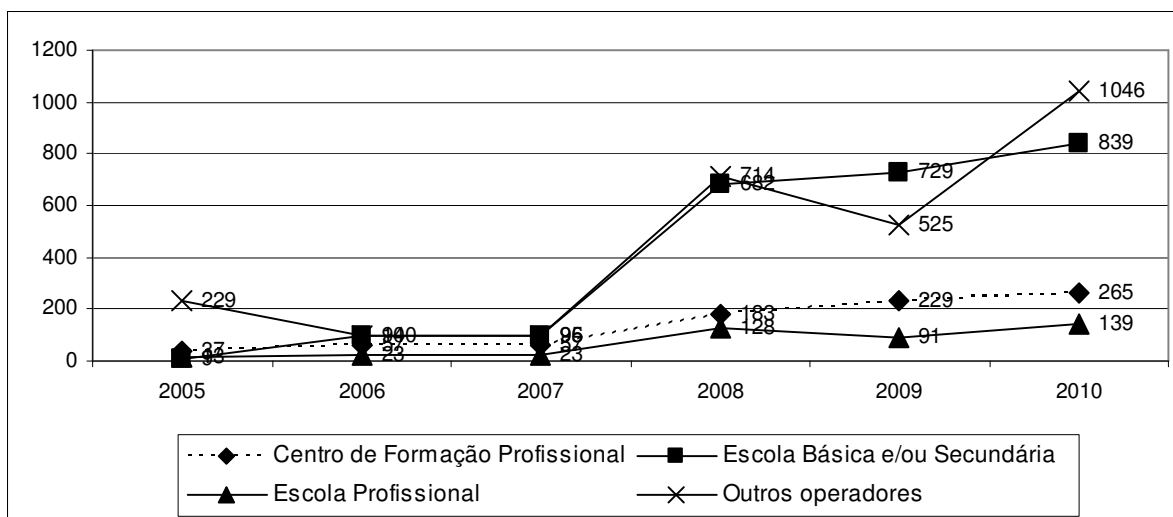
Pelo contrário, é no segmento das escolas públicas que a concentração dos promotores de modalidades de qualificação de adultos é menor, pese embora o seu enorme crescimento no período analisado – apenas uma em cada três das escolas públicas existentes promove modalidades de qualificação de adultos. Nas escolas profissionais privadas há uma concentração elevada de promotores de modalidades de qualificação de adultos face ao número de escolas existentes, apresentando uma rácio de 4 em 5 escolas com oferta dirigida ao público adulto. A expressão dos promotores de modalidades de qualificação de adultos nas entidades formadoras certificadas é de 50%, ou seja, uma em cada duas entidades promove uma ação/modalidade de qualificação de adultos.

<sup>71</sup> Os centros de formação profissional de gestão direta e participada, para além de possuírem uma sede, têm frequentemente uma rede mais difusa de *pólos* ou *extensões* desses centros, espalhados pelo território onde intervêm.

Para além de se constatar uma profunda transformação no *panorama* de entidades promotoras de qualificação de adultos, no período de 2005 a 2010, pode também verificar-se a ocorrência de um conjunto de oscilações ao longo dos diferentes anos analisados. O gráfico 4.2. mostra a evolução do número de entidades promotoras de qualificação de adultos por tipo de instituição.

As dinâmicas mais interessantes desta evolução prendem-se, por um lado, com o aumento do número de promotores a partir de 2008 de modo muito relevante, por outro lado, como referido anteriormente com a expressão muito significativa desse aumento em dois dos promotores (escolas públicas e outras entidades formadoras certificadas), e por outro lado ainda, com a progressiva estabilidade do crescimento (à exceção da rede de operadores privados). Facto que se fica a dever certamente à existência de financiamentos comunitários de grande importância e volume através do Quadro Comunitário de Apoio III ou do atual Quadro de Referência Estratégico Nacional canalizados para estas modalidades, e aos quais as entidades promotoras privadas reagiram, como já descrito.

**Gráfico 4.2. Evolução do número de entidades promotoras de modalidades qualificação de adultos, por tipo de instituição (2005-2010)**



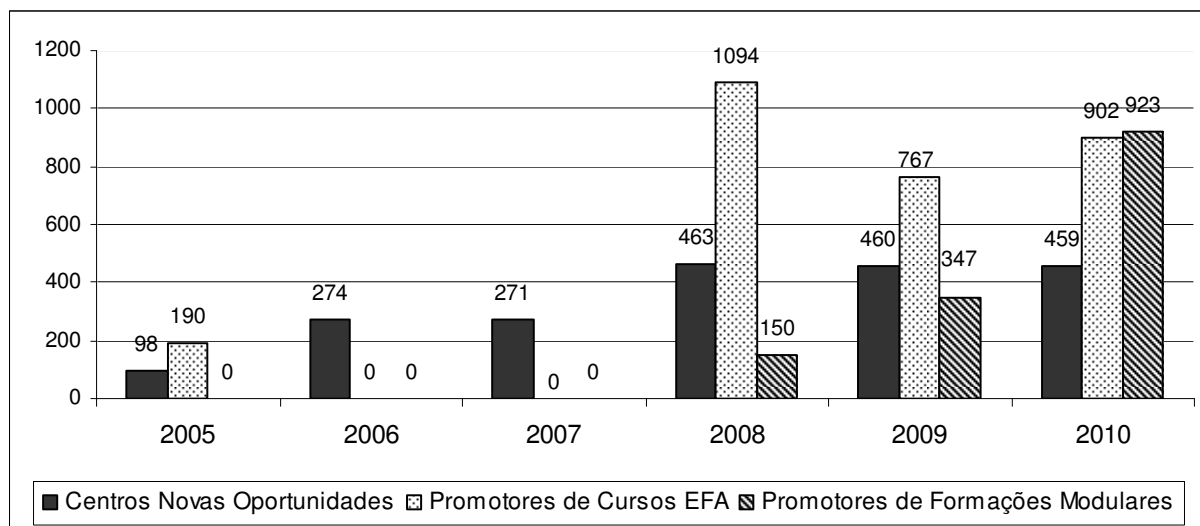
Fonte: SIGO, Dados provisórios à data de 31 de dezembro de 2010.

Se analisarmos agora a evolução do número de modalidades promovidas no mesmo período verifica-se que a expansão foi feita em todos os domínios de intervenção possíveis e recorrendo a todas as modalidades disponíveis, em cada momento. Registou-se, portanto, um significativo aumento em todas as

ações/modalidades e estruturas para a qualificação de adultos. Desde os Centros Novas Oportunidades (quase duplicaram em número de unidades no período em análise) aos Cursos de Educação e Formação de Adultos, passando pelas mais recentes Formações Modulares certificadas (a atingirem uma expressividade muito significativa no ano de 2010), os promotores de educação-formação integraram fortemente estas modalidades na sua oferta de modalidades de qualificação.

Estas dinâmicas de expansão encontram-se fortemente associadas às medidas de intervenção da Iniciativa Novas Oportunidades. Como se constata no gráfico 4.3, o aumento muito significativo do número de Centros Novas Oportunidades está fortemente relacionado com a expansão dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências de nível secundário.

**Gráfico 4.3. Número de ações/modalidades de qualificação de adultos promovidas, por tipo de instituição (2005-2010)**



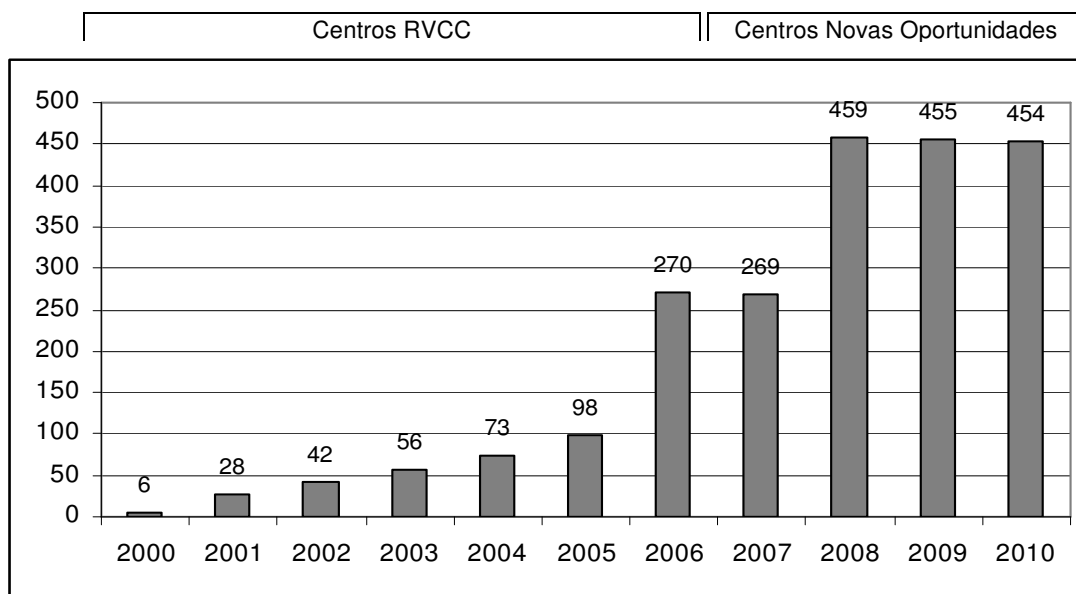
Fonte: SIGO, Dados provisórios à data de 31 de dezembro de 2010.

Para este efeito contribuiu decisivamente a primeira ação de mobilização da população adulta para a qualificação realizada no 1º semestre de 2007, baseada numa intensa campanha publicitária de âmbito nacional. Já os Cursos EFA e as Formações Modulares Certificadas veem a sua expansão adiada por um ano, aguardando a regulamentação legal desta oferta ao nível do ensino secundário – o que apenas aconteceu em março de 2008 –, bem como a abertura dos primeiros períodos de candidatura ao POPH para estas tipologias de intervenção.



Dado que a análise relativa aos candidatos que se envolveram em percursos de qualificação se centrará nos que se inscreveram num Centro Novas Oportunidades, convém caracterizar, igualmente, a rede nacional existente e sua evolução. No gráfico 4.4 pode ser verificada essa evolução do Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, em Portugal, desde o seu ano inicial até dezembro de 2010.

**Gráfico 4.4. Evolução do número de Centros RVCC e de Centros Novas Oportunidades**



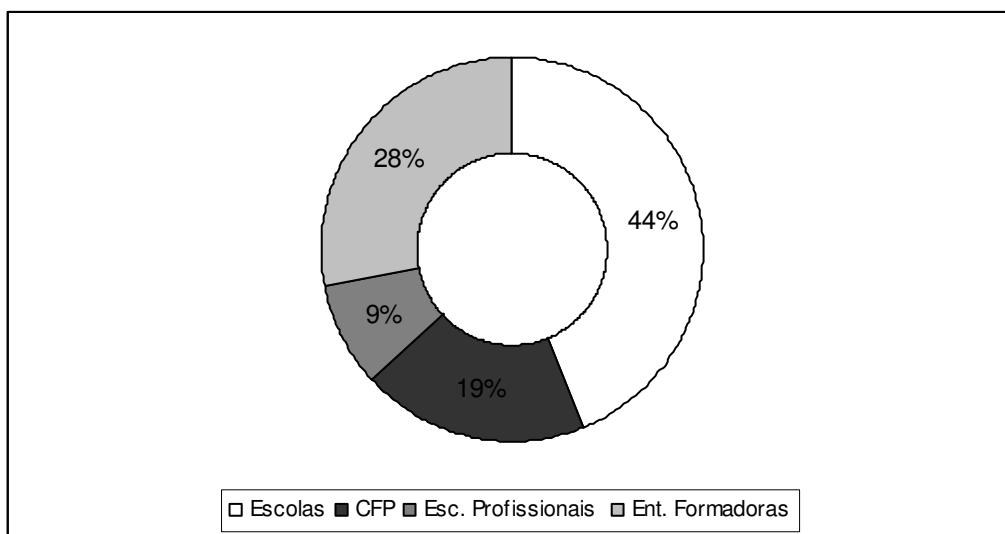
Fonte: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 30 de setembro de 2010.

O número de Centros evoluiu ao longo da década a partir de três dinâmicas distintas: (i) a primeira enquadrada na intervenção da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos caracteriza-se por uma evolução progressiva, com um aumento na ordem da dezena e meia de Centros/ano; (ii) a segunda reflete o início da Iniciativa Novas Oportunidades, mas ainda enquadrada institucionalmente na Direção-Geral de Formação Vocacional do Ministério da Educação, traduzida no primeiro salto quantitativo do número de Centros, triplicando as unidades em funcionamento (de 98 para 270); e (iii) a terceira, já enquadrada na Agência Nacional para a Qualificação, resulta da concretização de um dos objetivos inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades, cuja meta previa a existência de 500 Centros em funcionamento – não tendo sido atingido este número de Centros, o máximo de unidades que a rede comportou foi 459, em 2008.

A expansão do número de unidades foi também relevante do ponto de vista das entidades que se recrutaram para a promoção de Centros Novas Oportunidades. Embora nunca pondo em causa uma matriz de diversificação institucional das entidades promotoras de Centros, os alargamentos de 2006 e 2008, foram feitos essencialmente pelo aumento significativo do número de entidades públicas envolvidas, particularmente, as escolas básicas e secundárias e os centros de formação profissional. Esta diversidade institucional tem sido, aliás, uma característica importantíssima da intervenção da rede de Centros Novas Oportunidades no contexto das políticas públicas de educação-formação de adultos, como já salientado por várias vezes ao longo deste trabalho.

Para uma imagem mais clara dessa diversidade, observe-se o Gráfico 4.5, no qual se mostra a composição da rede de Centros Novas Oportunidades, segundo a pertença institucional das entidades promotoras.

**Gráfico 4.5. Distribuição dos Centros Novas Oportunidades por tipo de entidades promotoras, em 2010**



Fonte: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 30 de setembro de 2010. (N=454)

Em 2010, são as escolas públicas que representam quase metade da rede de Centros (44% são promovidos por escolas básicas ou secundárias), seguidas pelos centros de formação profissional de gestão direta e participada do Instituto do Emprego e Formação Profissional (19%). As escolas profissionais privadas são os terceiros promotores em termos de número de unidades, mas apenas com 9% do total da rede de Centros. E, de seguida, surgindo com pesos relativos menos significativos surgem as

diferentes categorias de entidades formadoras privadas, em que se incluem: as associações empresariais (6%); as associações de desenvolvimento local (6%); as instituições de solidariedade social (3%), as empresas (1%), entre outras. Se for considerado o universo de entidades formadoras certificadas que promovem Centros Novas Oportunidades está-se perante uma proporção de 28%.

Para concluir esta breve caracterização da rede de Centros Novas Oportunidades, enuncia-se ainda a distribuição regional destas unidades. A rede de Centros Novas Oportunidades apresenta uma distribuição regional que tem em conta, por um lado, o número de residentes em cada uma das regiões, e por outro, as habilitações escolares da população residente. Por isso a distribuição apresentada pode ordem decrescente é a seguinte: a maior concentração de Centros surge na região Norte (41%), seguida da região Centro (24%), de Lisboa (19%), do Alentejo (11%), do Algarve (4%) e da Região Autónoma da Madeira (1%).

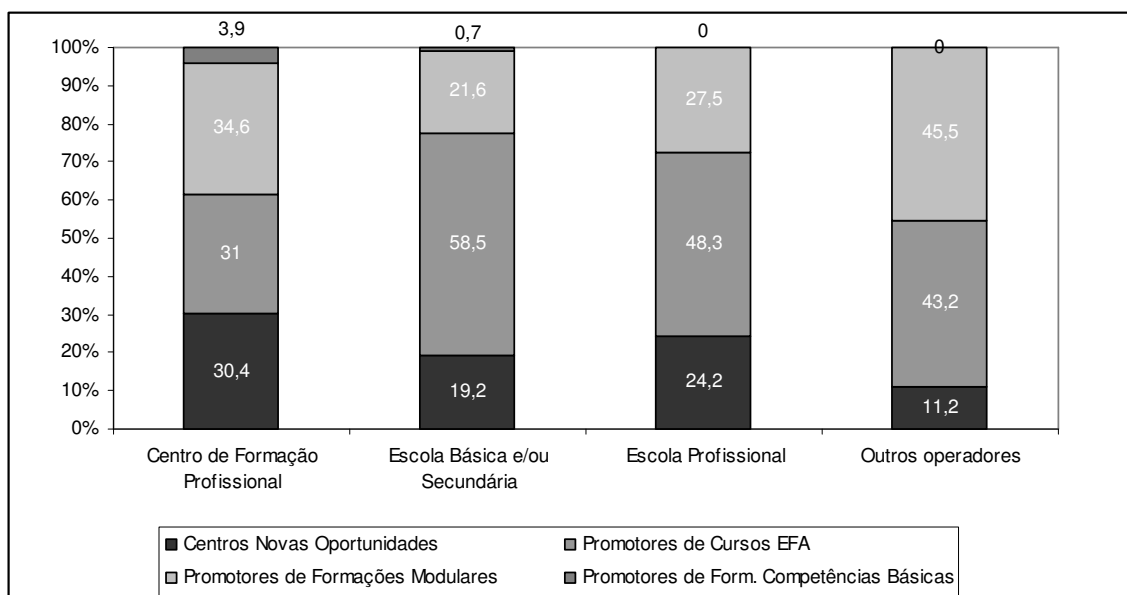
Pode afirmar-se que a dinâmica de expansão da oferta de qualificação de adultos nos anos 2005 a 2010 se pautou, pois, por um *duplo impulso*. Por um lado, as políticas públicas definidas, suas configurações e mecanismos de intervenção (de regulamentação, divulgação e organização), e por outro, o investimento público através dos fundos estruturais existentes nos diferentes quadros de financiamento. Mas não terão sido sempre estes os impulsionadores da educação e formação de adultos ao longo do tempo, em Portugal? Na verdade, o que parece haver de novo neste período é uma *dimensão e escala de intervenção* totalmente distintas.

Tal facto fica também a dever-se às opções de política pública definidas: nunca se tinha dedicado tanto volume de financiamento ao campo da educação e formação de adultos em Portugal, nem semelhante centralidade e prioridade políticas lhe tinham sido atribuídas, na nossa história recente. Por este motivo, a dinâmica de mobilização das entidades também nunca tinha sido tão relevante. A canalização de avultados recursos financeiros para esta intervenção foi uma opção política muito relevante para os resultados obtidos. Para este período de intervenção foi dedicada uma dotação orçamental de cerca de 2,3 mil milhões de euros para o Eixo 2 – Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida, no contexto do POPH.

Mas se a mobilização de um conjunto tão diverso de entidades promotoras foi efetivamente muito expressiva, o perfil de oferta disponibilizado, é ainda assim muito distinto entre elas (Gráfico 4.6.). Cada um dos tipos institucionais assumiu um perfil de

oferta que indicia a sua predisposição *institucional*. Ou seja, aos Centros de Formação Profissional associa-se um *perfil sistémico*, repartindo a sua oferta de forma quase semelhante entre Centros Novas Oportunidades, Cursos EFA e Formações Modulares (representando cada uma delas aproximadamente um terço da oferta total). Revela, deste modo, uma oferta bastante diversificada, com componentes de aconselhamento e orientação, de reconhecimento, validação e certificação de competências, e de formação inicial ou contínua de ativos (com durações mais ou menos longas consoante as necessidades), beneficiando fortemente da longa tradição em formação profissional de longas camadas da população ativa (empregada ou desempregada). É o segmento que revela maior institucionalização do Sistema Nacional de Qualificações.

**Gráfico 4.6. Modalidades de qualificação de adultos promovidas, por tipo de instituição (2005-2010)**



Fonte: SIGO, Dados provisórios à data de 31 de dezembro de 2010.

Já as escolas públicas têm um perfil de oferta muito mais associado à organização de Cursos de Educação e Formação de Adultos (58,5% da oferta de qualificação de adultos disponibilizada), reproduzindo o modelo mais rígido de educação-formação de adultos de entre as ofertas disponíveis. Os Cursos de Educação e Formação de Adultos foram disponibilizados pelas escolas como uma oferta de qualificação de adultos em substituição dos cursos do ensino recorrente (em processo de extinção) e do ponto de vista organizativo configuram a modalidade mais adequada aos contextos escolares já que se estruturam em longos ciclos de formação (sejam os cursos

dirigidos à certificação escolar ou à dupla certificação). Embora tenha havido um esforço de promoção de Centros Novas Oportunidades pelas escolas públicas, estes constituem apenas 20% da oferta disponível como opções de qualificação para a população adulta. Idêntica proporção regista-se na promoção de formações modulares certificadas nas escolas públicas (21,6%), situando-se no valor mais baixo quando comparado com as outras entidades promotoras. Tratando-se de uma modalidade que requer uma grande flexibilidade na mobilização e gestão dos recursos (humanos e físicos) para a organização das ações de formação, as escolas públicas deparam-se com fortes constrangimentos à promoção deste tipo de oferta. São, portanto, protagonistas de um perfil de oferta essencialmente de *cursos escolares*.

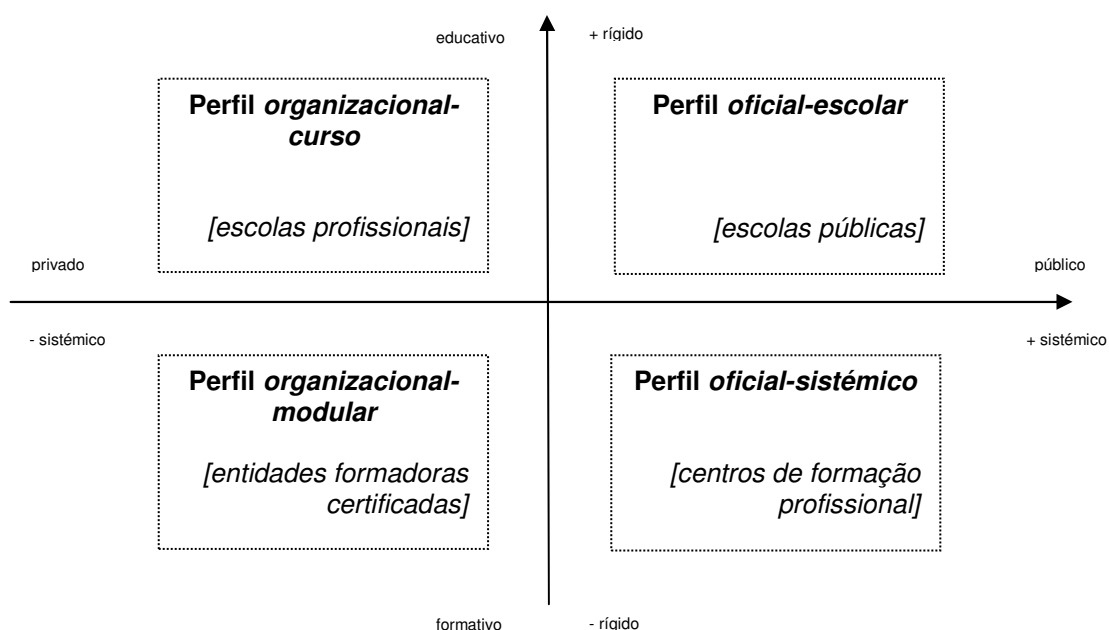
Perfil também semelhante, embora mais diversificado e equilibrado, encontra-se nas escolas profissionais. A predominância dos Cursos de Educação e Formação de Adultos é a modalidade de qualificação mais promovida por estas entidades (cerca de metade da oferta), reproduzindo assim o perfil do *modelo curso*, também associado à tipologia de oferta de dupla certificação em que estas escolas foram pioneiras e se especializaram – os cursos profissionais, dirigidos aos jovens que pretendem concluir o ensino secundário e obter uma certificação profissional.

Por último, o grupo dos outros operadores (entidades formadoras privadas) tem apostado essencialmente numa oferta de Formações Modulares certificadas (45,5%), na senda do que sempre foi o seu principal domínio de intervenção – a formação contínua de ativos. Ainda assim, a aposta muito significativa em cursos EFA parece indiciar uma mudança de perfil que convinha perceber se se trata efetivamente de uma opção pedagógica e de resposta à qualificação da população adulta, ou se foram essencialmente impulsionados pelo financiamento comunitário, bastante vantajoso neste período para as entidades formadoras privadas.

Esta análise das modalidades promovidas pelos operadores do Sistema Nacional de Qualificações permite tipificar quatro *perfis de oferta de modalidades de qualificação de adultos*, como se pode observar na Figura 4.1. Um primeiro perfil, designado por *oficial-escolar*, combina uma oferta mais rígida de modalidades de qualificação com a resposta exigida aos operadores de natureza pública, ou seja uma resposta mais confinada à estratégia sistémica em que se enquadram, embora apenas em parte. Este perfil associa-se predominantemente às escolas públicas. Num segundo perfil, o *oficial-sistémico*, mantém-se a forte implicação com as orientações estratégicas

e sistémicas das políticas públicas, embora apresente um perfil de oferta com menor rigidez. Trata-se de um perfil associado, particularmente, aos centros de formação profissional. No terceiro perfil encontram-se as escolas profissionais privadas, aliando uma oferta organizada de forma mais rígida com um caráter predominantemente enquadrado pela sua natureza organizacional – o que se designou como o perfil *organizacional-curso*. E, por fim, a oferta menos associada às regulações sistémicas e organizada de modo mais flexível surge nas entidades formadoras certificadas, traduzida num perfil *organizacional-modular*. Estes perfis de oferta evidenciam que os diferentes promotores foram capazes de integrar a lógica de diversificação preconizada pelo Sistema Nacional de Qualificações, mas por outro lado, fica demonstrado que a especialização institucional de cada um foi mantida.

**Figura 4.1. Perfis de oferta de modalidades de qualificação de adultos**



A rutura tão profunda do ponto de vista estrutural e programático que o Sistema Nacional de Qualificações e a Iniciativa Novas Oportunidades preconizaram não teve, contudo, um reflexo tão significativo como seria de esperar na alteração dos perfis de oferta em que os diferentes operadores se especializaram ao longo dos anos. As alterações verificadas ficaram ainda reféns das condições organizativas das entidades promotoras e da sua experiência e capacidade de inovação nesta área. Na verdade, as teorias que têm ensaiado explicações sobre o funcionamento das organizações, quer ao

nível dos modelos de gestão e comunicação organizacional quer ao nível das dimensões sociológicas em que se suportam, têm enfatizado a possibilidade do conceito de *identidade organizacional* (Bernoux, 1985; Gil, 1991; Freire, 1993, Ruão, 2001) incluir atributos que permitem compreender os projetos de mutabilidade dos sistemas de valores e dos de pertença, pese embora o próprio conceito tenha pressuposto, originalmente, estabilidade e permanência desses projetos, como elementos constituintes da própria identidade da organização. A construção de um “*eu*” *institucional* (Ruão, 2001: 5) que serve de suporte a uma imagem que se pretende claramente definida, quer interna quer externamente, não se altera facilmente nem em períodos de tempo muito curtos.

A possibilidade de mudança organizacional configura a existência de projetos ambíguos (Gioia, 1998), com maior flexibilidade e maleabilidade, conceptualizados como sendo de *instabilidade adaptativa* (Gioia, Schultz e Corley, 2000), os quais parecem mais difíceis de concretizar em organizações públicas cujo projeto é hierarquicamente definido e regulamentarmente enquadrado, como são os casos das escolas públicas e dos serviços públicos de emprego e formação. Pelo contrário, as entidades privadas poderão estar mais aptas a desenvolver esses projetos de mudança dada a sua maior flexibilidade em termos de gestão e organização.

Fatores exógenos como os planos de ação programáticos do tipo *Iniciativa Novas Oportunidades 2005-2010* ou mecanismos de financiamento canalizados para determinadas medidas podem impulsionar de forma decisiva a concretização de mudanças no perfil da oferta dirigida a adultos, como se viu, mas efetivamente o que surge da análise dos dados é que as entidades fazem ajustamentos (maiores ou menores) em função da sua natureza institucional, das suas características organizacionais e da oferta que habitualmente já disponibilizavam. Porém, para uma melhor compreensão do que constringe a definição da oferta de modalidades de qualificação de adultos conviria ainda analisar detalhadamente os efeitos que os mecanismos de análise e aprovação das candidaturas técnico-pedagógicas e financeiras (orientações técnicas, agentes intervenientes, qualidade das candidaturas apresentadas e respetivas pontuações atribuídas) têm sobre estes diferentes perfis. Para além das questões relacionadas com as identidades organizacionais na construção da oferta já aqui discutidas existirão certamente outros fatores que importaria em futuras investigações analisar, nomeadamente a forma como as identidades organizacionais, os estatutos e os papéis

sociais de cada um dos conjuntos de promotores são apropriados e interpretados pelos organismos da administração pública responsáveis pela regulação e gestão da rede de promotores e modalidades de educação-formação.

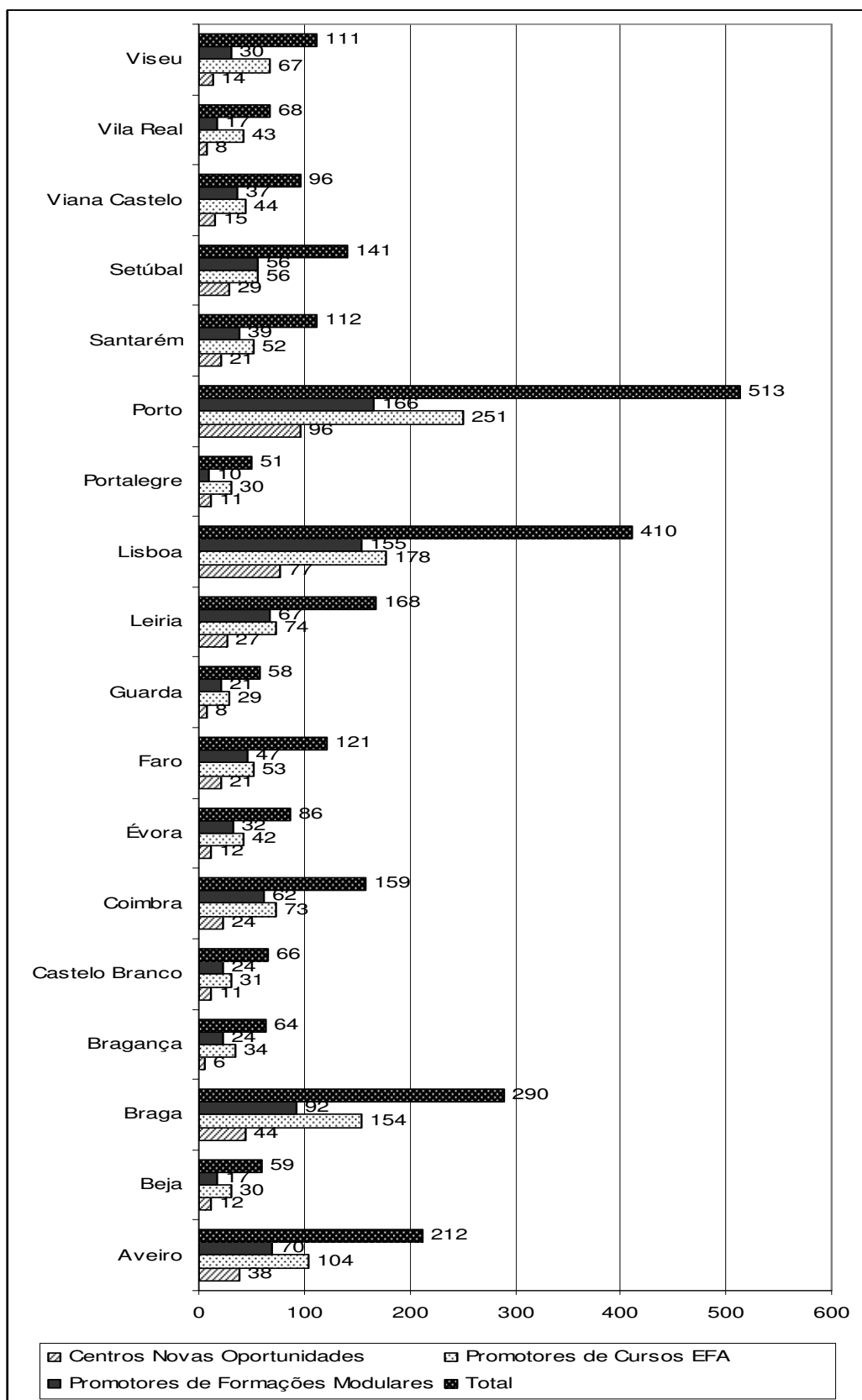
### *A profusão regional da qualificação de adultos em Portugal*

Aqui chegados, interessa agora caracterizar e analisar a distribuição regional das modalidades de qualificação promovidas no período 2005-2010, em Portugal. Existindo uma distribuição heterogénea do perfil de qualificações da população adulta pelo território nacional, refletida na concentração das populações mais qualificadas nas áreas urbanas e litorais, e apresentando as zonas rurais e interiores uma predominância de baixas qualificações associadas a populações mais envelhecidas e isoladas, importa compreender se a oferta de modalidades de qualificação de adultos, por um lado, correspondeu às necessidades da distribuição regional de qualificações, e por outro, conseguiu penetrar de forma significativa nas dinâmicas de construção de oferta educativa e formativa, em geral.

A distribuição do número de modalidades de qualificação promovidas por distrito (Gráfico 4.7) revela, em primeiro lugar, que são os distritos de maior dimensão, ou seja, Porto e Lisboa, seguidos por Braga e Aveiro, os locais onde se promoveu um maior número de ações/cursos de qualificação de adultos, incluindo a criação de Centros Novas Oportunidades. Constata-se, assim, numa primeira análise dos dados que a distribuição regional, em termos absolutos, tem uma relação de proporcionalidade direta com a distribuição da população residente. Como se sabe, Lisboa, Porto, Braga e Aveiro são dos distritos com maior densidade populacional em Portugal Continental. Setúbal é o único distrito onde a cobertura é relativamente reduzida face ao total de população residente. Pelo contrário são os distritos de Portalegre, Guarda e Beja, os que apresentam uma oferta mais reduzida de modalidades de qualificação de adultos, todos eles apresentando um total inferior a 60 ações/cursos/Centros no período em análise. Se, como referido atrás, são nos distritos do interior que, em termos relativos, existe maior proporção de pessoas que detém baixas qualificações, esta distribuição regional aparenta estar distorcida face às necessidades regionais.



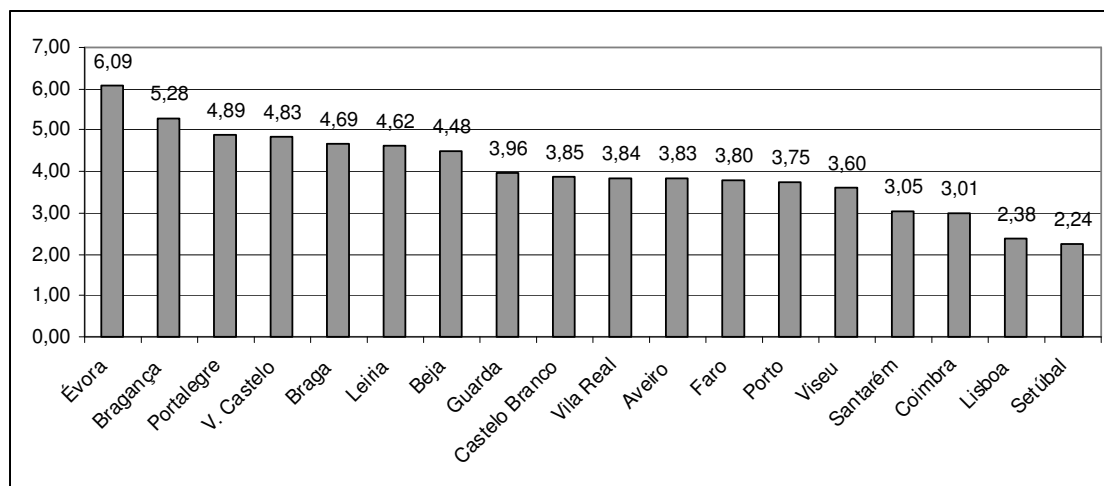
**Gráfico 4.7. Número de modalidades de qualificação de adultos, por distrito (2005-2010)**



Fonte: SIGO, Dados provisórios à data de 31 de dezembro de 2010.

Mas veja-se, efetivamente, se isso corresponde à realidade, quando se tem em conta a população com mais de 18 anos de idade, residente em cada um dos distritos. O gráfico 4.8. apresenta um índice de cobertura das modalidades de qualificação, tendo em conta a população residente em cada um dos distritos, por 10 mil habitantes.

**Gráfico 4.8. Índice de cobertura das modalidades de qualificação de adultos promovidas, por 10.000 habitantes, por distrito (2005-2010)**

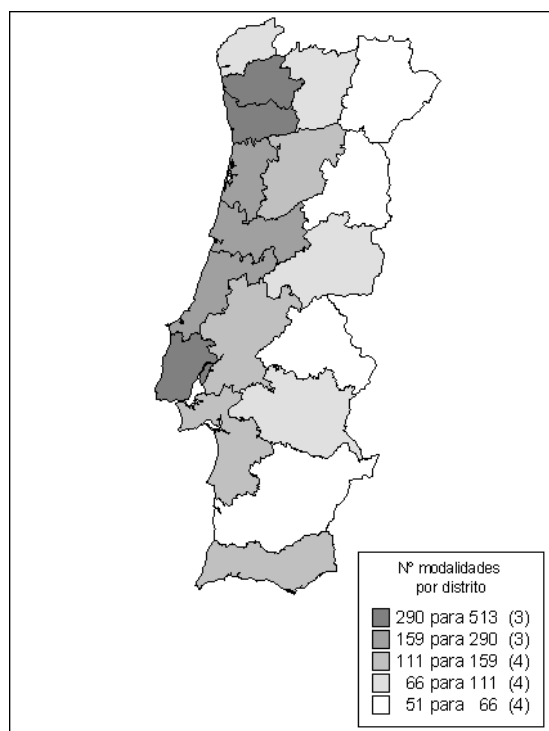


Fonte: SIGO, Dados provisórios à data de 31 de dezembro de 2010;  
Censos 2001 – Dados População Residente, Instituto Nacional de Estatística

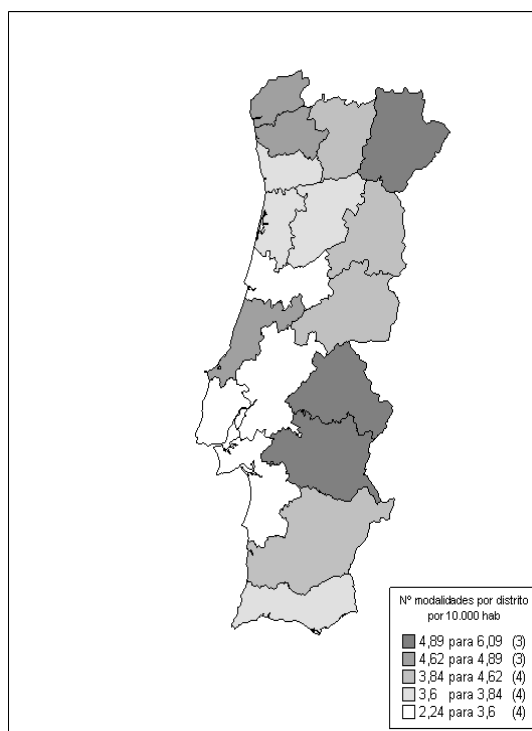
Apesar de Porto, Lisboa, Braga e Aveiro surgirem como os distritos onde um maior número de modalidades de qualificação foi promovido, no período entre 2005 e 2010, o que este índice de cobertura revela é que são distritos como Évora, Bragança, Portalegre e Viana do Castelo que ocupam os lugares onde a taxa de cobertura, por 10 mil habitantes, é mais elevada. Braga é o único dos quatro distritos em que se promovia maior número de modalidades de qualificação de adultos surgindo igualmente nos primeiros cinco distritos com índices mais elevados de cobertura. Contrariamente, os restantes distritos com maior número de modalidades promovidas (Porto, Lisboa e Aveiro) estão abaixo do índice médio de cobertura ( $X=4,01$ ), sendo Lisboa o distrito que tem uma taxa de cobertura mais fraca relativamente ao número total de habitantes com mais de 18 anos de idade.

Para uma leitura mais ilustrativa da distribuição das modalidades de qualificação com recurso à ponderação pela população residente, apresentam-se as Figuras 4.2. e 4.3:

**Figura 4.2. Distribuição das modalidades de qualificação por distrito**



**Figura 4.3. Distribuição das modalidades de qualificação por distrito, por 10.000 habitantes**



Analisando agora a distribuição regional das modalidades de qualificação de adultos promovidas por NUT III, e fazendo uma aproximação ainda mais fina às necessidades de qualificação identificadas a partir do indicador *População ativa residente sem ensino secundário completo*, registam-se na Tabela 4.2, resultados muito interessantes. De salientar, em primeiro lugar, o que o índice de penetração das modalidades de qualificação de adultos, por 10.000 habitantes, mostra. São as regiões Alentejo Central (15,12), Baixo Mondego (12,89) e Alto Trás-os-Montes (12,64) as que registam uma maior cobertura face à população ativa residente sem ensino secundário, sendo as duas do interior – a o Interior Norte e a do Alentejo - as que revelam uma maior cobertura face às necessidades identificadas, indiciando a possibilidade de estarem a contribuir mais para recuperação do conjunto de pessoas com baixas qualificações que aí residem. Já no que toca às regiões cujo grau de cobertura das modalidades de qualificação de adultos face à população ativa sem ensino secundário é menor, destaca-se a Península de Setúbal (tal

como o distrito de Setúbal já tinha sido identificado anteriormente como um dos locais com menor número de modalidades face à população residente) como aquela em que a taxa de cobertura é muito baixa (4,79 por 10.000 habitantes), seguida da Grande Lisboa (6,24) e da Lezíria do Tejo (6,37).

**Tabela 4.2. Distribuição do número de modalidades de qualificação e índice por 10.000 habitantes segundo a localização da entidade promotora, por NUT III (2005-2010)**

<b>NUT II</b>	<b>NUT III</b>	<b>População ativa NUT III sem ensino secundário</b>	<b>Nº de modalidades qual. adultos por NUT III</b>	<b>Índice nº modalidades por 10.000 hab</b>
Alentejo	Alentejo Central	59506	90	15,12
	Alentejo Litoral	36182	37	10,23
	Alto Alentejo	40718	50	12,28
	Baixo Alentejo	44642	52	11,65
Algarve	Algarve	139298	122	8,76
Centro	Baixo Mondego	106266	137	12,89
	Baixo Vouga	144406	120	8,31
	Beira Interior Norte	35425	41	11,57
	Beira Interior Sul	23861	29	12,15
	Cova da Beira	32173	30	9,32
	Dão-Lafões	93814	86	9,17
	Médio Tejo	72607	59	8,13
	Pinhal Interior Norte	47762	38	7,96
	Pinhal Interior Sul	13940	10	7,17
	Pinhal Litoral	92297	98	10,62
Serra da Estrela	16115	15	9,31	
Lisboa	Grande Lisboa	596007	372	6,24
	Lezíria do Tejo	87891	56	6,37
	Oeste	125527	92	7,33
	Península de Setúbal	240037	115	4,79
Norte	Alto Trás-os-Montes	64870	82	12,64
	Ave	220651	144	6,53
	Cávado	150355	156	10,38
	Douro	69038	70	10,14
	Entre Douro e Vouga	116061	75	6,46
	Grande Porto	439558	378	8,60
	Minho-Lima	81253	96	11,81
	Tâmega	223443	154	6,89
<b>Total</b>		<b>3413703</b>	<b>2804</b>	<b>8,21</b>

Fonte: SIGO, Dados provisórios à data de 31 de dezembro de 2010;  
Inquérito ao Emprego, 4º trimestre 2005, INE.

Esta distribuição regional parece indicar que nas zonas urbanas circundantes de Lisboa e na própria região da capital, existe uma fraca mobilização das entidades promotoras para desenvolverem modalidades de qualificação de adultos, tendo em conta

que é nestas que em maior número existem entidades que as podem promover. Nas regiões mais rurais, envelhecidas e predominantemente de baixas qualificações, a dinâmica de geração e disponibilização de modalidades de qualificação de adultos surgiu genericamente com alguma intensidade ao longo deste período (2005 a 2010).

A *territorialização* da educação e formação de adultos tem vindo a ser tópico de análise e investigação por parte de especialistas nesta área. Não sendo um tópico novo, importa discutir porque é que os padrões de emergência e disponibilização de modalidades de qualificação de adultos se revestem de maior ou menor intensidade consoante os territórios e as necessidades de qualificação aí detetadas e quais as lógicas de ação em que se basearam. Alberto Melo, como um dos investigadores pioneiros neste campo em Portugal salienta nas suas obras a importância da educação e formação de adultos para as dinâmicas de desenvolvimento local e regional, enquanto lógicas de ação integradas territorialmente, suportando uma perspetiva de desenvolvimento integrado e endógeno às comunidades. Também Augusto Santos Silva, em 1990, refletiu aprofundadamente sobre as relações entre os processos de educação de adultos e os processos de desenvolvimento social e económico, privilegiando a unidade *local* como território de intervenção mais adequado a este domínio (Silva, 1990).

Mais recentemente, Carmen Cavaco para entender as lógicas de ação de educação e formação de *adultos pouco escolarizados* presentes no território que analisou, postula a este respeito o seguinte:

*“O território diz respeito ao espaço geográfico onde as pessoas realizam as suas ações, ou seja, o território apoia-se no espaço mas não é o espaço. O território é uma produção a partir do espaço, essa produção, por causa de todas as relações que envolve, inscreve-se num campo de poder. Esta perspetiva de território assume a importância das relações de poder que se estabelecem na concretização das ações e o caráter político associado ao território. Deste modo, só se pode compreender a complexidade inerente ao território se tivermos em conta uma visão integral do mesmo, o que implica entender o território enquanto espaço político, económico, social, cultural e simbólico”*

(Cavaco, 2009: 321)

Sendo a dimensão das baixas qualificações tão elevada em Portugal, e com incidência particular nalgumas das regiões do país, interessaria sobremaneira estudar a diversidade das dinâmicas locais associadas ao desenvolvimento de modalidades de

qualificação dirigidas a adultos. Da experiência que retirei ao longo dos anos em que acompanhei a intervenção, posso confirmar a emergência e existência de redes de cooperação muito mais densas em regiões do interior, rurais e menos desenvolvidas economicamente cuja preocupação central passava pela qualificação dos adultos enquanto componente de uma estratégia mais abrangente de requalificação do tecido social e económico, em detrimento das zonas mais urbanas, cuja malha social é muito mais complexa e multidimensional, e os problemas a enfrentar são também eles muito mais diversos. Estes resultados parecem evidenciar uma tendência no mesmo sentido, particularmente no que à região da Grande Lisboa diz respeito.

Revestindo-se de tamanha importância para o desenvolvimento das políticas públicas, a dimensão do território está cada vez mais presente nos diferentes níveis de decisão (europeu, nacional, internacional e local), aparentando um enorme consenso na sua mobilização e referenciação como contexto para a intervenção das medidas de política. Contudo, convém aqui recordar que tal como afirmam Canário e Santos (2002: 10) poderá estar-se perante um *aparente consenso* sobre a pertinência destes princípios de intervenção que oculta “*visões e práticas muito diversas e até de sentido contraditório*”.

Está-se assim, segundo as palavras de Charlot, neste domínio e no período em análise, perante um fenómeno de “*territorialização das políticas educativas*” que “*muito embora tenda a ser apresentada como um exemplo do ressurgimento do local, trata-se mais do efeito de uma política nacional do que uma conquista do local*” (Charlot, 1994: 27). A promoção dos cursos EFA, de formações modulares, e a criação de Centros Novas Oportunidades numa lógica de proximidade às populações que delas poderiam beneficiar foi uma das marcas da intervenção neste período. As diferentes regiões tiveram uma organização da oferta de modo diferenciado, mas de forte intensidade em geral, como resultado do quadro de políticas públicas desenhado.

Salientando os principais resultados obtido com a análise das dinâmicas de *oferta* de qualificação de adultos podem sintetizar-se os seguintes:

- a) O número de promotores de qualificação de adultos no país, aumentou significativamente no período de 2005 a 2010, verificando-se uma taxa de crescimento de cerca de 800%, tendo as escolas públicas e as entidades

formadoras privadas registado a maior evolução em termos absolutos, respetivamente de 9 para 839, e de 229 para 1046;

- b) Os promotores da qualificação de adultos cobriram todos os tipos institucionais possíveis de entidades e de modalidades de qualificação, a partir da rede de operadores e das modalidades instituídas pelo Sistema Nacional de Qualificações, mas fizeram-no de modo diferenciado e mantendo os seus perfis de oferta identitários, garantindo uma oferta diversificada, mas sem conseguir uma clara atuação em redes de cooperação;
- c) A expansão das modalidades de qualificação face à cobertura do território nacional não tem paralelo na história recente (2810 modalidades de qualificação promovidas entre 2005 e 2010), tendo sido obtido um índice de cobertura médio de, aproximadamente, 8 modalidades por cada 10.000 habitantes sem ensino secundário completo, neste período;
- d) A cobertura do território pelas modalidades de qualificação de adultos fez-se tendo em conta as necessidades de qualificação identificadas territorialmente (maior concentração de oferta nas zonas do interior, mais envelhecidas e de baixas qualificações; em contraponto, maior rarefação nas zonas metropolitanas, nomeadamente na Grande Lisboa);

Poderá, pois, afirmar-se que se tratou de um período essencialmente expansionista do campo da educação e formação de adultos, com características e dinâmicas únicas relativamente aos períodos anteriores, as quais podem ser traduzidas na dimensão e escala da resposta, na diversificação da oferta de modalidades, na proximidade às populações beneficiárias, e na tentativa de construção de redes de promotores territorialmente delimitadas.

Todas estas dinâmicas mesmo sendo consideradas apenas como efeito das políticas nacionais enquadradas na Iniciativa Novas Oportunidades, e em particular o seu Eixo dedicado à população adulta, com um forte pendor programático e circunscrito temporalmente, teve sem dúvida o mérito de criar oportunidades de qualificação a um conjunto muito significativo de indivíduos detentores de baixas qualificações, os quais de outro modo, continuariam afastados dos universos de transmissão de saberes e aquisição de

competências, como são os contextos da qualificação de adultos. É sobre essas pessoas que a análise se debruçará daqui para a frente. Compreender quem são os destinatários das modalidades desenvolvidas, do ponto de vista sociológico, ajudará certamente a refletir sobre a pertinência e relevância das políticas públicas de qualificação de adultos e dos atores institucionais nelas envolvidos.

#### **4.2. A dinâmica da procura de qualificação de adultos**

Nesta parte do capítulo pretende-se caracterizar as dinâmicas sociais da procura de modalidades de qualificação de adultos. Para tal, elegeu-se como unidade de análise, a rede de Centros Novas Oportunidades<sup>72</sup> em funcionamento no período de 2007 a 2010, em Portugal Continental. A delimitação do objeto de análise a este conjunto de operadores fica a dever-se, por um lado, ao facto dos Centros Novas Oportunidades se terem constituído a partir de 2007, precisamente, como *portas de entrada* para o Sistema Nacional de Qualificações, e por outro lado, por se poder utilizar uma base de dados de formandos que corresponde ao universo de pessoas que, por esta via, entraram em contacto com a Iniciativa Novas Oportunidades e respetivas modalidades de qualificação (processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, cursos de educação e formação de adultos, formações modulares certificadas, entre outras).

Como se descreveu nos capítulos anteriores, a Iniciativa Novas Oportunidades deu um novo impulso às políticas de educação e formação de adultos, tendo na sua base uma rede de unidades que, em simultâneo, aconselha e orienta adultos para percursos de qualificação ajustados às necessidades individuais dos candidatos e desenvolve um dos mais inovadores processos de ensino-aprendizagem construído nos últimos 50 anos, no campo da educação e formação – os processos de validação de aprendizagens não-formais e informais. Em Portugal, tal como se viu, o dispositivo de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas ao longo da vida, através de processos não-formais e informais, iniciou-se em 2000, no contexto da Estratégia de Lisboa e numa rede muito reduzida de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

---

<sup>72</sup> Consultar a respeito de um microestudo realizado num Centro Novas Oportunidades (Freire, 2009) ou de uma investigação realizada na região do Alentejo (Nico, 2011).



Foram necessários dez anos para que Portugal surgisse no último inventário europeu sobre esta temática (Cedefop, 2011) na mais elevada classificação de desenvolvimento dos sistemas de validação e certificação de competências, ao lado de países como a Finlândia, a Suécia, a França e a Holanda, pioneiros na construção deste tipo de processos de ensino-aprendizagem dirigidos a adultos com baixas qualificações. Para além desta classificação e reconhecimento europeus neste domínio, Portugal conseguiu instituir um sistema que alcançou uma amplitude e resultados incomparáveis com nenhum outro Estado-membro. Será sobre o mais de 1 milhão de beneficiários<sup>73</sup> deste sistema que esta parte do capítulo se debruçará.

É neste enquadramento que se tem de analisar a dinâmica de *procura* de modalidades de qualificação de adultos, nomeadamente no que se refere à sua evolução entre 2007 e 2010, anos em que se inicia com forte expressão a intervenção no contexto da Iniciativa Novas Oportunidades, enquadrada pelo Sistema Nacional de Qualificações. Para tal iniciar-se-á a análise descritiva de um conjunto de variáveis de caracterização social dos indivíduos que se inscreveram na rede nacional de Centros Novas Oportunidades neste período. Analisar-se-ão 1.086.639 registos individuais que constavam, à data de 31 de dezembro de 2010, do sistema de informação que os Centros Novas Oportunidades obrigatoriamente têm de utilizar para gestão dos processos de qualificação de adultos – o SIGO.

#### *Os formandos adultos: agentes em transformação*

Se como se viu, a expansão dos promotores e modalidades de qualificação de adultos no período 2005 a 2010 foi muito expressiva, interessa agora analisar se a expansão da *oferta* foi efetivamente acompanhada por igual adesão do lado da *procura*. Na verdade, muitas vezes, as políticas públicas na área da educação e formação de adultos, embora programadas com objetivos muito ambiciosos, acabaram por redundar em profundos fracassos devido à fraca adesão da população às propostas que encerravam. Terá

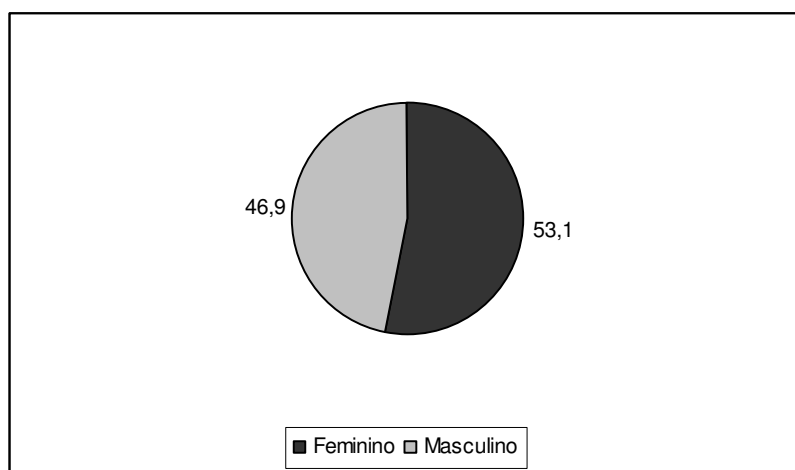
---

<sup>73</sup> Ver a este respeito a publicação organizada pela Agência Nacional para a Qualificação, I.P. intitulada *1 Milhão de Novas Oportunidades* (Castro e Silva, 2009), no qual se retratam casos de formandos que concluíram percursos de qualificação integrados na Iniciativa Novas Oportunidades.

sido também assim com a intervenção no contexto da Iniciativa Novas Oportunidades? Existiu efetivamente uma mudança traduzida na adesão de um número elevado de cidadãos que procuravam elevar as suas qualificações escolares e profissionais? Quais as suas principais características?

A distribuição dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades entre 2007 e 2010, segundo o sexo, mostra que há uma ligeira diferença entre homens e mulheres, com uma maior proporção destas últimas (53,1% *versus* 46,9%).

**Gráfico 4.9. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o sexo (2007-2010)**



Fonte: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 31 de dezembro de 2010. (N=1086639)

Este quase equilíbrio entre homens e mulheres no que toca à sua mobilização para iniciarem percursos de qualificação na vida adulta é de salientar, já que como se sabe, as mulheres portuguesas das camadas mais envelhecidas apresentam níveis de escolaridade inferiores aos dos homens, situação que se altera consideravelmente à medida que se recua nas idades, devido à impressionante rapidez e expressividade da escolarização das mulheres nas faixas etárias mais novas, nos anos mais recentes. Porém, quando se analisa a distribuição das mulheres e homens inscritos, tendo em conta as suas idades, verifica-se na tabela seguinte um padrão claro de recrutamento entre os homens mais novos (dos 18-24 anos) e nos com mais de 65 anos de idades, enquanto as mulheres estão mais representadas nos escalões etários dos 35 aos 49 e dos 50 aos 64 anos. Curiosamente, no escalão dos 25

aos 34 anos há uma distribuição equitativa de homens e mulheres que se inscreveram nos Centros Novas Oportunidades.

**Tabela 4.3. Sexo dos indivíduos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a idade (2007-2010)**

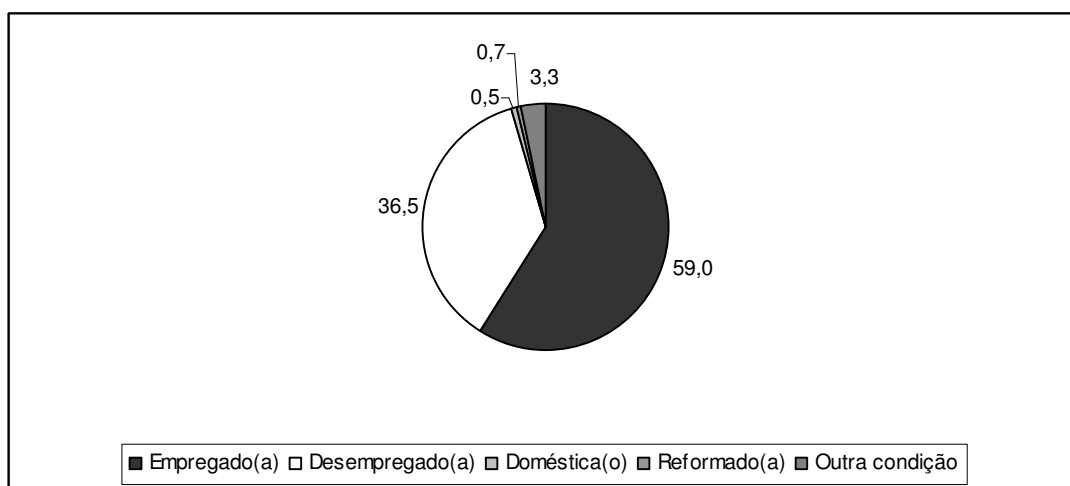
<b>Sexo</b>	<b>Feminino</b>	<b>Masculino</b>	<b>Total</b>
<b>Escalões etários</b>			
18-24 anos	45,8	<b>54,2</b>	100,0
25-34 anos	50,0	50,0	100,0
35-49 anos	<b>56,4</b>	43,6	100,0
50-64 anos	<b>56,7</b>	43,3	100,0
65 e mais anos	45,2	<b>54,8</b>	100,0

Já no que se refere à escolaridade detida no momento da inscrição, o único facto relevante a destacar prende-se com uma maior proporção de homens (53,5%) entre os que detêm o 3º ciclo do ensino básico incompleto. Nos restantes níveis de escolaridade, a distribuição é semelhante à que se encontra para o universo dos inscritos, sempre com maior proporção de mulheres inscritas face aos homens. Ainda em relação às diferenças entre homens e mulheres, destaca-se o facto dos homens se inscreverem significativamente mais (61,6%) para percursos de qualificação que conduzirão à obtenção de uma dupla certificação (escolar e profissional) do que as mulheres (38,4%). No conjunto dos que se inscreveram para percursos de certificação exclusivamente profissionais ou escolares, mantém-se a predominância das mulheres, com respetivamente, 55% e 53,1%.

Olhando agora para a condição perante o trabalho indicada à data da inscrição, os dados recolhidos permitem observar uma maior proporção de indivíduos empregados em comparação com os que se encontram em situação de desemprego ou noutras condições perante o trabalho – quase dois terços dos inscritos declaram-se empregados (59%) contra um pouco mais de um terço em situação de desemprego (36,5%). A situação aqui descrita é muito curiosa dado que se poderia tender a considerar que a Iniciativa Novas Oportunidades se constituía mais apelativa para a população desempregada, ideia que é

contrariada pelos dados apresentados. São as pessoas com emprego que consideraram mais atrativo inscrever-se num Centro Novas Oportunidades.

**Gráfico 4.10. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a condição perante o trabalho (2007-2010)**



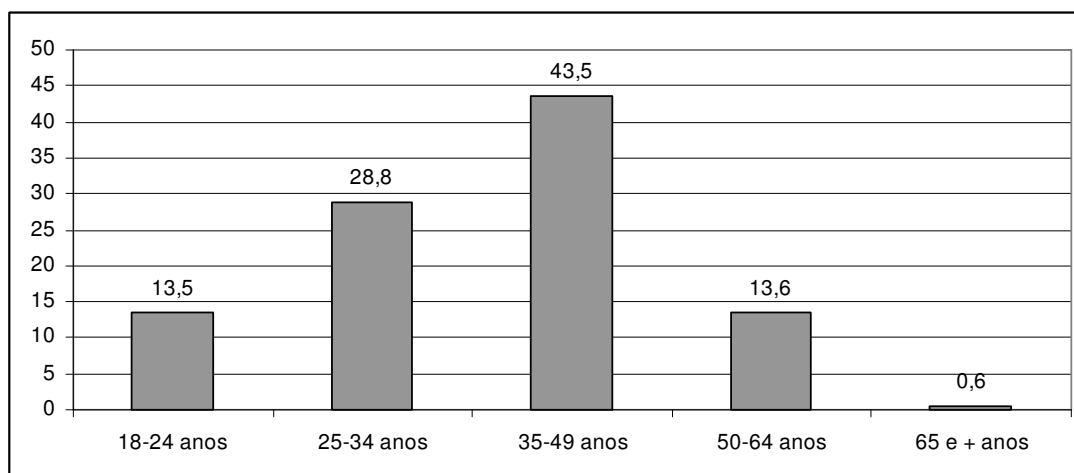
Fonte: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 31 de dezembro de 2010. (N=1086639)

Mais uma vez registam-se diferenças no que se refere à distribuição dos homens e mulheres inscritos face à sua condição perante o trabalho. Enquanto os empregados inscritos são maioritariamente homens (52,6%), as mulheres, em contraste, surgem maioritariamente associadas a categorias de inatividade, como domésticas, por exemplo; ou encontrando-se maioritariamente na situação de desemprego (61,5%) quando comparadas com a proporção de homens na mesma situação (38,5%). Analisando a mesma variável, ventilada pelos escalões etários das pessoas inscritas, a distribuição mostra, como seria de esperar, por um lado, que à medida que se avança na idade, encontram-se mais pessoas em situação de inatividade (domésticas, reformado(a)s, entre outras situações), mas por outro, inesperadamente, é entre os mais jovens que maior proporção de desempregados surge. Se a esta análise se adicionar a análise por escolaridade atingida, pode concluir-se que há uma relação diretamente proporcional entre mais escolaridade e a possibilidade de inserção profissional (essencialmente a partir do 3<sup>a</sup> ciclo do ensino básico completo, como constituindo um mínimo abaixo do qual é muito difícil a obtenção de um emprego), remetendo para a as situações de inatividade e desemprego, os menos

escolarizados. Interessará pois perceber se esta relação indicia a tendência analisada noutros contextos a propósito da relação entre desemprego, idade e escolaridade, que tem vindo a constatar uma maior dificuldade de inserção profissional entre os menos qualificados, e também, os mais jovens que ainda não possuem qualquer experiência profissional.

Relativamente à idade das pessoas que se inscreveram nos Centros Novas Oportunidades, no período em análise, salienta-se com maior destaque o grupo das pessoas com idades entre os 35 e os 49 anos (em plena idade adulta), seguidos do grupo dos 25 aos 34 anos (28,8%).

**Gráfico 4.11. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a idade (2007-2010)**



Fonte: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 31 de dezembro de 2010. (N=1086639)

Ao comparar esta distribuição com a existente na população residente pode concluir-se que é precisamente nestes grupos de idades que se está a recrutar mais pessoas para o desenvolvimento de percursos de qualificação. Como exemplo, enquanto no escalão dos 25 aos 34 anos, estão 20,4% de portugueses, é 28,8% a proporção entre os que se inscreveram em percursos de qualificação. O mesmo acontece, ainda com maior expressão, entre os que têm entre 35 e 49 anos (34,4% na população residente contra 43,5% no grupo dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades). Pelo contrário, é no grupo dos mais velhos (mais de 50 a 64 anos) que a tendência se inverte. A proporção de 13,6% nos que se inscreveram num Centro Novas Oportunidades contrasta com a percentagem de 31,5% na

população portuguesa. Esta tendência ficará com certeza a dever-se ao facto de ser neste grupo populacional que se encontram menores motivações para voltar a estudar, face aos outros grupos analisados. No grupo dos 18-24 anos a proporção é praticamente idêntica (13,5% no grupo dos inscritos relativamente a 13,7% na população portuguesa).

A relação entre a idade dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades e a escolaridade detida no momento da inscrição evidencia uma interessante e já confirmada noutros estudos – quanto mais jovens, mais escolarizados; quanto mais velhos, menos escolaridade detida. Esta relação resulta claramente de um esforço intenso de investimento na educação dos mais jovens, em todos os países desenvolvidos. Mesmo assim, Portugal quando comparado com outros países da OCDE ou da União Europeia<sup>74</sup> evidencia um conjunto de indicadores muito negativos sobre a escolarização da população jovem, como seja, a alta taxa de retenção e insucesso escolar nos níveis obrigatórios de escolaridade, e uma elevadíssima taxa de abandono escolar precoce no nível secundário de educação.

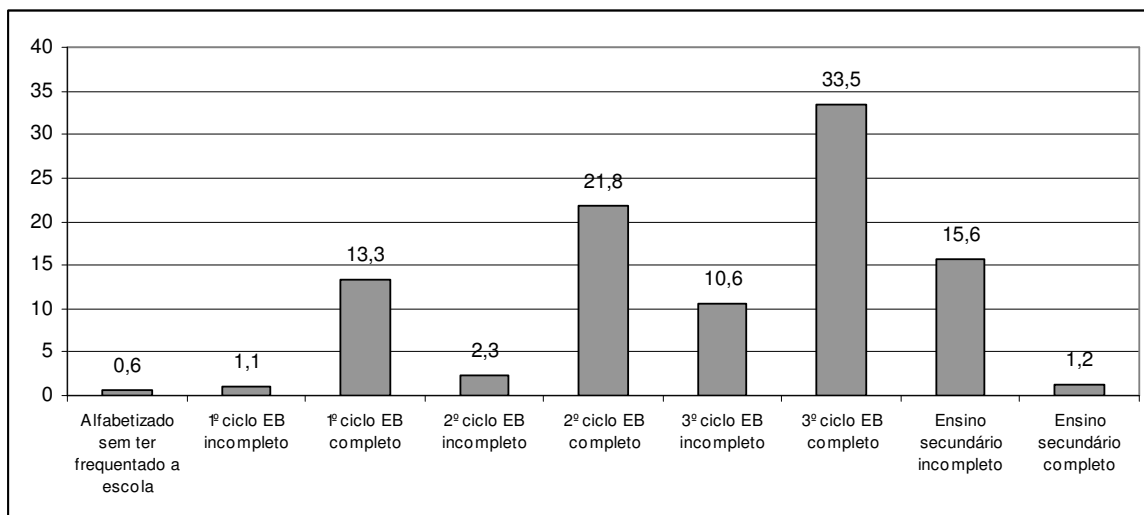
Esta é, aliás, uma das variáveis-chave para compreender a *procura* que se desencadeou no contexto do Sistema Nacional de Qualificações. Ao analisar-se o nível de escolaridade atingido pelos indivíduos que decidiram inscrever-se num Centro Novas Oportunidades (Gráfico 4.12) pode concluir-se que a maior procura se desencadeia nos grupos de pessoas que já tinham um nível de escolaridade completo no ensino básico, seja ele o 1º, o 2º ou o 3º ciclo. Já no que toca ao ensino secundário, o recrutamento de novos inscritos faz-se essencialmente a partir do grupo de pessoas que não tinham completado o ensino secundário. Esta é, sem dúvida, uma das dinâmicas mais relevantes da *procura* de qualificações na idade adulta, parecendo evidenciar que quanto maior a formalização atingida de um determinado nível de escolaridade, maior o desejo de se conquistar um novo patamar. A possibilidade de concretização desse salto qualitativo do ponto de vista das aprendizagens a realizar e a certificar é uma das mais-valias dos projetos de qualificação integrados no Sistema Nacional de Qualificações, dado que todas as opções de qualificação, através das diferentes modalidades existentes, permitem a formalização das competências certificadas e conferem níveis de escolaridade e/ou níveis de qualificação. Embora se tratem nalguns casos de processos de qualificação, cujas metodologias são

---

<sup>74</sup> Consultar a este propósito, a tese de doutoramento de Susana da Cruz Martins (2010), intitulada *Educar (n) a Europa: Contextos, Recursos e Percursos de escolarização*.

muitas vezes consideradas como fazendo parte do que se categoriza como processos de ensino-aprendizagem não-formais ou informais, os resultados passaram a ser sempre formalizados, enquanto níveis de qualificação atingidos.

**Gráfico 4.12. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o nível de escolaridade atingido (2007-2010)**



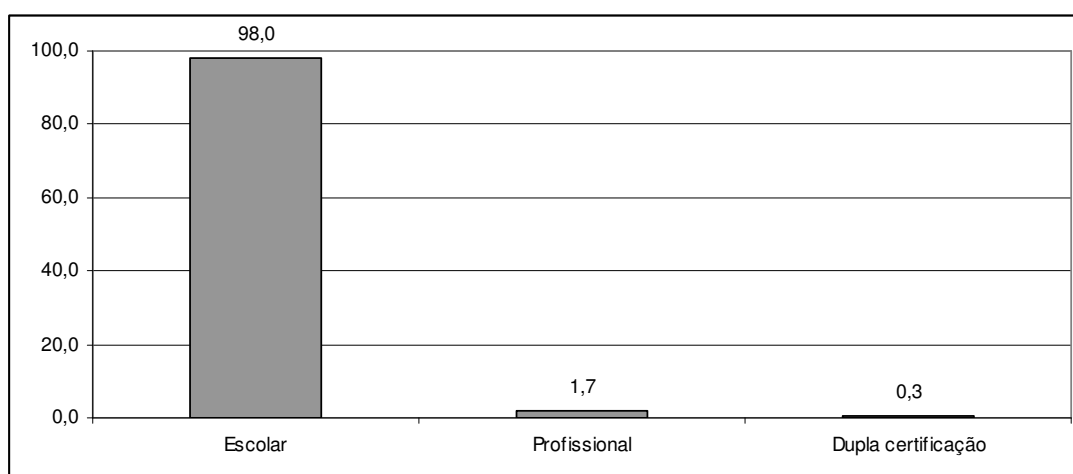
Fonte: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 31 de dezembro de 2010. (N=1086639)

Um outro dado significativo que se retira da leitura do gráfico anterior é o que se traduz no crescente envolvimento de adultos em projetos de qualificação à medida que aumenta o nível de escolaridade atingido. Mais uma vez, e tal como aconteceu com a variável condição perante o trabalho, embora se trate indiscutivelmente de uma população a abranger posicionada nos níveis mais baixos da escala social, o que estes resultados parecem evidenciar é que a Iniciativa Novas Oportunidades se constituiu mais atrativa para os grupos sociais com relativa estabilidade nas suas condições sociais. Se forem considerados os valores de distribuição dos níveis de escolaridade atingidos na população adulta residente em Portugal, em 2001, pode concluir-se que os grupos onde o recrutamento para percursos de qualificação foi mais intenso são os que frequentaram ou concluíram os 2º ou 3º ciclos do ensino básico, com diferenças na ordem dos 5 pontos percentuais para os primeiros e de quase 30 pontos para os segundos. Inversamente foi no grupo dos que detêm apenas a frequência ou conclusão do 1º ciclo que os valores de

recrutamento são significativamente reduzidos – os 47,2% na população portuguesa com o 1º ciclo contrastam com a proporção de 14,4% de indivíduos inscritos com o mesmo de nível de escolaridade atingido.

Uma das mais inovadoras e principais características da intervenção no contexto da Iniciativa Novas Oportunidades e do Sistema Nacional de Qualificações prendeu-se com a importância e a relevância atribuídas aos percursos de dupla certificação, quer os que se dirigem especialmente a jovens quer os dirigidos a adultos. A sua concretização no contexto das modalidades de qualificação de adultos reveste-se, porém, de dinâmicas específicas que interessa analisar.

**Gráfico 4.13. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o tipo de certificação pretendido (2007-2010)**



Fonte: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 31 de dezembro de 2010. (N=1086639)

O gráfico 4.13 pretende retratar essas dinâmicas. A primeira constatação é a de que uma esmagadora maioria dos inscritos (98%) pretende realizar um percurso de qualificação que conduza a uma certificação escolar. Terminar o 9º ou o 12º ano é, assim, a principal motivação da inscrição num Centro Novas Oportunidades. Já a inscrição para um percurso de qualificação que confira apenas certificação profissional é residual (1,7%) e a dupla certificação é praticamente nula (0,3%).

Estas opções tiveram também condicionantes extrínsecas que importa descrever. As condições de operacionalização dos percursos de certificação escolar de nível básico e secundário (via RVCC) começaram a ser definidas em 2000, sofreram fortes alterações em



2007 e ficaram estabilizadas em março de 2008; já no que respeita aos percursos de RVCC profissional, a dinâmica de conceção dos referenciais de competências profissionais, e a respetiva definição e operacionalização de uma metodologia própria sofreram vários constrangimentos tendo impedido uma expansão da oferta deste tipo de percursos com dimensão semelhante aos que conduzem à certificação escolar. Há, no entanto, a acrescentar um dado importante: uma parte significativa dos inscritos acabou por ser encaminhados para percursos de qualificação baseados em Cursos EFA de dupla certificação que aqui não estão identificados. Mais adiante, ao analisarem-se os encaminhamentos realizados nos Centros Novas Oportunidades retomar-se-á esta questão.

No entanto, e detendo-nos ainda na caracterização da *procura* por via de qualificação, tendo em conta a sua evolução anual (Tabela 4.4), poderá afirmar-se que os anos de 2007 e 2008 foram quase exclusivamente anos em que a *procura* se fez pelas certificações escolares (de nível básico e secundário de educação), tendo sofrido uma diversificação em 2009 e 2010, concentrando-se também na possibilidade de dupla certificação ou certificação profissional apenas.

**Tabela 4.4. Indivíduos inscritos nos Centros Novas Oportunidades por via de qualificação, segundo o ano de inscrição (2007-2010)**

<b>Via</b>	<b>Ano</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total</b>
Dupla certificação (n= 3731)		4,4	8,6	<b>43,9</b>	<b>43,1</b>	100,0
Escolar (n= 1064466)		<b>26,4</b>	<b>26,4</b>	25,4	21,8	100,0
Profissional (n= 18442)		4,4	11,3	<b>32,3</b>	<b>52,0</b>	100,0
Total		25,9	26,1	25,5	22,4	100,0

O crescimento destas duas opções foi muito significativo nos últimos dois anos, mostrando uma tendência de reconfiguração da procura de qualificações muito interessante. Para além de se aproximar da proposta programática da dupla certificação, a população adulta assumiu, num primeiro momento, a importância da certificação escolar (o

que mais se destacava como efeito das baixas qualificações) para num segundo momento e, de modo progressivo, mudar os seus objetivos de certificação.

Ainda a este propósito interessará revelar que a dupla certificação ou a certificação exclusivamente profissional é essencialmente opção para os indivíduos com idades compreendidas entre os 35 e os 49 anos, enquanto os mais jovens se centram na certificação escolar como objetivo para a inscrição num Centro Novas Oportunidades. Interessará também, cruzando esta variável com a condição perante o trabalho, mostrar que são os indivíduos que se encontram em situação de desemprego os que mais optam pela certificação escolar, em contraponto com os empregados que proporcionalmente apresentam uma maior procura pela dupla certificação ou pela exclusivamente profissional. E interessará ainda salientar que no conjunto dos que se inscrevem para um percurso de qualificação de dupla certificação ou certificação profissional, o nível de qualificação pretendido é predominantemente o nível 2 de qualificação, a que se associa o 9º ano de escolaridade, indiciando o perfil de baixa qualificação em que assenta o tecido produtivo nacional.

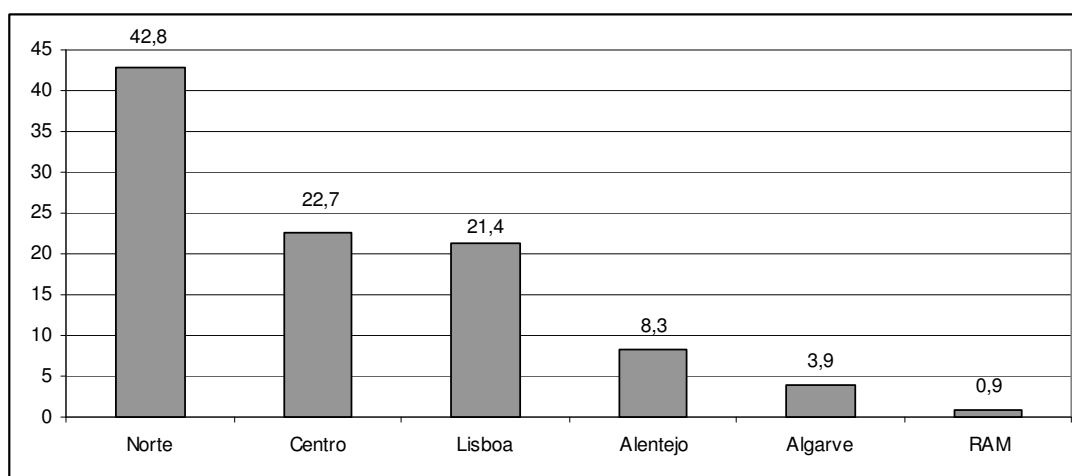
Convém a este respeito indicar que a certificação escolar, no quadro do Sistema Nacional de Qualificações é condição para a dupla certificação; ou seja, se um indivíduo não detiver o 9º ou o 12º ano completo não lhe poderá ser conferido um nível 2 ou 4 de qualificação, contudo, a dupla certificação pode ser obtida em simultâneo, ou depois de obtida a certificação escolar. Esta explicação adicional pode contribuir para compreender a relação entre a procura pela certificação escolar e a situação de desemprego.

Por um lado, a obtenção de um nível de escolaridade mais elevado pode ser visto como uma condição mais vantajosa perante a procura de emprego no mercado de trabalho, especialmente, como vimos, para quem detém qualificações inferiores ao 3º ciclo do ensino básico (escolaridade obrigatória até 2009 em Portugal), mas por outro lado, a escolha pela certificação escolar pode ser também vista como fazendo parte de um percurso, no qual a qualificação de base (escolar) é a pedra fundamental em que assenta a restante estrutura de qualificações. Este poderá ser um outro tópico a explorar em futuras investigações sobre a configuração do Sistema Nacional de Qualificações.

Quando analisadas as inscrições registadas segundo a região NUT I, pode observar-se uma distribuição diretamente proporcional ao número de Centros Novas Oportunidades

em funcionamento em cada uma delas, mas não em relação à população residente. Este facto poderá evidenciar que a aposta de construção de uma rede de proximidade resultou na angariação de um maior número de indivíduos para a qualificação. Pode ser interessante, desde já, colocar a seguinte questão: seria possível ter existido semelhante dinâmica de adesão sem uma rede de unidades como a que foi construída a partir de 2007?

**Gráfico 4.14. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a região NUT I (2007-2010)**



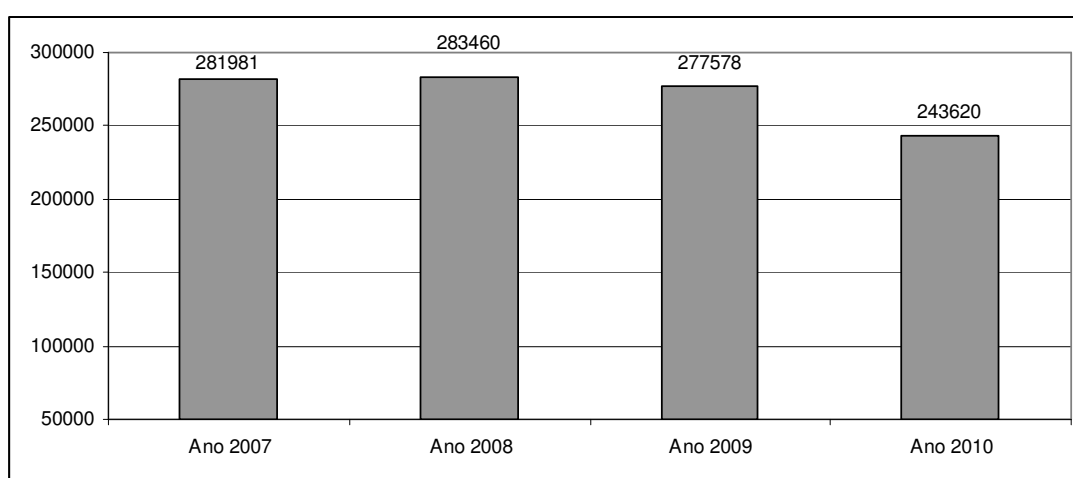
Fonte: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 31 de dezembro de 2010. (N=1086639)

Mas ainda antes de se conseguir responder categoricamente a esta questão, destacam-se algumas das principais características associadas à *procura* de qualificação na idade adulta, em cada uma das regiões. A distribuição da idade dos inscritos por região mostra que no Algarve, Alentejo e Madeira há um perfil mais jovem de inscritos, enquanto nas regiões Centro e Lisboa se concentram as inscrições com maior relevância nos grupos dos 35 aos 49 e dos 50 aos 64 anos de idade, respetivamente. A região Norte apresenta uma distribuição semelhante à da média nacional, em todos os escalões etários. Quanto à escolaridade, a maior predominância de baixas qualificações regista-se mais no Alentejo e região Norte, enquanto em Lisboa, Algarve e região Centro o perfil da *procura* mostra uma maior presença de indivíduos com frequência do ensino secundário, e ao mesmo tempo, mais empregados. Os inscritos em situação de desemprego têm uma maior expressão na região Norte do país. Estes factos terão algo a contribuir para a explicação dos objetivos de certificação associados à inscrição nos Centros Novas Oportunidades das regiões Alentejo

e Norte. Curiosamente é nestas regiões em que a inscrição para a certificação escolar é mais predominante. Já no Algarve, em Lisboa e região Centro surgem as maiores proporções para as inscrições cujo objetivo é a dupla certificação ou a certificação exclusivamente profissional.

Por fim, a distribuição dos inscritos ao longo dos quatro anos em análise evidencia uma dimensão anual de procura muito impressionante.

**Gráfico 4.15. Inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o ano de inscrição (2007-2010)**



Fonte: Agência Nacional para a Qualificação I.P., 31 de dezembro de 2010. (N=1086639)

Em termos médios, o volume de inscrições situou-se sempre acima das 20 mil/mês. A média mais elevada registou-se em 2008 – ano *de velocidade cruzeiro* da Iniciativa Novas Oportunidades e de arranque do financiamento no quadro do POPH – situando-se acima dos 23.600 indivíduos inscritos, em cada mês. O ligeiro decréscimo verificado entre 2008 e 2010, em nada compromete a dimensão histórica da adesão das pessoas a esta Iniciativa (Carneiro *et al*, 2011), tendo alcançado num período de quatro anos, mais de um milhão de pessoas inscritas, como já referido.

Em suma, os resultados obtidos sobre a caracterização da *procura* da qualificação de adultos através dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

- A *procura* de qualificação de adultos caracteriza-se por ser mais feminina do que masculina quando se analisam os dados agregados, mas ao se cruzar com outras variáveis, os homens são predominantes entre os mais novos (18-24 anos) e os mais velhos (mais de 65 anos), sendo as mulheres em maior número nas camadas da idade adulta (entre os 35 e os 64 anos), e maioritariamente pertencentes à população inativa;
- Os inscritos nos Centros Novas Oportunidades, no período 2007-2010, estão mais empregados do que em situação de desemprego quando considerado o universo total de inscritos; contudo, as distinções são claras no que se refere à existência de mais mulheres desempregadas;
- Ocorreu um maior recrutamento de inscritos junto da população em idade ativa face à população residente em Portugal e um menor recrutamento junto dos indivíduos mais velhos e com baixas qualificações face ao total da população;
- A inscrição num Centro Novas Oportunidades é efetuada em maior proporção por quem já tinha concluído previamente um determinado nível de escolaridade, fazendo antever que a formalização das qualificações e dos conhecimentos através dos sistemas de educação e formação constitui-se como fator mobilizador para mais formalização e novas aquisições de conhecimento; a relação encontrada entre níveis de escolaridade atingidos e a inscrição para novos percursos de qualificação na idade adulta é de proporcionalidade direta entre elas – quanto mais elevado o nível de escolaridade atingido mais pessoas se inscrevem para novos percursos de qualificação na idade adulta;
- A procura pela certificação escolar é esmagadora, nomeadamente junto dos mais jovens. No entanto, duas grandes variações ocorrem ao longo dos quatro anos em análise: mais procura de percursos conferentes de dupla certificação ou de certificação profissional exclusivamente – esta dinâmica é particularmente acentuada entre os indivíduos que constituem a população ativa empregada;

- As inscrições registadas no período de 2007 a 2010 variaram em relação direta com o número de centros existentes em cada região; revelaram igualmente uma adesão histórica num período tão curto de tempo – no total, mais de 1 milhão de pessoas inscreveram-se nos Centros Novas Oportunidades com uma média de mais de 20 mil novos registos por mês.

As posições sociais ocupadas pelos indivíduos na hierarquia social constituíram-se desde sempre como objeto privilegiado da análise e interpretação sociológicas. As principais teorizações da sociologia incidiram frequentemente sobre a análise das classes e estratificação social e estas dinâmicas aqui reveladas não podem ficar isoladas desse debate teórico-conceptual. Contudo, dado que neste capítulo se pretende dar conta dos principais resultados produzidos a partir da informação empírica trabalhada, e que os mesmos serão convocados no capítulo seguinte para uma discussão mais aprofundada do ponto de vista analítico, reservam-se as principais conclusões sobre as diferenças de género registadas, o predomínio das baixas qualificações e a relações com as condições profissionais para essa altura.

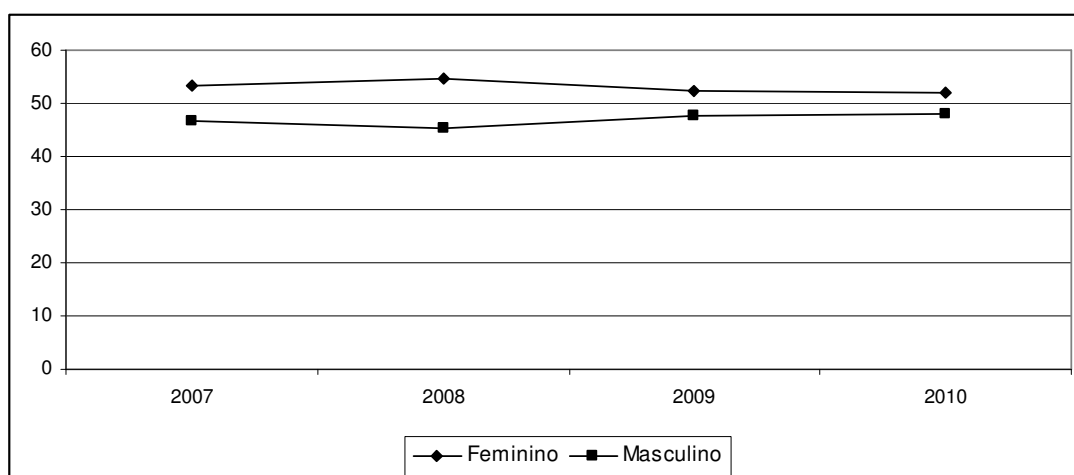
No entanto, interessa ainda salientar que o desenho da intervenção e a disponibilização deste conjunto de possibilidades de qualificação na idade adulta permitiu que um conjunto de pessoas ultrapassasse os obstáculos que os conduziram, noutros tempos, a percursos de insucesso ou abandono escolar. A alternativa criada desencadeou na sociedade portuguesa um *movimento social* a favor da elevação dos níveis formais de qualificação (Gomes, 2009a), sem paralelo no contexto educativo português. Dados recentes da OCDE, no relatório *Education at a Glance 2011* (OCDE, 2011), evidenciam pela primeira vez este esforço de recuperação que os indivíduos adultos realizaram em Portugal – o caso nacional mostra que Portugal foi o país da OCDE cuja taxa de graduação no secundário foi a mais elevada, a partir dos dados disponíveis de 2009, e que isso ficou a dever-se essencialmente pela conclusão do ensino secundário por pessoas com mais de 25 anos de idade.

*Padrões de evolução da procura: linhas em reflexo*

Uma tão significativa adesão da sociedade portuguesa à Iniciativa Novas Oportunidades, e mais concretamente às modalidades de qualificação que compõem o Eixo dedicado à população adulta, assume contornos que interessa conhecer ainda com maior detalhe. Para tal, centrar-se-á a atenção a partir de agora, na análise da evolução anual das variáveis de caracterização dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades previamente trabalhadas.

Inicie-se, então, a análise dos padrões de evolução da procura com a análise da evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o sexo. O Gráfico 4.16 reflete as linhas de evolução da procura realizada por homens e mulheres, e como se observa, não existe nenhuma alteração significativa ao padrão global. As mulheres inscreveram-se ao longo dos quatro anos em análise sempre em maior número do que os homens, tendo a diferença entre os sexos atingido um máximo de cerca de 10 pontos percentuais em 2008, logo se esbatendo essa diferença nos anos seguintes para aproximadamente 4 pontos, ligeiramente abaixo do que no ano inicial.

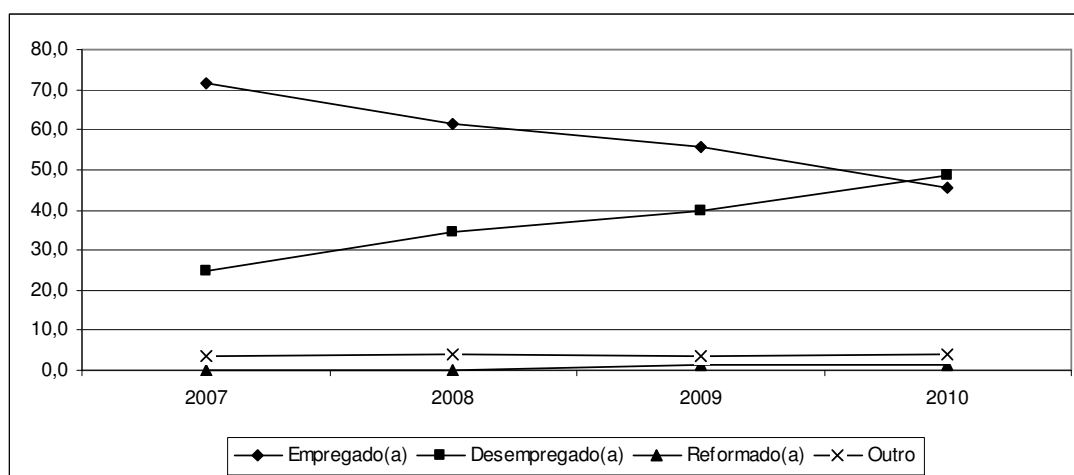
**Gráfico 4.16. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o sexo (2007-2010)**



Significativamente diferente é o padrão de evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades em função da sua condição perante o trabalho. De 2007 a 2010,

como consequência das profundas alterações económicas vividas nos contextos europeus e mundiais – desde a crise do *sub-prime* norte-americana de 2008 à crise das *dívidas soberanas* dos Estados-membros da União Europeia que aderiram ao Euro como moeda única a partir de 2009/2010 – as condições nos mercados de trabalho em todos os países desenvolvidos sofreram acentuadas dinâmicas de destruição de emprego, tendo as taxas de desemprego atingido níveis altíssimos em vários desses países. Em Portugal, a taxa de desemprego evoluiu de 9,2% no início de 2007 para 11,6%, no final de 2010, causando naturalmente diferenças estruturais significativas nos perfis da população ativa.

**Gráfico 4.17. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a condição perante o trabalho (2007-2010)**

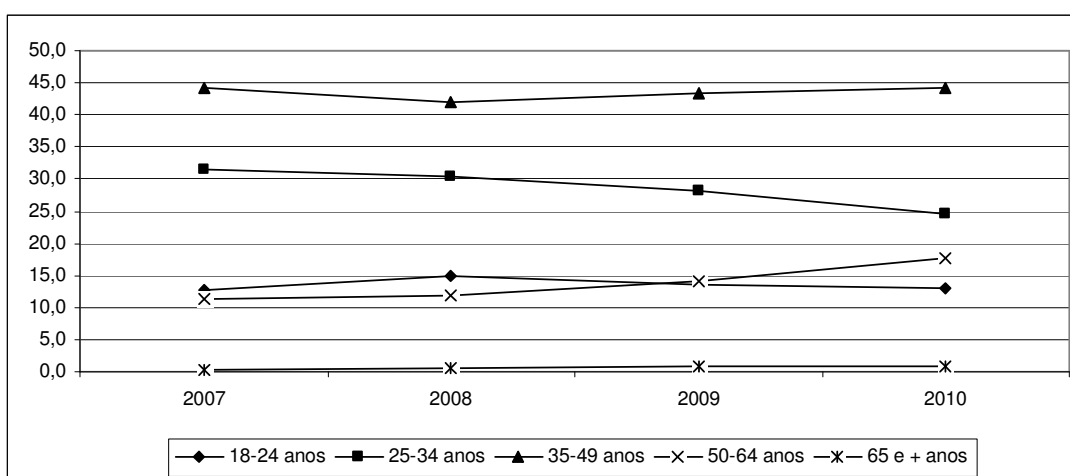


Uma das possíveis consequências pode observar-se no gráfico anterior. Em 2007, a população que se inscreveu nos Centros Novas Oportunidades era maioritariamente constituída por pessoas empregadas, mas essa característica transformou-se exatamente no sentido oposto, tendo, em 2010, a população desempregada inscrita ultrapassado a empregada e atingido cerca de 50% do total dos inscritos. Esta alteração significativa do padrão de evolução da *procura* no que respeita à condição perante o trabalho acarretaria também outras características específicas, tais como a que dizem respeito à procura de vias de qualificação específicas ou a um maior recrutamento junto de determinados grupos sociais, como são, por um lado, os mais jovens sem emprego ou, por outro, os mais velhos menos escolarizados.



Estas tendências encontram-se refletidas nos Gráficos 4.18 e 4.19. No primeiro, regista-se o padrão de evolução da idade dos inscritos de 2007 a 2010; e no segundo a mesma evolução mas segundo a escolaridade atingida. No primeiro caso, os registos mostram, a partir de 2008, uma clara subida do grupo dos mais jovens (18 aos 24 anos) e ainda uma mais acentuada no grupo dos mais velhos da população ativa (dos 50 aos 64 anos), contrapondo-se à descida do grupo dos 25 aos 34 anos.

**Gráfico 4.18. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a idade (2007-2010)**



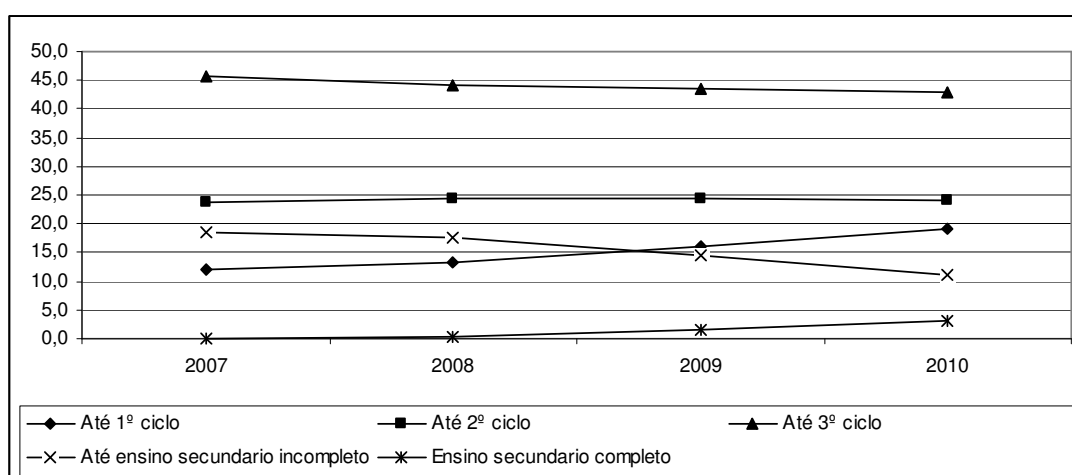
Se os mais jovens detêm maioritariamente o ensino secundário incompleto já no que respeita aos mais velhos trata-se da franja de desempregados com mais de 50 anos e baixíssimas qualificações escolares que por força das alterações das suas condições perante o trabalho, foram mobilizados para o desenvolvimento de percursos de qualificação na vida adulta. Neste período para além do Programa Qualificação-Emprego<sup>75</sup>, desenvolvido em 2009 e 2010, no final de 2010 foi ainda regulamentado o encaminhamento de desempregados com escolaridade inferior ao 12º ano para os Centros Novas Oportunidades. Pretendia-se, através deste encaminhamento que iniciassem percursos de

<sup>75</sup> O Programa Qualificação-Emprego foi criado pela Portaria n.º 126/2009, de 30 de janeiro, tendo como objetivo principal o apoio a empresas de qualquer setor de atividade através da inserção dos trabalhadores em ações de formação qualificantes.

qualificação que poderiam tornar possível a reconversão profissional destes trabalhadores (consultar Despacho nº 17658/2010, de 21 de novembro).

No segundo caso, e tal como já referido, entre 2007 e 2010 sobem as inscrições de indivíduos com as qualificações mais baixas, nomeadamente os que detêm níveis de escolaridade inferiores ao 3º ciclo do ensino básico, em detrimento dos que já têm frequência do ensino secundário. Há uma clara inversão de posições dos indivíduos com estes níveis de escolaridade atingidos ao longo deste período, na ordem da transferência de 10 pontos percentuais entre ambos. Há ainda a registar, a partir de 2008, uma ligeira subida dos que já detêm o ensino secundário completo e que procuram exclusivamente uma certificação profissional, fruto da entrada em vigor deste dispositivo para um maior número de saídas profissionais.

**Gráfico 4.19. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo o nível de escolaridade atingido (2007-2010)**

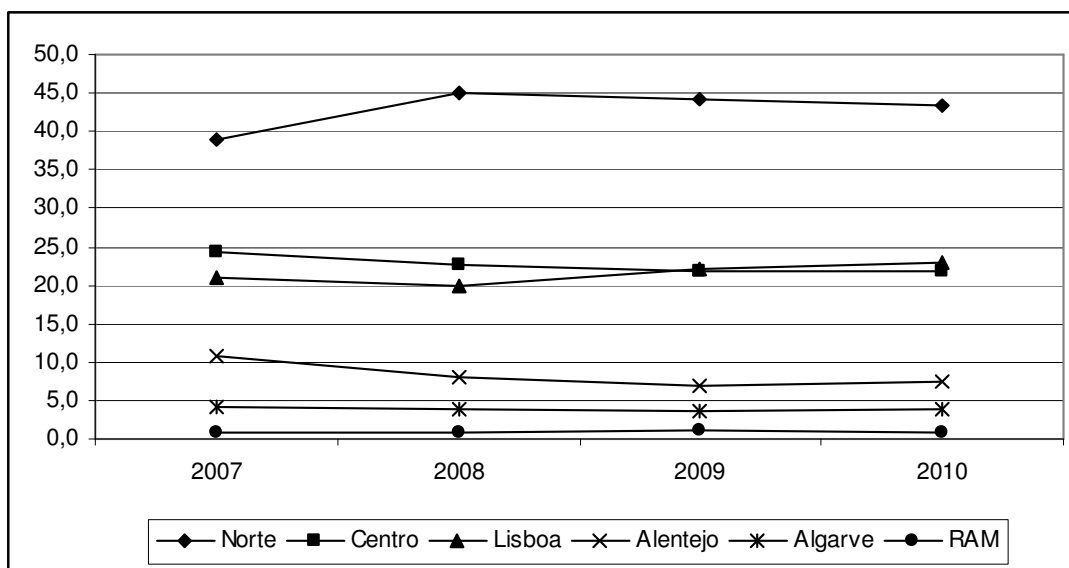


Por último, o Gráfico 4.20 analisa os padrões de evolução por região do país, descrevendo também algumas alterações significativas. As regiões Norte e Lisboa são as únicas em que ao longo deste período se regista um aumento do número de inscritos nos Centros Novas Oportunidades, com particular incidência na região Norte do país, depois do alargamento da rede realizado em 2008. No Algarve e na Região Autónoma da Madeira há uma estabilização do número de inscrições ao longo destes quatro anos e nas regiões

Centro e Alentejo registou-se uma descida em 2008, com uma ligeiríssima recuperação a partir de 2009.

A partir desta análise pode afirmar-se que embora o alargamento da rede de Centros Novas Oportunidades tenha tido enorme importância para garantir uma resposta de proximidade às populações, foi apenas na região Norte que se verificou um forte impacto desse alargamento no aumento do número de inscrições. Nas restantes regiões, o volume de procura não aumentou, tendo até, como seu viú, diminuído em termos absolutos em duas delas. Estes dados evidenciam, porventura, a existência de *margens de captação* diferentes em cada uma das regiões: enquanto na região Norte o aumento do número de Centros teve um impacto positivo na captação de novas inscrições e isso levou a um aumento da procura registada em termos de novas inscrições, nas outras regiões essa margem de captação de novas inscrições foi mais reduzida, tendo existido uma redistribuição do número de inscritos em cada um dos Centros. Interessaria, certamente, compreender porque é que isto aconteceu e de que contornos se revestiu. Este seria um dado muito relevante para a análise da eficácia do alargamento da rede de Centros Novas Oportunidades verificado em 2008, mas não sendo objeto desta tese, fica a identificação do fenómeno como passível de ser retomado noutras investigações e estudos neste domínio.

**Gráfico 4.20. Evolução dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, segundo a região (2007-2010)**



Em conclusão, os padrões de evolução de procura da qualificação de adultos, em Portugal, entre 2007 e 2010 ficam marcados por quatro tendências principais:

1. Houve uma alteração significativa no que se refere à caracterização dos inscritos por condição perante o trabalho; enquanto no início do período de intervenção da Iniciativa Novas Oportunidades a maioria dos inscritos encontrava-se empregada, em 2010, a situação verificada é exatamente a oposta, com uma proporção maior de desempregados face aos que têm emprego;
2. Os inscritos nos Centros Novas Oportunidades variaram significativamente em função da idade – a proporção de jovens até aos 24 anos de idade e a de indivíduos com mais de 50 anos ao longo do período em análise, em detrimento dos que situam no escalão etário dos 25 aos 49 anos;
3. Os que detêm qualificações até ao 3º ciclo do ensino básico aumentam a procura por percursos de qualificação na vida adulta, bem como os que já têm o ensino secundário completo e procuram uma certificação profissional exclusivamente;
4. Por fim, a distribuição regional mostra um padrão de *procura* pela qualificação de adultos em dois sentidos distintos: na região Norte a procura sobe, principalmente, a partir do ano de 2008, ano de alargamento da rede de Centros Novas Oportunidades; enquanto nas regiões Centro e do Alentejo há uma ligeira diminuição das inscrições, mesmo tendo-se verificado um aumento significativo do número de Centros em funcionamento; Lisboa, Algarve e Madeira têm uma procura relativamente estável ao longo dos quatro anos analisados.

Os padrões identificados deixam antever um conjunto de resultados muito significativos da intervenção realizada através dos Centros Novas Oportunidades. O volume totalmente extraordinário da adesão da população adulta a percursos de qualificação que lhes permitissem elevar as suas qualificações escolares e/ou profissionais é uma das mais relevantes marcas deste período. Para além disso, a dinâmica da procura

acompanhou algumas das transformações estruturais ocorridas neste período, a nível europeu e global, como é exemplo, a subida do desemprego nos países desenvolvidos em resultado da crise económico-financeira internacional.

Parece pois que em Portugal, a criação do Sistema Nacional de Qualificações e a intervenção programática da Iniciativa Novas Oportunidades podem ser entendidos, por um lado, como impulsionadores da qualificação de adultos e, por outro, recetores de um contexto económico adverso, no qual as pessoas viram como fator relevante para a sua inserção profissional e inclusão social, a elevação dos níveis de qualificação. Se as políticas públicas tentaram dar resposta a um dos mais graves problemas estruturais da sociedade portuguesa – as baixas qualificações da maioria da população adulta – as pessoas, por seu turno, começaram a entender os processos de qualificação e de aquisição de competências, como fundamentais para a plena integração na sociedade e economia contemporâneas, baseadas na informação, no conhecimento e na inovação. Trata-se de uma relação virtuosa que importa estimular de modo permanente.

#### **4.3. A dinâmica dos *processos de qualificação de adultos***

Os sistemas educativos evoluíram ao longo dos últimos três séculos num paradigma que é, hoje, cada vez mais discutido e questionado pelos especialistas, académicos e decisores políticos. A *escola* construída para responder às necessidades da revolução industrial configurou-se como um espaço onde os processos de transmissão de saberes e conhecimentos deveriam ser *uniformes, homogéneos* e organizados por *conteúdos disciplinares* com níveis de complexidade crescente, produzindo, de modo eficiente e eficaz, diplomados nos diferentes graus de ensino. Neste modelo de *engenharia educativa*, a seleção dos alunos é encarada como um fenómeno comum e inevitável – os que atingem determinado nível de conhecimento prosseguem, os que não o conseguem fazer numa mesma idade ou através de um único modelo de ensino-aprendizagem, reprovam ou saem do sistema. Esta *escola*, organizada em função de *modelos produtivos de matriz industrial* começou a ser colocada em causa devido, por um lado, à evolução verificada nos quadros sociais e nos modelos económicos (mais abertos, mais horizontais e com mais informação disponível) e, por outro lado, face aos diferentes *inputs* registados (maior diversidade de

públicos a abranger do ponto de vista etário, social ou cultural) e aos *outputs* requeridos (necessidade de responder adequadamente às complexas e rápidas transformações económicas e sociais).

Após a 2ª Guerra Mundial e no contexto dos países mais desenvolvidos, as dinâmicas de aprendizagem ao longo da vida começaram a ser entendidas como processos social e economicamente úteis e relevantes. E esta é uma diferença fundamental relativamente a outros momentos histórico-sociais. Ora, é neste contexto que a intervenção em Portugal no campo da educação e formação de adultos emerge quase quatro décadas depois e se desenvolve. Como tal, encerra características únicas que moldam processos de qualificação específicos. No capítulo 4 deu-se conta do atual contexto de intervenção, mas no presente capítulo iremos ainda mais longe, analisando algumas características dos processos de educação-formação desenvolvidos pelos formandos adultos no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações, destacando em particular, as diferenças sociológicas identificadas. Os Centros Novas Oportunidades continuarão a ser as unidades em análise, centrando agora a atenção nos processos desenvolvidos pelos candidatos que os procuram.

Neste enquadramento, e como já analisado anteriormente, importa retomar o lugar ocupado pela educação e formação de adultos. Tendo sido quase sempre considerada como um campo de intervenção lateral face à educação e formação das crianças e jovens, este papel secundário que lhe foi conferido, decorrente do seu próprio contexto de emergência e do processo de desenvolvimento, possibilitou desde logo a demarcação em relação aos modelos de organização escolar ou aos processos pedagógicos destinados aos alunos mais jovens. A assunção da *singularidade* de cada um dos formandos adultos e a atribuição de importância ao percurso biográfico percorrido estiveram na base de propostas andragógicas utilizadas na intervenção neste campo, entre as quais se salientam as abordagens freirianas (Freire, 1975). No entanto, a evolução do campo fez-se oscilante, nalguns casos aproximando os contextos de intervenção e processos pedagógicos destinados às crianças e jovens dos destinados a adultos, noutros casos distinguindo-se frontalmente. Porém, um facto sobreviveu e está cada vez mais no centro das propostas e formas de atuação neste domínio – a educação e formação de adultos deve desenvolver-se tendo em atenção a especificidade individual das aprendizagens desenvolvidas por cada adulto, apresentando projetos de intervenção desenhados com base na valorização das aprendizagens prévias

efetuadas e da definição de formação adicional necessária e complementar. É esta a matriz de intervenção do Sistema Nacional de Qualificações, como se tem visto.

### *Percursos de qualificação de adultos: singularidade e pluralidade*

As modalidades de qualificação de adultos no quadro do Sistema Nacional de Qualificações são diversas, construídas como respostas adequadas a públicos diferenciados, embora articuladas e complementares entre si. Não é fácil conseguir uma imagem completa de todas as opções; e principalmente não são legíveis para a maioria dos cidadãos e instituições, as relações de articulação existentes entre as diferentes modalidades nem a apropriação do sentido estratégico das políticas públicas de qualificação, encerrado conceptualmente na lógica da *dupla certificação* (escolar e profissional). Tal como referido atrás, a própria construção dos sistemas educativos e formativos para adultos, tendo sido feita em paralelo à construção dos sistemas dedicados às crianças e jovens, mas em clara demarcação, contribuiu para a consolidação de dificuldades no seu entendimento por uma menor visibilidade e familiaridade com estes contextos. Contudo, há opções de organização e estruturação do sistema que se tornam claras quando se analisa detalhadamente a sua composição, como foi feito no capítulo 3.

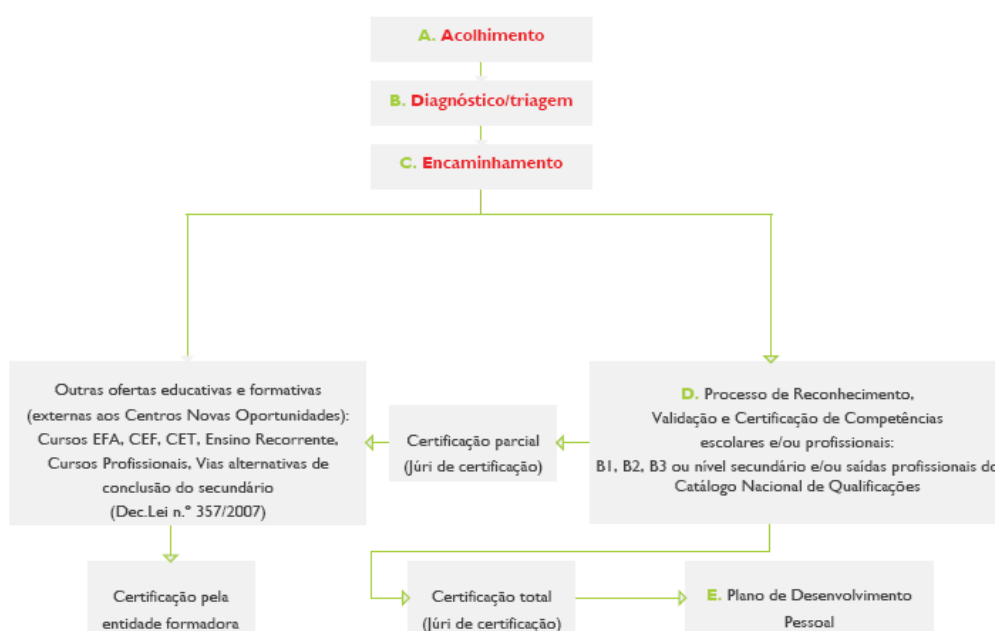
No presente capítulo, a atenção focou-se particularmente nos Centros Novas Oportunidades por serem estas as unidades que se constituem como portas de entrada para o Sistema Nacional de Qualificações. Assim entendidos, os Centros devem acolher os candidatos adultos que procuram a aquisição e desenvolvimento de competências-chave e a elevação dos seus níveis de qualificação formais mediante a certificação escolar e/ou profissional, embora nem todas as modalidades de qualificação sejam promovidas por estas unidades. Apenas os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências e respetiva formação complementar adicional (até 50 horas, por formando, no máximo) são realizados nos Centros Novas Oportunidades; as restantes modalidades de qualificação são desenvolvidas pelas entidades formadoras públicas ou privadas, em estreita articulação com os anteriores.

Esta configuração dos possíveis percursos de qualificação de adultos permite realçar dois elementos importantes: em primeiro lugar, os candidatos que se inscrevem

num Centro Novas Oportunidades não se inscrevem diretamente para uma modalidade de qualificação (processo RVCC, curso EFA ou outra), inscrevem-se antes para um determinado nível de qualificação cujo percurso para o atingir será definido numa etapa específica – a etapa de diagnóstico/triagem – a partir de um trabalho de orientação e aconselhamento realizado por um técnico devidamente formado para o efeito; em segundo lugar, as modalidades de qualificação possíveis são todas as que num determinado território estiverem disponíveis para o par formando/modalidade, desde que respeitem o percurso definido pelo técnico de diagnóstico e encaminhamento. Estes dois elementos são totalmente novos e decorrem da estruturação do Sistema Nacional de Qualificações, tendo mostrado a sua adequação de modo muito relevante como os dados que se apresentarão ao longo deste capítulo o demonstram.

Para uma leitura mais imediata do funcionamento de um Centro Novas Oportunidades, veja-se a figura seguinte:

**Figura 4.4. Fluxograma das etapas de intervenção de um Centro Novas Oportunidades**



Fonte: Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades (Gomes e Simões, 2007)

A expectativa inicial que muitos candidatos têm relativamente ao percurso de qualificação que irão desenvolver é trabalhada nos Centros Novas Oportunidades no



sentido de melhor adequar as necessidades identificadas com as modalidades disponíveis. Os dados mostram que entre 2007 e 2010 foram encaminhados, logo após a inscrição e o diagnóstico num Centro Novas Oportunidades, para diferentes modalidades de qualificação, cerca de 200 mil candidatos. Os resultados do trabalho de aconselhamento e orientação efetuado estão refletidos na Tabela 4.5.

**Tabela 4.5. Encaminhamentos dos Centros Novas Oportunidades para modalidades de qualificação segundo o ano de encaminhamento, por tipo de modalidade**

Tipo de oferta formativa	2007		2008		2009		2010	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Curso Profissional	238	2,8	482	0,7	446	0,7	346	0,5
Ensino Recorrente	435	5,2	732	1,1	598	1,0	325	0,5
Educação Extraescolar	126	1,5	199	0,3	163	0,3	0	0,0
Curso de Educação e Formação	286	3,4	456	0,7	666	1,1	661	1,0
Curso EFA	6 275	75,0	47 370	73,5	39 240	63,0	40 996	61,6
V. Conc. Sec. – Exame	65	0,8	2 200	3,4	1 842	3,0	1 161	1,7
V. Conc. Sec. – UFCD	371	4,4	10 783	16,7	12 210	19,6	7 555	11,4
V. Conc. Sec. – S/ disc. em falta	0	0,0	30	0,0	297	0,5	291	0,4
Sistema de Aprendizagem	54	0,6	469	0,7	1 257	2,0	1 467	2,2
Curso de Especialização Tecn.	18	0,2	34	0,1	57	0,1	301	0,5
Formação Modular Certificada	13	0,2	226	0,4	3 938	6,3	10 579	15,9
Outra oferta formativa	484	5,8	1 503	2,3	1 590	2,6	2 833	4,3
<b>Total</b>	<b>8 365</b>	<b>100</b>	<b>64 484</b>	<b>100</b>	<b>62 304</b>	<b>100</b>	<b>66 515</b>	<b>100</b>

Fonte: SIGO. Dados provisórios de 31 de janeiro de 2011

Da análise da tabela emerge a ideia de que o trabalho dos Centros Novas Oportunidades enquanto porta de entrada resultou num entendimento da configuração do Sistema Nacional de Qualificações e suas distintas possibilidades face aos diferentes perfis dos candidatos inscritos. No período analisado registaram-se quatro dinâmicas relativas ao encaminhamento dos candidatos a partir dos Centros que importará destacar:

- Existe uma clara predominância dos Cursos de Educação e Formação de Adultos como modalidade privilegiada para o encaminhamento dos candidatos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, embora ao longo dos quatro anos analisados a forte hegemonia desta opção tenha diminuído significativamente em detrimento de outras opções que entretanto se

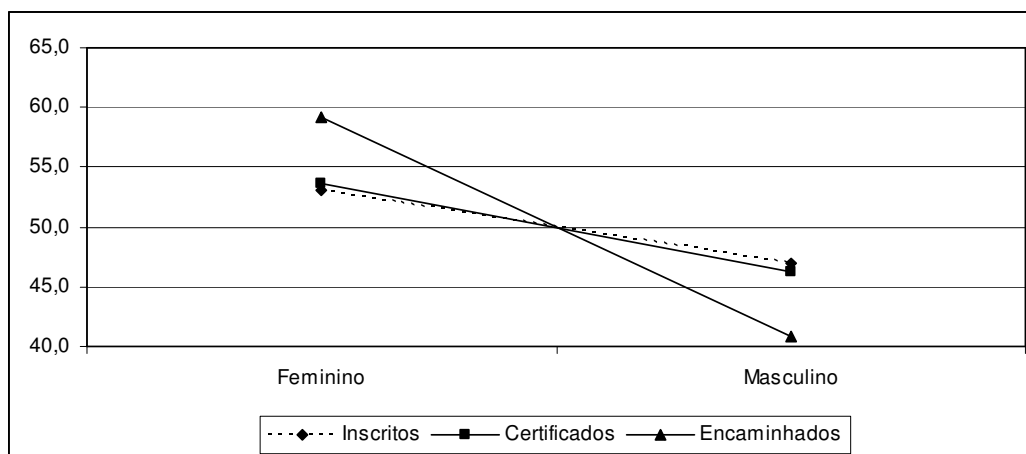
criaram (de 75% dos encaminhamentos para cursos EFA em 2007 passou-se para cerca de 60% de encaminhados para esta opção em 2010);

- A partir de 2008 surge com forte relevância a opção pelo encaminhamento para as *Vias de Conclusão do Secundário* (opção regulamentada pelo Decreto-Lei 357/2007), na qual se encaixa um perfil específico de candidatos – aqueles a quem falta até seis disciplinas para concluir o ensino secundário, tendo frequentado planos de estudos extintos; em 2008 e 2009, estes encaminhamentos perfizeram cerca de 20% dos encaminhamentos para conclusão do ensino secundário através de exames ou módulos de formação;
- Igualmente, a partir de 2009, surge com particular importância as Formações Modulares certificadas como opção de encaminhamento para outros segmentos específicos da procura, mais dirigida à formação contínua de ativos (empregados ou desempregados), atingindo em 2010, um volume de 15% dos encaminhamentos definidos;
- Por fim, regista-se neste período um decréscimo muito significativo de adultos encaminhados para o ensino recorrente, o que pode ser justificado pela diminuição da oferta desta modalidade de educação de adultos em comparação com o aumento de outras modalidades de dupla certificação inseridas no Sistema Nacional de Qualificações, como são os Cursos EFA escolares.

A composição sociológica do grupo de candidatos encaminhados para modalidades de qualificação externas aos Centros Novas Oportunidades comparativamente com os que concluíram os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, e ainda com o universo dos que se inscreveram nos Centros, revela dinâmicas de triagem e encaminhamento muito interessantes em função das características sociográficas dos candidatos. São exatamente essas dinâmicas que agora se revelam. Primeiramente, analisar-se-ão os dados comparados de caracterização social dos indivíduos inscritos nos Centros Novas Oportunidades, dos que foram encaminhados para ofertas externas e dos certificados totalmente através dos processos de RVCC.

Ao analisarem-se os indivíduos que se inscreveram, foram encaminhados ou obtiveram a certificação total via RVCC, segundo o sexo (Gráfico 4.21) observa-se que enquanto os homens e mulheres certificados são em igual proporção aos inscritos, já os encaminhados registam uma maior proporção de candidatos do sexo feminino do que do sexo masculino face ao perfil dos inscritos. Esta maior proporção de mulheres encaminhadas para modalidades de qualificação externas aos Centros Novas Oportunidades está associada essencialmente à orientação de candidatos para cursos EFA de nível básico e para a conclusão do secundário via a realização de exames ou módulos de formação, ao abrigo do Decreto-lei nº 357/2007, que estabelece as Vias de Conclusão do Secundário. A diferença registada de cerca de 7 pontos percentuais reflete-se por oposição num menor número de homens encaminhados em relação ao universo dos inscritos. Também em relação aos indivíduos certificados surge o mesmo padrão mas com uma ligeiríssima diferença face ao perfil dos inscritos.

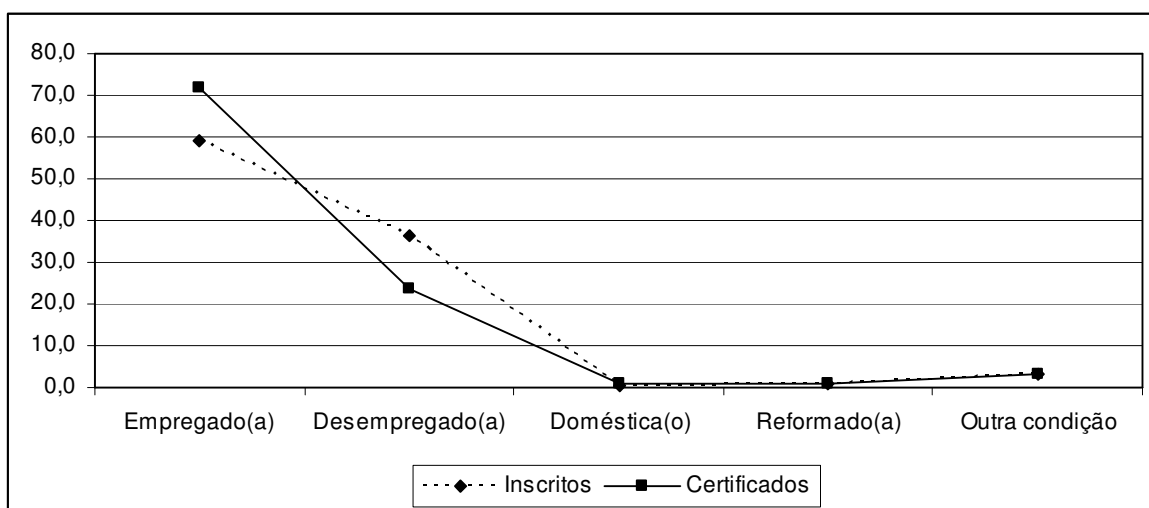
**Gráfico 4.21. Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo o sexo**



Considerando a condição perante o trabalho dos indivíduos que se inscreveram nos Centros Novas Oportunidades e tendo em conta as análises anteriores efetuadas nas quais se mostra que cerca de dois terços dos inscritos estão empregados, o Gráfico 4.22 apresenta a comparação desse perfil com o dos que terminaram a certificação via RVCC. A registar numa primeira análise fica o facto da proporção de empregados no conjunto dos

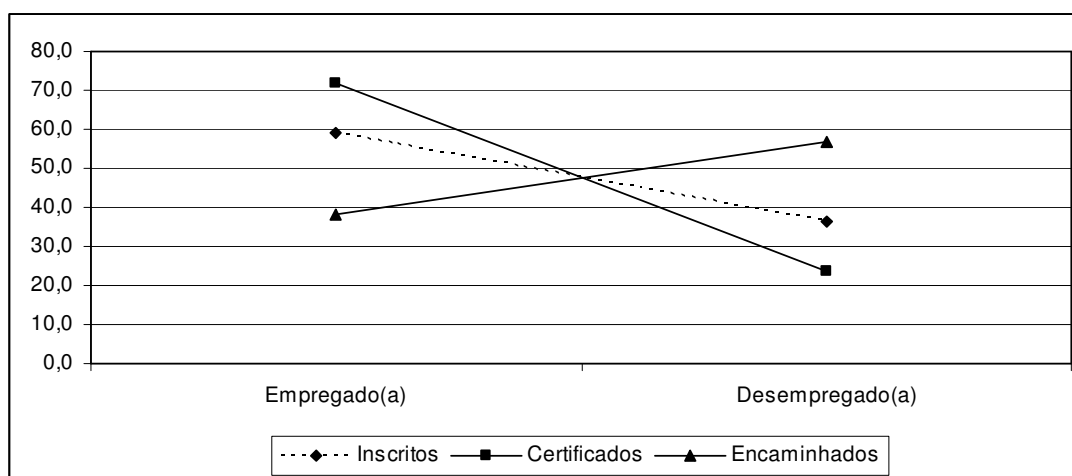
certificados ser significativamente superior (em mais de 10 pontos percentuais) à dos que se encontram em situação de desemprego. Este dado é muito relevante. Por um lado, demonstra que há uma clara tendência de maior sucesso na conclusão dos percursos de certificação via RVCC por parte dos indivíduos empregados, indiciando uma relação positiva entre percursos profissionais estruturados e percursos de qualificação bem sucedidos na vida adulta. Por outro, a maior proporção de indivíduos desempregados que não completam os percursos de certificação parece indiciar uma não adequação da certificação total via RVCC a pessoas nestas circunstâncias, acabando por resultar maioritariamente em encaminhamentos para percursos fora dos Centros Novas Oportunidades.

**Gráfico 4.22. Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo a condição perante o trabalho**



O Gráfico 4.23 apresenta precisamente essa inversão dos perfis de inscritos e certificados via RVCC *versus* o perfil dos encaminhados.

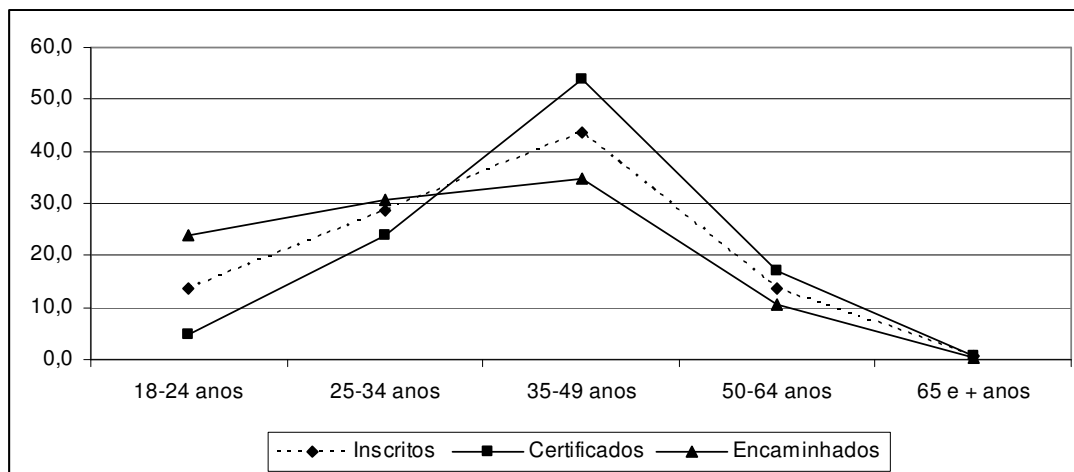
**Gráfico 4.23. Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo a situação perante o emprego**



A comparação entre inscritos, encaminhados e certificados tendo em conta a variável idade revela também dinâmicas muito interessantes (Gráfico 4.24). É aos mais jovens que é proposto, em maior número, o encaminhamento para um percurso de qualificação fora de um Centro Novas Oportunidades, contrariando assim a ideia de que os processos de RVCC se configuram como opção alternativa a uma modalidade de qualificação mais consentânea com a formação inicial. Pelo contrário, são os indivíduos com mais de 35 anos que em maior proporção conseguem terminar os processos de reconhecimento e validação de competências com sucesso, obtendo assim uma certificação escolar de nível básico ou secundário de educação. Esta é claramente uma conclusão que importa salientar no contexto desta investigação.

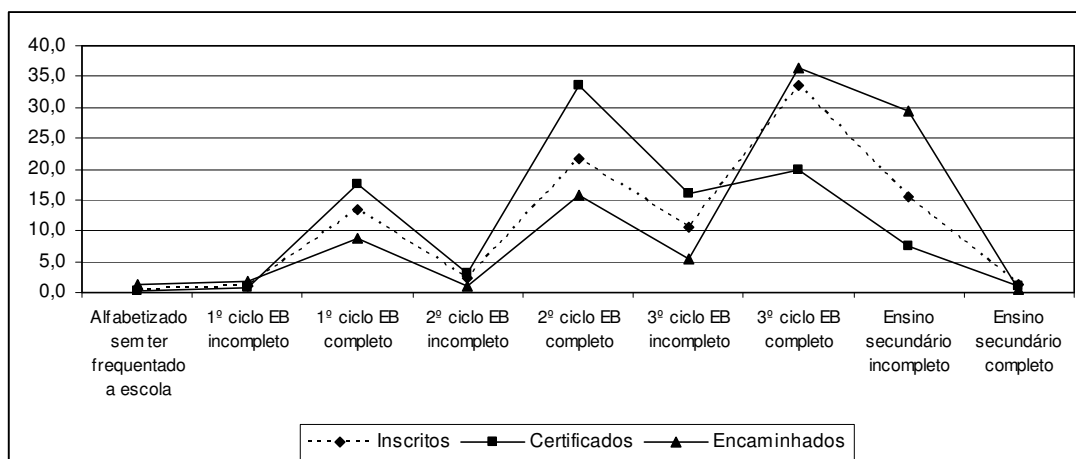
Os Centros Novas Oportunidades encontraram na etapa de encaminhamento como mecanismo de orientação para percursos de qualificação diferenciados, a possibilidade de triar os candidatos inscritos para as opções mais adequadas às suas características sociográficas, distinguindo os que demonstravam ter um perfil adequado para o desenvolvimento de processos de RVCC e os que desta modalidade não poderiam usufruir, sendo encaminhados para outro tipo de modalidade. Os dados analisados até ao momento revelam exatamente a colocação em prática deste mecanismo de triagem, distinguindo os diferentes candidatos a partir das suas características particulares e singulares.

**Gráfico 4.24. Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo a idade**



Para concluir a análise comparativa das características dos candidatos que se inscreveram nos Centros Novas Oportunidades, dos que foram encaminhados e dos que se certificaram via RVCC, atente-se agora no Gráfico 4.25.

**Gráfico 4.25 Inscritos, certificados e encaminhados nos Centros Novas Oportunidades, segundo a escolaridade atingida**



Nele distingue-se um outro fenómeno muito importante: enquanto os indivíduos certificados se distinguem por ter até o 3º ciclo do ensino básico incompleto na altura da inscrição, os que foram encaminhados são em maior proporção detentores de escolaridade

superior ao 9º ano de escolaridade<sup>76</sup>. Destacam-se de entre os certificados os que detêm até 2º ciclo completo, estando assim próximo de alcançar o próximo nível de escolaridade, concluindo o 3º ciclo; e de entre os encaminhados os que detêm o ensino secundário incompleto. Há uma clara identificação de candidatos para a realização de processos de RVCC de nível básico recrutados de entre os que já estão muito próximos de alcançar essa certificação por frequência anterior do 2º ou 3º ciclo do ensino básico, enquanto para a certificação de nível secundário via RVCC é frequente o encaminhamento para percursos de formação mais longos e estruturados como são os cursos EFA de nível secundário.

Estas dinâmicas associadas aos processos de qualificação mostram claramente a existência de percursos diferenciados em função das características sociais dos formandos, destacando-se a condição perante o trabalho e o nível de escolaridade atingido até à data da inscrição. Mais adiante retomaremos estes resultados de forma ainda mais abrangente.

#### *A certificação de competências-chave: processos customizados*

Neste momento, interessa aprofundar o que se passa num Centro Novas Oportunidades após o encaminhamento para um processo de RVCC. Para tal, é necessário compreender para além de como funciona um Centro Novas Oportunidades, o que são os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

Os processos de RVCC são compostos por três eixos estruturantes – reconhecimento, validação e certificação (Leitão *et al*, 2002; Gomes *et al*, 2006b) e desenvolvem-se a partir de processos pedagógicos de natureza interacional (Melo *et al*., 1998; Barros, 2010; Cavaco, 2009; Pires, 2005). Quer isto dizer que há etapas específicas com objetivos claramente definidos e que os próprios candidatos são *sujeitos ativos* dos seus processos de ensino-aprendizagem, com a possibilidade de (re)definir percursos singulares e interagindo de modo permanente e contínuo com uma equipa diferenciada funcionalmente para apoiar, avaliar e formalizar a certificação das competências detidas efetivamente pelos formandos. São processos muito distintos dos processos de ensino-aprendizagem tradicionais nos quais o aluno é encarado como um *recetor* de

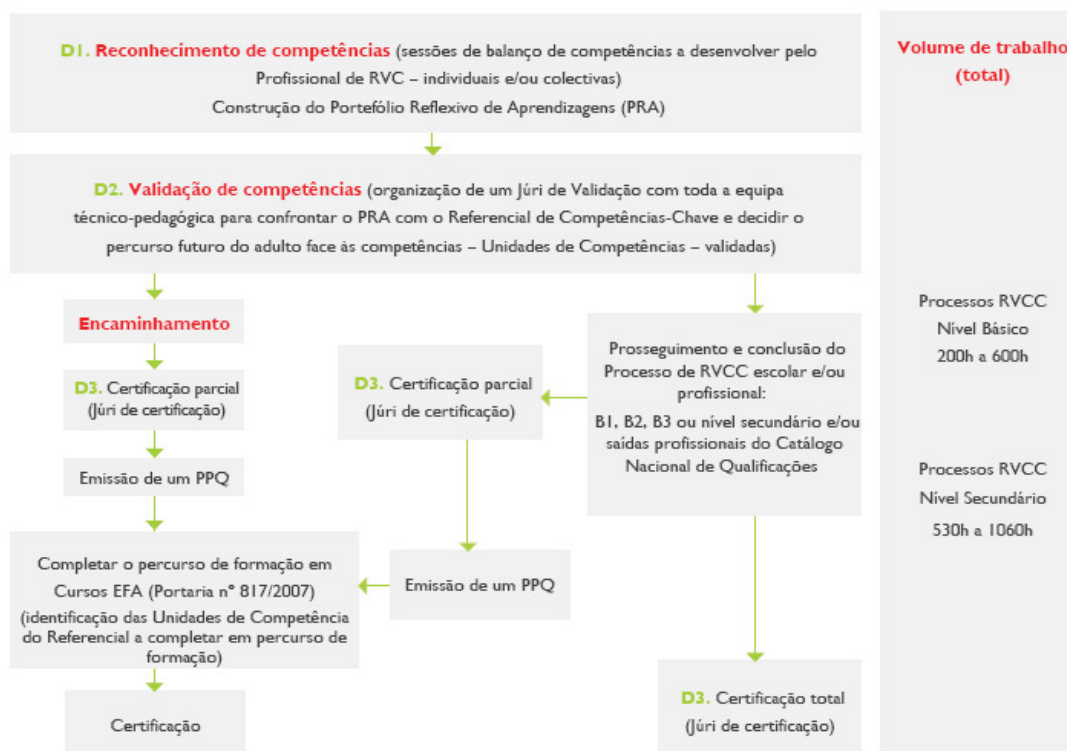
---

<sup>76</sup> Relembre-se a este respeito que o 9º ano de escolaridade foi a escolaridade mínima obrigatória em Portugal até 2009.

conhecimentos veiculados pelos professores através de dinâmicas pedagógicas de natureza *transmissiva*. São também processos que não têm uma duração previamente definida – dependem do que cada um dos formandos já aprendeu nos mais diversos contextos de vida e consegue demonstrar por via da evidência de competências-chave – nem têm necessariamente de conter espaços formais de transmissão de conhecimentos, embora a eles possam estar associadas horas de formação complementares para promover a aquisição de competências-chave em falta. A maleabilidade e flexibilidade introduzidas neste tipo de processo de ensino-aprendizagem são elementos muito inovadores no contexto da educação e formação.

A Figura 4.5. ilustra exatamente os eixos estruturantes em que se baseia esta modalidade de qualificação, estruturada em 3 eixos fundamentais (reconhecimento, validação e certificação):

**Figura 4.5. Fluxograma dos eixos estruturantes de um processo de RVCC**



Fonte: Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades (Gomes e Simões, 2007)



Tais características têm induzido muitas críticas provenientes dos setores mais tradicionais do sistema educativo, nomeadamente dos agentes que nele veem uma “*ameaça*” aos seus métodos e práticas de ensino seculares. Na maioria das vezes omite-se o essencial: os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências foram concebidos para adultos em formação, com base na posse e uso de competências-chave, e partindo da ideia de que os espaços e tempos de aprendizagem não se resumem aos contextos escolares e à transmissão de conteúdos disciplinares de professores para alunos. As respostas a algumas das críticas dirigidas aos processos de RVCC poderão, em parte, ser asseguradas pela análise das características de quem foi efetivamente beneficiário desta medida de intervenção no contexto do Sistema Nacional de Qualificações. Senão veja-se o que os dados nos revelam quando se analisa mais detalhadamente os processos realizados.

A informação disponível sobre os processos de RVCC realizados permite analisar um conjunto de variáveis relacionadas com o número de sessões presenciais e respetivo volume de horas, o número de ações de formação complementar e o volume de horas de formação associado e a duração em meses dos processos que conduziram a uma certificação escolar, de nível básico ou secundário de educação. Como representado na Figura 4.5, os processos de RVCC escolares têm associado um volume de trabalho que não se esgota nas sessões presenciais de trabalho num Centro Novas Oportunidades – nele está incluído o volume de trabalho autónomo que cada indivíduo mobiliza para a pesquisa de informação diversa nos mais variados suportes, recolha de documentos que permita a demonstração e evidênciação das competências-chave detidas, conceção e produção dos portefólios de competências, entre outras tarefas. Tal como noutros trabalhos de natureza académica – as dissertações de mestrado e doutoramento são disso exemplo – para além das horas de trabalho com os *orientadores* há um conjunto muito significativo de horas de trabalho que são gastas a produzir autonomamente um trabalho que será posteriormente validado por um júri definido para o efeito. O mesmo se passa com os processos de RVCC, tendo como grande diferença o facto de existirem para cada nível de escolaridade um referencial de competências-chave que identifica quais as competências a evidenciar/demonstrar pelos formandos nos seus portefólios.

Esta configuração dos processos, para além de se assemelhar a outros processos de certificação de graus de escolaridade/níveis de qualificação testados nas componentes dos sistemas educativos mais avançadas, como são as do ensino superior, tem ainda uma outra característica decisiva para a sua adequação a percursos de qualificação na idade adulta – a centralidade assumida pelas *aprendizagens experienciais* de cada sujeito. Privilegia-se como forma de demonstração dos conhecimentos e capacidades, o saber-fazer, e destacando esta possibilidade das próprias experiências pessoais dos sujeitos, demarca-se dos processos de ensino-aprendizagem conduzidos a partir dos conteúdos disciplinares e salas de aula ou formação clássicas. Isto não quer dizer que os conteúdos disciplinares não têm importância ou estão ausentes da avaliação conduzida no contexto dos processos de RVCC. Pelo contrário, os conteúdos disciplinares são o elemento nuclear das competências-chave e de acordo com este pressuposto não há competências, sem conhecimentos técnicos ou científicos apreendidos. A perspetiva que se tem sobre a produção dos conteúdos a avaliar e sobre os contextos de aquisição de conhecimentos é que é radicalmente distinta, configurando-se como mais abrangente e fluida do que a que preside aos processos de ensino-aprendizagem de crianças e jovens. Por estes motivos, alguns dos indicadores utilizados na análise dos processos de RVCC poderão à partida revelar-se estranhos, tendo em conta, que não se trata da utilização de variáveis aprioristicamente determinadas de tempos letivos, ciclos de escolaridade e conteúdos disciplinares rigidamente identificados.

Tratando-se de um conjunto de variáveis contínuas que medem número de ações, número de horas ou número de meses, optou-se por utilizar, no cruzamento com as variáveis de caracterização social, a média como medida estatística. A primeira análise remete exatamente para a distinção dos processos de RVCC conducentes à certificação escolar de nível básico ou secundário. Serão os processos distintos do ponto de vista da sua duração, sessões de reconhecimento realizadas, ações de formação complementar desenvolvidas?

O que a Tabela 4.6 revela é que existem diferenças muito significativas entre os processos de RVCC de nível básico e os de nível secundário, remetendo os primeiros para pontuações abaixo da média em todos os indicadores, à exceção do número de horas de formação complementar. Já no que respeita aos processos de RVCC de nível secundário a

caracterização é diametralmente oposta: todos os indicadores relativos ao número de sessões presenciais de reconhecimento e volume de horas associado, bem como a duração em meses apresentam valores médios significativamente acima da média global e dos processos de RVCC de nível básico.

Esta clara distinção da organização dos processos de certificação de nível básico e de nível secundário é demonstrativa da adequação destes mecanismos de reconhecimento, não só aos candidatos que os procuram, mas também aos referenciais de competências-chave que os enquadram. A aparente homogeneidade dos processos de certificação de competências fica claramente posta em causa com a apresentação destes dados empíricos. Não só os processos são diferenciados em função das características dos candidatos, como veremos adiante, mas também o são, de modo destacado, em função do nível de certificação pretendido.

**Tabela 4.6. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por nível de certificação obtido**

<b>Processos RVCC (médias)</b>	<b>Número de sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de horas em sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de ações de formação complementar</b>	<b>Número de horas em formação complementar</b>	<b>Duração, em meses, dos processos RVCC</b>
<b>Nível de certificação obtido</b>					
Básico	13,8	29,1	3,9	<b>21,1</b>	7,8
Secundário	<b>19,1</b>	<b>37,4</b>	3,8	17,2	<b>10,7</b>
Média global	15,3	31,4	3,9	20,4	8,6

Ao compararmos o desempenho de homens e mulheres em função dos cinco indicadores em análise conclui-se que não existem diferenças significativas entre eles – apenas se regista o facto de os homens terem em média um maior número de horas em sessões presenciais (14,8 horas em média face a 13,9 para o total dos certificados e 13,1 para as mulheres) e uma duração também ligeiramente superior dos processos realizados (8,7 meses para os homens; 8,6 meses para as mulheres e para o universo total). Todavia, estas diferenças passam a ser mais significativas quando se comparam os grupos etários a que pertencem os formandos certificados (Tabela 4.7).

**Tabela 4.7. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por grupo etário**

<b>Processos RVCC (médias)</b>	<b>Número de sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de horas em sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de ações de formação complementar</b>	<b>Número de horas em formação complementar</b>	<b>Duração, em meses, dos processos RVCC</b>
<b>Escalões etários</b>					
18-24 anos	15,0	30,9	3,8	20,3	<b>9,6</b>
25-34 anos	<b>15,5</b>	<b>31,6</b>	3,7	19,9	<b>9,2</b>
35-49 anos	15,2	31,3	3,9	20,4	8,5
50-64 anos	15,1	<b>31,7</b>	<b>4,2</b>	<b>21,4</b>	7,9
65 e mais anos	<b>15,3</b>	30,9	<b>4,8</b>	<b>22,3</b>	8,1
Média global	15,2	31,4	3,9	20,4	8,6

A primeira conclusão a registar tem a ver com a diferença encontrada na duração média dos processos, em meses – são os mais jovens (dos 18 aos 24 anos) que têm processos de RVCC mais longos, seguidos do grupo etário imediatamente a seguir (dos 25 aos 34 anos). Já os mais velhos destacam-se no número de ações e de horas de formação complementar, tendo registado valores acima da média global e dos grupos etários mais jovens. Esta tendência é muitas vezes justificada pela necessidade de adquirir e desenvolver competências-chave na área das tecnologias de informação e comunicação, dado que a maioria dos formandos mais velhos com baixas habilitações que procuram os Centros Novas Oportunidades não têm conhecimentos básicos nem são utilizadores regulares deste tipo de tecnologia. A necessidade desta formação está essencialmente associada ao nível básico de certificação, como se pode comprovar na tabela anterior.

A Tabela 4.8 reafirma esta leitura. Enquanto os detentores de mais baixas habilitações escolares têm associado aos seus processos de certificação um número médio superior de ações e horas de formação complementar, é nos que detêm o 3º ciclo do ensino básico que o número médio de sessões de reconhecimento de competências e horas associadas é mais elevado quando comparado com a média global e os outros níveis de escolaridade atingidos à data da inscrição num Centro Novas Oportunidades, fazendo assim aumentar também a duração média dos processos de RVCC. Adicionalmente é no grupo dos que detêm o ensino secundário incompleto que esta tendência se reforça nos três indicadores referidos.

**Tabela 4.8. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por nível de escolaridade atingido**

<b>Processos RVCC (médias)</b>	<b>Número de sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de horas em sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de ações de formação complementar</b>	<b>Número de horas em formação complementar</b>	<b>Duração, em meses, dos processos RVCC</b>
<b>Nível de escolaridade</b>					
1º ciclo	14,0	29,7	<b>4,3</b>	<b>22,9</b>	7,9
2º ciclo	13,8	28,8	3,9	<b>20,9</b>	7,9
3º ciclo	<b>16,7</b>	<b>33,9</b>	3,7	18,5	<b>9,3</b>
Ensino secundário incompleto	<b>18,6</b>	<b>36,8</b>	3,5	16,2	<b>10,7</b>
Média global	15,3	31,4	3,9	20,4	8,6

Qualquer um destes dois grupos está em condições de frequentar um processo de RVCC para certificação de nível secundário, e tal como já analisado anteriormente, mais uma vez aqui surge claramente uma distinção na forma de condução e organização dos percursos de qualificação desenvolvidos nos Centros Novas Oportunidades. Por um lado, são os que detêm mais escolaridade à partida, e por esse motivo também associados a população mais jovem, que necessitam de menos formação complementar e desenvolvem processos mais longos de RVCC, traduzidos num número mais elevado de sessões presenciais orientadas para o reconhecimento de competências-chave; por outro lado, os indivíduos que detêm menor escolaridade, mais velhos e que procuram a certificação de nível básico têm mais formação complementar quer em número de ações quer em volume de horas. Estes resultados mostram que a flexibilidade dos processos RVCC permite uma adequação dos percursos desenvolvidos às características individuais dos formandos, aqui revelados em termos de tendências agregadas face a algumas variáveis de caracterização social, como são a idade, o sexo ou a escolaridade de base.

Não obstante as tendências verificadas até ao momento, há uma outra variável de caracterização que tem vindo a revelar-se decisiva para a leitura e análise dos percursos de qualificação desenvolvidos. Trata-se da condição perante o trabalho. Sendo o universo de referência dos Centros Novas Oportunidades a população adulta, não se poderia deixar de lado uma das mais estruturantes condições da adultez – a entrada na vida ativa e o desempenho de uma atividade profissional. Aliás, convém relembrar que o facto da qualificação de adultos lidar com formandos que se encontram ao mesmo tempo a estudar

e a trabalhar é um dos estímulos mais fortes à tentativa de encontrar procedimentos e modelos pedagógicos adequados à conciliação entre vida escolar e vida profissional.

Ora, o que os dados revelaram na análise da *procura* ou da sua *evolução* ao longo do período 2007-2010, foi o facto de esta variável ter um comportamento muito dinâmico, tendo-se alterado o perfil de procura nestes quatro anos, com uma clara sobreposição do número de pessoas em situação de desemprego a procurarem os Centros Novas Oportunidades face aos que têm emprego. Ao analisar-se a Tabela 4.9 um dos primeiros resultados que surge imediatamente é a distinção de percursos realizados face à condição perante o trabalho dos formandos: são os desempregados que têm um número médio mais elevado de ações e horas de formação complementar, em comparação com os que estão empregados. Reunindo-se no grupo dos desempregados, como se viu, a população com mais baixas habilitações e mais velhas, fica claro que são estes que mais lacunas apresentam em termos de competências-chave; já os que têm emprego, na sua maioria mais escolarizados face ao perfil de procura e mais jovens, têm associado menos formação complementar e mais horas de sessões de reconhecimento de competências, acabando por realizar percursos mais longos até à certificação total de um determinado nível de escolaridade.

**Tabela 4.9. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por condição perante o trabalho**

<b>Processos RVCC (médias)</b>	<b>Número de sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de horas em sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de ações de formação complementar</b>	<b>Número de horas em formação complementar</b>	<b>Duração, em meses, dos processos RVCC</b>
<b>Condição perante o trabalho</b>					
Desempregado	14,6	31,2	<b>4,2</b>	<b>22,1</b>	7,7
Empregado	<b>15,5</b>	<b>31,5</b>	3,8	19,7	<b>8,9</b>
Doméstico	<b>15,9</b>	31,1	<b>6,1</b>	<b>24,3</b>	6,7
Reformado	<b>16,1</b>	<b>31,7</b>	<b>6,0</b>	<b>23,1</b>	6,7
Outra situação	15,0	30,8	3,5	20,9	<b>9,1</b>
Média global	15,3	31,4	3,9	20,4	8,6

Um segundo dado interessante tem a ver com a peculiar configuração dos percursos de qualificação dos reformados. Constituem o grupo que se apresenta acima da média nas quatro variáveis de medida dos processos RVCC aqui utilizadas, mas paradoxalmente,

apresentam um dos valores mais baixos no que se refere à duração dos processos em meses, o que parece revelar uma maior concentração das sessões de trabalho com a equipa do Centro Novas Oportunidades – quer de reconhecimento quer de formação complementar, num mais reduzido período de tempo. A disponibilidade para a realização de um percurso mais organizado do ponto de vista das sessões pode ser aqui um fator decisivo. Embora, com algumas diferenças esta linha de argumentação pode também ser aplicada aos que se encontram no desemprego ou aos domésticos.

Uma última análise centra-se na distinção dos processos de RVCC por região do país. Embora não estejam definidas condições particulares de desenvolvimento dos processos por regiões e sendo as orientações técnicas e pedagógicas de âmbito nacional, é curioso revelar algumas singularidades detetadas a partir dos dados apresentados na Tabela 4.10.

**Tabela 4.10. Indicadores de caracterização dos processos de RVCC, por região**

<b>Processos RVCC (médias)</b> <b>Condição perante o trabalho</b>	<b>Número de sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de horas em sessões de reconhecimento</b>	<b>Número de ações de formação complementar</b>	<b>Número de horas em formação complementar</b>	<b>Duração, em meses, dos processos RVCC</b>
Alentejo	14,1	30,9	<b>5,6</b>	<b>23,0</b>	<b>8,7</b>
Algarve	<b>15,9</b>	<b>34,3</b>	3,6	<b>20,6</b>	<b>8,8</b>
Centro	14,9	28,8	<b>4,1</b>	18,9	<b>9,4</b>
Lisboa	15,1	<b>34,6</b>	3,8	18,7	6,9
Norte	<b>15,6</b>	31,2	3,4	<b>21,5</b>	<b>8,9</b>
R. A. Madeira	<b>20,4</b>	<b>38,2</b>	<b>5,8</b>	19,6	<b>9,6</b>
Média global	15,3	31,4	3,9	20,4	8,6

A região de Lisboa é aquela em que os processos de RVCC apresentam todos os indicadores abaixo da média global, excetuando o número de horas em sessões de reconhecimento. Já o Algarve e a Região Autónoma da Madeira surgem, pelo contrário, com todos os indicadores acima da média global, à exceção do número de horas em sessões de reconhecimento e do número de horas em formação complementar, respetivamente. As regiões onde os processos de certificação em média são mais longos são as regiões do Centro e da Madeira. Mas, de particular importância é o facto de ser nas regiões do Alentejo e do Norte onde o número de horas em formação complementar é maior, associado à existência de uma população residente mais velha, menos escolarizada e

com maiores lacunas em termos de competências a certificar. O facto de serem as regiões de Lisboa e Algarve as que têm maior número de horas em sessões de reconhecimento está em consonância com as características da procura aí identificadas – mais jovens, mais escolarizados e, por estes motivos, mais preparados para a conclusão da sua certificação com base no reconhecimento das competências efetivamente detidas.

Este conjunto de resultados aqui apresentados e analisados deixam antever algumas tendências muito relevantes no que à organização dos processos de RVCC diz respeito, e as quais importa salientar, em jeito de síntese:

- existe uma **clara distinção dos processos de RVCC** que conduziram a uma certificação escolar de **nível básico** ou de **nível secundário**;
- os formandos que se certificaram no **nível básico** (até ao 9º ano de escolaridade) desenvolveram processos RVCC mais curtos (em termos de duração em meses), com mais formação complementar associada e com menos sessões de reconhecimento presenciais nos Centros Novas Oportunidades, assumindo, assim, um **modelo mais formativo**, associado aos indivíduos com mais baixa escolaridade à data da inscrição, mais velhos, e com maior prevalência de situações de inatividade (desemprego ou reforma);
- os processos RVCC de **nível secundário** são, em comparação com os anteriores, mais longos, em média, com maior número de sessões de reconhecimento de competências-chave do que sessões de formação complementar, destinados a um grupo de formandos mais jovem, com escolaridades mais avançadas (muitos com percursos de frequência e aproveitamento parcial no ensino secundário), ativos e maioritariamente com emprego, promovendo assim um **modelo mais certificativo** das aprendizagens efetuadas em contextos de aprendizagem muito diversos.
- as variáveis que mais distinguem os processos de RVCC, para além do nível de certificação escolar a atingir, são a **idade**, a **condição perante o trabalho** e a **escolaridade**; a que menos distingue é o sexo dos formandos.
- A distinção dos processos por região permite identificar um **padrão sui generis da região de Lisboa** – abaixo da média em todos os indicadores



analisados, em termos de duração dos processos e do número de ações de formação ou volume de horas associados. Pelo contrário a Região Autónoma da Madeira e o Algarve estão acima da média em todos os indicadores, com ligeiras oscilações na organização e realização de ações de formação complementar.

Em suma, não existe uma homogeneidade nos processos de certificação escolar desenvolvidos nos Centros Novas Oportunidades. Pelo contrário, a diversidade de públicos que procuraram os Centros Novas Oportunidades permitiu a distinção dos percursos de qualificação realizados. Apesar de algumas críticas no discurso público e publicado sobre os processos de RVCC que destacam a rapidez dos percursos de certificação quando comparados com os percursos realizados no ensino básico e secundário e a sua aparente homogeneização, o que a análise desenvolvida nesta última parte deste capítulo vem demonstrar inequivocamente é que os processos se distinguem claramente, em função de dois elementos-chave, a dinâmica de organização dos Centros Novas Oportunidades em diferentes etapas de intervenção e as características dos candidatos enquanto constituintes da *procura* de qualificações.

No primeiro caso, trata-se efetivamente da colocação em funcionamento de um dispositivo de orientação de adultos, que identifica e encaminha os diferentes formandos de acordo com as suas características e necessidades para os distintos percursos de qualificação disponibilizados no Sistema Nacional de Qualificações. No segundo caso, afirma-se o peso das variáveis de caracterização social, como a idade, a escolaridade detida ou a condição perante o trabalho, e afinam-se os processos de certificação escolar, em termos de duração e ações realizadas (quer de reconhecimento quer de formação) em função dos diferentes perfis individuais. Trata-se, pois, da construção e do desenvolvimento de novas dinâmicas educativas, as quais podem ser entendidas como *processos de ensino-aprendizagem customizados*. Nestes processos, os sujeitos (enquanto *utilizadores*) assumem um papel preponderante na definição do seu caminho de qualificação, quer por via da possibilidade de optarem por diferentes modalidades disponíveis estruturalmente no Sistema (enquanto *fornecedores* públicos e privados), quer por adaptação permanente e flexível dos percursos desenvolvidos (enquanto *serviços*

*customizáveis*) às reais necessidades de formação e desenvolvimento individual, sempre em articulação com uma equipa tecnicamente preparada para o efeito que vai mediando e apoiando o percurso a realizar com base nos seus diferentes conteúdos funcionais.

As dinâmicas aqui analisadas mostram uma relevante e intensa vontade dos portugueses recuperarem os seus défices de escolarização. Essa recuperação foi feita essencialmente ao nível do ensino básico, mas desde a criação dos processos de RVCC, dos cursos EFA e das formações modulares de nível secundário que tem ocorrido uma surpreendente adesão dos indivíduos que pretendem concluir este nível mais avançado de escolaridade.

Sendo a dimensão da recuperação das qualificações da população adulta portuguesa tão exigente e tão profunda, são muito significativos os esforços e os resultados atingidos num período de tempo tão curto, mostrando que nem a população portuguesa tem uma resistência intrínseca à escolarização nem os sistemas educativos se configuram a partir de obstáculos intransponíveis e elementos imutáveis. Os sistemas são mutáveis e as políticas públicas de educação e formação, se planeadas estrategicamente e entendidas como modos de intervenção para a resolução de problemas previamente diagnosticados, com objetivos adequados e metas claras, são uma forma de ação transformadora da realidade social e educativa. A difícil tarefa de transformar as estruturas sociais encontra nas políticas públicas de educação e formação um dos seus mais importantes campos de atuação, e esse foi, sem hesitações, o entendimento da reforma desenvolvida a partir de 2005 no campo da educação e formação de adultos.

Neste enquadramento, pode efetivamente concluir-se que a Iniciativa Novas Oportunidades e o Sistema Nacional de Qualificações ao definirem como patamar mínimo de qualificação o ensino secundário (ou seja, o 12º ano de escolaridade) elevaram a fasquia de escolarização e alargaram-na a um conjunto muito significativo de portugueses adultos. Quer os jovens quer os adultos passaram a encarar o ensino secundário como o mínimo necessário para a entrada qualificada no mercado de trabalho e como garantia mínima de participação cívica e social. A elevação formal da escolaridade mínima obrigatória para 12 anos de escolaridade efetiva (dos 5 aos 18 anos) concretizada em 2009 consolidou esta

perspetiva do ponto de vista legal<sup>77</sup>, sendo acompanhada por dinâmicas sociais muito relevantes, como as que se traduziram na definição do 12º ano como requisito mínimo maioritariamente requerido nos processos de recrutamento profissional ou como referência para as trajetórias escolares das crianças e jovens.

#### **4.4. *Escolaridade e emprego: recursos-chave para a qualificação de adultos***

Na reta final deste capítulo procura-se avançar na análise efetuada até ao momento, verificando a associação entre as variáveis de caracterização social e os percursos de qualificação identificados, de modo a evidenciar os distintos *perfis sociológicos* que compõem a *procura* da qualificação de adultos, por uma via, e a refletir as *dinâmicas sociais* que configuram os *processos* de educação-formação nos Centros Novas Oportunidades, por outra via. Para tal, recorrer-se-á a análises multivariadas. A técnica de análise de dados a utilizar será a análise de correspondências múltiplas que permite posicionar num mesmo espaço topológico as diferentes categorias das variáveis, associando-as entre si (Carvalho, 2004).

Esta proposta de análise de dados tem, como referido no parágrafo anterior, uma dupla intenção na sua mobilização. Ao mesmo tempo que se pretende projetar a procura de qualificações num espaço de configurações sociais, identificando distintos perfis com base nas variáveis de caracterização social dos indivíduos que se inscreveram nos Centros Novas Oportunidades, pretende-se adicionalmente, reconhecer o que lhes sucedeu em termos de percursos de qualificação e compreender quais os fatores sociológicos que condicionam ou impulsionam esses processos de aprendizagem, adicionando uma proposta de reconfiguração (ou não) dos perfis da procura face aos resultados dos percursos realizados.

As análises sociológicas aos percursos de escolarização das crianças e jovens têm convocado muito frequentemente as origens sociais e as condições sociais de existência como fatores de forte intensidade explicativa do acesso à educação, e da duração e sucesso dessas trajetórias. Todavia, no contexto da educação e formação de adultos não é tão

---

<sup>77</sup> A Lei nº 85/2009 que altera a escolaridade obrigatória em Portugal foi adotada em agosto de 2009, tendo sido precedida pelo estudo prévio *Mais escolaridade – realidade e ambição* (Capucha et al., 2009).

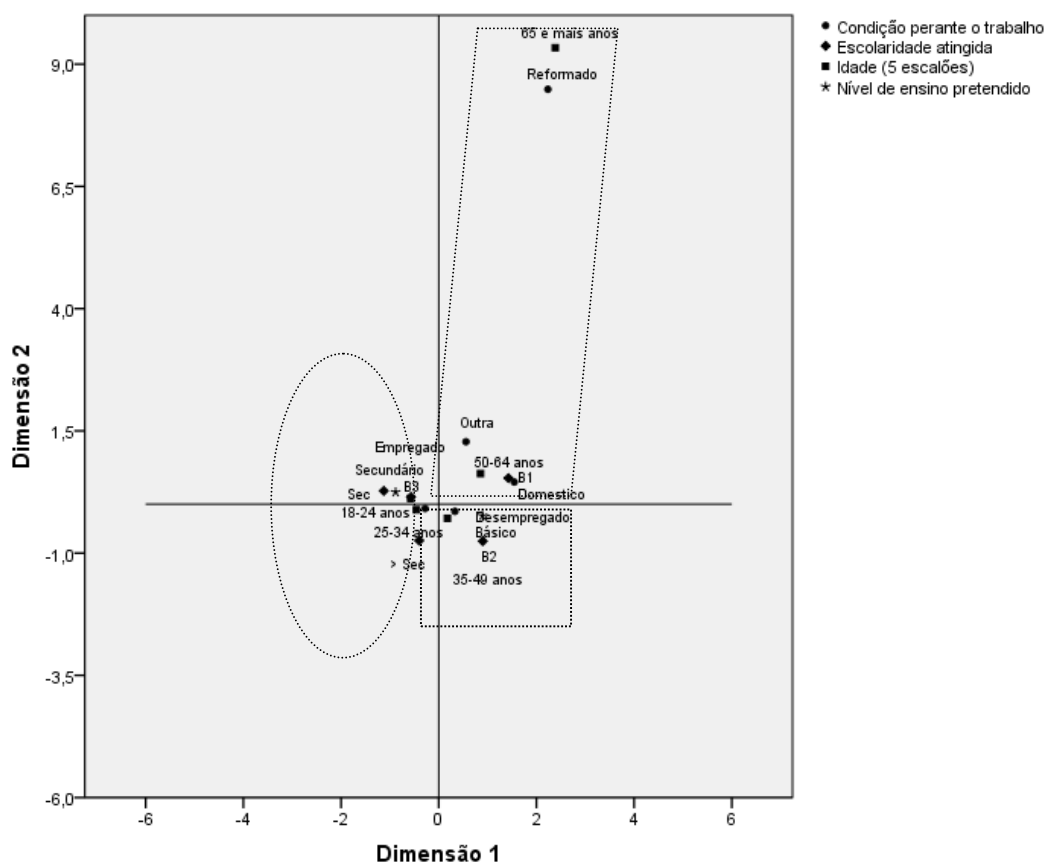
frequente que a análise seja feita com base nestas dimensões. Ora, o que aqui se pretende é exatamente discutir o contributo dos atributos e recursos sociais na configuração de percursos de qualificação na vida adulta. Tratando-se de universos com uma dimensão quantitativa tão considerável (mais de 1 milhão de inscritos e mais de 300 mil certificados) a discriminação das posições individuais face às diferentes categorias das variáveis de caracterização social e sua associação aos percursos desenvolvidos poderá revelar-se como um exercício de análise de dados muito relevante no contexto da pesquisa em curso.

Na primeira análise de correspondências múltiplas empreendida, utilizaram-se as seguintes variáveis de caracterização social: idade; nível de escolaridade atingido; condição perante o trabalho; e nível de ensino pretendido<sup>78</sup>. A Figura 4.6 apresenta o espaço topológico resultante deste exercício de análise de dados. A partir da Dimensão 1 (eixo horizontal), destacam-se como principais fatores de distinção entre categorias as que tem a ver com o nível de escolaridade detido à data da inscrição num Centro Novas Oportunidades e o nível de ensino pretendido no percurso de qualificação a encetar no contexto do Sistema Nacional de Qualificações. Já na Dimensão 2 as variáveis de caracterização social mais discriminatórias das posições dos indivíduos face à procura de qualificações na vida adulta são a sua idade e a sua condição perante o trabalho. Na projeção das categorias destas variáveis surgem evidentes as associações entre elas, definindo três diferentes *perfis sociológicos* na procura de qualificações. Vejam-se quais.

---

<sup>78</sup> Na análise de correspondências múltiplas realizada para aferição dos *perfis sociológicas na procura*, optou-se por considerar o universo dos candidatos que se relacionaram com um Centro Novas Oportunidades no período de 2007 a 2010, não excluindo nenhum grupo em particular. A variável sexo sendo pouco discriminatória no contexto desta análise da procura de qualificações na vida adulta, como visto anteriormente, foi introduzida apenas como variável de identificação (*labeling variable*), e por este motivo, não surge projetada no espaço topológico apresentado.

**Figura 4.6. Perfis sociológicos da procura de qualificações na idade adulta**



No segundo e terceiro quadrantes, lidos essencialmente a partir da Dimensão 1, revela-se um primeiro perfil configurado a partir da associação entre escolaridade atingida e nível de ensino pretendido. Distingue-se a associação entre a posse de ensino secundário incompleto ou 3º ciclo do ensino básico e a intenção de completar o 12º ano de escolaridade (ensino secundário), com idades mais jovens (18-24 anos e 25-34 anos) e a situação de emprego. Prefigura-se como um perfil sociológico de atributos mais avançados quer no que se refere aos recursos escolares detidos quer na inserção no mercado de trabalho.

No primeiro e quarto quadrante, pelo contrário, distingue-se a associação entre níveis de escolaridade atingidos mais baixos (1º e 2º ciclos do ensino básico) e a intenção de concluir a escolaridade mínima obrigatória à data – o 9º ano de escolaridade. Associam-

se a estas categorias, os escalões etários mais avançados (mais de 35 anos), as situações de maior vulnerabilidade face ao mercado de trabalho (compostas por situações de desemprego ou outras incapacidades para o trabalho), e as situações de inatividade (situação de reformado ou domésticas). Esta mancha de categorias não é, no entanto, tão compacta quanto a do primeiro perfil, o que implica uma camada adicional de análise e interpretação.

Se a leitura do espaço topológico for feita a partir da Dimensão 2 distinguem-se dois conjuntos de categorias associadas entre si – as que remetem para a idade dos formandos e a sua condição perante o trabalho. Este cruzamento de dimensões é essencial para identificar a distinta composição da mancha situada no lado direito da figura. Se no primeiro quadrante se distinguem de forma clara as categorias associadas às situações de reforma e mais de 65 anos de idade, mais próximas das outras situações de inatividade ou incapacidade para o trabalho, já no quarto quadrante a associação é mais intensa com a situação de desemprego e as idades entre os 35 e os 49 anos. Pode-se, assim, identificar os dois perfis adicionais – um que se associa aos inativos e mais velhos e o outro que revela o grupo dos que estão sem emprego mas pertencentes em termos etários à grande camada de população ativa portuguesa.

Na tentativa de mapear de modo mais detalhado a *procura* de qualificações na idade adulta verificada na sociedade portuguesa entre 2007 e 2010, a análise de correspondências múltiplas revelou-se a técnica mais adequada para a deteção de *perfis*, neste caso, *sociológicos*. Permitiu associar as categorias das diferentes variáveis introduzidas na análise, distinguindo claramente, neste caso, três perfis diferenciados. Curiosamente, estes três perfis surgem na linha de outros estudos desenvolvidos sobre percursos, processos e efeitos da educação e formação de adultos no contexto do ensino recorrente de 1º ciclo, a partir de metodologias de carácter intensivo-qualitativo (Gomes, 2003; 2005).

Nesse estudo foram identificados três perfis-tipo, a partir de um estudo de caso realizado em Cursos de Educação de Adultos do ensino recorrente (1º ciclo), que davam conta da heterogeneidade dos alunos adultos que os frequentavam, relativamente à trajetória escolar desenvolvida e ao seu posicionamento face à escola, às práticas de literacia desenvolvidas e às soluções adaptativas encontradas, e às suas posições sociais e

situação relativa aos apoios públicos, via Rendimento Mínimo Garantido. Retomando agora os resultados alcançados nesse estudo de matriz metodológica radicalmente distinta, será possível confrontar a plasticidade da tipologia construída a partir de um número reduzido de casos com a utilização de um universo de formandos quantitativamente contrastante, bem como reduzir as dimensões de análise às que se relacionam com apenas com os recursos e condições sociais de existência. A capacidade interpretativa da tipologia parece adequar-se de modo muito apropriado aos três perfis identificados no universo dos formandos que se relacionaram com os Centros Novas Oportunidades no período de 2007 a 2010. Senão veja-se.

Os três perfis-tipo construídos com base no mecanismo classificatório weberiano de *ideal-tipo* são: os *beneficiários*, os *aprendentes* e os *instrumentais* (Gomes, 2005: 89). Efetivamente trata-se de classificações que se radicam no modo de relação com os percursos de escolarização na vida adulta, pese embora, outras variáveis tenham sido convocadas para a análise. Por este motivo, adequam-se muito bem como terminologias classificatórias dos três perfis sociológicos identificados através da análise de correspondências múltiplas, pese embora não se convoquem todas as variáveis mobilizadas no estudo qualitativo.

O primeiro perfil, como se viu, prefigura o perfil dos *instrumentais*. Trata-se essencialmente de indivíduos mais jovens, com trajetórias escolares mais prolongadas num contexto de baixas qualificações, empregados e com objetivos de escolarização mais elevados, com associação muito forte à sua vida profissional. O segundo perfil adequa-se à classificação de *aprendentes* – não estão inseridos no mercado de trabalho, ou por já serem reformados ou por serem inativos, têm trajetórias escolares deficitárias face à escolaridade obrigatória, e estão em categorias etárias mais elevadas. O retorno à escola na vida adulta é feito essencialmente para corrigir o défice de qualificações retomando a escolaridade obrigatória, em simultâneo com a ocupação do tempo com atividades encerradas no paradigma de aprendizagem ao longo da vida, fortemente associadas às dinâmicas de envelhecimento ativo. O terceiro perfil assume a denominação de *beneficiários*, embora agora não tão associados a uma prestação social como o Rendimento Mínimo Garantido, mas antes aos apoios públicos em situação de desemprego, claramente relacionados com as políticas públicas de educação e formação, neste período. São essencialmente indivíduos

em défice de escolarização e de integração profissional, embora em plena idade ativa, podendo estes ser considerados como fatores estruturados e estruturantes dessas condições, tal como sugere Pierre Bourdieu a propósito de outras dimensões sociais, como os processos de socialização. O facto de terem apoios públicos como o subsídio de desemprego constituiu-se provavelmente como o maior estímulo para o seu retorno à escola, não o fazendo porventura de modo tão voluntário como os dois perfis anteriores o fizeram.

Parece, pois, que a classificação dos três perfis poderá aqui ser confirmada a partir de um universo de análise profundamente distinto, reafirmando as suas potencialidades heurísticas para a descrição e interpretação do campo da educação e formação de adultos, quer no que se refere às origens e condições sociais dos formandos, quer aos seus posicionamentos face à qualificação na vida adulta, quer ainda no que às políticas públicas, direta ou indiretamente associadas à educação e formação das populações, diz respeito.

\*\*\*

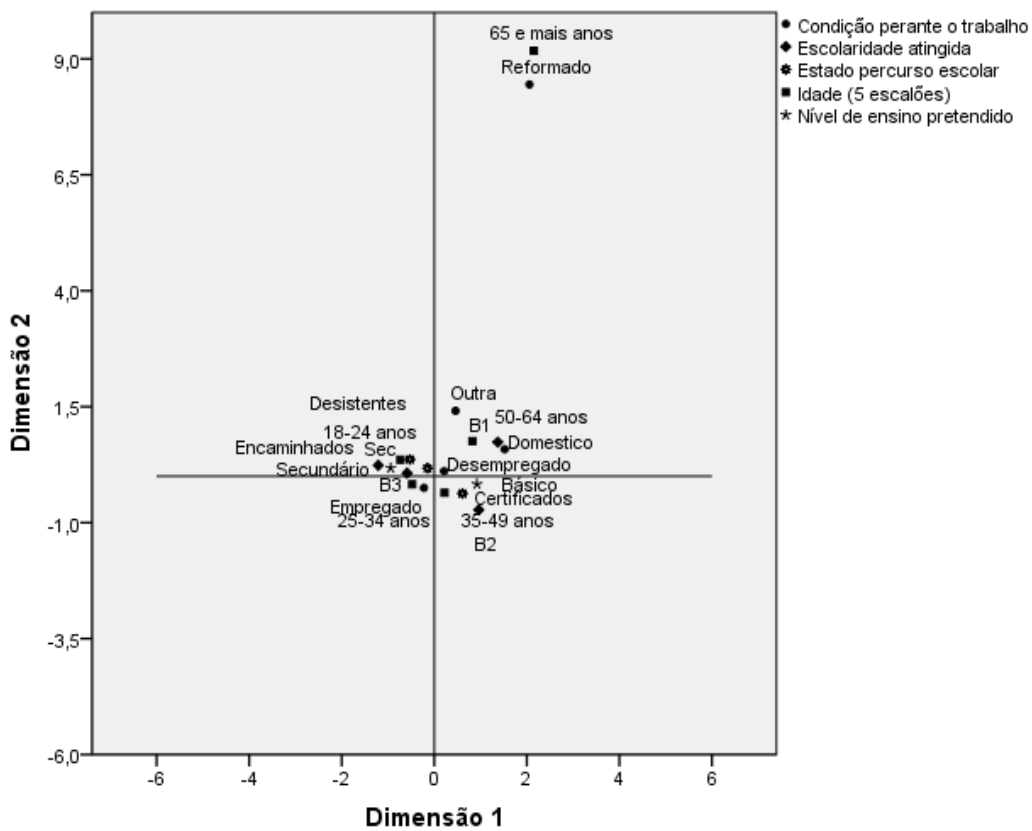
A análise desenvolvida até ao momento teve como o principal objetivo mapear a configuração do espaço topológico da *procura* de percursos de qualificação na idade adulta. Contudo, se fica claro que à entrada existem distintos *perfis sociológicos* configuradores da *procura*, são esses perfis alteráveis face aos *percursos de qualificação* realizados? E se sim, que variáveis de caracterização social e que dinâmicas de qualificação podem influir mais na estruturação de outras configurações topológicas? Estas são as questões a que agora se procura dar resposta com a segunda análise de correspondências múltiplas realizada.

Nesta análise adicionaram-se às variáveis de caracterização social – idade; nível de escolaridade atingido; condição perante o trabalho; e nível de ensino pretendido – a variável que introduz o resultado factual do percurso de qualificação realizado. Duas notas operativas devem ser aqui destacadas. A primeira é relativa ao facto de se ter retirado da análise os casos cujo resultado do percurso de qualificação ainda não estava determinado à data da extração da base de dados, ou seja, eliminaram-se da análise os indivíduos nas fases pré-encaminhamento (nomeadamente, os inscritos em acolhimento e em diagnóstico)



e os que se encontravam em processo de RVCC sem o ter concluído parcial ou totalmente. A segunda tem a ver com a eliminação dos casos com o ensino secundário completo, dado que estes são em número muito reduzido e que apenas podem desenvolver percursos de certificação profissional, modalidade ainda muito restrita no contexto do Sistema Nacional de Qualificações. Estes dois aspetos comprometeriam a análise a realizar de modo indiscutível. A Figura 4.7 revela o espaço topológico resultante desta análise.

**Figura 4.7. Dinâmicas sociais nos percursos de qualificação em idade adulta**



Optou-se, então, por classificar a nova variável introduzida nesta segunda análise de correspondências múltiplas em três categorias: encaminhados, desistentes e certificados. Os primeiros são os indivíduos encaminhados para percursos externos aos Centros Novas Oportunidades; os segundos são os que desistiram ou suspenderam os seus percursos de qualificação, independentemente do momento em que o fizeram; e os terceiros são os que concluíram parcial ou totalmente a sua certificação através de um processo de reconhecimento, validação e certificação de competências.

A primeira observação a registar a partir da figura anterior prende-se com o facto de ter aumentado ligeiramente a dispersão das categorias projetadas no espaço topológico, ao mesmo tempo, que algumas delas alteraram a sua posição relativa. Os aspetos estruturais face à primeira análise não se alteraram, podendo assim partir-se dos três perfis-base (os aprendentes, os beneficiários e os instrumentais), destacando o que aconteceu com a introdução da variável que traduz o resultado dos percursos de qualificação:

- Na Dimensão 1 distinguem-se ainda com maior intensidade as categorias associadas à variável nível de ensino pretendido, associando-se à procura pelo nível secundário de educação os encaminhamentos para percursos de qualificação externos aos Centros Novas Oportunidades, às idades mais jovens (dos 18 aos 34 anos) e à posse de recursos escolares correspondentes ao ensino secundário incompleto ou ao 3º ciclo do ensino básico;
- Pelo contrário, ainda a partir da Dimensão 1, e numa primeira leitura, associa-se à procura pelo nível básico, os recursos escolares mais deficitários, os escalões etários mais avançados, as situações de desemprego, inatividade e incapacidade face ao trabalho, e a conclusão da certificação via processos RVCC;
- No entanto, a conclusão com sucesso da certificação escolar de nível básico, analisada a Dimensão 2, situa no terceiro e quarto quadrantes, associados aos certificados, as situações de emprego, as idades entre os 25 e os 49 anos, e a posse do 2º ciclo de escolaridade; já os encaminhamentos e as desistências estão essencialmente associados, respetivamente, aos escalões etários mais jovens e maior qualificação formal ou aos escalões de idade maiores de 50 anos e fracos recursos escolares formais;
- A categoria que revela as situações de desemprego muda do segundo para o primeiro quadrante, associando-se mais intensamente aos encaminhados do que aos certificados, revelando assim um efeito significativo dos percursos de qualificação face aos perfis sociológicos identificados; os *beneficiários* são mais encaminhados; os *aprendentes* com alguns recursos escolares concluem mais frequentemente os seus processos de certificação escolar via RVCC; os *instrumentais* mais jovens e com maiores recursos escolares (ensino

secundário incompleto) são os que mais desistem ou são encaminhados, atraindo também os que completaram a escolaridade obrigatória, enquanto os que têm entre 25 e 34 anos se aproximam mais dos que concluem a certificação escolar.

Acrescentam-se aos resultados da primeira análise de correspondências múltiplas, as ideias extraídas desta análise dos efeitos produzidos pelos diferentes percursos de qualificação protagonizados. São, em regra, certificados via RVCC, os candidatos que apresentam condições sociais de existência mais estruturadas – indivíduos em idade ativa (25-49 anos), com emprego e posse de recursos escolares inferiores à escolaridade mínima obrigatória – e que procuram a certificação escolar de nível básico. Por outro lado, desistem mais os jovens (18-24 anos), com ensino secundário incompleto ou na posse da escolaridade mínima obrigatória com o objetivo de concluir o ensino secundário. Alguns destes podem ser também encaminhados para percursos externos aos Centros Novas Oportunidades, percurso associado essencialmente aos mais velhos (mais de 50 anos), reformados ou inativos, com recursos escolares muito reduzidos, mas que procuram uma certificação escolar de nível básico. São quatro perfis distintos, que tornam mais fina a análise dos percursos de qualificação na idade adulta.

Em termos sociológicos ganham corpo os fatores *emprego* e *escolaridade* como recursos-chave na qualificação de adultos. Esta clarificação dos atributos sociais que podem fazer a diferença nos percursos desenvolvidos assume particular relevância na discussão sobre o papel dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências-chave em populações detentoras de baixas qualificações formais. O que as duas análises de correspondências múltiplas aqui apresentadas revelam é efetivamente muito significativo do ponto de vista da definição e introdução das políticas públicas nesta área e da configuração sociológica dos percursos de qualificação desenvolvidos pelos formandos. Em primeiro lugar, surge claramente a ideia de que os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, no período em análise foram essencialmente direcionados para a certificação de competências escolares, correspondentes ao 1º, 2º ou 3º ciclo do ensino básico (4º, 6º ou 9º ano de escolaridade). Em segundo lugar, fica demonstrado que os formandos que com sucesso usufruíram desta

modalidade de qualificação estão maioritariamente associados a condições sociais de existência com relativa estruturação e estabilidade (estão empregados), e fizeram-no concluindo ciclos de escolaridade já iniciados em percursos formais anteriores. Em terceiro lugar, verifica-se que são os indivíduos posicionados nas categorias extremas que desenvolvem uma mais fraca relação com os percursos de certificação, quer por força da variável idade (os mais jovens desistem mais dos percursos iniciados nos Centros Novas Oportunidades, porventura por não considerarem adequada a via de qualificação que lhes é proposta) quer em função dos recursos escolares que possuem (os mais velhos são mais encaminhados para percursos de formação mais longos e estruturados, como são os cursos EFA, pela posse muito reduzida de competências-chave e qualificações formais).

Tanto o fator *escolaridade* como o fator *emprego* assumem, aliás, na esteira da conceptualização de Anthony Giddens (1978; 1990), uma *dupla hermenêutica*. São, por uma via, tal como o conceito de *habitus* de Pierre Bourdieu (2003) preconiza, atributos sociais estruturantes da mobilização para o desenvolvimento de percursos de qualificação na vida adulta, e por outro, configuram-se como fatores estruturadores desses mesmos percursos ao assumirem-se como estímulos ou condicionantes distintamente acionados pelos próprios atores sociais para a definição dos seus percursos, pela interpretação que deles fazem os agentes das organizações com que se relacionam ou pelo resultados dos investimentos individuais e coletivos em mais e melhores recursos estruturais.

Em síntese, os fatores escolaridade e emprego constituem-se, sem dúvida, como os mais importantes recursos das sociedades contemporâneas, qualquer que seja a perspetiva em que nos coloquemos. Se, por um lado, podem ser considerados como recursos indispensáveis à participação cívica, política e social, à fruição cultural e à aquisição de novas competências e saberes, são também, por outro lado, resultado de um conjunto de condições de existência reprodutíveis socialmente, de acesso condicionado a um leque ainda muito alargado de cidadãos na sociedade portuguesa. As políticas públicas de qualificação de adultos como as que se desenvolveram na primeira década do século XXI, em Portugal, tentaram inverter este duplo condicionamento, estimulando o acesso das pessoas com mais baixas qualificações a percursos de educação e formação na idade adulta de modo a contrariar o persistente desfasamento do padrão qualificacional da população ativa, quer em termos absolutos quer em termos relativos, e ao mesmo tempo, alongando a

escolaridade mínima obrigatória e incrementando o número de alunos no ensino secundário.

Esta intensa intervenção das políticas públicas de educação-formação no sentido da promoção de condições mais equitativas de acesso e sucesso nos diferentes percursos de qualificação da população adulta portuguesa produziu, para além dos que foram apresentados neste capítulo, outros resultados relacionados com o aumento do *stock* de qualificações formais, a promoção da inclusão social, o surgimento de novos processos educativos e o progresso na convergência com os países mais desenvolvidos, que interessará agora dar conta. Será esse o objetivo do capítulo seguinte.



## CAPÍTULO 5. MOVIMENTOS INDUZIDOS PELA QUALIFICAÇÃO DE ADULTOS

A década inaugural do século XXI ficará provavelmente na história mundial marcada pela crescente profundidade de dois processos experienciados à escala planetária: a globalização das relações económicas, financeiras, políticas e sociais e a afirmação do conhecimento como fator decisivo para o desempenho individual e coletivo nos mais diversos domínios (complementarmente ao acesso e uso da informação de modo cada vez mais alargado, através de tecnologias de informação e comunicação, como a internet). Desde o final dos anos 80 que os conceitos utilizados para dar conta da realidade social se mostravam exíguos na explicação e interpretação dos factos e fenómenos que estavam a surgir com uma rapidez acelerada, mostrando como estes dois processos globais viriam a ser cada vez mais entendidos como os aspetos centrais de organização social e económica das décadas seguintes.

Ora, se estes dois processos são incontornáveis na investigação social e na reflexão sobre os quadros sociais contemporâneos, a influência deles nos sistemas de educação-formação assume-se igualmente como um elemento de carácter decisivo. Não são apenas as relações económicas e financeiras que sofrem profundas transformações com estas duas novas dinâmicas, são também outros contextos, como os educativos, que têm de fazer as necessárias adaptações a este novo modo de organizar e difundir a informação, e de transmitir e avaliar os conhecimentos. Em todo o mundo desenvolvido, se tem discutido, com particular intensidade, a relação entre a globalização das relações económicas e sociais, a difusão da internet e das tecnologias de base computacional, a valorização crescente do conhecimento e da inovação e as necessárias mudanças que têm de ocorrer nos sistemas educativos e formativos.

No capítulo 1 deu-se conta exatamente destes múltiplos processos de transformação nos contextos sociais e económicos e de como isso afetou a organização dos sistemas e processos de ensino-aprendizagem, conduzido à emergência e cada vez maior valorização das dinâmicas de aprendizagem ao longo da vida. Neste momento, e depois de analisado o caso português (capítulos 2 e 3), relativamente às políticas públicas e aos sistemas organizativos que enquadraram a intervenção no campo da qualificação de adultos entre 2005 e 2010, importa observar alguns dos efeitos decorrentes das dinâmicas apresentadas

no capítulo 4. Esses efeitos serão ao longo deste capítulo designados por *movimentos*, dado que esta terminologia é imediatamente associada à ideia de mudança, de alteração, de transformação. As alterações verificadas no contexto do Sistema Nacional de Qualificações, como se viu, foram tão significativas que se podem assemelhar a um movimento tectónico, com efeitos estruturais cujas ondas de impacto se sentem e se sentirão nos contextos e condições sociais por um longo período de tempo. Esses impactos, na sua globalidade, são impossíveis de detetar, abarcar e analisar em toda as suas dimensões, e em particular no contexto desta pesquisa. Por este motivo pretende-se neste trabalho ilustrar algumas das tendências de transformação social detetadas nas estatísticas nacionais e na comparação internacional, as quais evidenciam, por um lado, alterações importantes nas posições e distribuições comparativas de Portugal face a outros países desenvolvidos, e por outro lado, indiciam transformações nos modos de interação e nos processos de recomposição social.

Efetivamente, a terminologia *movimentos* poderá causar algum equívoco conceptual ao utilizar uma designação que se aproxima do clássico conceito sociológico de *movimentos sociais* e das suas derivações (Smelser, 1962; Touraine, 1984; Eder, 1993; Burns e Flam, 2000; Pureza e Ferreira, 2001; Melucci, 2001; Wieviorka, 2003), o qual nos remete diretamente para o envolvimento coletivo na ação política, na participação social e cívica e na relação entre instituições e movimentos. Porém, neste contexto, não se usará esta formulação para a interpretação de fenómenos sociais relacionados com a participação cívica ou a ação coletiva, mas sim para refletir um conjunto de mudanças induzidas pelas políticas públicas de qualificação de adultos desenvolvidas. Os *movimentos* em análise serão assim perspetivados como consequência das políticas.

Para continuar com a metáfora geológica dos *movimentos tectónicos*, pretende-se dar visibilidade a *movimentos de grande escala* (dinâmicas estruturais e de longo prazo, na sua maioria invisíveis conjuntamente e no imediato) resultantes da aposta na qualificação de um conjunto alargado de portugueses em idade adulta. O estudo das políticas educativas e dos sistemas educativos e seus impactos na escolarização das populações poderá assim ser tratado como uma alteração estrutural de larga escala e de longo prazo, cujos efeitos importa ir monitorizando, de modo a corrigir a sua intensidade ou direção para melhor conseguir atingir os objetivos definidos. A convocação dos



argumentos e conceptualizações sociológicas serão instrumentos indispensáveis ao longo deste capítulo, como se verá, para robustecer a análise dos quatro tipos de *movimentos* identificados: os *qualificacionais*, os *educacionais*, os *inclusivos* e os *estruturais*.

Os primeiros referem-se às alterações nos indicadores socioeducacionais que permitem não só analisar a evolução de Portugal relativamente à escolarização da população entre os 25-64 anos, ao abandono escolar precoce, à participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida e à taxa de graduação com o ensino secundário em termos nacionais, mas também compará-los com os países mais desenvolvidos, quer do espaço da OCDE, quer da União Europeia. Far-se-á uma análise multiescala, dando conta da posição absoluta de Portugal e da sua evolução na última década, ao mesmo tempo que se relativizará essa perspetiva por comparação com outros países do mundo que se posicionam num mesmo espaço geográfico ou se constituem como referência para o desenvolvimento social e económico.

Os segundos, os *movimentos educacionais* focam-se na escala individual. Pretende-se refletir sobre os processos de ensino-aprendizagem na vida adulta, designadamente, sobre os efeitos da participação em atividades de educação-formação que se baseiam em competências-chave. Com configurações bastante distintas da educação tradicional de crianças e jovens, as modalidades de qualificação de adultos incluídas no Sistema Nacional de Qualificações desencadeiam um conjunto de aquisições e desenvolvimento de competências que é necessário revelar e discutir.

Em terceiro lugar, os *movimentos inclusivos*, colocam-se num nível de análise distinto dos anteriores. Pretende-se entender e discutir o modo como os resultados das políticas de qualificação de adultos podem influenciar os modos como os indivíduos se relacionam com as instituições sociais, e daí derivam processos de inclusão ou exclusão social. A exposição ao risco de pobreza e a redefinição de situações de exclusão social por via do aumento das qualificações é o elemento central de discussão.

Por último, centra-se a análise na macroestrutura para dar conta dos mecanismos de recomposição social por via da qualificação de adultos, refletindo sobre o papel das políticas públicas na diminuição das assimetrias sociais e económicas, retomando o caso português e o país como unidade de análise. Trata-se dos *movimentos estruturais*. Os indicadores socioeducacionais são novamente requisitados para a análise a partir desta

perspetiva, mas não em exclusivo nem de modo detalhado. Índices internacionais de medição das desigualdades sociais serão convocados para esta análise. A redução das desigualdades sociais como tópico de investigação tem revelado a sua forte associação às mudanças nos padrões de escolarização das sociedades. Ora, no contexto desta pesquisa, não se podia deixar de equacionar se as alterações verificadas nas qualificações dos adultos portugueses terão tido efeitos significativos na redução das desigualdades sociais, e em caso afirmativo, como é que essa tendência se tem vindo a comportar.

### **5.1. Movimentos *qualificacionais*: a lenta convergência da sociedade portuguesa**

A história recente da sociedade portuguesa foi condicionada por quatro acontecimentos<sup>79</sup> da maior importância: a adesão à Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), a revolução de 25 de Abril de 1974, a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 e a entrada na Moeda Única Europeia (o Euro), em 2000. Estes quatro acontecimentos transformaram profundamente o país, década a década, quer em termos sociais quer em termos económicos, tal como vários autores já o analisaram (Mateus, 1992; Barreto, 1997; Mateus, 1998; Viegas e Costa, 1998; Murteira e outros, 2001; DGEP, 2002; Cardoso *et al.*, 2005). Alguns dos principais traços destas transformações podem ser sintetizados nos seguintes itens:

- fim do regime ditatorial, conduzindo a uma democratização progressiva do sistema político e ao início de um significativo processo de modernização da sociedade;
- crescente abertura económica, com o fim da política de substituição de importações e o aumento da concorrência, provocando uma gradual reestruturação e modernização do tecido empresarial português;

---

<sup>79</sup> Não se dá conta aqui da recente eclosão da crise das dívidas soberanas europeias que remeteu o país para um resgate financeiro do Banco Central Europeu, da Comissão Europeia e do Fundo Monetário Internacional por ser um contexto demasiado volátil e muito recente, enquadrado por um Memorando de Entendimento em que assenta o Programa de Assistência Financeira a Portugal, o qual se encontra em concretização desde março de 2011.

- forte investimento nas infraestruturas de apoio à economia (rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias) e no desenvolvimento dos sistemas de educação-formação e científico-tecnológico;
- redução significativa das taxas de juro, condição importante para o desenvolvimento económico e para a dinamização do mercado interno;
- maior liberdade à iniciativa privada através de um conjunto muito significativo de privatizações e de novas iniciativas empresariais (como o surgimento de empresas de comunicação social privadas e grandes grupos económicos ligados ao setor do comércio e distribuição), possibilitada pela alteração do papel regulatório do Estado;

Contudo, apesar destas profundas transformações económicas e sociais, Portugal confronta-se com dois aspetos decisivos para a afirmação de um papel internacional relevante no contexto de um mundo globalizado – a sua fraca produtividade e a sua baixa competitividade (face à emergência de outros países no mundo com padrões de desenvolvimento económico muito acentuados a partir de condições e fatores de produção semelhantes). Claro que, em simultâneo, existem *nichos* de alta produtividade e competitividade e que muitos setores económicos tradicionais conseguiram alterar as suas condições de produção e desenvolvimento de modo a concorrerem internacionalmente em condições muito vantajosas, mas como vários autores têm destacado, Portugal apresenta um conjunto de condições estruturais que limitam fortemente a sua capacidade de intervenção num patamar mais elevado.

A abrangência dos aspetos estruturais que condicionam o desenvolvimento económico e social não é, no entanto, homogénea ou uniforme (Barreto, 1997). Conceptualizações como a de uma *sociedade em transição* (Cardoso *et al.*, 2005; Murteira, 2011), caracterizada por um processo de *modernidade inacabada* (Machado e Costa, 1998) ou a de uma *sociedade dual* (Nunes, 1964) são comuns nas análises económicas e sociológicas a respeito do caso português. É como se, metaforicamente, Portugal fosse um comboio com duas carruagens com dimensões e conteúdos muito distintos. Na carruagem da frente, encontram-se as características e condições de existência dos países mais desenvolvidos do mundo. Se se olhar apenas para essa carruagem teremos uma parte do

país que se assemelha aos países nórdicos da Europa, na maioria dos indicadores sociais e económicos de comparação internacional. Mas essa carruagem tem apenas pouco mais de 1/3 da população portuguesa, a mais jovem, mais qualificada e com maior capacidade de inovação e criatividade, com mais acesso à cultura e à informação, amplas referências globais e traços identitários europeus. Se, pelo contrário, olharmos para a segunda carruagem teremos uma carruagem maior (um pouco menos de 2/3 da população), contendo os menos escolarizados, mais envelhecidos, mais pobres, com fortes relações identitárias com o espaço nacional, menos informados e menos esclarecidos. Duas carruagens, duas realidades de um mesmo país.

Se se detivesse a atenção apenas no primeiro grupo poder-se-ia afirmar que Portugal estaria muito bem preparado para os desafios globais que enfrenta, pois conta com uma geração muito mais bem preparada do que as anteriores e com capacidades acrescidas de contribuir para a transformação do país. Todavia, isto só seria exequível se o peso das carruagens (para continuar com a metáfora anterior) fosse exatamente o oposto, e a da frente pudesse *rebocar* a de trás. Na verdade, as condições de desenvolvimento do país com base na geração melhor preparada para liderar os processos de transformação económica e social *a toda a velocidade* existem, mas há que fazê-lo em simultâneo com os que se situam nas carruagens traseiras, para que os resultados sejam mais alargados e efetivos, incluindo os que constituem a maioria da população ativa e se situam nas posições mais desfavorecidas do ponto de vista social e económico. O esforço é, portanto, desequilibrado quer interna quer externamente, e as implicações desse esforço são bem visíveis na análise dos indicadores socioeducacionais que se fará de seguida. A elevação das qualificações assume aqui um papel decisivo.

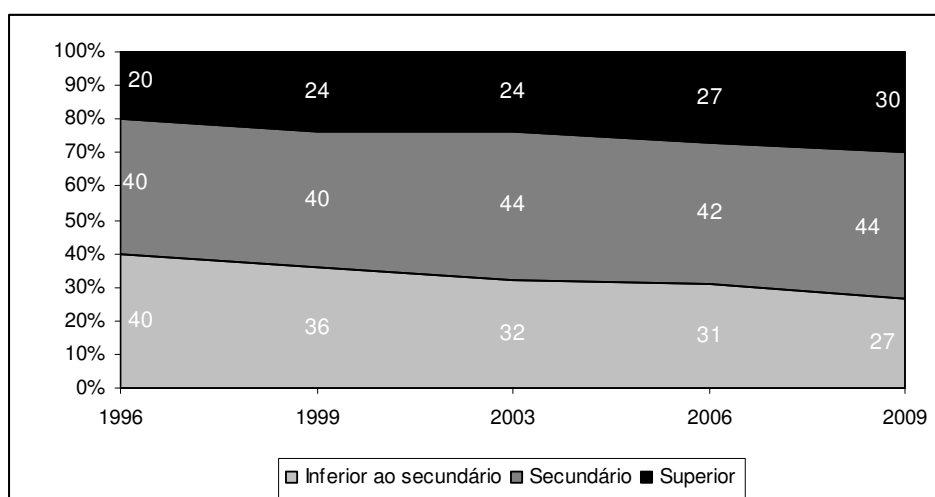
\*\*\*

Não sendo uma fatalidade imutável, Portugal está confrontado permanentemente desde o 25 de Abril com o desafio imenso de recuperação dos atrasos estruturais decorrentes de uma ditadura de quase cinquenta anos, do fraquíssimo investimento na qualificação da sua população, e do isolacionismo e fechamento ao exterior que caracterizou o regime ditatorial, remetendo o país, em várias dimensões, para condições

semelhantes a outros países, hoje designados por emergentes, quando não mesmo a ser ultrapassado por um conjunto significativo desses países, nalgumas dimensões sociais e económicas. Qual terá sido então o contributo das políticas públicas de educação-formação para a convergência de Portugal em termos socioeducacionais com os países mais desenvolvidos?

A análise da evolução dos níveis de escolaridade em Portugal e a sua comparação com os restantes países da OCDE permitirá identificar os padrões verificados na última década, retomando a discussão sobre os efeitos das políticas públicas dedicadas à qualificação das populações, enquanto elementos estruturantes de mudança social. No Gráfico 5.1. pode observar-se a evolução da proporção da população adulta segundo o nível de escolaridade, nos países da OCDE. Os principais factos a destacar no conjunto destes países, no período de 1996 a 2009, são: (i) a fatia de população adulta maioritária é a que detém o ensino secundário completo, tendo-se verificado um aumento de 4 pontos percentuais no período retratado (de 40% para 44%, em média); e (ii) o aumento mais significativo ocorreu no grupo dos que detêm o ensino superior – subiu 10 pontos percentuais – em detrimento da descida dos que possuem apenas habilitações escolares inferiores ao ensino secundário (de 40%, em 1996, passaram para 27%, em 2009).

**Gráfico 5.1. Evolução média da distribuição da população adulta, 25-64 anos, por níveis de escolaridade, nos países da OCDE (1996-2009)**

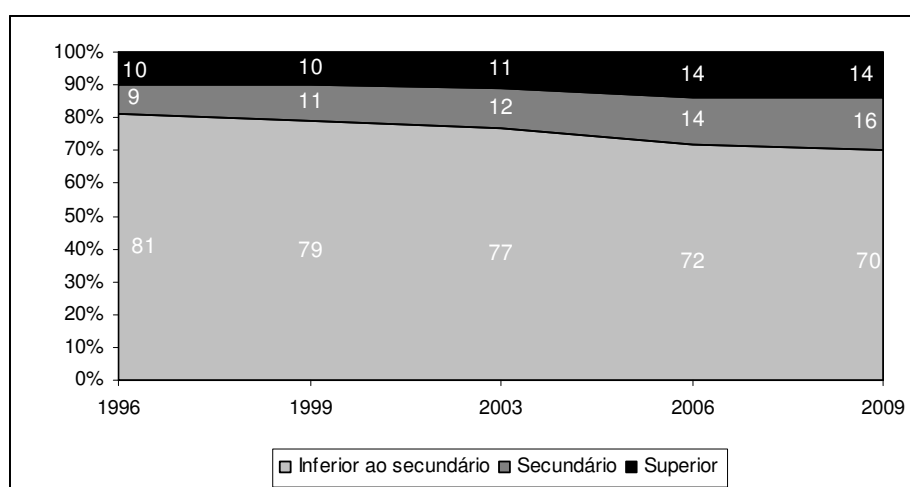


Fonte: *Education at a Glance* (OCDE, 1998 a 2011)

De facto, os países mais desenvolvidos do mundo, em resultado das transformações dos seus sistemas educativos e da cada vez maior procura de recursos humanos qualificados têm respondido positivamente a esse estímulo, provocando uma *acentuada terciarização do perfil socioeducacional* dos países da OCDE (para usar uma designação que representa a *tertiary education*, à semelhança do que já foi utilizado para designar as tendências económicas dos países que apostaram essencialmente nos setores económicos ligados aos serviços, habitualmente designado por *setor terciário*, o que resultou no conceito de *terciarização* da economia).

A elevação do perfil socioeducacional médio dos países da OCDE provoca uma grande pressão a países cujo esforço de recuperação é muito relevante como é o caso de Portugal. O Gráfico 5.2. apresenta o perfil de distribuição dos níveis de escolaridade, no mesmo período, em Portugal.

**Gráfico 5.2. Evolução da distribuição da população adulta, 25-64 anos, por níveis de escolaridade, em Portugal (1996-2009)**



Fonte: *Education at a Glance* (OCDE, 1998 a 2011)

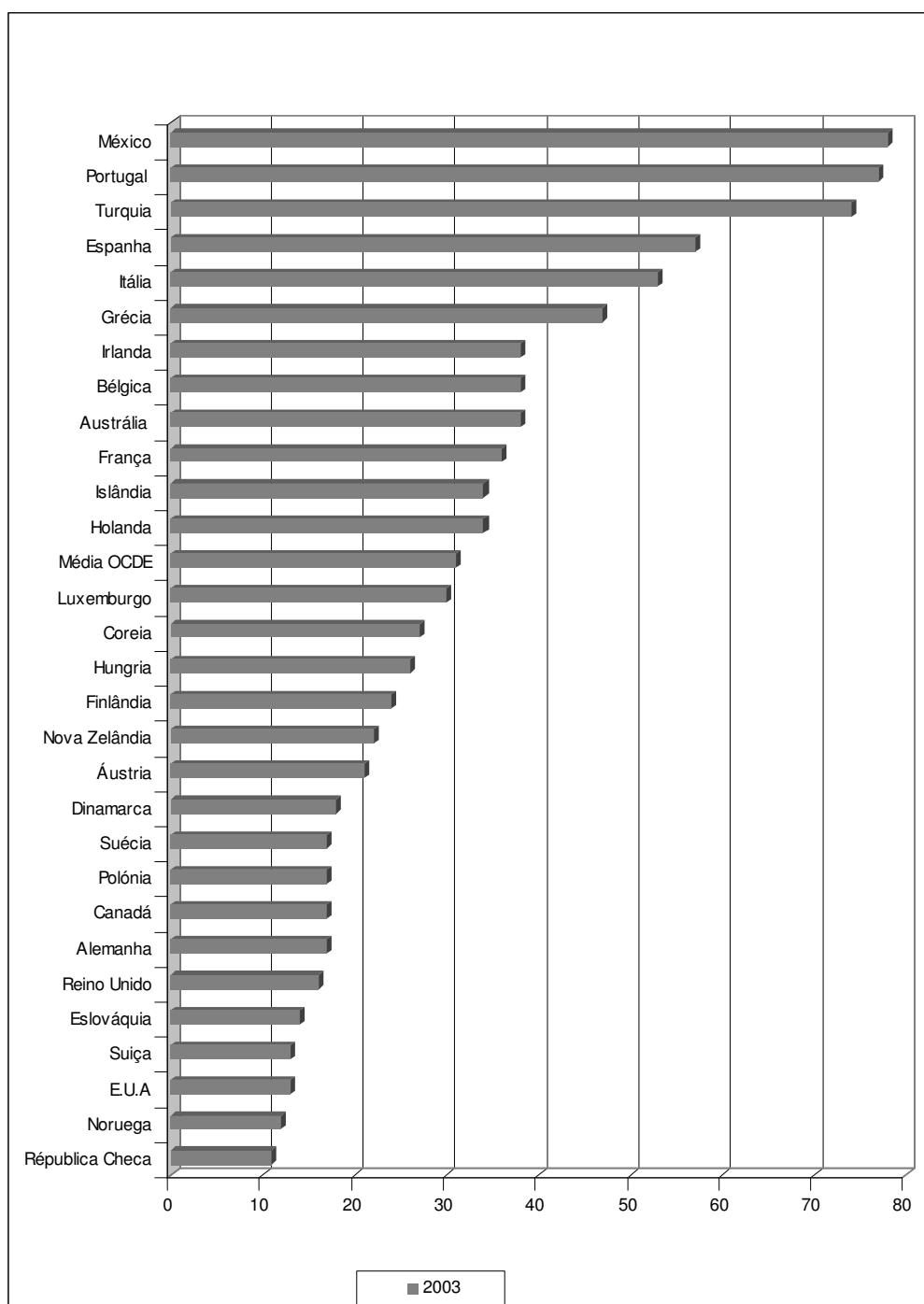
Para além das óbvias diferenças no perfil português em comparação com o da média dos países da OCDE – basta verificar que a maior parte da população adulta revela possuir níveis de escolaridade inferiores ao ensino secundário, numa proporção esmagadora – pode observar-se que as alterações verificadas seguiram as mesmas

tendências que o conjunto dos países desenvolvidos, embora num ritmo menor no que respeita aos que detêm o ensino superior, e com uma recuperação feita essencialmente por uma *secundarização* do perfil socioeducacional (esta faixa da população aumentou sete pontos percentuais no período de 1996-2009), conjugada com a diminuição dos que possuem qualificações mais baixas.

A existência de 70% da população ativa com qualificações inferiores ao ensino secundário em Portugal mostra claramente a urgência e relevância da promoção de políticas públicas de educação-formação que possam alterar estes indicadores. Esta foi, aliás, como referido, um dos factos tidos em conta no diagnóstico que conduziu à conceção e desenvolvimento da Iniciativa Novas Oportunidades em Portugal e à criação do Sistema Nacional de Qualificações. A diminuição de onze pontos percentuais no período de 1996 a 2009, revela ainda um outro facto digno de destaque – enquanto entre 1996 e 2003 a descida foi de quatro pontos percentuais, entre 2003 e 2009, a descida acentuou-se tendo quase duplicado a taxa de recuperação, atingindo os sete pontos percentuais em seis anos. Mantendo o mesmo ritmo de descida dos últimos seis anos, seria necessário cerca de três a quatro décadas para que Portugal atingisse a média dos países mais desenvolvidos, sendo que estes em conjunto têm atingido uma redução ainda mais rápida dos níveis de escolaridade inferiores ao secundário (descida de treze pontos nos países da OCDE contra onze pontos em Portugal, quando o volume da população com este perfil é mais do dobro).

Esta lenta recuperação dos indicadores socioeducacionais portugueses tem contornos ainda mais negativos quando comparada com os restantes países da OCDE e quando analisadas as alterações relativas de posicionamento entre 2003 e 2009, no que se refere à camada da população que não tem o ensino secundário completo. O Gráfico 5.3. mostra exatamente esses posicionamentos relativos, para o ano de 2003.

**Gráfico 5.3. Distribuição da população adulta sem ensino secundário completo, 25-64 anos, nos países da OCDE, em 2003**



Fonte: *Education at a Glance* (OCDE, 2005)

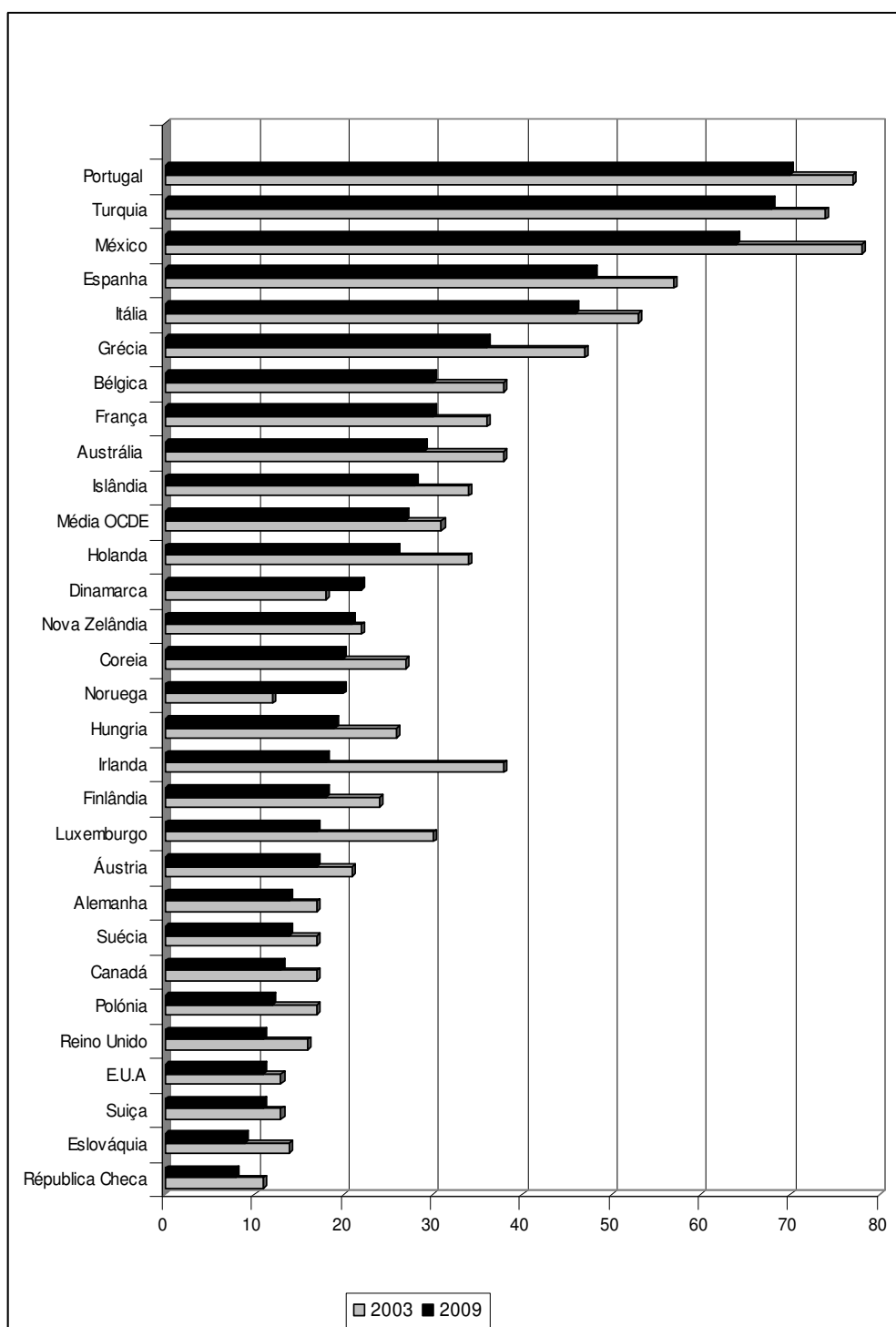


Da análise do Gráfico 5.3 pode extrair-se a existência de três conjuntos muito diferenciados de países: os que se situam acima da média dos países da OCDE, entre os quais se contam os países efetivamente mais desenvolvidos do mundo, quer pela perspetiva económica dos indicadores clássicos (PIB, produtividade, competitividade) quer pela perspetiva social a partir de indicadores que medem o bem-estar e a qualidade de vida (encontram-se por exemplo, entre estes, o Luxemburgo, a Suíça, os EUA, o Canadá, a Alemanha, a Suécia, a Dinamarca); os que se situam abaixo da média da OCDE mas com relativa proximidade, na sua maioria representados por países da Europa Central, para além da Austrália, Islândia e Irlanda; e num terceiro grupo, surgem os países que estando abaixo da média da OCDE revelam uma enorme distância face a essa posição e um perfil estrutural de muito baixas qualificações, entre os quais se destacam México, Portugal e Turquia e os restantes países da Europa do Sul (Itália, Espanha e Grécia). Portugal era, em 2003, o país europeu com pior posição relativa no conjunto dos 29 países membros da OCDE analisados.

Esta posição relativa de Portugal mostra claramente o distanciamento e o longo caminho a percorrer face aos países mais desenvolvidos do mundo no que se refere à escolarização básica da população, mas ainda mais relevante é o facto de este indicador reforçar um conjunto de outras posições relativas que Portugal tem vindo a ocupar nas comparações internacionais, como é exemplo, o perfil de literacia da população adulta (Ávila, 2008), a prevalência de situações elevadas de risco de pobreza (Capucha, 2005) e de fortes assimetrias e desigualdades sociais (Carmo, 2010). A persistente posição isolada de Portugal neste conjunto de indicadores é reveladora de uma constelação de fatores estruturantes do ponto de vista social que impede, por um lado, os indivíduos mais desfavorecidos de desenvolverem um conjunto de práticas sociais associadas aos grupos mais favorecidos, e por outro, o país de ocupar uma posição mais competitiva no mosaico dos países mais desenvolvidos.

Para completar esta análise, hierarquizaram-se de seguida os países pela proporção de indivíduos sem ensino secundário completo, em 2009, para que fosse possível compreender a evolução registada em cada um deles e entre eles (Gráfico 5.4).

**Gráfico 5.4. Distribuição da população adulta sem ensino secundário completo, 25-64 anos, nos países da OCDE, em 2003 e 2009**



Fonte: *Education at a Glance* (OCDE, 2005 a 2011)

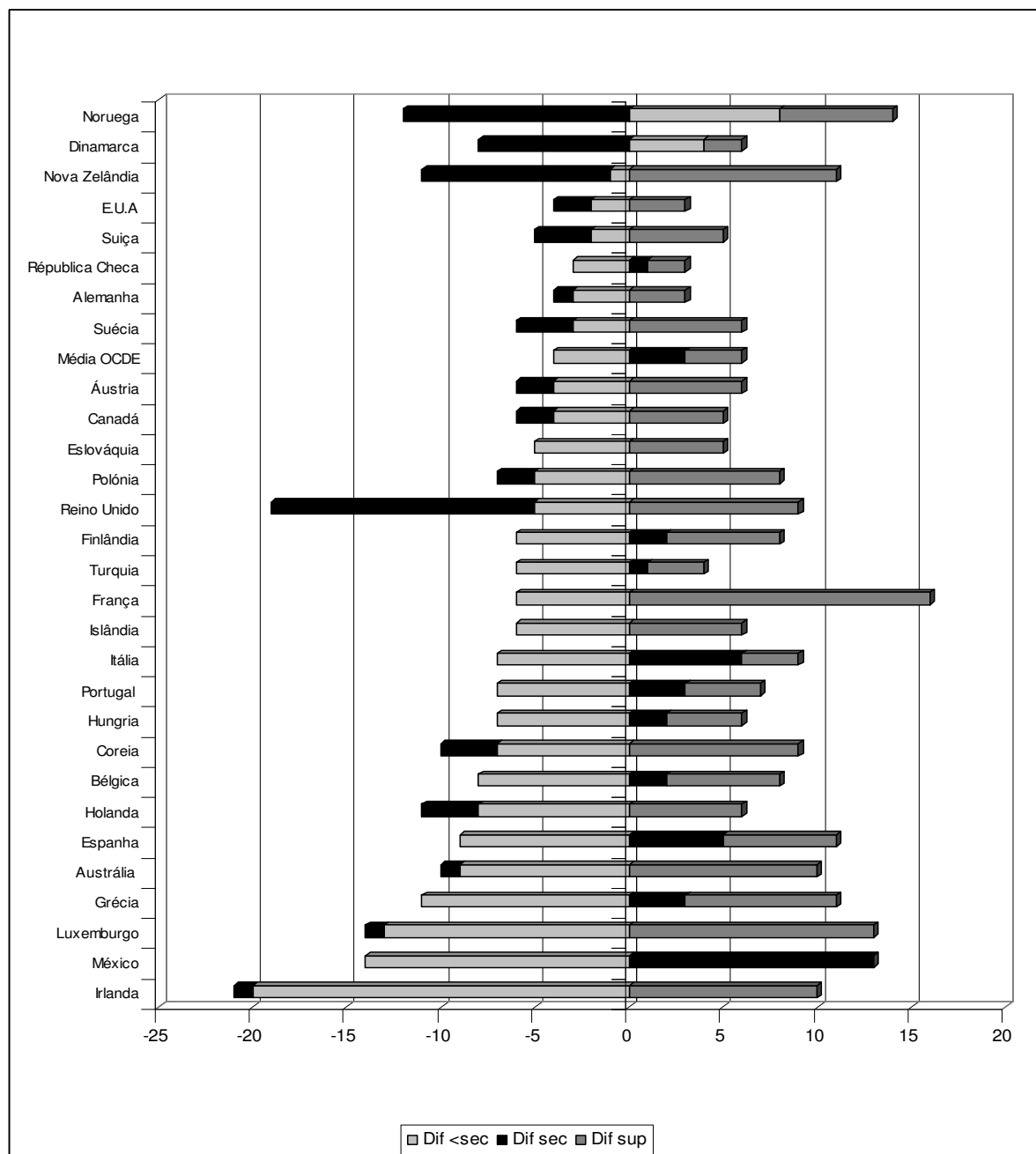
Em primeiro lugar, e não obstante as posições dos diferentes países variarem de um modo muito significativo (entre 8% de população sem ensino secundário na República Checa e 70% em Portugal), é conveniente observar as alterações ocorridas neste intervalo temporal. Quer o valor mais baixo quer o valor mais alto reduziram-se, o que mostra claramente a tendência de escolarização cada vez mais democratizada e avançada na maioria dos países da OCDE. Mesmo entre os que já detêm posições muito favoráveis neste indicador o esforço de melhoria não tem abrandado nos anos mais recentes, pelo contrário, continua a acentuar-se.

As alterações mais significativas a registar na comparação entre 2003 e 2009 prendem-se com o facto de, em seis anos, existirem significativas mudanças no posicionamento de um conjunto alargado de países. Em geral, a esmagadora maioria dos países elevou o seu padrão de qualificações à custa da redução das pessoas com mais baixas qualificações, no entanto, países como a Dinamarca e a Noruega são as exceções desta diminuição, revelando um aumento da população com habilitações escolares inferiores ao secundário. Também a piorarem no seu posicionamento relativo surgem Portugal e a Turquia, devido essencialmente à melhoria da posição relativa do México. Os restantes países da Europa do Sul mantêm as suas posições relativas. No polo oposto surgem os três países que mais progrediram melhorando significativamente a sua posição relativa – Irlanda, Luxemburgo e Coreia – embora partindo de posições diferentes em termos absolutos. A Irlanda é o país que mais se destaca, tendo saído do conjunto de países acima da média da OCDE para se colocar no grupo dos que estão bastante abaixo da média neste indicador, ou seja, regista uma melhoria significativa na sua estrutura de qualificações da população adulta no período analisado. Os esforços diferenciados de recuperação evidenciam bem os diferentes perfis dos sistemas educativos tipificados por Susana da Cruz Martins (2010; 2011), e em particular, os que designam por *sistemas em contenção*, com um padrão de escolaridade em *consolidação*, como é o caso irlandês, ou os *sistemas em esforço*, com um padrão de escolaridade essencialmente de *correção*, onde surge Portugal.

Sendo muito relevante a análise destas alterações relativas, mais interessante ainda é compreender como foram possíveis estas mudanças tão significativas nalguns casos, e

em que dinâmicas de qualificação se basearam. O Gráfico 5.5. pretende exatamente revelar as diferenças registadas e suas configurações para cada um dos países.

**Gráfico 5.5. Diferenças registadas nos níveis de escolaridade da população adulta, 25-64 anos, nos países da OCDE, 2003-2009**



Fonte: *Education at a Glance* (OCDE, 2005 a 2011)

Optou-se por ordenar a apresentação do gráfico a partir das diferenças observadas na faixa dos que detêm habilitações inferiores ao ensino secundário. Os valores negativos revelam um decréscimo na proporção de pessoas com esses níveis de habilitação escolar. Os valores positivos, pelo contrário, apresentam os incrementos qualificacionais nas faixas da população com determinado nível de escolaridade.

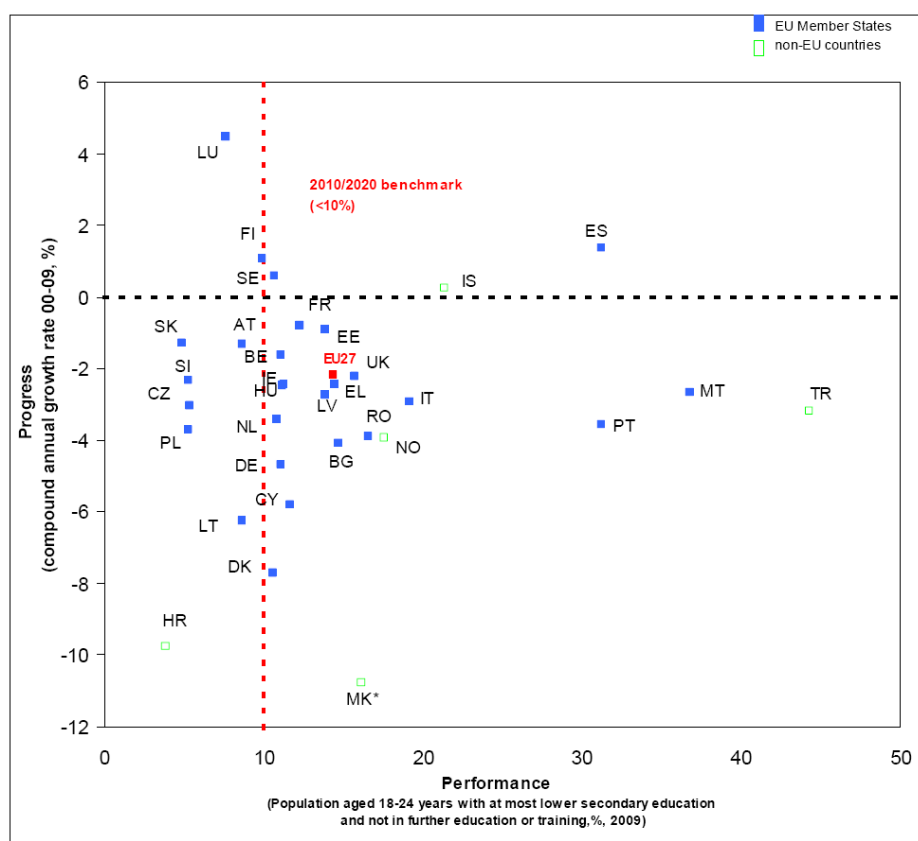
Tal como já referido encontram-se entre os países cuja recuperação qualificacional foi realizada essencialmente pela redução da sua população com habilitações inferiores ao ensino secundário, a Irlanda, o México e o Luxemburgo, sendo que o México o fez aumentando a sua população com o secundário e a Irlanda e o Luxemburgo fizeram-no com um salto de duas posições na estrutura de qualificações, ou seja, incrementando significativamente a população com o ensino superior. Relembra-se aqui que, em média, o conjunto dos países da OCDE fez uma progressão essencialmente por via do aumento das qualificações de nível superior ou secundário, diminuindo a proporção dos que detinham qualificações básicas. Contudo, há um conjunto de países que liderou essa *terciarização* do perfil qualificacional, fazendo-o a partir dos já elevados graus de qualificação secundária que detinham, como por exemplo, a Nova Zelândia ou o Reino Unido.

Portugal apresenta neste contexto uma significativa redução dos que detêm qualificações básicas neste período, colocando-se bastante acima da média da OCDE como vimos, mas como o ponto de partida é muito baixo a convergência está ainda a uma grande distância temporal e factual. O gráfico 5.5 permite ainda retirar uma outra conclusão. Há diferenças significativas no modo como os diferentes países estão a transformar a sua estrutura qualificacional. Enquanto uns estão a fazê-lo com saltos de duas posições, ou seja, reduzem os detentores de baixa qualificação e aumentam diretamente a proporção de pessoas com qualificações de nível superior, outros fazem-no de forma mais gradual, posição a posição, por exemplo, reduzindo nas qualificações de secundário para subir nas de superior; outros ainda fazem-no de forma tripartida, reduzem os de qualificação baixa e recuperam através do aumento de qualificações secundárias e superiores. Estes três modelos de progressão qualificacional podem ser designados por: *modelo acelerado*, *modelo gradual*, e *modelo tripartido*. Portugal tem vindo a ser um dos protagonistas deste último modelo, embora o ritmo de convergência com os restantes países desenvolvidos

devesse ser ainda mais intenso face ao ponto de partida para que a recuperação pudesse ser concretizada mais rapidamente.

A posição relativa de Portugal sobre a exigência de convergência socioeducacional fica ainda mais clara na Figura 5.1, onde se apresenta a evolução da taxa de abandono escolar precoce.

**Figura 5.1. Benchmark 2010: Abandono escolar precoce (2009)**



Source: European Commission DG JRC/CRELL

[Extraído do relatório *Progress towards the common European objectives in education and training: Indicators and benchmarks 2010/2011* (Comissão Europeia, 2011: 13)]

O desafio de qualificação da população portuguesa para além de ser de uma dimensão avassaladora é permanentemente realimentado todos os anos letivos com uma elevadíssima taxa de abandono escolar precoce. Ou seja, a situação da população adulta de baixa qualificação apresentada como estruturalmente deficitária, não tendo conseguido ser combatida de forma acelerada, quando comparada com outros países da OCDE, apresenta ainda mais uma desvantagem – o *stock* é imenso e como o abandono escolar dos jovens é

também muito elevado (apesar do progresso), acumula anualmente um contingente muito significativo. É este o retrato da situação relativa ao abandono escolar precoce que se apresenta na figura anterior. Portugal é, conjuntamente, com Espanha, Malta e Turquia, o país que apresenta a terceira mais alta taxa de abandono escolar (segunda na União Europeia, a par com Espanha), e pese embora o progresso tenha sido significativo na última década, a distância a percorrer face aos países mais desenvolvidos da Europa e ao definido como *benchmark* europeu para 2020 (abaixo dos 10%) necessitaria de um progresso na ordem de, pelo menos, três pontos percentuais por ano.

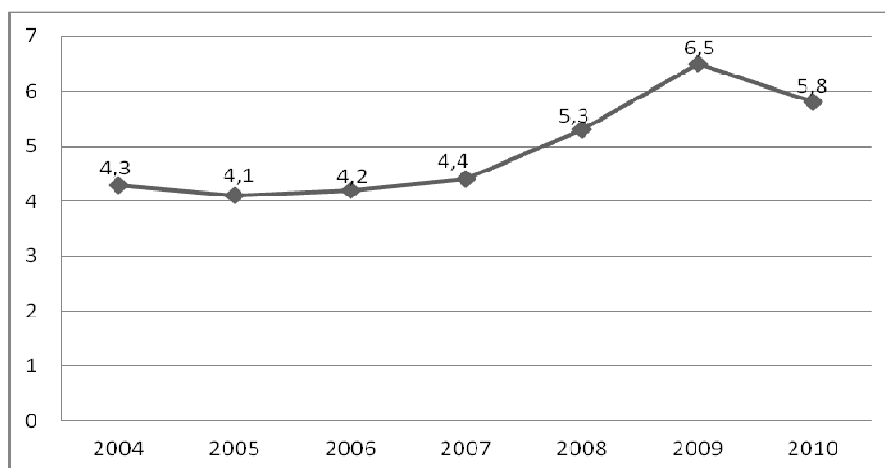
Espera-se que a recente legislação de alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade permita um maior alcance na recuperação portuguesa neste indicador, mas as atuais condições de crise económica e financeira poderão condicionar fortemente essa intenção. O afastamento revelado por Portugal neste indicador face à média europeia acrescenta um fator de preocupação relativamente a tudo o que já foi dito anteriormente sobre o processo de convergência da sociedade portuguesa em termos qualificacionais – trata-se de jovens que abandonam precocemente a escola e que na maioria das vezes entram com baixas qualificações no mercado de trabalho, perpetuando um *perfil económico de baixa qualificação* na economia portuguesa que interessaria contrariar, como posicionamento estratégico do país no contexto da União Europeia e à escala global. É como se a história se repetisse em ciclos ininterruptos, embora com progressivos, mas fracos, incrementos do ponto de partida. Se Portugal não conseguir reduzir a taxa de abandono escolar para valores abaixo da média da União Europeia de forma rápida, será praticamente impossível nas duas próximas gerações (aproximadamente meio século) conseguir a tão desejada convergência qualificacional. E esta será, sem dúvida, uma das mais fortes condicionantes do crescimento económico e do desenvolvimento social e cultural da população portuguesa nos próximos anos. A débil situação qualificacional portuguesa está também associada ao fraco crescimento económico verificado em Portugal na última década, dado que um dos fatores determinantes de concorrência à escala global se concentra hoje na aplicação do conhecimento e na capacidade de inovação dos países<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Esta situação poderá até agudizar-se, já que tendo em consideração as consequências do menor investimento nas políticas de educação e formação já registado em 2011 e o que está programado para o período de 2012-2013 (ver Memorando de Entendimento para o Programa de Assistência

Acumulando esta dupla desvantagem no processo de convergência, a aposta na redução do *stock* de pessoas com baixas qualificações, por via do seu envolvimento em percursos de educação-formação ao longo da vida reveste-se de toda a pertinência e relevância, mas terá o esforço realizado alcançado os resultados pretendidos? A evolução da situação de Portugal no que respeita à participação da população ativa em atividades de aprendizagem ao longo da vida tem sido, como se sabe, ainda muito aquém do que seria necessário, pese embora o relativo crescimento nos últimos anos. O Gráfico 5.6. ilustra essa evolução, no período de 2004 a 2010. O indicador utilizado é construído a partir do Inquérito ao Emprego e recolhido em todos os países europeus através da mesma metodologia.

**Gráfico 5.6. Evolução da participação da população 25-64 anos em atividades de aprendizagem ao longo da vida em Portugal, 2004-2010 (%)**



Fonte: Indicadores Sociais 2010 (INE, 2011)

Com efeito, a relativa estabilidade deste indicador verificada entre 2004 e 2007 alterou-se significativamente a partir dessa data. Revelando um crescimento de cerca de um ponto percentual por ano, entre 2007 e 2009, período de grande intensidade na criação e concretização do Sistema Nacional de Qualificações e da Iniciativa Novas Oportunidades, atingiu-se o valor percentual mais elevado de participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida, quer formais quer informais, pela população com idades

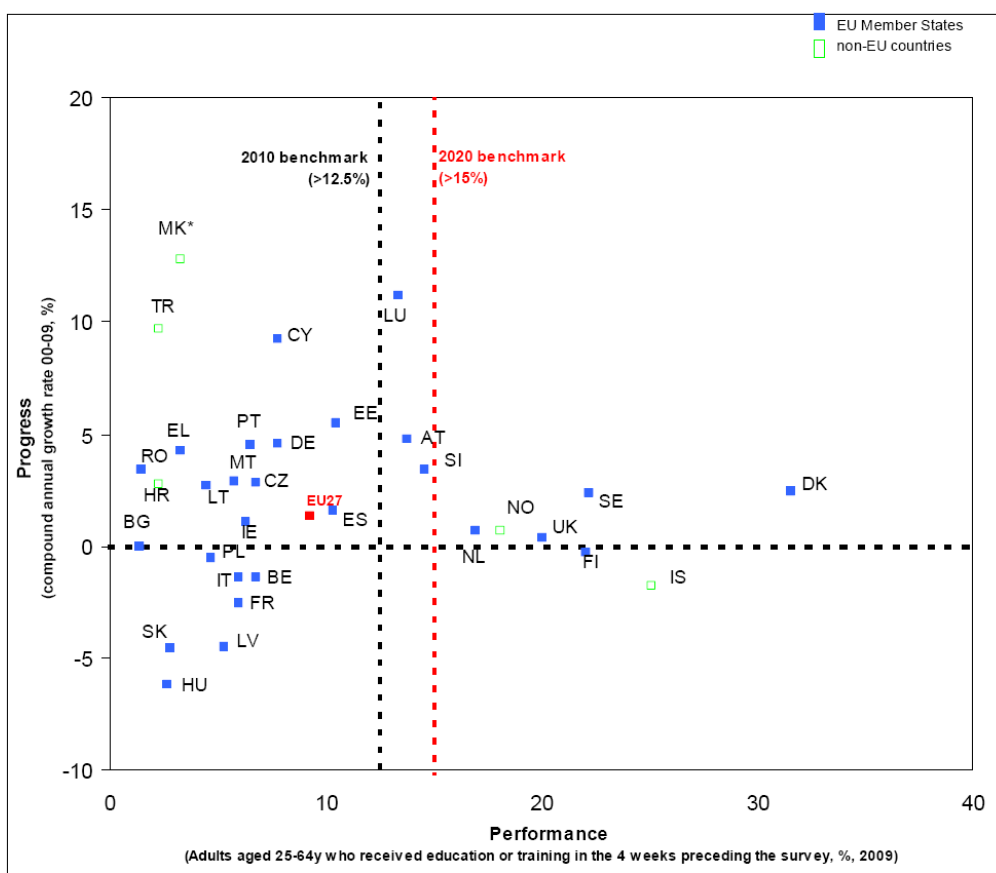
---

Económica e Financeira a Portugal), não se perspetiva uma melhoria significativa da posição relativa de Portugal nestes indicadores nos anos mais próximos.



entre os 25 e os 64 anos, em 2009. O gráfico 5.6 reflete igualmente que no último ano em análise (2010) registou-se um decréscimo de participação neste tipo de atividades, mas como veremos mais adiante esta não é uma dinâmica exclusiva do caso português. O progresso verificado neste indicador é muito revelador do efeito de convergência que tem sido analisado neste capítulo. E neste contexto a Figura 5.2. apresenta o *benchmark* europeu nesta matéria.

**Figura 5.2. Benchmark 2010: Participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida (2009)**



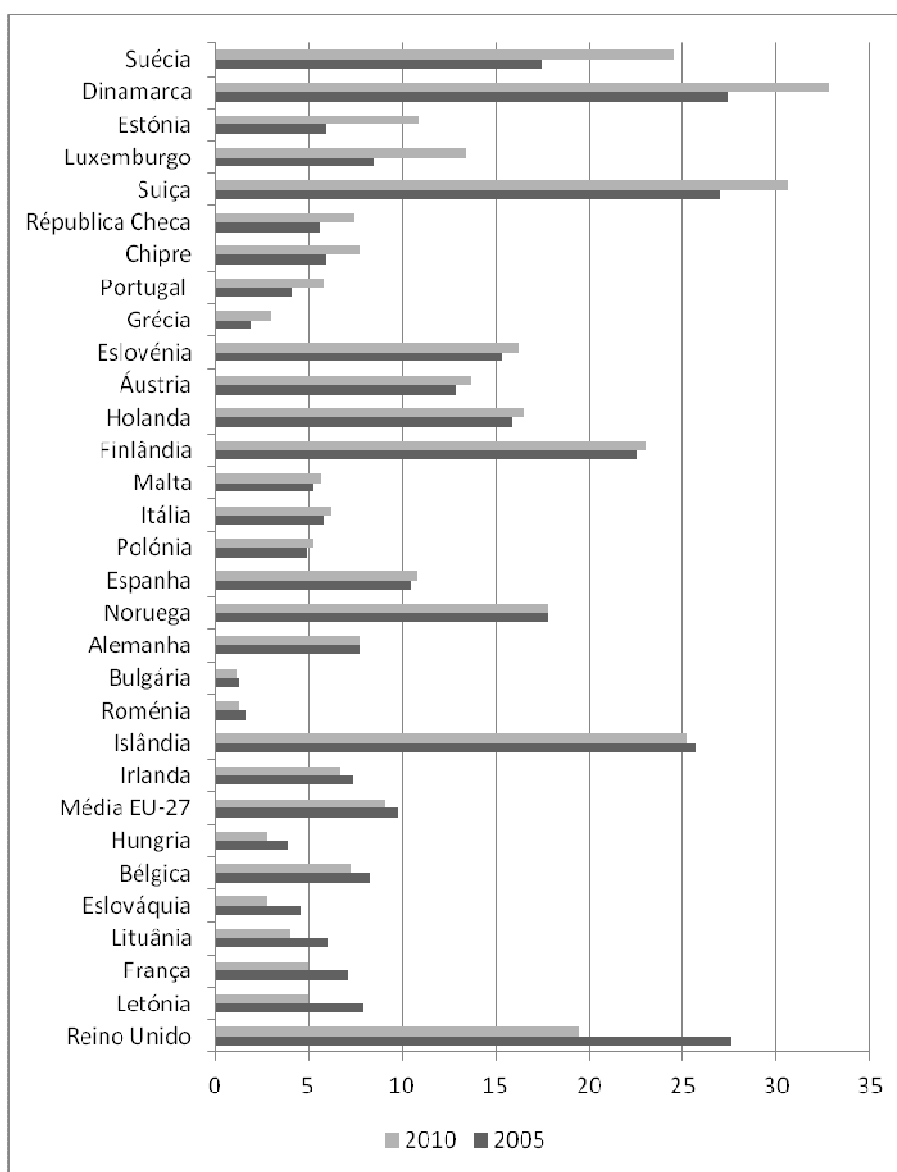
Source: European Commission, JRC/CRELL calculations based on LFS data

[Extraído do relatório *Progress towards the common European objectives in education and training: Indicators and benchmarks 2010/2011* (Comissão Europeia, 2011: 16)]

A posição relativa de Portugal neste indicador, em 2009, é bastante mais positiva do que a que se refere ao abandono escolar precoce, revelando não só uma taxa que se aproxima da média dos países da União Europeia (embora abaixo), mas também uma taxa de progresso muito expressiva (até 2009), o que permitiria, mantendo-se o esforço,

alcançar o *benchmark* europeu para 2020 (acima dos 15%). Todavia, ainda mais significativo é o facto que a figura seguinte revela: de 2005 a 2010, Portugal consegue descolar da quinta pior posição para uma posição mais próxima da média dos países da União Europeia neste indicador e entre os sete países que mais progrediram neste indicador nos cinco anos em análise, mesmo tendo em conta o decréscimo ocorrido de 2009 para 2010.

**Gráfico 5.7. Participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida, na União Europeia, Islândia, Noruega e Suíça (25-64 anos)**



Fonte: Eurostat (consultado em dezembro de 2011)

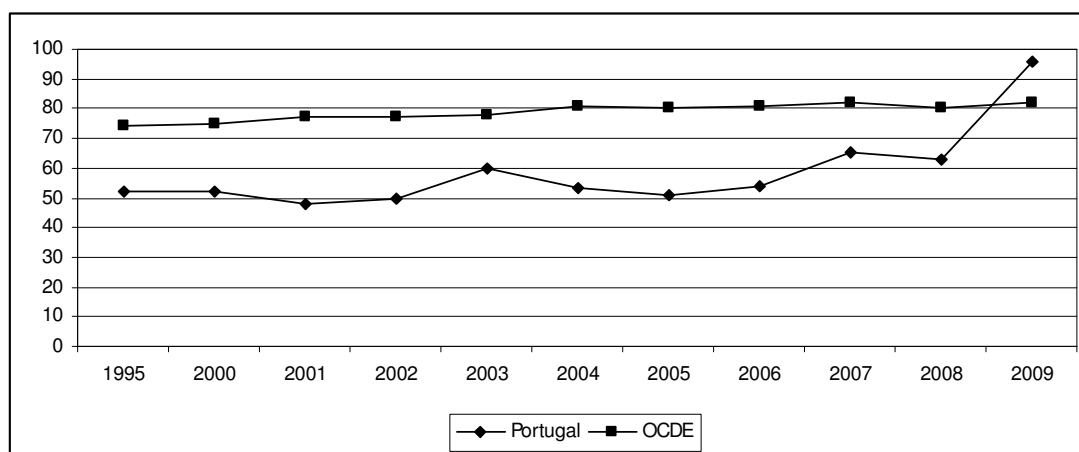
O gráfico anterior hierarquiza os países em função da diferença registada no indicador em análise, entre 2005 e 2010. No topo do gráfico surgem os países em que a variação do indicador foi mais positiva e no extremo inferior os que tiveram uma maior regressão na percentagem de pessoas entre os 25 e os 64 anos a participarem em atividades de aprendizagem ao longo da vida. Observa-se uma clara distinção de três grupos de países: (i) o grupo dos que tiveram um progresso significativo neste indicador (mais de um ponto percentual), constituído por nove países, cinco deles com uma posição claramente avançada (acima de 10%) e outros quatro revelando um esforço de grande intensidade no crescimento, embora com um ponto de partida mais frágil (abaixo de 10%), entre os quais se encontra Portugal; (ii) o dos que tiveram uma margem de progresso fraca (entre 0 e 1 ponto percentual), salientando-se a Alemanha e a Noruega pela manutenção do indicador no mesmo valor neste período; e (iii) o grupo dos que regrediram entre 2005 e 2010 neste indicador, com valores que alcançam uma diferença de -8,2 pontos percentuais no Reino Unido, -2,9 na Letónia e -2,1 em França.

O Reino Unido destacava-se, juntamente com a Dinamarca, Suíça e Islândia como os países que alcançaram em 2005, uma proporção de população em atividades de aprendizagem ao longo da vida acima dos 25%. Em 2010, apenas a Suíça e a Dinamarca ultrapassaram a fasquia dos 30% neste indicador, tendo alcançado cerca de um terço da população entre os 25 e os 64 anos a participarem em atividades de aprendizagem ao longo da vida. Pode concluir-se, pois, da análise desta informação que embora os países escandinavos, o Reino Unido e alguns países não pertencentes à União Europeia, como a Suíça, tenham tido sempre indicadores mais favoráveis no que respeita à participação continuada em atividades de aprendizagem ao longo da vida pelas suas populações adultas, existem retrações significativas ou estabilização relativa nalguns deles, em simultâneo com o surgimento de países do Sul da Europa (como a Grécia e Portugal), a República Checa e o Chipre com taxas de progresso muito interessantes neste período. As alterações de posição relativa destes países, suas formas, potencialidades e limitações, devem ser alvo de atenção privilegiada de futuros estudos neste domínio.

O esforço conjugado de intervenção na educação-formação da população jovem e adulta em Portugal pode ainda ser analisado de um outro ponto de vista, o qual permite acompanhar a tendência de evolução da *taxa de graduação* no ensino secundário. O

indicador OCDE utilizado para este efeito (*net graduation rate*) mede a proporção de indivíduos que num determinado grupo etário completaram o ensino secundário, em função dos que estavam em condições de o fazer. É por este motivo um bom indicador para aferir do esforço realizado junto da população adulta que já tinha abandonado os estudos e que completa percursos de qualificação a partir de uma certificação escolar, conjugando a possibilidade de obter uma fotografia instantânea do país e a sua evolução entre 1995 e 2009. Não mede, porém, a qualidade das aprendizagens efetuadas, para a qual a OCDE tem testes específicos de observação e medida, como são os testes de avaliação direta de competências, utilizados em estudos de comparação internacional junto da população jovem, como o PISA (*Programme for International Student Assessment*), ou da população adulta, como o PIAAC (*Programme for International Assessment of Adults Competences*), sucedâneo do IALS (*International Adult Literacy Survey*) e do ALL (*Adult Literacy and Lifeskills Survey*). O Gráfico 5.8 represente a evolução verificada em Portugal desde 1995 a 2009, neste indicador, comparando com a média da OCDE.

**Gráfico 5.8. Evolução da taxa de graduação no ensino secundário, 1995-2009**

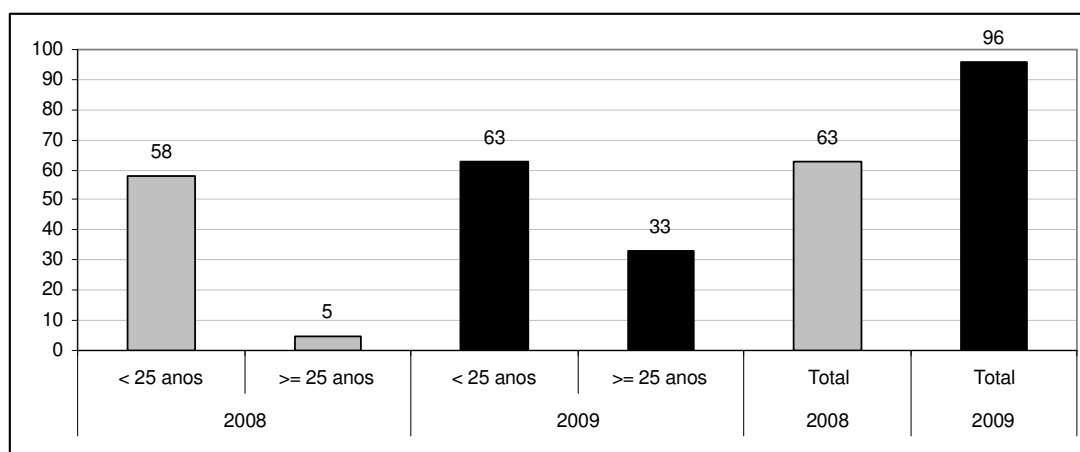


Fonte: *Education at a Glance* (OCDE, 2010; 2011)

A observação do gráfico anterior mostra de forma clara os resultados obtidos desde 2007 com a intervenção realizada no contexto do Sistema Nacional de Qualificações. A expressiva subida verificada desde 2007 e o arranque impressionante registado no último ano com informação estatística disponível (2009) são reveladores do esforço de recuperação empreendido. Portugal, apenas em 2009, ultrapassa a média dos países da

OCDE, tendência que a conservar-se poderia posicionar o país numa trajetória de convergência acelerada com os restantes países desenvolvidos. Este indicador permite ainda comparar, desde 2008, a progressão verificada em função dos escalões etários, distinguindo a população adulta, de modo a observar-se os esforços de intervenção no campo da educação e formação de adultos, distinguindo os que têm idades inferiores a 25 anos dos que têm mais de 25 anos. Com a introdução da variável idade, a situação de Portugal é ainda mais reveladora do esforço realizado junto da população ativa, a qual surge representada no Gráfico 5.9.

**Gráfico 5.9. Taxa de graduação no ensino secundário em Portugal, por escalões etários, 2008-2009 (%)**



Fonte: *Education at a Glance* (OCDE, 2010; 2011)

Qualquer que seja o ponto de partida para a análise dos dados apresentados no gráfico anterior é indiscutível o progresso verificado na taxa de graduação no ensino secundário verificada em Portugal quando comparados os anos de 2008 e 2009. Para além do significativo progresso registado globalmente, na ordem dos 33 pontos percentuais num ano, a maior proporção decorre da graduação de pessoas com mais de 25 anos, ou seja, aqueles que recorrem a modalidades de qualificação de adultos para completar a sua escolaridade.

As reflexões e análises científicas sobre as políticas públicas de educação não raras vezes omitiram por completo a necessidade de se definirem políticas sectoriais para a promoção das qualificações da população adulta. O efeito geracional esteve sempre

presente mesmo que de forma implícita: investir numa geração que mais tarde ou mais cedo sairá do mercado de trabalho é estrategicamente relevante? Ou investir tudo o que se tem na educação-formação das crianças e jovens é mais adequado ao diagnóstico da situação? Só o facto de se terem passado três décadas e o problema ainda estar longe de ser resolvido, mostra bem como o *efeito geracional* deve estar no seu devido lugar nestas reflexões<sup>81</sup>.

No entanto, desde finais dos anos 80 que autores como Maria João Rodrigues (1988; 1991; 1998; 2000) colocam o enfoque nas políticas de qualificação dos recursos humanos como medida estrutural para o crescimento económico e desenvolvimento social. Esta abordagem é reforçada após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, no contexto das intituladas *políticas de coesão*, as quais se encontram hoje muito arredadas da discussão sobre as estratégias de crescimento dos diferentes Estados-Membros no espaço europeu. É raro encontrarmos em Portugal um estudo ou uma pesquisa sobre os fatores que limitam o crescimento económico sem nos confrontarmos com a questão da qualificação da população portuguesa, mas certo é também que, apesar do discurso político e do impulso europeu nesta matéria, a oscilação das intervenções e a frequente imposição ideológica nas medidas de política, mostra que o caminho traçado, para além de muito difícil, é frequentemente perturbado por interrupções, desvios de rota e colisões frontais com outras formas de olhar para o modo de resolução dos fatores estruturais de constrangimento da economia do país e da modernização da sociedade.

Este conjunto de indicadores e de comparações internacionais permitem concluir que apesar do esforço e do progresso muito relevantes registados na última década em Portugal, nos mais importantes indicadores socioeducacionais, os quais dão conta dos perfis de escolarização da população adulta, da taxa de abandono escolar precoce, da participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida e da taxa de graduação no ensino secundário e superior (embora este último não tenha sido aqui analisado), o processo de convergência qualificacional está longe de ser atingido. Mesmo com as taxas de progressão que se verificaram, não é seguro que Portugal possa contrariar a sua posição estrutural rapidamente, a não ser que aumente significativamente o seu investimento neste

---

<sup>81</sup> Ver a este respeito o texto de Maria de Lurdes Rodrigues sobre o padrão de qualificação da população ativa em Portugal, entre 1991-2001 (Rodrigues, 2005).

campo, dando seguimento à estratégia definida no final do século XX. A concretização de programas de intervenção como o que foi desenhado e implantado entre 2005 e 2010 tendo dado um importante contributo, implica persistência e continuidade, por um lado, e aprofundamento e aceleração, por outro, de modo a dar um impulso ainda mais forte ao movimento de convergência qualificacional. O país necessita desse impulso e dessa visão estratégica como forma de posicionamento no contexto da sociedade do conhecimento e da informação globalizadas, promovendo a coesão social e económica através deste tipo de mecanismos de convergência. Em 2005, o consenso conseguido entre governo, parceiros sociais e sociedade civil resultou como se viu num conjunto de avanços significativos neste domínio. Combinar equidade com qualidade é um desafio permanente, não uma impossibilidade axiomática.

## **5.2. Movimentos *educacionais*: a caminho de um modelo de síntese**

Como se viu através dos dados apresentados na primeira parte deste capítulo, as alterações verificadas no contexto social e económico e nos sistemas de educação e formação nas últimas quatro décadas em Portugal são reveladoras da intensa transformação que o país atravessou e continua a atravessar. A interdependência entre as alterações económicas e sociais e as reformas sucessivas nos sistemas educativos tem sido um imperativo das políticas governativas na área da educação e da formação nos últimos anos. Os argumentos são muito diversos para a contínua *reforma da educação* (Azevedo, 2007), extremados em função de posições político-ideológicas, pouco confluentes nos princípios, muito contrastantes nos aspetos operacionais e por demasiadas vezes parcos na objetividade dos resultados e metas a atingir. Tem-se reformado demais os sistemas de educação, avaliado de menos os resultados atingidos, e vivido numa *lógica de substituição* das medidas de política (umas por outras, sucessiva e ininterruptamente), sem que se meça efetivamente as consequências dessas alterações, nem se consiga identificar qual a melhor estratégia a seguir para alcançar uma das mais importantes *reformas estruturais* com que o país se confronta desde o último quartel do século XX, senão mesmo a mais importante – a elevação e melhoria dos níveis de qualificação da população portuguesa (CNE, 2011).

Das alterações específicas ocorridas no campo da educação e formação de adultos em Portugal deu-se conta nos capítulos 2 e 3 e, como ilustração, são bem reveladoras da oscilação de orientações e estratégias políticas. Neste ponto, o principal objetivo passa por compreender como as transformações ocorridas na última década nos sistemas educativos se encerram num paradigma socioeducacional de intervenção que foi concebido e desenvolvido em função das características dos contextos sociais e económicos em que vivemos. Os processos de ensino-aprendizagem aí incluídos configuram diferentes modos de ensinar e aprender, designadamente por se basearem na aquisição e desenvolvimento de competências e não exclusivamente na transmissão de conteúdos programáticos e curriculares.

A noção de competências *invadiu* as escolas e outros contextos de educação-formação, os currículos e demais documentos orientadores, as práticas pedagógicas, os discursos oficiais, técnico-científicos ou mediáticos, sem que se consiga na maioria das vezes definir claramente o que se entende por tal conceito, ou as suas implicações nas estratégias e modelos de intervenção. Certa é a abundância de referências, de definições e de interpretações. Ora, o campo da qualificação de adultos é da diversidade conceptual e interpretativa um exemplo, como se sabe, mas será possível encontrar confluências inesperadas que clarifiquem a utilidade e relevância de uma maior miscigenação de perspectivas? Espera-se que este ponto do capítulo para isso contribua.

Em Portugal, a criação do Sistema Nacional de Qualificações e dos seus instrumentos de intervenção possibilitou uma apropriação operativa dos princípios e mecanismos das conceções teóricas associadas ao conceito de aprendizagem ao longo da vida (ver capítulo 3). Por um lado, deu forma a um conjunto de medidas que tentavam traduzir explicitamente os quadros sociais contemporâneos das sociedades do conhecimento, educativas ou da aprendizagem (consultar capítulos 1, 2 e 3), e por outro lado, criou as condições técnicas e operativas para que a intervenção se efetivasse no quadro das mais recentes abordagens metodológicas e das políticas públicas de promoção da aprendizagem ao longo da vida (Jarvis, 2005; 2007; 2008; Carneiro *et al.*, 2011).

Esta dupla intenção das medidas de política pública desenhadas e implantadas desde 2005 no domínio da educação e formação de adultos assumiram o conceito de *competências* como elemento central da e na intervenção que se viria a realizar. Esta



centralidade foi assumida quer em termos curriculares – o desenho e homologação de referenciais de qualificação baseados em competências-chave para a educação e formação de adultos foi fortemente impulsionada, com a conceção do Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário (Gomes *et al.*, 2006a; 2006b) e com a posterior criação do Catálogo Nacional de Qualificações<sup>82</sup> - quer em termos de práticas pedagógicas, ao se assumir que os processos formativos devem centrar-se nas competências efetivamente possuídas pelos formandos, independentemente dos seus contextos de aquisição ou dos processos de aprendizagem que conduziram a essa aquisição. A formalização através da certificação escolar e/ou profissional das competências detidas pelos formandos assume-se como um dos elementos de maior inovação neste conjunto de medidas, traduzindo exatamente a contemporaneidade dos diversos quadros sociais e económicos de aquisição, desenvolvimento e utilização dessas mesmas competências nos mais diversos contextos (da vida pessoal à vida profissional).

O debate sobre a centralidade das competências nos processos de ensino-aprendizagem e nas atuais práticas pedagógicas é da maior relevância. Vários trabalhos têm salientado a importância das competências, e nomeadamente, das competências-chave como elementos transversais à vida social (Carneiro, 2003; Ávila, 2008) e aos processos educativos (Canário, 2005; Salgado, 1990, 2003; Resende *et al.*, 2011), defendendo uns a sua maior impregnação nos projetos formativos contemporâneos pela sua adequação às restantes morfologias de relacionamento social, e remetendo outros essa discussão para o chamado efeito da *crise da escola*, na qual a instituição se coloca em causa pela introdução de novas abordagens curriculares, novos dispositivos técnicos e tecnológicos e novas práticas pedagógicas (Dionísio, 2009; Morgado, 2010).

Mas será que *a escola* está em perigo pela adoção de modelos e práticas ancorados na noção de competências (ou competências-chave) que suportam processos de ensino-aprendizagem de maior transversalidade aos diversos contextos sociais, ou será que o elemento de maior perturbação da experiência escolar contemporânea reside exatamente no desfasamento entre as formas de organização social e económica (mais horizontalizadas e

---

<sup>82</sup> O Catálogo Nacional de Qualificações baseia-se num conjunto de referenciais de qualificação cuja construção é consonante com as mais recentes perspetivas europeias nesta matéria, promovendo a conceção de referenciais por competências definidos em função dos resultados de aprendizagem a atingir. Consultar [www.catalogo.anq.gov.pt](http://www.catalogo.anq.gov.pt).

democráticas, organizadas em rede, com diversas fontes de informação mais acessíveis, maior rapidez e maiores fluxos de informação, etc.) e a tentativa de perpetuação de uma forma hierárquica e sequencial de organização da aprendizagem das crianças, jovens e adultos que conflitua cada vez mais com o restante contexto que os rodeia?

Os debates sobre esta questão no campo da educação e formação de adultos emergem de posições teóricas defendidas a partir dos anos 60. Com o propósito de responder a algumas das limitações dos processos educativos tradicionais, as posições teóricas foram avançando no sentido de construir quadros de interpretação dos modelos educativos, quase sempre posicionados de modo contrastante e dicotómico. Relembrem-se a este respeito as teorias de Basil Bernstein (1971) sobre os processos educativos, distinguindo o *modelo segmentado* (ou do tipo *coleção*) do *modelo de currículo integrado*; ou as de Paulo Freire (1975, 1977, 1997), grande mentor das intervenções pioneiras no campo da educação e formação de adultos em Portugal, no pós 25 de Abril, que contrapunha as concepções de educação *bancária* e de educação *libertadora*, como dois modelos antagónicos de desenvolvimento dos processos educativos. Nesta esteira, Malcolm Knowles (1980, 1985), fundador da *andragogia*, assume explicitamente a associação da educação de adultos a determinadas características dos processos educativos, reforçando a distinção dos públicos e dos processos formativos deste conjunto da população dos que se dirigem às crianças e jovens. Opondo a *andragogia* à *pedagogia*, Knowles salienta o papel das aprendizagens prévias (experiências anteriores de aquisição de conhecimentos e capacidades pelos adultos em formação) e a resolução de problemas concretos (aspeto decisivo da noção de *competências* que mais tarde viria a ser profundamente utilizada no campo da educação e formação de adultos). A colocação do problema desta forma inaugura um novo modo de olhar para a educação e formação de adultos, destacando a centralidade dos sujeitos nos processos formativos de adultos, das ações que realizam nos mais diversos contextos de vida e dos conhecimentos que mobilizam para essa ação. Elementos que estão profundamente interligados à concepção dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, como complemento de mecanismos mais curtos ou mais longos de formação escolar e profissional.

Face à crescente dicotomização das posições teóricas sobre os processos educativos da população adulta, Peter Jarvis, em 1989, propõe a oposição de duas concepções curriculares sobre este campo – a concepção *clássica*, associada essencialmente à pedagogia e à educação e formação de crianças e jovens, e a concepção *romântica*, associada à valorização do indivíduo e das suas experiências de vida (Jarvis, 1989: 74). A perspetiva dicotomizada dos processos educativos proposta por Knowles tem vindo a ser cada vez mais criticada por diversos autores no campo da educação e formação de adultos, entre os quais se encontra Peter Jarvis<sup>83</sup>, quer no final da década de 80 (Jarvis, 1989) quer nas suas obras mais recentes (Jarvis, 2005; 2007; 2008), particularmente porque estas duas posições serão reinterpretadas de forma simplista e reforçadamente dicotómica, coincidindo com o que se designa atualmente, por *paradigma economicista*, por um lado, e *paradigma humanista*, por outro, ignorando os contributos da discussão teórica sobre a relação cada vez mais próxima entre os mundos da *escola* e do *trabalho*, nos mais diversos planos da vida contemporânea.

A controvérsia sobre os modelos curriculares e educativos na educação e formação de adultos é inesgotável, tanto mais que se trata de um campo em profunda transformação e com cada vez maior destaque e importância no conjunto dos países desenvolvidos. Não esgotando as possibilidades de argumentação sobre este assunto, interessa antes de mais relacionar estas diferentes propostas com as dinâmicas de intervenção desenvolvidas no campo da qualificação de adultos, na última década em Portugal.

Desde finais do século XX que as instituições de governação europeias têm vindo a incentivar os diversos Estados-membros a conceberem políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento de atividades relacionadas com a aprendizagem ao longo da vida; e, como se viu, Portugal pelo baixíssimo padrão de qualificações da população adulta que apresenta, configura-se como um dos países em que a intervenção neste domínio assume

---

<sup>83</sup> Também em Portugal, autores como Ana Luísa Pires (2005), Luís Alcoforado (2008) e Patrícia Ávila (2008) têm vindo a salientar a importância da confluência de perspetivas na educação de adultos, em detrimento de uma oposição primária de modelos e processos educativos. Outros mantêm-se críticos à adoção de um modelo mais confluyente optando por se posicionarem de modo crítico em relação a todas as opções políticas mais recentes, por estarem de algum modo associados ao que designam por *paradigma economicista* (Lima, 2004). Críticos do modelo curricular *romântico* têm surgido também em função das opções curriculares e das práticas pedagógicas preconizadas nos últimos anos em Portugal, como são as propostas interpretativas de Nuno Crato (2006) assentes na discussão sobre esta corrente das ciências da educação.

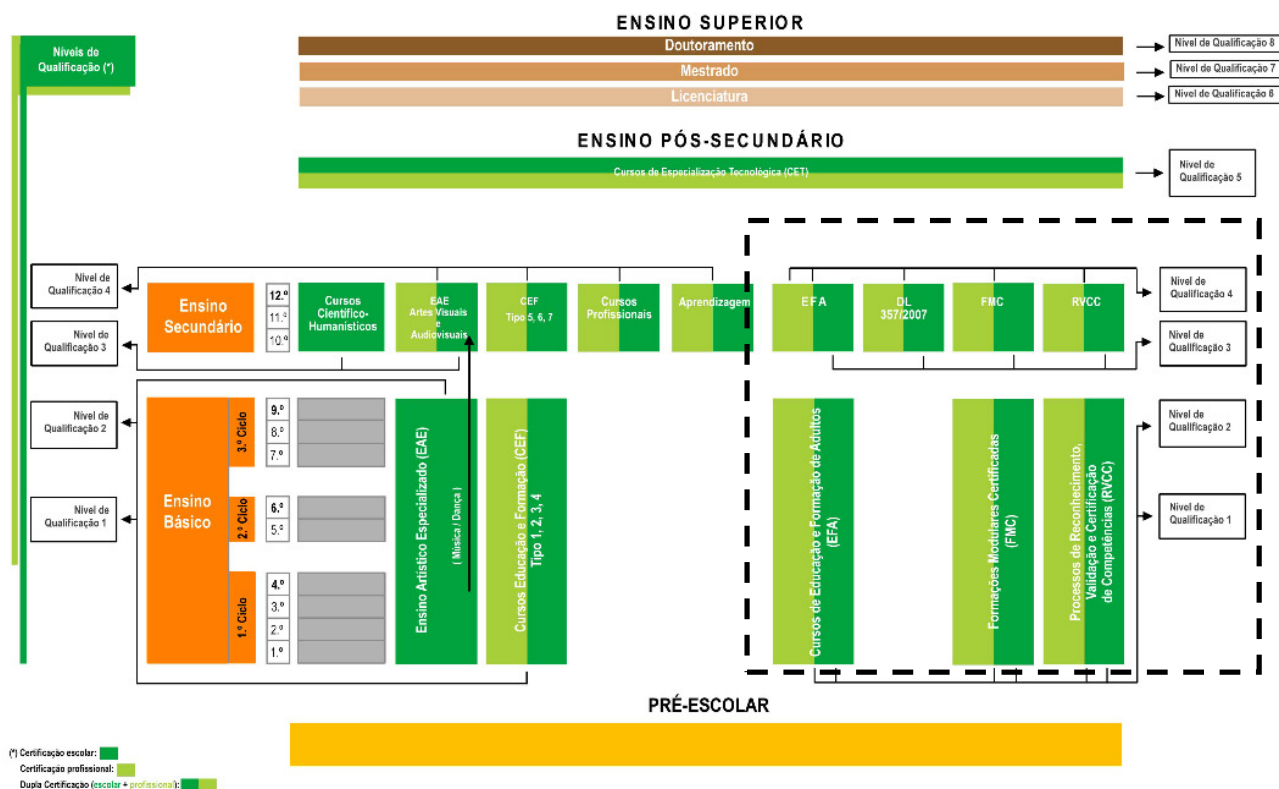
especial pertinência, e nos últimos anos, uma significativa embora lenta recuperação. Inspirando-se originalmente nos princípios e objetivos da Estratégia de Lisboa, as políticas públicas têm assumido a área da educação e formação de adultos em Portugal como de vital importância para a elevação dos níveis de qualificação da população ativa, com particular destaque para o que se passou a partir de 2005, com a aprovação da Iniciativa Novas Oportunidades na Assembleia da República, e mais tarde com a criação do Sistema Nacional de Qualificações, em 2007, como resultado do Acordo de Reforma para a Formação Profissional (capítulo 3).

As modalidades de qualificação aí contempladas enquadram-se em princípios orientadores que têm vindo a moldar processos educativos e formativos cada vez mais adequados à população adulta, i.e., assunção do sujeito como elemento central do processo de aprendizagem; processos de ensino-aprendizagem baseados em competências-chave; referenciais curriculares desenhados por competências; equipas técnico-pedagógicas devidamente preparadas para o desempenho de funções de aconselhamento, tutoria e acompanhamento dos processos formativos de adultos; valorização das aprendizagens prévias; formação à medida e organizada de modo flexível e modular, conducente à certificação escolar e/ou profissional. Embora assentes em pressupostos que se coadunam melhor com o que P. Jarvis consideraria de conceção *humanista*, que P. Freire classificaria como *educação emancipatória* ou M. Knowles poderia classificar como propostas claramente baseadas na *andragogia*, o interesse das recentes orientações e configurações desta intervenção reside sobretudo no facto de intersetarem os modelos aqui identificados com os que poderiam ser associados aos polos opostos nesta lógica dicotómica, como a de conceção *clássica* do currículo associada à *pedagogia*, ou a da valorização formal dos conhecimento, como credencial para a entrada no mundo do trabalho. Todas as modalidades de qualificação de adultos credenciam formalmente as competências trabalhadas, seja através do reconhecimento, validação e certificação de competências, seja através de percursos de educação-formação mais tradicionais. A figura seguinte pretende retratar exatamente as modalidades de *formalização e certificação* dos conhecimentos e competências-chave detidos pelos adultos, sistematizando as modalidades de qualificação existentes no atual Sistema Nacional de Qualificações, em paralelo com o sistema educativo previsto na Lei de Bases de 1986. O tracejado a negro delimita as modalidades

de qualificação dirigidas à população adulta existentes em 2011 no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações.

**Figura 5.3. Sistema Educativo e Sistema Nacional de Qualificações (2011)**

Fonte: Agência Nacional para a Qualificação, I.P.



A integração das modalidades de qualificação de adultos no Sistema Nacional de Qualificações e a sua conceção enquanto processos de ensino-aprendizagem conducentes a um nível qualificação constituiu-se como um passo muito importante para a formalização e reconhecimento de práticas pedagógicas e modelos de educação e formação de adultos frequentemente afastados das conceções mais escolásticas da educação.

Os considerados *novos modelos de educação e formação de adultos* que um pouco por todos os países europeus vêm a ganhar forma e relevância – entre os quais se destaca o reconhecimento de aprendizagens prévias (Bjornavold, 2000; Comissão Europeia, 2007; 2011) – assumem os princípios atrás identificados como condições de operacionalização que configuram uma muito maior adequação ao público adulto a que se destinam, em

contraponto com os modelos decalcados das práticas educativas mobilizadas no contexto escolar para ensinar as crianças e jovens. Esta distinção de práticas e de modelos é essencial no que à educação e formação de adultos diz respeito, particularmente no que se refere ao alcance de objetivos como a conclusão de determinados percursos escolares incompletos formalmente, devido à interrupção de ciclos escolares ou à melhor conciliação entre tempos de trabalho e tempos de estudo/formação. Neste sentido, estas características dos processos de ensino-aprendizagem de adultos vão se constituindo como *boas práticas* a seguir pelas políticas públicas neste domínio (Cedefop, 2011), tendo em conta os resultados que são passíveis de obter através deste tipo de abordagens, nomeadamente ao cruzar de forma muito inovadora os mundos da escola e do trabalho, da educação e da formação, da andragogia e da pedagogia, e do currículo segmentado e do integrado.

Mas se os resultados alcançados por estes modelos são valorizados como promotores de incrementos qualificacionais (como se viu no ponto anterior relativamente ao caso português), uma outra questão está sempre presente na discussão e reflexão sobre os processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos. São estas práticas promotoras da aquisição de conhecimentos e competências? Os processos de aprendizagem desenvolvidos pelos adultos apenas formalizam a certificação escolar e/ou profissional ou existe um avanço nos conhecimentos e competências previamente detidos? Podem estes processos ser entendidos como uma via de qualificação que conduz a resultados de aprendizagem semelhantes aos das vias tradicionais ou configuram-se como espaços de desenvolvimento de competências-chave que não têm qualquer associação com os conteúdos curriculares das vias de ensino, denominadas, regulares?

Os dados obtidos a este respeito em Portugal (Fernandes e Trindade 2004; CIDEC, 2007; Carneiro, 2010; Carneiro *et al.*, 2011) têm vindo consistentemente a revelar um conjunto de resultados que convém salientar a este propósito. Este conjunto de resultados pode ser observado nos Gráficos 5.10 e 5.11. São eles:

- na esmagadora maioria dos casos de adultos envolvidos em processos de reconhecimento de aprendizagens prévias em Portugal, quer no ensino básico quer

no ensino secundário, existe a perceção por parte dos formandos de uma significativa expansão das suas competências<sup>84</sup>;

- a progressão dos formandos em escalas quantitativas adaptadas internacionalmente à avaliação indireta da posse e uso de competências (OCDE, 2008a) é percecionada em todos os domínios de competências (desde as competências de literacia às e-competências, passando pelas competências cívicas e sociais);

- a dimensão das designadas meta-competências (capacidades e motivações para a aprendizagem contínua ao longo da vida, autoconfiança e autoimagem) é, sem dúvida, uma das que regista uma maior progressão, facto muito importante nas experiências e trajetórias escolares e formativas de adultos com baixas qualificações;

- as dimensões técnico-científicas não estão afastadas deste incremento ao nível das competências que os formandos adquirem ou desenvolvem; quer as competências de numeracia quer as relacionadas com os conhecimentos científicos e tecnológicos são percecionadas pelos formandos como áreas onde se registaram evoluções muito interessantes ao longo da sua trajetória formativa;

- a dimensão onde se regista uma perceção de menor evolução é a das competências em língua estrangeira;

- as avaliações do progresso verificado nos diferentes domínios de competências-chave pelos formandos envolvidos em modalidades de qualificação de adultos no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações e o uso que fazem desses conhecimentos e capacidades na sua vida quotidiana revelam um significativo distanciamento, em particular, nas competências de literacia, de ciência e tecnologia e de numeracia.

Ainda com o mesmo objetivo e enquadrado também nos estudos de avaliação externa desenvolvidos entre 2008 e 2010 ao Eixo Adultos da Iniciativa Novas

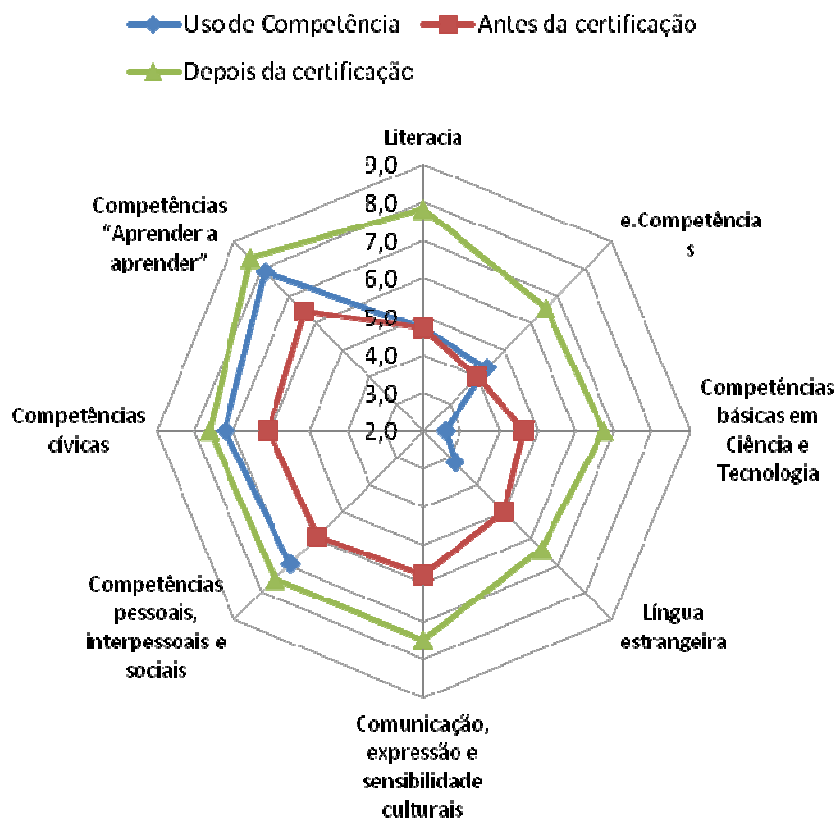
---

<sup>84</sup> Esta pesquisa teve por referência o elenco de competências-chave definido a nível europeu para a aprendizagem ao longo da vida (Conselho Europeu, 2006), o qual foi objeto de reconceptualização por A. C. Valente (2011: 159), no âmbito da avaliação externa conduzida ao Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades (Carneiro *et al.*, 2011). A amostra utilizada nesta pesquisa foi de 154 indivíduos certificados, selecionada por conveniência a partir do universo das certificações realizadas.

Oportunidades, apresenta-se um gráfico que, utilizando uma escala e dimensões de avaliação semelhantes, foi aplicado a uma amostra representativa dos indivíduos certificados através de processos de reconhecimento, validação e certificação de competência nos Centros Novas Oportunidades (Lopes, 2011). A consistência dos resultados apresentados no Gráfico 5.12 com os dois gráficos anteriores é muito relevante no que à avaliação dos resultados de aprendizagem diz respeito.

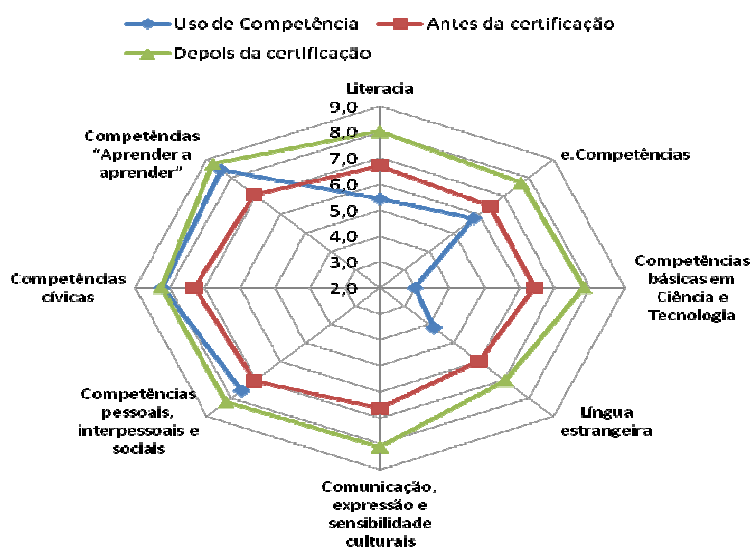
Gráficos 5.10. e 5.11. Competências-chave: avaliação vs uso, nos níveis básico e secundário

### Síntese competências - Avaliação Versus Uso no Básico



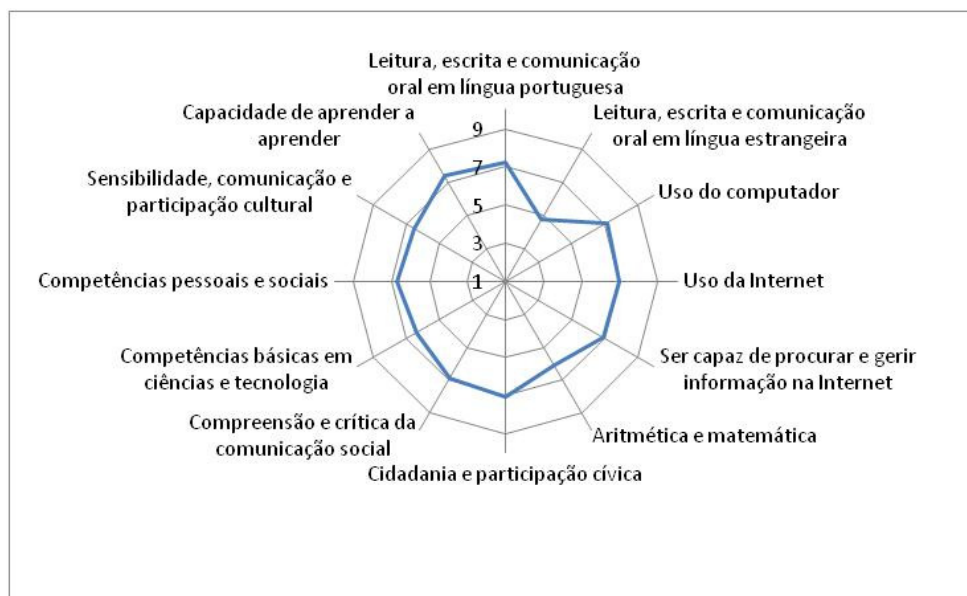


### Síntese competências - Avaliação Versus Uso no Secundário



(Extraído de *Primeiros Estudos de Avaliação Externa da Iniciativa Novas Oportunidades. Estudos de caso*; Valente e outros, 2009)

**Gráfico 5.12. Competências-chave: avaliação das aprendizagens realizadas através de processos de certificação de competências**



(Extraído de *Inquérito de impactes*; Lopes, 2011)

Numa escala de 1 a 10, os formandos certificados através dos processos de RVCC posicionam-se em todas as dimensões de competências próximo da pontuação 7 (muito acima do ponto médio), à exceção novamente das competências em língua estrangeira. Evidencia-se assim, a forte intensidade registada na avaliação percebida de aprendizagens efetuadas em todos os domínios dos referenciais de competências-chave para a educação e formação de adultos, contrariando a ideia muito difundida segundo a qual os formandos envolvidos neste tipo de processos não avançam nos seus conhecimentos e competências.

A flexibilidade destes processos de ensino-aprendizagem não tem sido bem entendida por alguns agentes educativos que na sua prática profissional lidam com tempos e espaços claramente definidos para a transmissão de conhecimentos a crianças e jovens, adicionalmente enquadrados por mecanismos de avaliação (supostamente) objetivos e objetiváveis, como são os testes e provas de aferição de conhecimentos. A afirmação destas práticas pedagógicas e dos seus dispositivos de avaliação tem de ser equacionada perspetivando as características das modalidades de qualificação em que são utilizadas, o público a que se destina e os contextos de educação-formação em que são aplicados.

Combinando diferentes técnicas de aferição e avaliação das competências detidas pelos formandos que vão desde as entrevistas biográficas à construção de portefólios de competências, a abrangência dos aspetos avaliados e a sua diversidade não pode colocar em causa a objetividade da avaliação. Aliás, esta compreensividade dos elementos de avaliação revela-se muito adequada às características dos processos de ensino-aprendizagem na vida adulta, evitando redundâncias e sobreposições na transmissão dos conhecimentos, através da mobilização de instrumentos ajustados às características individuais dos formandos. O entendimento dos espaços e tempos de educação-formação de modo holístico permite ultrapassar alguns dos constrangimentos de instrumentos mais dirigidos à transmissão de conhecimento, adicionando novos elementos, novas práticas e novos instrumentos.

Esta argumentação reforça o facto dos processos de validação de aprendizagens não formais e informais se revelarem como práticas muito adequadas ao público adulto no quadro de sistemas de educação-formação avançados, em linha com as exigências e transformações introduzidas pelas sociedades baseadas no conhecimento e na informação.

E aqui surge o grande desafio com que Portugal se confrontou através da estratégia preconizada pela Iniciativa Novas Oportunidades. Poderiam os processos de RVCC ser utilizados como uma modalidade de qualificação de adultos numa sociedade como a portuguesa? Seria essa uma modalidade adequada às competências detidas pelos adultos de baixas qualificações formais em Portugal? Estes instrumentos de certificação de aprendizagens prévias podem ser desenvolvidos em larga escala? Serão estes processos o caminho de inovação que as estratégias de aprendizagem ao longo da vida preconizam, nomeadamente no contexto europeu? Os dados apresentados até ao momento neste capítulo parecem indiciar que a aposta em mecanismos de educação-formação de adultos inovadores e ajustados às necessidades dos formandos alcançou resultados muito relevantes quer ao nível do incremento do *stock* de qualificações nacionais quer ao nível do aumento dos conhecimentos e competências individuais.

A customização dos processos formativos de adultos alcançada a partir da valorização das aprendizagens prévias, complementarmente à formalização dos processos de certificação escolares e profissionais e à obtenção de um nível de qualificação válido e transferível para o sistema formal nacional e internacional, foi sem dúvida, um dos principais elementos para a concretização bem sucedida da estratégia de qualificação da população portuguesa preconizada pelo Sistema Nacional de Qualificações, na linha do que Patrick Werquin vinha defendendo a propósito da articulação entre os sistemas de validação de aprendizagens prévias e os sistemas formais de educação-formação (Werquin, 2007a; 2007b; 2010).

É perante este conjunto de evidências que se torna possível construir uma proposta de entendimento do modelo de educação e formação de adultos desenvolvido. Essa proposta, embora possa ser vista como de grande arrojo concetual, vem na linha do que outros autores já vinham antevendo a propósito das políticas públicas de educação e formação de adultos desenvolvidas em Portugal, ao longo da primeira década do século XXI – a construção de um sistema integrado de educação-formação de adultos pode refletir-se num *modelo de síntese*. Este modelo<sup>85</sup> emerge a partir das duas perspetivas

---

<sup>85</sup> A primeira referência a este *modelo de síntese* surge numa comunicação apresentada na 6ª Conferência da *European Society for Research on the Education of Adults*, que decorreu entre 23 e 26 de setembro de 2010, em Linköping, na Suécia, cujo título original é *New Opportunities Initiative: large-scale and effective solutions for large-scale problems in adult's education and*

teóricas habitualmente utilizadas em separado e de modo contrastante – uma mais humanista/andragogista, de carácter individualizado e contextualizado, recorrendo a quadros de intervenção mais compreensivos e localizados; e outra mais vocacionalista/funcionalista que olha para a ordem institucional como capaz de produzir resultados alargados. Esta dicotomização das lógicas que podem estar presentes no campo da educação e formação de adultos e das políticas que as o enquadram está muito vincada nos autores cuja matriz se relaciona mais intensamente com a teoria crítica nas ciências sociais, confrontando uma *lógica humanista-crítica* (Lima, 2005) como naturalmente positiva, com uma orientação predominante para os fatores económicos e do mundo do trabalho, como a empregabilidade, a racionalidade ou a competitividade, sempre conotada negativamente.

Será, pois, possível pensar a educação e formação de adultos a partir de um novo paradigma de *síntese*? É possível definir estratégias de aprendizagem ao longo da vida que rompem com os modelos tradicionalmente definidos para a intervenção neste campo, conjugando orientações técnico-económicas e cívico-emancipatórias? É possível combinar singularidade e compreensividade nos processos de intervenção com extensividade e generalização? É possível construir simbioses entre a *'alta-costura'* (aproximações contextualizadas, singulares e individualizadas) e modelos de *'pronto a vestir'* (intervensões massificadas, generalizadas e mais orientadas para resultados quantitativos)?

Nesta tese propõe-se que se avance na perspetiva sobre este campo convocando os argumentos oposicionistas de um e de outro modelo orientador da educação e formação de adultos para que se possa compreender como as características da intervenção desenvolvida na primeira década do século XXI, em particular no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações, podem configurar um novo modelo interpretativo do campo mais consonante com os quadros sociais e económicos contemporâneos. O quadro seguinte pretende sintetizar os princípios, configurações e finalidades que presidiram às políticas públicas desenvolvidas desde 2000 no campo da educação e formação de adultos em Portugal.

---

*training in Portugal* (Gomes e Capucha, 2010). Em Portugal, foi apresentado nas 3<sup>as</sup> Jornadas de Educação e Formação de Adultos em Políticas, Práticas e Investigação, organizadas pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, a 3 e 4 de fevereiro de 2011.

**Tabela 5.1. Um modelo de síntese na educação e formação de adultos**

	<b>Orientação humanista</b>	<b>Orientação vocacionalista</b>	<b>Elementos de síntese</b>
<b>Princípios</b>	Promoção da cidadania e da participação social Valorização do sujeito (formando) e das suas características particulares e singulares	Promoção da empregabilidade dos indivíduos com baixas qualificações Resposta às necessidades do mercado de trabalho para aumento da competitividade e produtividade	Princípio da <b>dupla certificação</b>
<b>Configurações</b>	Valorização das aprendizagens prévias adquiridas nos diversos contextos sociais Intervenções baseadas em competências-chave Integração de formação <i>à medida</i> , flexível e modular	Modelo integrado de educação-formação profissional Componentes de formação tecnológica certificáveis autonomamente Criação de um Catálogo Nacional de Qualificações orientado por saída profissional	<b>Referenciais de qualificação</b> (componentes escolares e profissionais)
<b>Finalidades</b>	Melhor cidadania Melhores conhecimentos Mais e melhor educação	Mais empregabilidade Maior competitividade Mais e melhor formação profissional	Aquisição e certificação de <b>competências-chave</b>

Os elementos de *síntese* identificados constituem-se como os pilares do Sistema Nacional de Qualificações. Revela-se assim um conjunto de simbioses entre as duas orientações consideradas como opostas, as quais possibilitam a leitura de um modelo de síntese enquanto proposta analiticamente inovadora neste domínio. Estas simbioses não são nem serão nunca iguais em todos os contextos de intervenção. Afinal, a educação de adultos será sempre um serviço individualizado de proximidade. E nem serão apropriadas da mesma forma por todos os agentes e operadores do Sistema Nacional de Qualificações. Mas os fundamentos de um modelo desta natureza começam a emergir em muitos locais e em muitos contextos de educação-formação de adultos desde que a Iniciativa Novas Oportunidades foi lançada.

As práticas quotidianas são hoje muito mais diversas e complexas do que o próprio referente da Iniciativa Novas Oportunidades e do Sistema Nacional de Qualificações poderia prever, mas essas lógicas de ação distintas e matizadas (Rothes, 2009) podem (e devem) ser equacionadas como um dos elementos de evolução destes sistemas de grande complexidade teórica, metodológica e substantiva, como o são os sistemas de educação-formação. As intencionalidades dos formandos e as suas recompensas e impactes

individuais, profissionais e sociais também são cada vez mais diversos em função das características de partida e a sua evolução ao longo dos percursos de qualificação (ver capítulo 4). Também o serão as dinâmicas e estratégias utilizadas nos modelos de trabalho dos técnicos e das instituições envolvidas (Ávila, 2008; Barros, 2011; Cavaco, 2009; Pires, 2005). Esta evolução faz parte do património de conhecimento científico que se tem vindo a produzir sobre o campo da educação e formação de adultos em Portugal, o qual deve ser ainda mais investigado, mais trabalhado e mais escrutinado, para se poder melhorar também a intervenção das políticas públicas, ao mesmo tempo que se conhece mais e melhor essa mesma realidade do ponto de vista científico.

### **5.3. Movimentos *inclusivos*: o ciclo baixas qualificações, pobreza e exclusão social**

O fenómeno da *pobreza* tem sido um dos objetos de estudo da sociologia com forte amplitude e ressonância mediática e política. Estudar os grupos populacionais mais vulneráveis de uma determinada sociedade é um campo fértil para o avanço concetual a partir das escolas mais recentes, onde a interseção, articulação e complementaridade de perspetivas teóricas, metodológicas e níveis de análise se combinam de modo bastante inovador e analiticamente produtivo.

É com este pano de fundo que a evolução dos estudos e concetualizações neste domínio tem avançado e não sendo esta uma tese focada nos temas da pobreza e da exclusão social, convirá para os efeitos que aqui se pretendem, convocar de modo muito abreviado as principais posições teóricas sobre estas problemáticas. Em primeiro lugar, e de modo axiomático, convém distinguir os dois fenómenos – o da pobreza e o da exclusão social, pois como se verá a relação entre eles resulta da própria evolução teórico-concetual neste domínio.

As primeiras abordagens ao tema da pobreza centraram-se na *identificação* e *concetualização* do fenómeno. Pretendeu-se obter delimitações que pudessem tornar objetiváveis as proporções de pessoas consideradas *pobres* numa determinada sociedade, e para tal, a construção de indicadores mensuráveis a partir da distribuição dos rendimentos individuais e as suas quantificações e comparações internacionais, constituíram-se como uma ferramenta indispensável para este objetivo. O indicador *Taxa de Risco de Pobreza* é

uma das medidas internacionalmente mais utilizadas para delimitação nacional e comparação internacional das situações de pobreza das populações nos dias de hoje, distinguindo desde logo, os conceitos de *pobreza absoluta*<sup>86</sup> e de *pobreza relativa*<sup>87</sup>.

Os estudos conduzidos em Portugal de modo pioneiro, na década de 80, sobre a temática da pobreza procuravam analisar os indicadores de rendimento. Centravam-se, portanto, numa perspetiva económica (Silva, 1982). Em meados dessa década, surgiu a primeira pesquisa que permitia dar conta da extensão do fenómeno da pobreza em Portugal<sup>88</sup> (Costa *et al.*, 1985), após o qual surgiram outros estudos na mesma linha dedicados ao tema da pobreza nas áreas urbanas de Lisboa, Porto e Setúbal<sup>89</sup> (Costa e Silva, 1989). Estes estudos enquadraram-se no paradigma socioeconómico, ainda hoje predominante nas investigações sobre a temática da pobreza, em particular os que se têm vindo a realizar na esfera da economia.

As abordagens que se seguiram procuravam dar conta da *caracterização e tipificação* das situações e condições de pobreza. Enquadradas pelo paradigma culturalista, o qual incorpora como principal conceito o de *cultura da pobreza* (Lewis, 1979) apresentam-se como em contraponto às abordagens anteriores. Este novo conceito veio permitir a realização de análises multidimensionais de nível micro às comunidades, pessoas ou famílias que se encontram em situações de pobreza. Uns e outros situam-se em posições opostos, cristalizando dicotomias ultrapassadas que necessitavam de renovação analítica. O conceito de *modo de vida da pobreza* (Almeida *et al.*, 1992) pretendeu

---

<sup>86</sup> Este conceito referencia-se principalmente na noção de subsistência. Por ele, designam-se as pessoas e famílias cujos recursos são tão reduzidos que não são suficientes para garantir a ‘eficiência física’, ou seja, suprir as necessidades mais elementares da vida humana. Tem ainda uma distinção em ‘pobreza primária’ – quando resulta da ausência de recursos – ou ‘pobreza secundária’ – quando está relacionada com a falta de eficiência na utilização dos recursos existentes. Este conceito toma como principal indicador o rendimento pensado como necessário em cada país para conseguir os recursos que permitam a subsistência dos indivíduos (Capucha, 1998).

<sup>87</sup> O conceito de ‘pobreza relativa’ dá conta da existência de contextualizações histórico-geográficas e espaço-temporais. Tem como principal referência a noção de diferença. Através da sua operacionalização, consideram-se “*pobres as pessoas, as famílias e os grupos cujos recursos materiais, culturais e sociais são tão escassos que os excluem dos modos de vida minimamente aceitáveis segundo a norma nos países em que vivem*” (Capucha, 1998: 212).

<sup>88</sup> O inquérito realizado foi aplicado a uma amostra de 800 famílias residentes em Portugal Continental.

<sup>89</sup> Este estudo teve como população inquirida uma amostra representativa das famílias de bairros degradados das três zonas urbanas analisadas.

exatamente articular os dois paradigmas ou tradições teóricas, na linha de um movimento mais vasto na teoria sociológica tendente a ultrapassar dicotomias anquilosadas entre sociedade e indivíduo, estrutura e ação, instituição e prática quotidiana, ou entre macro e micro metodologias. Define as condições de existência dos diferentes grupos sociais vulneráveis, a forma como são afetados pelas dinâmicas sociais que produzem, reproduzem e transformam as posições sociais ocupadas pelos pobres, tendo a atenção centrada nos estilos de vida, representações, interesses, ambições, valores e modos de agir e de pensar dos indivíduos que os integram (Capucha, 2005). Este conceito permite a identificação de uma pluralidade de condições de pobreza e suas características com uma amplitude que vai desde os que estão próximos dos padrões mais normativos da sociedade dominante até aos que se designam por *modos de vida marginais*.

A noção de *modos de vida* “*pode ser útil se nos servirmos dela para traduzir, de uma forma integrada, não exatamente as condições de existência estruturalmente estruturadas, de um lado, nem a multiplicidade de situações, de avaliações e de condutas que constituem o quotidiano social, de outro lado, mas antes as configurações estandardizadas de estratégias, de práticas e de representações que articulam duravelmente umas com as outras. Os modos de vida podem-se conceber, neste sentido, como mediadores entre a estrutura e a ação*” (Costa, 1995: 112). Os modos de vida definem-se, assim, pela interação entre um conjunto de recursos e constrangimentos estruturalmente definidos e as ações e os modelos de vida adotados pelos indivíduos (Curie, Caussad e Hajjar, 1986; Costa, 1995). A operacionalização do conceito (Costa, 2008: 282 ) passa pela conjugação de quatro dimensões: a *social* (classes e redes sociais), a *espacial* (fenómenos de localidade e contextos de interação), a *temporal* (trajetórias, orientações de vida e projetos pessoais) e a *cultural* (valores, padrões de conduta, formas simbólicas, identidades).

Numa terceira abordagem e face às evoluções desencadeadas a partir do conceito de pobreza, a análise sobre os processos interpretativos das condições de existência pelos indivíduos implica uma relação próxima com o conceito de exclusão social. O termo em análise surge em meados da década de setenta (Lenoir, 1974) com o objetivo de mostrar que, apesar do crescimento do bem-estar nas sociedades modernas, um importante conjunto da população estava afastado dos benefícios desse progresso. É também particularmente utilizada para destacar o carácter multidimensional e dinâmico da pobreza



(Room, 1989; Robbins, 1991), como destaca Luís Capucha (2005). Outros autores defendem que a pobreza se deve reservar como referência para os aspetos distributivos da organização social, que provocam situações de escassez de recursos materiais, enquanto a exclusão social se utilizaria para destacar os elementos relacionais e os mecanismos da integração social (Pereirinha, 1996). Nesta discussão concetual ganham corpo as referências aos recursos escolares e qualificacionais como determinantes de situações de exclusão social (Paugam, 1996a; 1996b), influenciando de modo decisivo as posições sociais ocupadas pelos indivíduos e as relações sociais estabelecidas. Esta evolução concetual foi tendo eco no desenho das políticas públicas, tentando contrariar o alastramento dos fenómenos de pobreza e exclusão social, ou pelo menos, reduzindo as suas consequências. Mas terão sido essas políticas eficazes na luta contra a pobreza e a exclusão social, nomeadamente, em Portugal?

A ideia de que o desenvolvimento económico e social verificado nos países mais industrializados e mais desenvolvidos traria prosperidade e igualdade para todos os cidadãos rapidamente foi abandonada pela sua verificação analítica e empírica (Fitoussi e Rosanvallon, 1996). Embora as condições sociais de existência tenham melhorado para um cada vez maior conjunto de pessoas nos países desenvolvidos, as situações de pobreza adquiriram uma forte relevância nas sociedades contemporâneas, atraindo a atenção dos sistemas político, mediático e económico. As sociedades mais desenvolvidas lidam permanentemente com a relação, muitas vezes paradoxal, entre o progresso e crescimento económico e a melhoria generalizada das condições de vida das populações. Não existem relações unívocas neste domínio, nem se pode concluir cabalmente que a economias mais prósperas correspondam situações de melhor qualidade de vida para a generalidade das populações.

Os casos das economias *emergentes* no início do século XXI são um bom reflexo desta afirmação. Quer o Brasil, quer a China, a Índia ou a Rússia embora revelem altas taxas de crescimento económico não estão, em simultâneo a melhorar as condições de vida do mesmo modo para o conjunto generalizado da sua população. Nem os espaços territoriais considerados como os mais desenvolvidos do mundo na segunda metade do século XX – a Europa e os Estados Unidos da América – conseguiram ganhar de forma proporcionalmente direta em termos de criação de riqueza e melhoria das condições de

vida dos cidadãos. O que se sabe e que os dados empíricos revelam é que a melhoria das condições de vida das populações está associada à criação de riqueza e ao crescimento e progresso económicos, na medida em que a esse incremento corresponda uma parcela de redistribuição passível de reduzir as situações de pobreza e melhorar os rendimentos e condições sociais dos mais desfavorecidos. Este princípio de redistribuição da riqueza através do Estado e da ação dos governos e das políticas públicas é, aliás, o esteio da noção de Estado-providência e do Modelo Social Europeu, ambos no centro da controvérsia gerada pela crise económico-financeira originada em 2008, com a crise do *sub-prime* nos Estados Unidos e prolongada com a crise das dívidas soberanas e do Euro, na União Europeia.

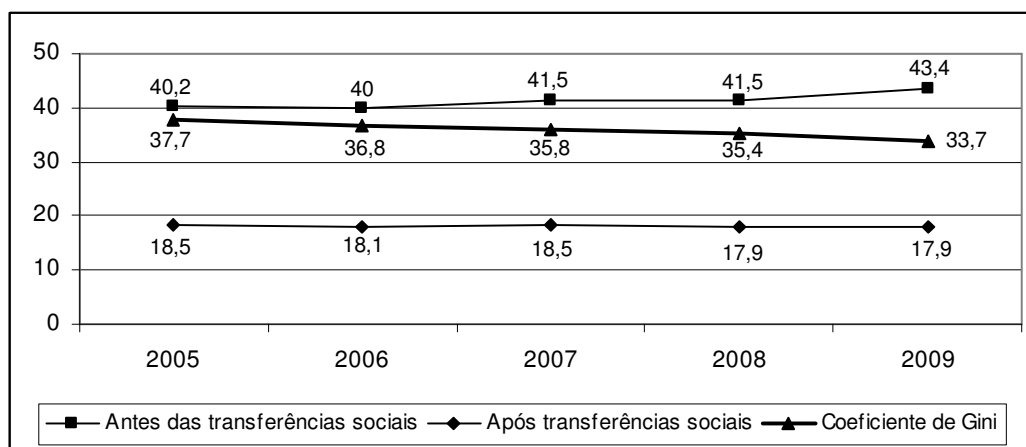
O papel das políticas públicas, e em particular das políticas sociais, tem sido reequacionado ao longo das últimas décadas devido à tensão cada vez mais presente no quotidiano dos cidadãos dos países desenvolvidos entre crescimento económico e bem-estar social. Ora, as políticas de educação-formação assumem nesta discussão um duplo papel. Por um lado, constituem-se como uma das políticas redistributivas mais importantes das sociedades desenvolvidas, e por outro, são encaradas como decisivas para o desenvolvimento social e crescimento económico nos atuais quadros sociais baseados no conhecimento e na informação.

Promover o acesso e sucesso dos cidadãos a percursos de escolarização cada vez mais avançados já não é apenas uma forma de promoção individual dos cidadãos que com esses recursos podem efetivar posições mais favoráveis na hierarquia social, mas também, é uma condição de competitividade económica entre os países à escala mundial. Investir ou não nas políticas de educação-formação (inicial e contínua) poderá condicionar fortemente o ciclo de crescimento e desenvolvimento de um país, e como se viu, a maioria dos países tem vindo a fazer um esforço significativo na elevação dos níveis e padrões de escolarização das suas populações. Não o fazer significa a médio e longo prazo um lugar de desfavorecimento social e fortes constrangimentos ao crescimento económico sustentado dos países. Não o fazer com situações de partida muito frágeis, como é o caso português, é reforçar significativamente as condições de atraso estrutural que poderão colocar em causa a pertença ao conjunto dos países mais desenvolvidos num curto espaço

temporal, como se tem vindo a argumentar e a explorar analítica e empiricamente ao longo deste trabalho.

Neste sentido, desde os anos 90 que as políticas sociais em Portugal se têm vindo a reconfigurar, assumindo mais fortemente o conceito de *ativação* que possibilita a concetualização de uma *nova geração de políticas sociais* – as designadas *políticas sociais ativas*. O projeto de modernização da sociedade portuguesa exigiu a equivalente modernização das políticas económicas e sociais gerais, introduzindo preocupações de justiça e equidade social nas suas intervenções, no que se tem vindo a referir como uma *agenda dupla de reforma* (Capucha, 2005). Esta agenda combina os sistemas e políticas gerais (políticas de emprego, educação, formação, proteção social e regulação dos mercados) vocacionadas para a recuperação do atraso do país, com políticas específicas de combate à pobreza e exclusão social, como via de recuperação acelerada das situações mais problemáticas (como é exemplo, o Rendimento Social de Inserção, a intervenção na área da toxicodependência e noutras áreas da saúde, a integração das pessoas com deficiências e incapacidades, ou as políticas relacionadas com a integração de imigrantes). Este conjunto de políticas assumiu em Portugal um importante e crucial papel na melhoria das condições de vida dos grupos mais desfavorecidos. E num país que tem os indicadores de pobreza como os que Portugal apresenta, estas intervenções fazem toda a diferença, como indica o Gráfico 5.13.

**Gráfico 5.13. Evolução da taxa de risco de pobreza (antes e depois das transferências sociais) e Coeficiente de Gini, em Portugal (%)**



Fonte: *Indicadores Sociais 2010* (INE, 2011)

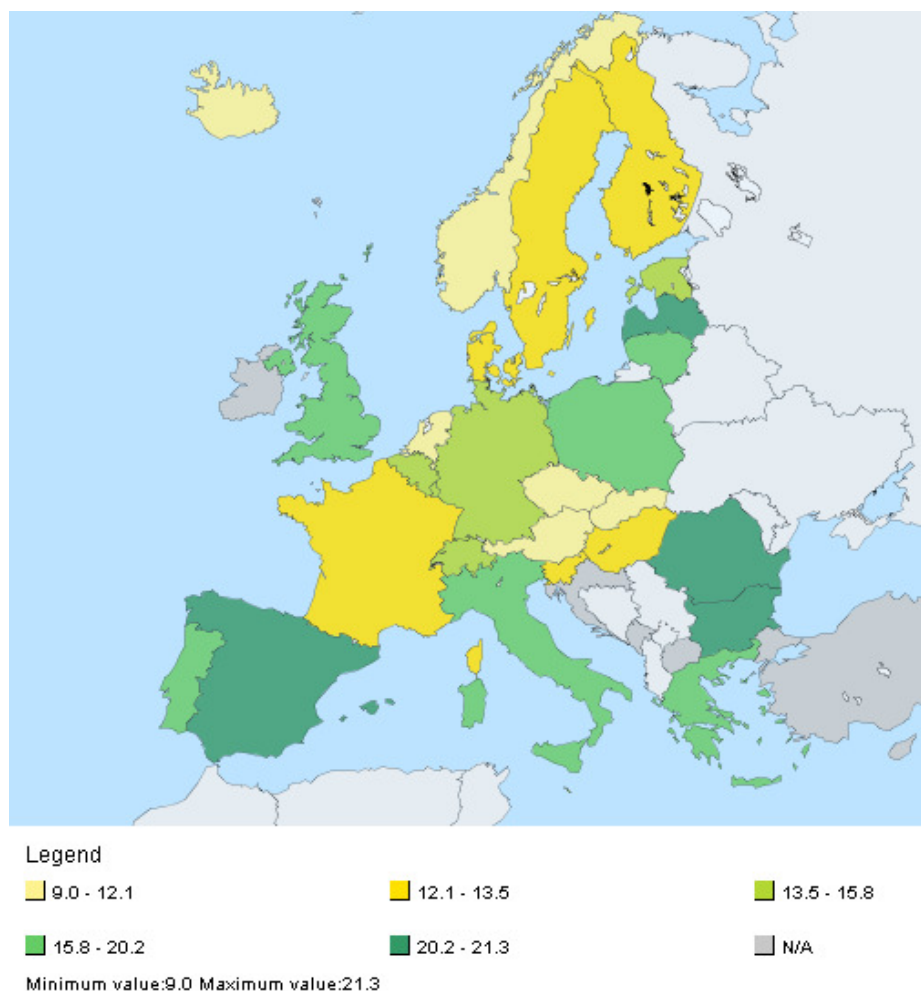
A taxa *bruta* de risco de pobreza, ou seja, sem considerar as transferências sociais, em Portugal situa-se acima dos 40% da população e registou uma subida de mais de três pontos percentuais entre 2005 e 2009. Mas se comparada com a taxa de risco de pobreza depois das transferências sociais<sup>90</sup>, ou seja, o que resulta dos apoios públicos resultantes da distribuição da riqueza, Portugal revela uma taxa perto dos 18% em 2009, registando-se uma ligeiríssima quebra nos cinco anos apresentados. Continuando a ser uma taxa de risco de pobreza acima da média da União Europeia, a qual se situa em 16,4%, Portugal apresenta uma forte redução dessa taxa de risco pelo contributo das prestações sociais (impacto de 26% de redução). No mapa seguinte está representada a distribuição da taxa de risco de pobreza após as transferências sociais na União Europeia (Figura 5.4.).

A observação do gráfico mostra claramente que as zonas com maior incidência das mais altas taxas de risco de pobreza estão concentradas no Sul e Leste europeu, a que se junta o Reino Unido, contrastando com a Europa Central e os países do Norte da Europa, onde se regista uma menor propensão das suas populações para atingirem um nível de vida considerado como de *pobreza*. Esta fotografia europeia reforça mais uma vez a diversidade de contextos sociais e económicos que trespassam o espaço europeu.

---

<sup>90</sup> Entende-se por taxa de risco de pobreza após as transferências sociais a *porção da população com rendimento disponível equivalente abaixo da linha de pobreza, definida como 60% do rendimento médio nacional equivalente após as transferências sociais.*

**Figura 5.4. Distribuição da taxa de risco de pobreza (após as transferências sociais) na União Europeia, em 2010 (%)**

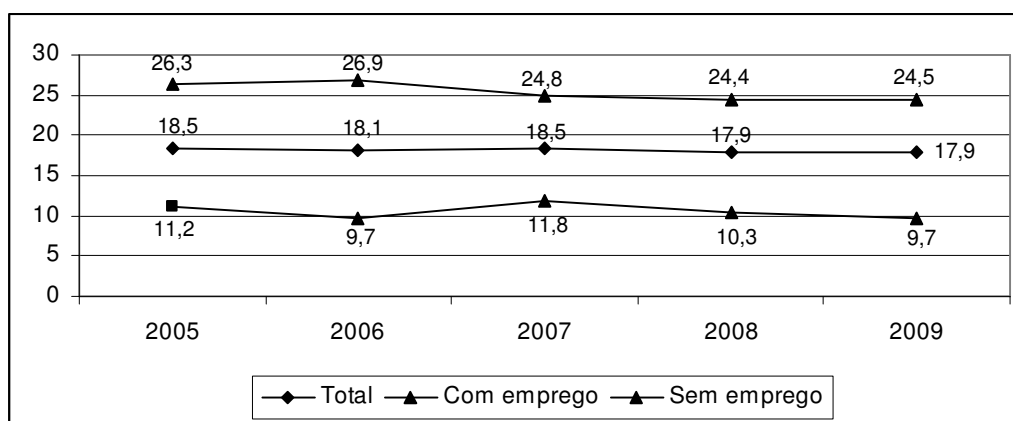


Fonte: *Inquérito às condições de vida e rendimento* (Eurostat, 2011)

Se se concentrar novamente a atenção em Portugal e for comparada a taxa de risco de pobreza entre os que têm emprego e os que não o têm, a figura não pode ser mais esclarecedora sobre o peso da inserção profissional na diminuição da taxa de risco de se ser pobre. O Gráfico 5.14 mostra exatamente essa comparação para Portugal, revelando uma diferença de cerca de 15 pontos percentuais em média, ou seja, enquanto os que têm emprego sofrem uma exposição à pobreza na ordem dos 10% do total dos empregados, os que não têm uma inserção profissional veem subir para cerca de 25% o seu índice de exposição e vulnerabilidade a situações de pobreza, representando um quarto dos que se encontram desempregados. Se a este indicador se adicionar o conhecimento sobre a

evolução da persistência do desemprego de longa duração junto dos que têm qualificações mais baixas, rapidamente se pode concluir que o grupo de pessoas sem emprego e com baixas qualificações representa um grupo social com alta taxa de exposição ao risco de se encontrarem numa situação de pobreza e de forte vulnerabilidade social.

**Gráfico 5.14. Evolução da taxa de risco de pobreza em pessoas com emprego e sem emprego, em Portugal (%)**



Fonte: *Indicadores Sociais 2010* (INE, 2011)

Esta relação surge ainda de forma mais clara quando se analisa a evolução da taxa de risco de pobreza por níveis de escolaridade atingidos em Portugal e na média da União Europeia. A taxa de risco de pobreza na União Europeia a 27, quando comparados os indivíduos que completaram o ensino superior e os que completaram apenas o ensino básico (níveis 1, 2 e 3 europeus), é triplamente superior. Isto é, em média, um europeu que tenha completado apenas o ensino básico corre três vezes mais o risco de se confrontar com a experiência de viver em condições de pobreza do que um indivíduo que tenha completado o ensino superior. Esta proporção desce para cerca do dobro quando comparados os que terminaram o ensino secundário em relação aos que detêm apenas o ensino básico. Já em Portugal, esta comparação mostra o profundo fosso que separa os indivíduos com mais baixas qualificações dos que detêm o ensino superior – a taxa de risco de pobreza é seis vezes superior entre os que têm apenas a escolaridade básica quando comparados com os que detêm um nível de ensino superior; e é três vezes superior quando se compara os que têm a escolarização básica com os que concluíram pelo menos o ensino secundário.

**Tabela 5.2. Evolução da taxa de risco de pobreza na UE-27 e Portugal, por níveis de escolaridade atingidos, % (2005-2010)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>UE-27 (Bas)</b>	22,6	23,1	23,6	23,4	23,2	23
<b>Portugal (Bas)</b>	18,4	18,1	18,3	19,3	18,4	18,9
<b>UE-27 (Sec)</b>	12,4	12,7	13,2	13	13	13,4
<b>Portugal (Sec)</b>	9,3	9,7	8	8,6	9	8,9
<b>UE-27 (Sup)</b>	6,7	6,3	6,6	6,5	6,7	6,9
<b>Portugal (Sup)</b>	3,1	2,7	2,6	2,7	3,5	3,1

Fonte: *Inquérito às condições de vida e rendimento* (Eurostat, 2011)

A leitura do quadro anterior é bem reveladora da situação de distinção entre os que detêm maiores qualificações na sociedade portuguesa e os que a elas não acederam. Em 2010, cerca de 19% das pessoas que detinham o ensino básico corriam o risco de ser pobres, em oposição aos 3% dos que possuem qualificações universitárias, e os quase 9% dos que terminaram o secundário. Numa sociedade com este nível de diferenciação no que diz respeito à probabilidade de se viver em condições de pobreza quando analisadas as qualificações detidas, não se pode ficar de modo nenhum indiferente às consequências sociais do acesso a percursos escolares mais prolongados e bem-sucedidos.

Aliás, o ciclo de relação entre baixas qualificações, pobreza e exclusão social tem sido objeto de análise também na linha dos estudos socioeconómicos, com abordagens recentes a demonstrarem que o nível de educação é um importante fator explicativo dos níveis de pobreza em Portugal, não só aumentando o grau de exposição dos que não detêm níveis de escolaridade secundária ou superior, mas também influenciando negativamente as trajetórias escolares das crianças e jovens pertencentes aos agregados familiares onde as baixas qualificações são predominantes (Alves, 2009). E a este respeito convocam-se também os estudos recentes desenvolvidos sobre literacia familiar e os impactos da frequência dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências por adultos (cuja escolaridade de partida era inferior ao 9º ano de escolaridade) com filhos em idade escolar (1º ciclo do ensino básico), os quais mostram claramente uma relação positiva entre práticas de aprendizagem ao longo da vida e um maior acompanhamento da vida e das tarefas escolares dos filhos por pais com baixas qualificações, bem como um

crescente desenvolvimento de práticas de literacia em contexto familiar e melhorias dos resultados escolares dos alunos (Salgado *et al.*, 2010; 2011).

Igualmente, as abordagens mais culturalistas que pretendem compreender o modo como os indivíduos com baixas qualificações se relacionam com os contextos sociais em que a informação escrita é abundante e as competências de literacia são decisivas para a sua interpretação, configurando a sua ausência condições de vulnerabilidade à exclusão social surgem interessantes avanços conceituais como o de *literexclusão*, o qual pretende exatamente construir-se como “*uma dimensão de exclusão social que revela as incapacidades processuais dos indivíduos se relacionarem e utilizarem a informação escrita em materiais impressos através das competências básicas de literacia, como o são a leitura, a escrita e o cálculo*” (Gomes, 2003). E, finalmente, nos estudos sobre os modos de vida da pobreza, as qualificações surgem também como elementos a ter em conta na definição e interpretação de situações de pobreza e exclusão social enquanto recursos fundamentais que estruturam e hierarquizam os indivíduos em determinadas posições sociais, determinantes para as suas formas de ação e relacionamento social com outros grupos e instituições (Almeida *et al.*, 1992; Capucha, 1998; 2005; 2010).

Retomando uma das questões levantada no início desta tese, importa salientar a importância das políticas públicas que se dirigem à diminuição das situações de pobreza e exclusão social, e entre elas, em particular, as políticas que têm como objetivo a alteração das condições sociais de existência, como são as condições de escolarização e formação. Neste sentido, as políticas públicas desenvolvidas em Portugal entre 2000 e 2010, para além de se constituírem como medidas de elevação do padrão estrutural de qualificações da população portuguesa, contribuíram decisivamente para a aquisição de competências e sua formalização por parte dos grupos sociais mais desfavorecidos, como são os que detêm as mais baixas qualificações. Existe, no entanto, um facto importante a destacar que resulta das análises efetuadas aos perfis sociológicos envolvidos em percursos de qualificação entre 2005 e 2010. Na verdade, embora a maioria dos formandos tenha efetivamente recuperado de um nível muitíssimo baixo de escolaridade obtendo a certificação da escolaridade obrigatória, há uma clara distinção entre os que o fazem por via do reconhecimento e certificação de competências – os que já detêm mais recursos escolares e se encontram empregados – e os que o fazem por via de cursos de educação-formação mais



estruturados e prolongados no tempo – sendo destinatários desta modalidade os que detêm as mais baixas qualificações e se encontram na situação de desempregados. Reforça-se por isso a ideia já evidenciada no capítulo 4 segundo a qual as variáveis escolaridade e emprego se configuram como decisivas no que ao desenvolvimento de percursos de qualificação de sucesso diz respeito. Pode até afirmar-se que como recursos sociais, as condições de escolaridade e de emprego estruturam intensamente outras dimensões da vida social.

As políticas públicas que potenciem a melhoria das condições de educação-formação e por consequência as situações face ao emprego podem ser entendidas como *políticas-chave* para a inclusão social e redução das situações de pobreza. Uma sociedade com escassos recursos escolares e que não permite a inserção profissional de um conjunto alargado de pessoas com baixas qualificações é uma sociedade que tende a perpetuar o ciclo de pobreza de forma ininterrupta. No fim de contas, as escolhas políticas e a ativação de determinadas políticas públicas são acima de tudo escolhas estratégicas orientadas para um determinado modelo de desenvolvimento da sociedade e da economia. E escolher uma estratégia é a escolha de um caminho a seguir e a prosseguir, de forma determinada, até à concretização dos objetivos definidos. Se esse caminho passar pela modernização das estruturas sociais, assente em princípios de justiça social e de igualdade de oportunidades, as políticas de qualificação de adultos são indispensáveis.

#### **5.4. Movimentos *estruturais*: as qualificações e a redução das desigualdades sociais**

Um dos tópicos mais importantes da teoria sociológica prende-se com a análise das *estruturas sociais*, entendidas enquanto conjunto organizado de posições sociais, às quais se atribuem determinadas disposições sociais como reinterpretações do estatuto social de cada indivíduo. Neste quadro teórico, as análises sobre *classes sociais* e *mobilidades sociais* são abordagens frequentes na sociologia que têm um vasto campo de conhecimento teórico, operacional e substantivo acumulado. A centralidade do conhecimento nas sociedades contemporâneas e o processo de globalização têm tido um papel muito importante na reconfiguração das estruturas sociais. As análises mais recentes nestes domínios têm pretendido exatamente problematizar a reorganização das relações sociais

intra e inter grupos sociais (como o são as classes sociais) e dos processos de posicionamento e mobilidade social experienciados nas sociedades contemporâneas, assumindo os recursos educativos (individuais e coletivos) como fatores decisivos para a reconfiguração das estruturas sociais e os níveis de análise transnacionais como as perspectivas mais adequadas para abranger o alcance das mudanças experienciadas a nível global. Os conceitos de *agregados transnacionais de classe* e de *recursos educativos das classes* exemplificam como na produção sociológica nacional têm surgido novas (e inovadoras) abordagens (Costa, Machado e Almeida, 2007: 6) a velhas problemáticas da sociologia.

Em Portugal existe um vasto acervo de conhecimento sociológico nesta matéria, quer teórico, quer concetual, quer operacional<sup>91</sup> (Almeida, 1986; Costa, 1987; Almeida, Costa e Machado, 1988 e 1994; Machado e Costa, 1998; Costa, 1999; Machado, 2002; Machado *et al.*, 2003). A análise sobre classes sociais gerou desde sempre debates e controvérsias de âmbito muito diverso. Pode-se sintetizar três teses mais comuns nestas discussões: as que colocam o problema das relações entre *estrutura, consciência e ação* (Pahl, 1989; Crompton, 1998); as que discutem o *fim das classes sociais*, sucedendo-se em perspectivas distintas sobre um fenómeno que exatamente por não acontecer na realidade social dá lugar à continuidade do debate em termos teóricos; e mais recentemente, as análises que colocam a ênfase em quatro tópicos principais – o crescimento das *desigualdades sociais*, a interseção *das desigualdades*, as relações entre *classes e cidadania*, e a análise de *classes a nível transnacional* (Costa, Machado e Almeida, 2007: 9).

Esta referência ao conceito de *classe social* é especialmente relevante no que se refere à interseção com os *recursos educativos*. E aqui surge o conceito de *classes de agentes*, conceito este que não se pode confundir com o conceito de *lugares de classe* (Costa, Machado e Almeida, 2007: 15). Recorre-se aqui a uma perspectiva analítica que valoriza as instâncias e processos sociais como os processos de socialização, os quais no contexto da sociedade do conhecimento, são centrados de forma muito intensa nas

---

<sup>91</sup> A tipologia ACM – Almeida, Costa, Machado – é uma das referências operativas para a classificação dos lugares de classe em Portugal a partir da construção de um indicador socioprofissional, a qual não cobrindo todo o conteúdo do conceito de *classe social* contribuiu decisivamente para a consolidação da sua operacionalização, enquanto instrumento analítico.

dinâmicas de escolarização. Ora, aqui reside o interesse em convocar para esta tese as perspectivas teóricas contemporâneas sobre classes sociais.

Como referem Costa, Machado e Almeida:

*“Uma das razões para o desenvolvimento atual de processos de padronização internacional de certificações consiste, justamente, na confluência entre uma dinâmica de qualificações crescentes (sociedade do conhecimento) e uma dinâmica de mobilidade potencial também crescente (globalização). Essa confluência gera o apelo a mecanismos que permitam que conhecimentos e competências possam ser reconhecidos com relativa rapidez e segurança para além dos círculos de interconhecimento próximo” (2007: 15).*

Sabe-se que a melhores qualificações correspondem, em geral, maiores rendimentos, mais oportunidades profissionais, melhores condições de vida, mas o que a pesquisa sociológica nos mostra, em simultâneo é que os *perfis educativos das classes* não são homogêneos do ponto de vista dos lugares de classe e das classes de agentes. E, em Portugal, esta divergência é ainda mais acentuada face ao perfil muito baixo de qualificações detidas pela população. Tal como se viu para um outro conjunto de conceitos nos pontos anteriores deste capítulo, Portugal assume em relação aos perfis educativos das classes uma posição exclusiva no contexto europeu. Por um lado, os lugares de classe hierarquicamente mais baixos (operários (O), empregados executantes (EE) e trabalhadores independentes (TI) na tipologia ACM) têm recursos educativos certificados muito mais baixos dos que os mesmos lugares de classe nos outros países europeus, mas por outro, os profissionais técnicos e de enquadramento (PTE) revelam um nível educativo muito semelhante aos dos mesmos lugares de classe nos parceiros europeus. De salientar também o facto de os empresários, dirigentes e profissionais liberais (EDL) portugueses serem os que apresentam no contexto da comparação europeia os recursos educativos mais escassos de todo o conjunto de países, revelando a fraca escolarização da maioria das pessoas que em Portugal ocupa lugares hierarquicamente mais favoráveis na estrutura social, designadamente com responsabilidades acrescidas no desempenho dos agentes económicos que estruturam o mercado de trabalho e a transformação do tecido produtivo.

Esta distribuição dos recursos educativos acarreta consequências sociais que importa destacar. De fato, as oportunidades dos países e dos cidadãos não são as mesmas face aos parceiros europeus, quer a um nível pessoal, quer a nível das possibilidades societais (Costa, Machado e Almeida, 2007: 17). A competição no mundo globalizado fica

seriamente comprometida a partir da análise destes indicadores estruturais de classe e de condições sociais. Somam-se posições, contextos e dinâmicas de desigualdade que penalizam fortemente a capacidade de modernização do país e de desenvolvimento social e económico.

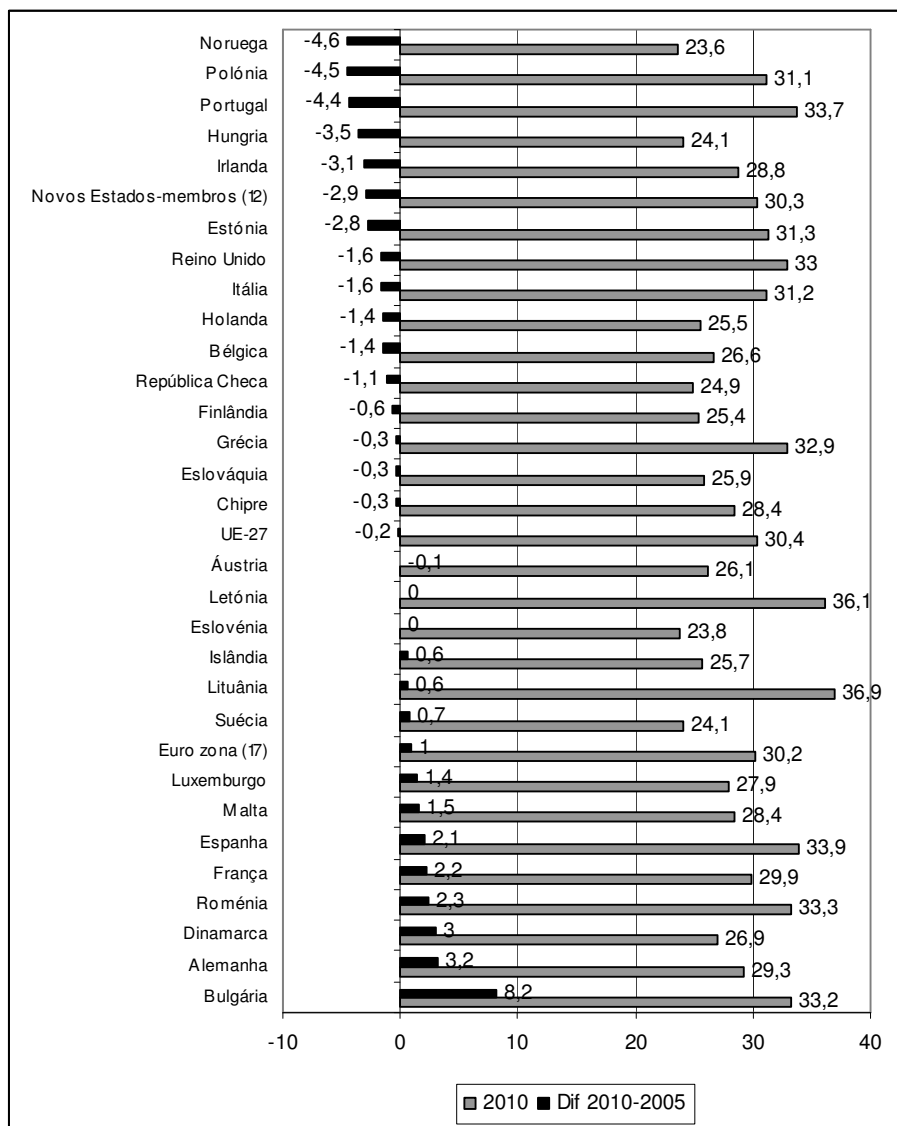
E se a estes indicadores estruturais de desigualdade se juntar o mais convencional indicador que mede as desigualdades no rendimento – o *Coeficiente de Gini*<sup>92</sup> – fica ainda mais clara a posição relativa de Portugal (Gráfico 5.15). Portugal é o quarto país da União Europeia quando comparada a posição ocupada com base no Coeficiente de Gini, registando um índice de 33,7%, em 2010. Apenas a Lituânia, a Letónia e a Espanha apresentam valores mais elevados de desigualdade nos rendimentos, no contexto da União Europeia a 27 (média registada de 30,4%).

Todavia, o mais interessante a registar da observação do gráfico 5.15 é a intensidade da redução ou aumento dessas desigualdades no período de 2005 a 2010. O indicador presente no gráfico (a negro) permite analisar a evolução registada neste período, distinguindo à partida dois grupos de países – os que diminuíram o nível de desigualdade de rendimentos e os que o aumentaram. Portugal regista o terceiro valor mais elevado de decréscimo do *Coeficiente de Gini* (-4,4 pontos percentuais de diferença), entre 2005 e 2010, o que revela um esforço de redução das desigualdades de rendimento bastante acentuado. Situa-se acima da média registada para os 12 novos Estados-membros dos recentes alargamentos da União Europeia, os quais apresentam em conjunto uma redução na ordem dos 2,9 pontos. O Coeficiente de Gini mede a desigualdade na distribuição da riqueza não se podendo a partir desta medida extrapolar qualquer outra medida de desigualdade social, porém o que aqui se pretende é reunir um conjunto de informação que permita compreender melhor algumas das características únicas da situação portuguesa, quer em termos absolutos quer em termos comparativos com os países mais desenvolvidos, do espaço da União Europeia ou da OCDE.

---

<sup>92</sup> Construído em 1912 por Conrad Gini, economista italiano que pretendia medir a distribuição de rendimentos.

**Gráfico 5.15. Coeficiente de Gini na União Europeia e evolução registada entre 2005 e 2010 (%)**



Fonte: *Inquérito às condições de vida e rendimento* (Eurostat, 2011)

Ora como se tem vindo a argumentar as qualificações são um fator estruturante das posições e disposições sociais, afetando de modo fulcral as desigualdades sociais presentes numa determinada sociedade ou grupo social. O que se tem vindo a mostrar ao longo deste capítulo revela uma posição única de Portugal em diferentes dimensões da vida social. Seja por via da posse de qualificações formais, da taxa de risco de pobreza, das posições e disposições de classe ou dos indicadores de desigualdade de rendimento, Portugal revela

uma posição de forte desigualdade estrutural, revelando nalguns casos tendências muito relevantes de transformação, embora não suficientes para contrariar as posições estruturais de desfavorecimento.

É neste contexto que as políticas públicas de qualificação ganham especial relevância. Contrariar este quadro de desigualdades estruturais implica, num país como Portugal, uma aposta muito significativa em dinâmicas de convergência (ver ponto 5.1), e para tal a definição de políticas que favoreçam a eliminação das condições de pobreza e a efetivação de dinâmicas de igualdade e equidade no acesso a percursos de escolarização e consequente certificação dos conhecimentos e competências. Aliás, as mais recentes recomendações da OCDE sobre políticas públicas apontam exatamente esse caminho.

As insistências dos organismos internacionais nas recomendações sobre políticas de educação-formação que favoreçam a inclusão social, o emprego e a competitividade dos países mais desenvolvidos têm sido frequentes nas últimas duas décadas (OECD, 2005a; 2006a). Sendo muitas vezes acusados de uma perspetiva demasiado *economicista* sobre as formas de organização da vida social e económica, os mais recentes relatórios desta organização internacional produzidos sobre o tema das desigualdades sociais revelam uma clara dissociação de aspetos exclusivamente económicos. São, pelo contrário, bastante explícitos quanto à necessidade de os governos investirem mais e melhor em políticas públicas que permitam o desenvolvimento das competências e conhecimentos das pessoas como o modo mais eficaz e com maior impacto na redução das desigualdades sociais (OECD, 2011b; 2011c).

Analisadas as tendências de aumento das desigualdades sociais na maioria dos países desenvolvidos e seus fatores determinantes, entre os quais surge de forma destacada a necessidade do aumento de qualificações, as recomendações para as políticas públicas focam-se em três pontos-chave: investimento mais intenso nas políticas de qualificação dos recursos humanos; promoção de políticas de emprego inclusivas; e, por último, políticas adequadas à redistribuição de impostos e ao desenho das transferências sociais. As políticas de qualificação devem no entender da OCDE centrar-se em duas principais intervenções: medidas de educação-formação em contexto de trabalho para os trabalhadores com mais baixas qualificações (*on-job education and training actions*); e medidas de promoção da aprendizagem ao longo da vida conducente a níveis de

escolarização formais em todos os níveis de ensino e destinadas ao maior número de pessoas possível.

Retomando o caso português e a análise das políticas públicas de qualificação desenvolvidas na última década (entre 2005 e 2010) poder-se-ia afirmar que elas foram exatamente desenhadas e concretizadas com estes propósitos. E mesmo que as relações a estabelecer não possam ser feitas de modo direto, é evidente que neste mesmo período temporal, não só existiu um aumento muito significativo do *stock* de qualificações na sociedade portuguesa (quer no contingente de pessoas certificadas quer no leque de competências adquiridas), como também se reduziu com algum significado a desigualdade na distribuição de rendimento e a taxa de risco de pobreza por via das transferências sociais, com efeitos interessantes nos processos de inclusão e de recomposição estrutural.

De fato, em países com recursos limitados, existem efeitos muito significativos da aposta em políticas públicas redistributivas, sejam elas diretas (como o apoio através de transferência sociais) ou indiretas (como as políticas de qualificação). Nesta pesquisa refletiu-se analiticamente sobre quatro dimensões de transformação social identificadas a partir da intervenção das políticas públicas de qualificação de adultos: os movimentos qualificacionais, os movimentos educacionais, os movimentos inclusivos e os movimentos estruturais. Cada um deles reveste-se de uma importância sociológica fundamental no que aos processos de mudança social diz respeito.

Convergência, síntese, integração e equidade são, pois, os efeitos sociológicos desta intervenção das políticas públicas na qualificação de adultos. A sociedade portuguesa sofreu profundas alterações neste período, nomeadamente as que se traduziram:

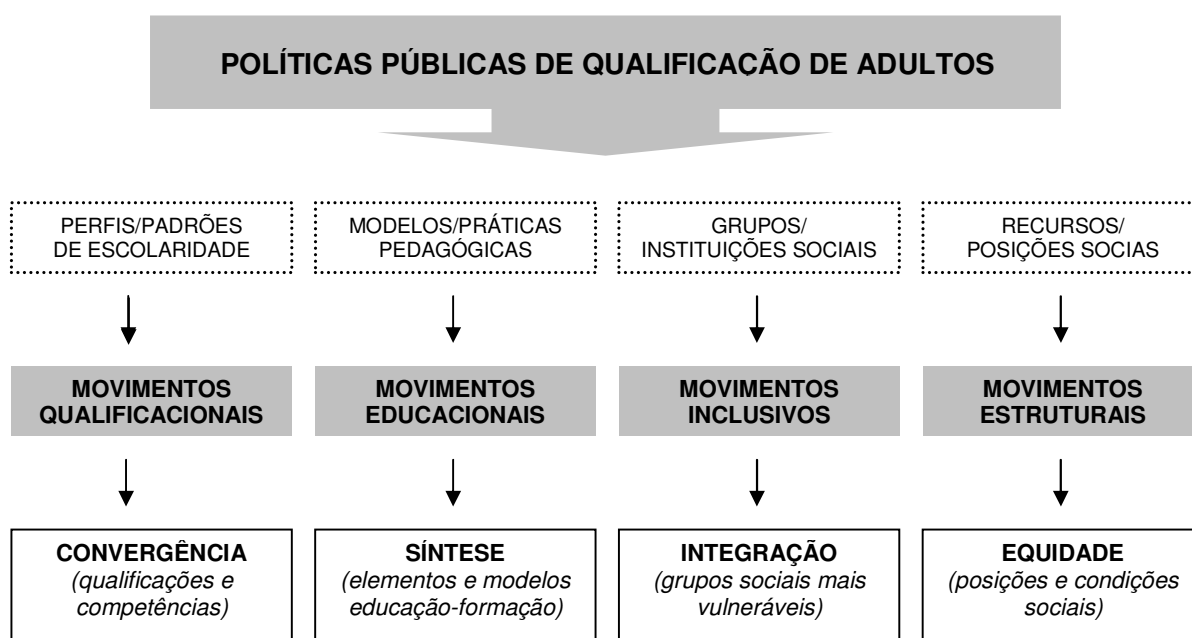
- na aproximação em termos qualificacionais de Portugal aos restantes países europeus, embora de modo progressivo, ainda lento, para a convergência necessária;
- na introdução de novas abordagens educacionais que possibilitam o desenvolvimento de práticas e modelos pedagógicos inovadores e mais adequados aos quadros sociais contemporâneos;
- na integração social de um conjunto muito significativo de cidadãos detentores de baixas qualificações formais que com a sua elevação podem aceder a contextos sociais mais favorecidos e a oportunidades de participação cívica e social que lhes

estavam vedadas, nomeadamente através de inserções socioprofissionais mais valorizadas;

- e, por último, no contributo para uma sociedade mais equitativa, quer do ponto de vista dos recursos educativos disponíveis quer do equilíbrio relativo das posições ocupadas na estrutura social.

A Figura 5.5 pretende exatamente sintetizar os quatro tipos de movimentos induzidos pelas políticas públicas de qualificação de adultos, salientando de forma organizada as unidades de análise utilizadas e os efeitos sociológicos desencadeados.

**Figura 5.5. Movimentos induzidos pelas políticas públicas de qualificação de adultos**



Revelar estes *movimentos* de transformação da sociedade portuguesa no sentido da inclusão social e das alterações estruturais, tendo como componentes-chave deste processo de modernização as dimensões qualificacional e educacional, foi assim o objetivo central deste capítulo.



## CONCLUSÃO

Ao longo desta tese procurou-se analisar as relações entre as políticas públicas de qualificação de adultos e as dinâmicas sociais que lhe estão associadas, quer através da compreensão das exigências colocadas aos sistemas de educação e formação pelos quadros sociais contemporâneos, onde a informação e o conhecimento ocupam um lugar central, quer pela identificação dos principais efeitos gerados por medidas de política, contextualizadas especificamente na sociedade portuguesa e num período específico, as quais se enquadram no Sistema Nacional de Qualificações e no programa de ação Iniciativa Novas Oportunidades. A sua concretização pautou-se pela convocação de propostas concetuais e teóricas da sociologia e de outros campos do conhecimento das ciências sociais, mobilizando técnicas de investigação que articulam estratégias quantitativas-extensivas e qualitativa-intensivas, combinando fontes documentais e estatísticas, primárias e secundárias.

Não se pretendendo neste momento retomar o conjunto de análises realizadas nem identificar a totalidade dos resultados atingidos, procurar-se-á enfatizar os principais contributos teóricos, metodológicos e substantivos deste trabalho para o conhecimento científico do campo da educação e formação de adultos e para a definição de medidas de política pública adequadas às especificidades do caso português no contexto da União Europeia.

*Sociedades e economias do conhecimento. Novas exigências educativas e formativas*

Os quadros sociais e económicos de um amplo conjunto de países do mundo têm vindo a sofrer desde o final dos anos 70 alterações profundas nas suas formas de organização. Estas transformações sociais e económicas, caracterizando-se por uma forte heterogeneidade nacional e regional à escala planetária, comportam alguns traços comuns que se prendem com o aprofundamento da globalização das relações sociais, económicas, culturais, políticas e financeiras. Neste contexto, este tipo de organização da vida social tem vindo a ser concetualizado como *sociedades da informação, informacionais*, do

*conhecimento* ou *em rede*, recolhendo contributos teóricos de campos científicos muito diferentes, como o são a sociologia, a economia, a antropologia, entre outros. Dois elementos sobressaem nas análises sobre estes novos quadros sociais: por um lado, a crescente importância do *conhecimento* e das *qualificações formais* quer ao nível individual quer coletivo nas sociedades contemporâneas; e por outro, o incremento de atividades económicas globais, relacionadas com a *inovação*, as *tecnologias de informação e comunicação* e a *ciência e o conhecimento científico*. Mas estes elementos estão interligados com outros, como a maturidade dos sistemas políticos democráticos da maioria das sociedades modernas, as dinâmicas da terciarização da economia nos países mais desenvolvidos, a massificação da educação e do ensino para um conjunto cada vez mais alargado de países do mundo.

Os sistemas de educação-formação não podem, pois, ficar alheados de todas estas mudanças sociais, económicas, políticas e tecnológicas. E efetivamente não têm ficado. Desde o pós-Guerra que os países mais desenvolvidos têm vindo gradual e sistematicamente a manifestar as suas preocupações com as dinâmicas de escolarização das suas populações, alcançando cada vez melhores resultados quer no que respeita ao acesso dos cidadãos à educação quer no que se refere ao sucesso dos resultados escolares obtidos. Esta afirmação é tanto mais verdade quanto as recentes tendências das taxas de escolarização a nível mundial mostram claramente o seu consistente crescimento, não obstante as profundas diferenças registadas entre países, em função, claro está, dos seus pontos de partida e das dinâmicas de incremento alcançadas. Este é, aliás, considerado como um dos mais importantes fatores da modernização e progresso económico das sociedades ocidentais.

As mudanças sociais e económicas e as mudanças nos sistemas de educação e formação têm, concomitantemente, avançado de modo interdependente, mesmo que nalguns casos os ritmos de transformação observados sejam mais lentos nuns países do que noutros. A importância e relevância do conhecimento e das qualificações fizeram igualmente emergir os conceitos de *competências* e *competências-chave* como constructos teóricos e operativos que permitem uma nova abordagem aos processos de ensino-aprendizagem, e em particular, quando aplicados aos contextos de educação e formação de adultos. As preocupações relativas aos processos de ensino-aprendizagem passam a incluir,

em simultâneo, a necessidade de desenvolver a transmissão de conhecimentos teóricos e abstratos, de desenvolver atitudes adequadas a situações específicas e de promover capacidades passíveis de serem mobilizados para a atuação nos mais diversos contextos vida contemporâneos (do pessoal ao profissional, das relações institucionais às relações interpessoais, da compreensão dos fenómenos científicos à interpretação dos objetos e elementos de uso quotidiano). Agir de modo integrado em função dos conhecimentos adquiridos, em contextos diferenciados, no sentido da interpretação das situações e da resolução de problemas passa a ser entendida como uma das finalidades dos sistemas de educação e formação nestes novos quadros sociais e económicos.

A globalização das relações a nível mundial teve também implicações na definição e concretização das políticas públicas no domínio da educação e da formação, salientando-se a este propósito o papel dos organismos internacionais com responsabilidades nestas matérias. Com efeito, as agendas políticas têm vindo a incorporar o conhecimento científico produzido sobre as mudanças sociais, políticas, económicas e tecnológicas, traduzindo nos programas de ação internacionais princípios para a organização das políticas dirigidas à educação e formação de adultos com base em instrumentos, estruturas e elementos que se enquadram no que atualmente se designa como o paradigma da *aprendizagem ao longo da vida*, e cada vez mais também, da *aprendizagem em todos os contextos de vida*.

Estas premissas têm provocado alterações profundas no modo de estruturação dos programas e políticas direcionadas à educação e formação de adultos, nomeadamente, no espaço da União Europeia, de que Portugal faz parte, desde a adoção em 2000, da *Estratégia de Lisboa*, e mais recentemente da recém-adotada estratégia *Educação e Formação 2020*. Ora, Portugal, devido às características do padrão de escolarização da sua população adulta e enquanto Estado-membro da União Europeia (inserido no conjunto dos países mais desenvolvidos do mundo) tem a este respeito enfrentado desafios muito particulares, os quais muitas vezes, não tiveram o necessário reflexo nas políticas públicas desenhadas e concretizadas ao longo das últimas quatro décadas.

*Políticas públicas de educação e formação de adultos: a especificidade do caso português*

Três em cada quatro portugueses em idade ativa em Portugal não possui o ensino secundário completo. Este perfil de escolarização resulta, por um lado de um atraso sistémico e estrutural na escolarização da população portuguesa, e por outro, da incapacidade das políticas públicas de educação e formação enfrentarem de modo adequado este problema no sentido da sua progressiva resolução. A necessidade de desenvolver políticas ajustadas de educação e formação de adultos em Portugal assume particular importância quando se tem em conta a real dimensão do problema. Ora, o que se verificou desde os anos 70 revela que os agentes políticos têm tido dificuldades em estabelecer medidas que enfrentem convenientemente as causas deste atraso, travando a sua permanente realimentação devido às elevadas taxas de abandono escolar precoce que subsistem ao longo dos anos. Esta dificuldade fica essencialmente marcada por uma intensa oscilação e descontinuidade das diferentes medidas adotadas.

Neste trabalho, pretendeu-se compreender os quadros institucionais, regulamentares e organizativos que enquadraram as diferentes opções políticas e sua evolução nas últimas quatro décadas. Dessa análise extraem-se seis marcas fundamentais:

- (i) o preponderante *papel do estado* na intervenção ocorrida, caracterizado nalguns momentos como hegemónico, mas funcionando como alavanca de inovação e de investimento financeiro neste campo, quer diretamente através da definição de políticas públicas mais intervencionistas e consequente orçamentação, quer indiretamente canalizando os fundos estruturais (a partir de 1986) para uma clara aposta na recuperação dos níveis de escolarização e formação profissional da população adulta;
- (ii) a variação de *intensidade* nas políticas públicas de educação e formação de adultos verificada nestas décadas é frequentemente traduzida como tendo sido *oscilante* e até mesmo *errática*, fragilizando a sustentabilidade dos operadores e a coerência dos resultados a atingir;
- (iii) a fraca valorização da *certificação e formalização* das aprendizagens realizadas condicionou fortemente a visibilidade dos resultados atingidos através desta área de intervenção das políticas públicas, quer a nível

nacional quer nas comparações internacionais realizadas sistematicamente pelos organismos de regulação;

- (iv) a débil *integração* dos sistemas de educação e formação profissional marcou as políticas públicas concretizadas até ao final do século XX, fragilizando a aposta concertada e holística dos investimentos realizados junto da população adulta portuguesa que para além da necessidade de atualização de competências profissionais necessitava simultaneamente de recuperar os seus enormes défices de conhecimentos de base, como aliás, os inquéritos às competências de literacia o vinham a demonstrar consistentemente;
- (v) a *reduzida escala e dimensão* dos programas de ação condicionaram igualmente as intervenções realizadas, remetendo sempre para segundo plano as políticas de educação e formação de adultos, em comparação com outras áreas de política educativa ou até mesmo da política económica;
- (vi) e, por fim, a *pluridimensionalidade* do campo é uma marca incontornável, o qual adquiriu formas de reconstrução permanente e caminhos de inovação e adaptação constantes face às oscilações nas decisões e estratégias políticas definidas para este domínio de ação política.

Estes seis elementos estiveram presentes ao longo das quatro décadas de intervenção analisadas, sustentando cinco diferentes fases de intervenção. A primeira, desenvolvida entre 1974-1979 foi essencialmente dedicada à alfabetização dos adultos portugueses (a fase da *educação popular*); a segunda como espaço de institucionalização do campo da educação e formação de adultos, inicia-se no final de década de 70 e marca as duas décadas seguintes, com a introdução do ensino recorrente e das ações de educação extraescolar no contexto das escolas públicas e a forte aposta na formação profissional da população ativa (a fase da *Educação Básica de Adultos*); a terceira rompe claramente com o percurso realizado até aí, iniciando em 1998 uma nova etapa de inovação e articulação das políticas de educação e formação profissional, com a criação da ANEFA (a fase da *Educação e Formação de Adultos*); em 2002, resultante de uma mudança governamental,

retoma-se uma fase de vocacionalização limitando fortemente o potencial gerado pela fase que lhe precedeu (a fase da *Formação Vocacional*); e, por último, a fase da generalização, integração e formalização iniciada em 2005, e objeto de pesquisa desta tese (a fase da *Qualificação*), com a adoção da Iniciativa Novas Oportunidades e a criação do Sistema Nacional de Qualificações.

### *Respostas sistémicas e europeias: os sistemas nacionais de qualificações*

A análise aprofundada ao campo da educação e formação de adultos, no período entre 2005 e 2010, realizada neste trabalho permitiu identificar de modo sistemático os principais elementos enquadradores da Iniciativa Novas Oportunidades, e em particular, apresentar e descrever detalhadamente os instrumentos, as estruturas, os mecanismos de garantia da qualidade e os dispositivos de avaliação e de regulação construídos através da regulamentação do Sistema Nacional de Qualificações. Como elemento obrigatório para todos os Estados-membros da União Europeia, a criação e o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Qualificações em Portugal traduziu-se num salto qualitativo muito significativo para o campo da educação e formação de adultos, e em particular, para alguns dos seus instrumentos mais inovadores, como os dispositivos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

A integração e formalização das diferentes modalidades de educação e formação de adultos no Sistema Nacional de Qualificações através da adoção generalizada do princípio da *dupla certificação* (escolar e profissional) e da valorização dos *resultados de aprendizagem* por via da regulamentação de um *Quadro Nacional de Qualificações* alinhado com os princípios do Quadro Europeu de Qualificações para a Aprendizagem ao Longo da Vida constituíram-se como factos de enorme relevância para a afirmação política e social do campo da educação e formação de adultos em Portugal. Neste contexto, a criação do Catálogo Nacional de Qualificações, o qual contava, em 2011, com mais de 250 qualificações, permitiu um quadro de regulação único das qualificações de nível básico, secundário e superior, e das qualificações profissionais, em Portugal. Este é sem dúvida um dos mais relevantes marcos regulamentadores neste domínio, tendo enquadrado

toda a intervenção e ações desenvolvidas no quadro da Iniciativa Novas Oportunidades. Daí a sua importância no contexto desta tese.

*A qualificação de adultos em Portugal, 2005-2010. Dinâmicas sociais e recursos-chave*

A análise da informação empírica recolhida sobre os operadores e os formandos envolvidos na Iniciativa Novas Oportunidades, entre 2005 e 2010, possibilitou a deteção e compreensão de um conjunto de dinâmicas sociais, importando aqui salientar os principais resultados obtidos. A aparente homogeneidade da intervenção realizada durante este período fica claramente posta em causa quando apresentadas as dinâmicas que aqui se destacam. Essas dinâmicas centram-se em três dimensões analíticas: a dinâmica da *oferta* de qualificação de adultos; a dinâmica da *procura* de qualificação de adultos; e a dinâmica dos *processos* de qualificação de adultos.

Sobre a primeira dimensão identificou-se claramente uma dinâmica de expansão da oferta de qualificação de adultos entre 2005 a 2010 que se caracterizou por um *duplo impulso* – o impulso das políticas públicas definidas, suas configurações e mecanismos de intervenção (de regulamentação, divulgação e organização); e o do investimento público através dos fundos estruturais disponibilizados para o financiamento destas ações. Sendo impulsionadores tradicionais das intervenções de política pública, o que parece ter surgido como claramente diferente é a *dimensão e escala da intervenção*. Estes sim são factos realmente novos e únicos na história da educação e formação de adultos em Portugal, a partir de 1974.

Foi possível ainda, a partir da análise às modalidades promovidas pelos operadores do Sistema Nacional de Qualificações tipificar quatro *perfis de oferta de modalidades de qualificação de adultos*. Num primeiro perfil, designado por *oficial-escolar*, combina-se uma oferta mais rígida de modalidades de qualificação com a resposta exigida aos operadores de natureza pública, ou seja uma resposta mais confinada à estratégia sistémica em que se enquadram, embora apenas parcialmente. Este perfil está associado predominantemente às escolas públicas. Num segundo perfil, o *oficial-sistémico*, mantém-se a forte implicação com as orientações estratégicas e sistémicas das políticas públicas, embora apresente um perfil de oferta com menor rigidez. Trata-se de um perfil associado,

particularmente, aos centros de formação profissional. No terceiro perfil encontram-se as escolas profissionais privadas, aliando uma oferta organizada de forma mais rígida com um carácter predominantemente enquadrado pela sua natureza organizacional – o que se designou como o perfil *organizacional-curso*. E, por fim, a oferta menos associada às regulações sistémicas e organizada de modo mais flexível surge nas entidades formadoras certificadas, traduzida num perfil *organizacional-modular*. Estes perfis de oferta evidenciam que, por um lado, os diferentes promotores foram capazes de integrar a lógica de diversificação preconizada pelo Sistema Nacional de Qualificações, mas por outro lado, fica demonstrado que a identidade organizacional de cada um foi mantida e constituiu-se como um elemento determinante para as candidaturas apresentadas e para a oferta das modalidades de qualificação disponibilizadas.

A análise das dinâmicas de *oferta* de qualificação de adultos permitiu ainda a deteção de um conjunto de resultados muito relevantes associados à intervenção da Iniciativa Novas Oportunidades. A taxa de crescimento do número de promotores de qualificação de adultos aumentou cerca de 800%, no período de 2005 a 2010, tendo as escolas públicas e as entidades formadoras privadas registado a maior evolução em termos absolutos, respetivamente de 9 para 839, e de 229 para 1046 entidades. Estes promotores emergiram de tipos institucionais diversos e promoveram todas as modalidades de qualificação possíveis, com a particularidade de o terem feito de modo diferenciado através da manutenção dos seus perfis de oferta identitários, o que garantiu uma oferta diversificada, mas não construiu uma intervenção baseada em redes de cooperação, a nível local e regional.

A par destas, a dinâmica de expansão das modalidades de qualificação face à cobertura do território nacional não tem paralelo na história recente (2810 modalidades de qualificação promovidas entre 2005 e 2010), tendo sido obtido um índice de cobertura médio de, aproximadamente, 8 modalidades por cada 10.000 habitantes sem ensino secundário completo, neste período. A cobertura do território pelas modalidades de qualificação de adultos fez-se também tendo em conta as necessidades de qualificação identificadas territorialmente (maior concentração de oferta nas zonas do interior, mais envelhecidas e de baixas qualificações, em contraponto, com uma maior rarefação nas zonas metropolitanas, nomeadamente na Grande Lisboa). Poderá, pois, afirmar-se que se



tratou de um período essencialmente expansionista do campo da educação e formação de adultos, com características e dinâmicas únicas relativamente aos períodos anteriores, as quais podem ser traduzidas na dimensão e escala da resposta, na diversificação da oferta de modalidades, na proximidade às populações beneficiárias, e na tentativa de construção de redes de promotores territorialmente delimitadas.

Ao analisarem-se as dinâmicas sociais originadas pela *procura* da qualificação de adultos através dos inscritos nos Centros Novas Oportunidades identificaram-se igualmente um conjunto de resultados a destacar. São eles: (i) na *procura* de qualificação de adultos os homens são predominantes no grupo dos mais novos (18-24 anos) e no dos mais velhos (mais de 65 anos), sendo as mulheres em maior número nas camadas da idade adulta (entre os 35 e os 64 anos), e maioritariamente pertencentes à população inativa; (ii) os inscritos estão mais empregados do que em situação de desemprego quando considerado o universo total de inscritos; contudo, as distinções são claras no que se refere à existência de mais mulheres desempregadas; (iii) o recrutamento de inscritos foi superior na população em idade ativa e menor no conjunto dos indivíduos mais velhos e com baixas qualificações face ao total da população; (iv) a inscrição num Centro Novas Oportunidades é efetuada em maior proporção por quem já tinha concluído previamente um determinado nível de escolaridade, fazendo antever que a formalização das qualificações e dos conhecimentos através dos sistemas de educação e formação constitui-se como fator mobilizador para mais formalização e novas aquisições de conhecimento e qualificações – quanto mais elevado o nível de escolaridade atingido mais pessoas se inscrevem para novos percursos de qualificação na idade adulta; (v) a procura pela certificação escolar é esmagadora, nomeadamente junto dos mais jovens, ocorrendo, no entanto, duas grandes variações ao longo dos quatro anos em análise – maior procura de percursos conferentes de dupla certificação ou de certificação profissional exclusivamente – esta dinâmica é particularmente acentuada entre os indivíduos que constituem a população ativa empregada; (vi) as inscrições registadas no período de 2007 a 2010 variaram em relação direta com o número de centros existentes em cada região, revelando uma adesão histórica num período tão curto de tempo – no total, mais de 1 milhão de pessoas inscreveram-se nos Centros Novas Oportunidades com uma média de mais de 20 mil novos registos por mês.

Sobre os padrões de evolução de *procura* da qualificação de adultos, em Portugal, entre 2007 e 2010, existem quatro tendências principais também a salientar. Em primeiro lugar, existiu uma alteração significativa no que se refere à condição perante o trabalho dos inscritos (enquanto no início do período de intervenção da Iniciativa Novas Oportunidades a maioria dos inscritos encontrava-se empregada, em 2010, a situação verificada é exatamente a oposta, com uma proporção maior de desempregados face aos que têm emprego). Em segundo lugar, os inscritos nos Centros Novas Oportunidades variaram significativamente em função da idade (a proporção de jovens até aos 24 anos de idade e a de indivíduos com mais de 50 sobre ao longo do período em análise, em detrimento dos que situam no escalão etário dos 25 aos 49 anos). Em terceiro lugar, os que detêm qualificações até ao 3º ciclo do ensino básico aumentam a procura por percursos de qualificação na vida adulta, bem como os que já têm o ensino secundário completo procuram uma certificação profissional exclusivamente. Em quarto e último lugar, a distribuição regional mostra um padrão de *procura* pela qualificação de adultos em dois sentidos distintos: na região Norte a procura sobe, principalmente, a partir do ano de 2008, ano de alargamento da rede de Centros Novas Oportunidades; enquanto nas regiões Centro e do Alentejo há uma ligeira diminuição das inscrições, mesmo tendo-se verificado um aumento significativo do número de Centros em funcionamento; Lisboa, Algarve e Madeira têm uma procura relativamente estável ao longo dos quatro anos analisados.

Os padrões identificados deixam antever um conjunto de resultados muito significativos da intervenção realizada através dos Centros Novas Oportunidades. O volume totalmente extraordinário da adesão da população adulta a percursos de qualificação que lhes permitissem elevar as suas qualificações escolares e/ou profissionais é uma das mais relevantes marcas deste período. Para além disso, a dinâmica da procura acompanhou algumas das transformações estruturais ocorridas neste período, a nível europeu e global, como é exemplo, a subida do desemprego nos países desenvolvidos em resultado da crise económico-financeira internacional, o que resultou num aumento da procura proveniente de indivíduos em idade ativa que pretendiam aumentar as suas qualificações.

Relativamente às dinâmicas relacionadas com os *processos* de qualificação na vida adulta, e nomeadamente sobre os processos de reconhecimento, validação e certificação de

competências (processos de RVCC) destacam-se aqui os principais resultados obtidos. Os processos de RVCC que conduzem a uma certificação escolar de nível básico ou de nível secundário são organizados de modo claramente distintos: os formandos que se certificaram no nível básico (até ao 9º ano de escolaridade) desenvolveram processos de RVCC mais curtos (em termos de duração em meses), com mais formação complementar associada e com menos sessões de reconhecimento presenciais nos Centros Novas Oportunidades, assumindo, assim, um modelo *formativo*, associado aos indivíduos com mais baixa escolaridade à data da inscrição, mais velhos, e com maior prevalência de situações de inatividade (desemprego ou reforma); já os processos de RVCC de nível secundário são, em comparação com os anteriores, mais longos, em média, com maior número de sessões de reconhecimento de competências-chave do que sessões de formação complementar, destinados a um grupo de formandos mais jovem, com escolaridades mais avançadas (muitos com percursos de frequência e aproveitamento parcial no ensino secundário), ativos e maioritariamente com emprego, promovendo assim um modelo *certificativo* das aprendizagens efetuadas em contextos de aprendizagem muito diversos.

As variáveis que mais distinguem os processos de RVCC, para além do nível de certificação escolar a atingir, são a idade, a condição perante o trabalho e a escolaridade; a que menos distingue é o sexo dos formandos. A distinção dos processos por região permite identificar um padrão *sui generis* da região de Lisboa – abaixo da média em todos os indicadores analisados, em termos de duração dos processos e do número de ações de formação ou volume de horas associados. Pelo contrário a Região Autónoma da Madeira e o Algarve estão acima da média em todos os indicadores, com ligeiras oscilações na organização e realização de ações de formação complementar.

Em suma, não existe uma homogeneidade nos processos de certificação escolar desenvolvidos nos Centros Novas Oportunidades. Pelo contrário, a diversidade de públicos que procuraram os Centros Novas Oportunidades permitiu a diferenciação e customização dos percursos de qualificação aí realizados. Apesar de algumas críticas no discurso público e publicado sobre os processos de RVCC que destacam a rapidez dos percursos de certificação quando comparados com os percursos realizados no ensino básico e secundário e a sua aparente homogeneização, o que a análise desenvolvida nesta tese mostra é que estes processos se diferenciam em função de dois elementos-chave – a

dinâmica de organização dos Centros Novas Oportunidades em diferentes etapas de intervenção e as características dos candidatos enquanto constituintes da *procura* de qualificações.

Por último, a realização de análises multivariadas permitiu ainda identificar os recursos-chave do ponto de vista sociológico que condicionam os diferentes percursos de qualificação desenvolvidos. São, em regra, certificados via RVCC, os candidatos que apresentam condições sociais de existência mais estruturadas – indivíduos em idade ativa (25-49 anos), com emprego e posse de recursos escolares inferiores à escolaridade mínima obrigatória – e que procuram a certificação escolar de nível básico. Por outro lado, desistem mais, os jovens (18-24 anos) com ensino secundário incompleto ou na posse da escolaridade mínima obrigatória tendo como objetivo a conclusão do ensino secundário. Alguns destes podem ser também encaminhados para percursos externos aos Centros Novas Oportunidades, percurso associado essencialmente aos mais velhos (mais de 50 anos), reformados ou inativos, com recursos escolares muito reduzidos, mas que procuram uma certificação escolar de nível básico. São quatro perfis distintos, que tornam mais fina a análise dos percursos de qualificação na idade adulta.

Esta clarificação dos atributos sociais que podem fazer a diferença nos percursos desenvolvidos assume particular relevância na discussão sobre o papel dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências-chave em populações detentoras de baixas qualificações formais. O que as duas análises de correspondências múltiplas revelaram é um importante fator a ter em conta no desenho e concretização das políticas públicas nesta área. Primeiramente observa-se que os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, no período em análise, foram essencialmente direcionados para a certificação de competências escolares, correspondentes ao 1º, 2º ou 3º ciclo do ensino básico (4º, 6º ou 9º ano de escolaridade), com preponderância para este último que se associa a conclusão da escolaridade obrigatória vigente até 2009. De seguida, fica demonstrado que os formandos que com maior sucesso usufruíram desta modalidade de qualificação estão claramente associados a condições sociais de existência com relativa estruturação e estabilidade, e fizeram-no concluindo ciclos de escolaridade já iniciados em percursos formais anteriores. Em terceiro lugar, verifica-se que são os indivíduos posicionados nas categorias extremas que desenvolvem uma mais fraca relação

com os percursos de certificação, quer por força da variável idade (os mais jovens desistem mais dos percursos iniciados nos Centros Novas Oportunidades, porventura por não considerarem adequada a via de qualificação que lhes é proposta) quer em função dos recursos escolares que possuem (os mais velhos são mais encaminhados para percursos de formação mais longos e estruturados, como são os cursos EFA, pela posse muito reduzida de competências-chave e qualificações formais prévias).

Em conclusão, os fatores *escolaridade* e *emprego* assumem nesta pesquisa um caráter de importância decisiva para as dinâmicas de procura e para o desenvolvimento de percursos de qualificação na vida adulta. Constituem-se, sem dúvida, como um dos mais importantes recursos das sociedades contemporâneas, qualquer que seja a perspetiva adotada. Se, por um lado, podem ser considerados como recursos indispensáveis à participação cívica, política e social, à fruição cultural e à aquisição de novas competências e saberes, são também, por outro lado, resultado de um conjunto de condições de existência reprodutíveis socialmente, de acesso condicionado a um número muito significativo de cidadãos na sociedade portuguesa.

*Convergência, síntese, integração e equidade. Quatro movimentos induzidos pelas políticas públicas de qualificação*

As políticas públicas de qualificação desenvolvidas entre 2005 e 2010 possibilitaram ainda a identificação de quatro tipos de movimentos por si induzidos, destacando de forma organizada as unidades de análise utilizadas e os efeitos sociológicos desencadeados. Ficou claramente demonstrado que neste período temporal, não só existiu um aumento muito significativo do *stock* de qualificações na sociedade portuguesa (quer no contingente de pessoas certificadas quer no leque de competências adquiridas), como também se reduziu com algum significado a desigualdade na distribuição de rendimento e a taxa de risco de pobreza por via das transferências sociais, com efeitos interessantes nos processos de inclusão e de recomposição estrutural.

De facto, em países com recursos limitados, existem efeitos muito significativos da aposta em políticas públicas redistributivas, sejam elas diretas (como o apoio através de transferência sociais) ou indiretas (como as políticas de qualificação). Nesta pesquisa refletiu-se analiticamente sobre quatro dimensões de transformação social: os movimentos

*qualificacionais*, os movimentos *educacionais*, os movimentos *inclusivos* e os movimentos *estruturais*. Cada um deles reveste-se de uma importância sociológica fundamental no que aos processos de mudança social diz respeito.

Em termos qualificacionais, Portugal conseguiu reduzir a distância face aos restantes países europeus, embora de modo progressivo e moderadamente lento. A introdução de novas abordagens educacionais permitiram o desenvolvimento de práticas e modelos pedagógicos inovadores no trabalho de qualificação da população adulta, os quais se têm vindo a considerar como mais adequados aos públicos a que se destinam e aos quadros sociais contemporâneos. Foi possível realizar a integração social de um conjunto muito significativo de cidadãos detentores de baixas qualificações formais que, com a sua elevação, podem aceder a contextos sociais mais favorecidos e a oportunidades de participação cívica e social que lhes estavam vedadas, nomeadamente através de inserções socioprofissionais mais valorizadas, e da modificação das suas formas de relação com determinadas instituições sociais. E, finalmente, um importante contributo foi dado para o estabelecimento de uma sociedade mais equitativa, quer do ponto de vista dos recursos educativos disponíveis quer das posições relativas ocupadas na estrutura social. *Convergência* (movimento qualificacional progressivo mas lento da sociedade portuguesa), *síntese* (como caminho para a organização dos sistemas e políticas de educação e formação), *integração* (enquanto finalidade das políticas sociais) e *equidade* (redução das desigualdades sociais e promoção da igualdade de oportunidades) são, pois, os efeitos sociais da intervenção das políticas públicas na qualificação de adultos levadas a cabo em Portugal neste período e detetados com esta investigação.

*Breves reflexões sobre desenvolvimentos futuros nas pesquisas sobre qualificação de adultos*

Nesta pesquisa focou-se a análise na relação entre as políticas públicas de qualificação de adultos e as dinâmicas sociais delas resultantes, delimitando-as no período de 2005 a 2010. Ao se assumir este foco, perspetivou-se o objeto de estudo a partir de determinados pressupostos e baseando-se na utilização de determinadas técnicas de investigação. Se foi possível a partir deste enquadramento obter um conjunto muito significativo de contributos para o conhecimento do campo da educação e formação de

adultos, outras abordagens teóricas ficaram afastadas, outros níveis de análise não foram considerados, outras estratégias de investigação não foram exploradas. O mesmo se passa com todos os trabalhos de investigação, enquadrados academicamente, cuja circunscrição obriga à seleção e delimitação do objeto, à adequada escolha das técnicas de investigação e à clara assunção das limitações e condicionalismos. Ora, este trabalho confrontou-se igualmente com estas condições de execução.

Neste sentido, existe um conjunto de pistas para futuras investigações que foram sendo deixadas ao longo da tese e que aqui se retomam de modo mais agregado. Não cobrindo certamente todas as hipóteses de investigação, apenas se associam mais fortemente com as perspetivas analíticas adotadas nesta pesquisa. Assim sendo, a primeira dessas pistas encaminha as futuras pesquisas sobre esta temática para uma análise ainda mais aprofundada e abrangente do Sistema Nacional de Qualificações em Portugal, identificando a necessidade de se compreender o modo e a intensidade de incorporação pelos diferentes operadores de educação-formação deste novo quadro regulador. Esta abordagem para além de ter uma importância inquestionável para as futuras alterações regulamentares, permitiria ainda fornecer um contributo relevante para a adoção de instrumentos europeus por parte dos Estados-membros, neste caso no domínio da educação e formação e da aprendizagem ao longo da vida.

Uma segunda pista está essencialmente relacionada com os estudos de avaliação das medidas de política pública, nomeadamente os que se dedicam às dimensões de eficácia, eficiência e impactos. Por um lado, a análise sobre o funcionamento dos mecanismos de financiamento das candidaturas apresentadas e respetivas aprovações, e por outro, o estudo sobre os impactos dos mecanismos de expansão e alargamento de determinado tipo de projetos ou ações exigem uma análise cuidadosa do ponto de vista organizacional, territorial e social destes fenómenos. Um dos exemplos aqui citados é a necessidade de se avaliar a partir desta perspetiva a expansão acelerada dos operadores de educação-formação que promoveram modalidades de qualificação de adultos, como resultado da combinação da Iniciativa Novas Oportunidades, enquanto programa de ação, da criação do Sistema Nacional de Qualificações, como instrumento de regulação, e do Programa Operacional Potencial Humano, como dispositivo de financiamento.

Por fim, e trazendo para a discussão um tipo de estudo de natureza diferente dos anteriores, parece de extrema importância realizar análises comparativas aprofundadas sobre as dinâmicas, processos e políticas públicas direcionadas à aprendizagem ao longo da vida, no contexto da União Europeia. Existindo preocupações a este nível que se traduzem em linhas de financiamento específico por parte da Comissão Europeia, a possibilidade de colocar a realidade portuguesa numa perspetiva comparada face aos restantes países europeus é, neste contexto, uma linha de investigação a explorar face à relevância que o campo da educação e formação de adultos assumiu nestes últimos anos em Portugal. Não esgotando as possibilidades de investigação, como referido, estas são três linhas de pesquisa a partir das quais este trabalho poderia ser desenvolvido e aprofundado.

Por agora, destaca-se o que se atingiu com a pesquisa realizada. A conclusão aqui apresentada procurou fazer exatamente essa sistematização dos contributos teóricos, metodológicos e substantivos produzidos por este trabalho. A qualificação de adultos encerra, pois, uma diversidade de dinâmicas sociais que permitem uma alargada problematização sociológica. O cruzamento dessas dinâmicas com as políticas públicas foi o ponto de confluência da investigação aqui realizada. As transformações ocorridas na sociedade portuguesa sob influência das políticas públicas de qualificação analisadas no decorrer deste trabalho são, como se viu, elementos decisivos para o processo de modernização e desenvolvimento da vida social e económica do país.



## BIBLIOGRAFIA

- Abrantes, Pedro (2010) (org.), *Tendências e Controvérsias em Sociologia da Educação*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Abreu, Isaura e Maria do Céu Roldão (1989), “A evolução da escolaridade obrigatória em Portugal nos últimos 20 anos”, in AAVV (org.) *O Ensino Básico em Portugal*, Rio Tinto, Edições Asa, pp. 41-94.
- Afonso, Almerindo Janela (2001), “A redefinição do papel do estado e as políticas educativas. Elementos para pensar a transição”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 37, Oeiras, Celta Editora, pp. 37-48.
- Alcoforado, Luís (2009), *Competências, cidadania e profissionalidade : limites e desafios para a construção de um modelo português de educação e formação de adultos*, Tese de doutoramento em Ciências da Educação (Educação Permanente e Formação de Adultos), Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra.
- Almeida, João Ferreira de (1986), *Classes Sociais nos Campos. Camponeses Parciais numa Região do Noroeste*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Almeida, João Ferreira de, Alexandre Rosa, Paulo Pedroso, José António Vieira da Silva, Luís Capucha e Maria João Quedas (1995), *Prodep - Subprograma Educação de Adultos: Relatório de Avaliação*, Lisboa, CIDE/CIES (policopiado).
- Almeida, João Ferreira de, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1988), "Famílias, estudantes e universidade", *Sociologia -Problemas e Práticas*, 4, CIES-ISCTE, pp. 11-44.
- Almeida, João Ferreira de, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1994), "Recomposição socioprofissional e novos protagonismos", em António Reis (org.), *Portugal, 20 Anos de Democracia*, Mem Martins, Círculo de Leitores.
- Almeida, João Ferreira, Luís Capucha, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, Elisabeth Reis e Isabel Nicolau (1992), *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Almeida, Maryline de, Paula Candeias, Etelvina Cristóvão Morais, Cristina Milagre e Georgina Lopes (2008), *Metodologia de Acolhimento, Diagnóstico e Encaminhamento de Adultos – Centros Novas Oportunidades*, Lisboa, ANQ.
- Alonso, Luísa, Luís Imaginário, Justino Magalhães, Guilhermina Barros, José Manuel Castro, António Osório, e Fátima Sequeira (2001, 2002), *Referencial de Competências-Chave. Educação e Formação de Adultos*, Lisboa, ANEFA.
- Alves, João Emílio (2010), *Parceiros em Rede. Estratégias territorializadas para o desenvolvimento local nas áreas do emprego e formação*, Lisboa, ISCTE-IUL, Tese de doutoramento.
- Alves, João Emílio, Alexandre Cotovio Martins e Rita Cheta (2007), *Emprego, Formação e Redes Sociais*, Oeiras, Celta Editora.
- Alves, Mariana Gaio (2003a), *A Inserção Socioprofissional de Diplomados de Ensino Superior numa Perspectiva Educativa: o Caso da Faculdade de Ciências e Tecnologia*, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (Tese de Doutoramento em Ciências da Educação).
- Alves, Natália (2003b), *Cursos de Educação e Formação de Adultos. Percepções dos Actores Envolvidos nos Cursos EFA 2002*, Lisboa, DGFV – Ministério da Educação.
- Alves, Natália, e Rui Canário (2004), "Escola e exclusão social: das promessas às incertezas", *Análise Social*, 169, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa pp. 981-1010.
- Alves, Nuno (2009), “Novos factos sobre a pobreza em Portugal”, *Boletim Económico do Banco de Portugal*, primavera 2009, Lisboa, Banco de Portugal.

- Antunes, Fátima (2005), “Globalização e europeização das políticas educativas: percursos, processos e metamorfoses”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 47, Oeiras, Celta Editora.
- Ávila, Patrícia (2004), *Relatório Nacional de Avaliação: Cursos de Educação e Formação de Adultos 2002/2003*, Lisboa, Direção-Geral de Formação Vocacional.
- Ávila, Patrícia (2007), “Literacia e desigualdades sociais na sociedade do conhecimento”, in António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Patrícia Ávila (orgs), *Sociedade e Conhecimento. Portugal no Contexto Europeu*, Volume II, CIES-ISCTE, Oeiras, Celta Editora, pp. 21-44.
- Ávila, Patrícia (2008), *A Literacia dos Adultos - Competências-Chave na Sociedade do Conhecimento*, Lisboa, Celta Editora.
- Ávila, Patrícia (2010), “Adultos pouco escolarizados e literacia. Um olhar sobre a literacia em contexto familiar”, in Lucília Salgado (coord.), *A Educação de Adultos: uma dupla oportunidade na família*, Lisboa, ANQ.
- Azevedo, Joaquim (coord.) (2007), *Relatório Final do Debate Nacional sobre Educação*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação.
- Barnes, J. A. (1954), “Class and committees in a Norwegian island parish”, *Human Relations*, 7, pp. 39-58.
- Barreto, António (1997), *A Situação Social em Portugal*, 3ª edição, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Barro, Robert J. (2001), *Human Capital and Growth*, AEA Papers and Proceedings, vol.91, nº2.
- Barros, Rosanna (2011); *A Criação do Reconhecimento de Adquiridos Experienciais (RVCC). Uma etnografia crítica em educação de adultos*, Lisboa, Chiado Editora.
- Becker, Gary S. (1964), *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Nova Iorque, Columbia University Press.
- Bell, Daniel (1973, 1974), *The Coming of Postindustrial Society*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Bell, Daniel (1976, 1979), *Les Contradictions Culturelles du Capitalisme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Benavente, Ana, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa, e Patrícia Ávila (1996), *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian / Conselho Nacional de Educação.
- Benavente, Ana, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, e Manuela Castro Neves (1987, 1992), *Do Outro Lado da Escola*, 3ª edição, Lisboa, Editorial Teorema.
- Benavente, Ana, Jean Campiche, Teresa Seabra, e João Sebastião (1994), *Renunciar à Escola. O Abandono Escolar no Ensino Básico*, Lisboa, Fim de Século.
- Berkowitz, S. D. (1982) *An introduction to structural analysis: The network approach to social research*, Toronto, Butterworth.
- Bernoux, Philippe (1985); *La Sociologie des Organisations – Initiation*, 3ª ed., Paris, Ed. du Seuil.
- Bernstein, Basil (1971), "On the classification and framing of educational knowledge", em M. Young (org.), *Knowledge and Control*, Londres, Collier-Macmillan Publishers.
- Bjornavold, Jens e Mike Coles (2010), *The Added Value of National Qualifications Framework in implementing the EQF*, Thessaloniki, Cedefop.
- Bjornavold, Jens. (2000), *Making Learning Visible: identification, assessment and recognition of non-formal learning in Europe*, Thessaloniki, Greece, Cedefop.
- Bourdieu, Pierre (1979), *La Distinction. Critique Social du Jugement*, Paris, Minuit.
- Bourdieu, Pierre (1980a), "Le capital social. Notes provisoires", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 31, pp. 2-3.
- Bourdieu, Pierre (1980b), "Les trois états du capital culturel", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 30, pp. 3-6.
- Bourdieu, Pierre (2003), *A Economia das Trocas Simbólicas*, 5ª edição, São Paulo, Perspetiva.

- Bourdieu, Pierre e Jean-Claude Passeron (1964, 1985), *Les Héritiers: les étudiants et la culture*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre e Patrick Champagne (1992), “Les exclus de l’interieur”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 91/92, Paris, pp. 71-75.
- Bourdieu, Pierre, e Jean C. Passeron (1970), *La Reproduction. Elements pour une Théorie du Système d’Enseignement*, Paris, Éditions de Minuit.
- Burns, Tom e Helena Flam (2000), *Sistemas de Regras Sociais: teoria e aplicações*, Oeiras, Celta Editora.
- Burt, Ronal S. (1982), “Models of network structure”, *Annual Review of Sociology*, nº 6, University of California, Berkeley, pp. 79-141.
- Canário, Rui (2000), *Educação de Adultos: Um Campo e uma Problemática*, Lisboa, EDUCA.
- Canário, Rui (2005), “Multiplicar as oportunidades formativas”, intervenção na sessão apresentação da Iniciativa Novas Oportunidades, Lisboa, Centro de Congressos da FIL.
- Canário, Rui e Irene Santos (2002), *Educação, Inovação e Local*, Setubal, Instituto das Comunidades Educativas.
- Candeias, António (2001), "Processos de construção da alfabetização e da escolaridade: o caso português", em Stephen Stoeer, Luíza Cortezão, e José A. Correia (orgs.), *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à "Educação da Crise"*, Porto, Edições Afrontamento.
- Candeias, António (2010), “A persistência do atraso educativo português nos nossos dias: Portugal nos processos de alfabetização, escolarização e criação de capital humano nos séculos XIX, XX e XXI”, in Lucília Salgado (coord.), *A Educação de Adultos: uma dupla oportunidade na família*, Lisboa, ANQ.
- Capucha, Luís (1998), "Pobreza, exclusão social e marginalidades", em José Manuel Leite Viegas, e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís (2010), “Qualificar as pessoas, abrir as sociedades: prioridades para a erradicação da pobreza”, *Sociedade e Trabalho*, 41, Lisboa, GEP-MTSS.
- Capucha, Luís (2010a), “Iniciativa Novas Oportunidades: para fazer o que é preciso”, *Revista Árias*, número 1, Soure, Agrupamento de Escolas de Soure.
- Capucha, Luís (2010b), *Mudança e Ambição: Iniciativa Novas Oportunidades, balanço e perspectivas de futuro*, Lisboa, ANQ (publicado em [www.anq.gov.pt](http://www.anq.gov.pt)).
- Capucha, Luís (coord.), José Luís Albuquerque, Nuno Rodrigues e Pedro Estêvão (2009), *Mais Escolaridade - Realidade e ambição: Estudo preparatório do alargamento da escolaridade obrigatória*, Lisboa, ANQ.
- Caraça, João (1993), *Do Saber ao Fazer: Porquê Organizar a Ciência*, Lisboa, Gradiva.
- Caraça, João (2003), "Novelty, knowledge and learning", em Pedro Conceição, Manuel V. Heitor, e Bengt-Åke Lundvall (orgs.), *Innovation, Competence Building and Social Cohesion in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Caramujo, Elsa (2010), “O contributo do Sistema Nacional de Qualificações na promoção do ajustamento da oferta e procura de competências no mercado de trabalho”, in *Cadernos Sociedade e Trabalho*, XIII, Lisboa, GEP-MTSS, pp. 97-114.
- Cardoso, Gustavo, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição, e Maria do Carmo Gomes (2005), *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras.
- Cardoso, Gustavo, Maria do Carmo Gomes e Cristina Palma Conceição (2007), “Práticas comunicacionais na sociedade em rede” in António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Patrícia Ávila (orgs.), *Sociedade e Conhecimento. Portugal no Contexto Europeu*, Volume II, CIES-ISCTE, Oeiras, Celta Editora, pp. 45-60.
- Carey, Siobhán (org.) (2000), *Measuring Adult Literacy. The International Adult Literacy Survey in the European Context*, Londres, ONS.

- Carmo, Renato (org.) (2010), *Desigualdades Sociais 2010. Estudos e indicadores*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Carneiro, Roberto (2000), *20 anos para vencer 20 décadas de atraso educativo*, Lisboa, DAPP – Ministério da Educação.
- Carneiro, Roberto (2001), *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem. 21 Ensaios para o Século 21*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leitão.
- Carneiro, Roberto (2007), “Descobrir o tesouro”, in *Comunicação e Cultura*, nº 3, Faculdade de Ciências Humanas da UCP, Lisboa, Quimera, pp. 145-156.
- Carneiro, Roberto (2010), “New Opportunities and New Government: a paradigm change in policy” in Roberto Carneiro (org.), *New Opportunities – How Portugal catches-up with adult qualifications: what research tell us*, Lisboa, CEPCEP-UCP, UCP working papers.
- Carneiro, Roberto (coord.), António Figueiredo, Carlos Liz, Joaquim Azevedo, Maria do Carmo Gomes e Paulo Pedroso (2007a), *Avaliação ex-ante do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano – Relatório Final*, Lisboa, GEP-MTSS.
- Carneiro, Roberto (ed.) (2011), *Accreditation of Prior Learning as a Lever for Lifelong Learning. Lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*, UIL – Unesco Institute for Lifelong Learning, CEPCEP-UCP, Menon network, Lisbon, Publito.
- Carneiro, Roberto. (coord), Ana Cláudia Valente, António Fazendeiro, Lourenço Xavier de Carvalho e Margarida Abecassis (2007), *Baixas Qualificações em Portugal*, Lisboa, DGEEP-MTSS.
- Carvalho, Helena (2004), *Análise de Dados Qualitativos. Utilização da HOMALS com o SPSS*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Castells, Manuel (1996, 2002), *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (Vol. I), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (1997, 2003b), *O Poder da Identidade. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (Vol. II), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (1998, 2003a), *O Fim do Milénio. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (Vol. III), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2005), "A sociedade em rede", em Gustavo Cardoso, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição, e Maria do Carmo Gomes, *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras.
- Castro, Inácio Canto e, e Carlos Silva (2009), *1 Milhão de Novas Oportunidades*, Lisboa, ANQ.
- Castro-Caldas, Alexandre, K. Peterson, A. Reis, S. Stone-Elander, e M. Ingvar (1998), "The illiterate brain: learning to read and write during childhood influences the functional organization of the adult brain", *Brain*, 121, pp. 1053-1063.
- Cavaco, Carmen (2009), *Adultos Pouco Escolarizados. Políticas e Práticas de Formação*, Lisboa, Educa.
- CEDEFOP (2011), *European Inventory on Validation of Non-formal and Informal Learning 2010*, Thessaloniki, Cedefop.
- Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (2007), *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida: actualização e aperfeiçoamento*, Lisboa, DGFV
- Charlot, Bernard (1994), *L'École et le Territoire:mouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin.
- Cipolla, Carlo M. (1969), *Literacy and Development in the West*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Coleman, James S. (1968, 1975), “The concept of equality of educational opportunity”, in I. R. Dale e outros (orgs.), *School and Society*, Cambridge, MA, MIT, Open University Press.
- Coleman, James S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Massachusetts, Harvard University Press.

- Comissão Europeia (1993), *Crescimento, competitividade, emprego - Os desafios e as pistas para entrar no século XXI - Livro Branco*, COM(93) 700, dezembro de 1993, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (1995), *Ensinar e Aprender: Rumo à Sociedade Cognitiva. Livro Branco sobre a Educação e a Formação*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (1997), *Estratégia Europeia para o Emprego*, Luxemburgo, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2000), *A Memorandum for Lifelong Learning*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2004). *Key Competences for Lifelong Learning – A European Reference Framework*,. Bruxelas, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2006), *A Year of Delivery. The European Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs*, dezembro, Luxemburgo, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2007), *Action Plan on Adult learning .It is always a good time to learn*, Com (2007) 558, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2008), *The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF)*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2010a), *Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Com (2010) 2020 final, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2010b), *An agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, Com (2010) 682 final, Strasbourg, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2010c), *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, Com (2010) 758 final, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2011), *Progress Towards the Common European Objectives in Education and Training (2010/2011). Indicators and Benchmarks*, SEC (2011), Bruxelas, Comissão Europeia.
- Conselho Europeu (2006), *Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre a eficiência e a equidade nos sistemas de educação e formação*, (2006/C 298/03), JOUE, Bruxelas.
- Conselho Nacional de Educação (2011), *Estado da Educação 2011. A Qualificação dos Portugueses*, Lisboa, CNE.
- Costa, Alfredo Bruto da, Manuela Silva, Madalena Matos e José Pereirinha (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Cáritas.
- Costa, António e Silva, Manuela (1989), *Pobreza Urbana em Portugal: um inquérito a famílias em habitat degradado, nas cidades de Lisboa, Porto e Setúbal*. Lisboa: Cáritas Portuguesa.
- Costa, António Firmino da (1987); "Novos contributos para velhas questões da teoria das classes sociais", *Análise Social*, 98, Lisboa, Instituto de Ciência Sociais da Universidade de Lisboa.
- Costa, António Firmino da (1995), "Modes de vie et action collective", *Espaces et sociétés*, Paris, L'Harmattan, 79, pp. 107-124.
- Costa, António Firmino da (1999, 2008), *Sociedade de Bairro. Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*, Oeiras, Celta Editora.
- Costa, António Firmino da (2003), "Competências para a sociedade educativa: questões teóricas e resultados de investigação", em AA.VV., *Cruzamentos de Saberes. Aprendizagens Sustentáveis*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Costa, António Firmino da, e Patrícia Ávila (1998), "Problemas da/de literacia", *Ler História*, 35, pp. 127-150.
- Costa, António Firmino da, Fernando Luís Machado e João Ferreira de Almeida (1990), "Estudantes e amigos: trajectórias de classe e redes de sociabilidade", *Análise Social*, 105-106, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 193-221.

- Costa, António Firmino da, Fernando Luís Machado e João Ferreira de Almeida (2007), “Classes sociais e recursos educativos: uma análise transnacional” in António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Patrícia Ávila (orgs), *Sociedade e Conhecimento. Portugal no Contexto Europeu*, Volume II, CIES-ISCITE, Oeiras, Celta Editora, pp. 45-60.
- Couceiro, Maria do Loreto Paiva, e Tomás Patrocínio (2002), *Cursos de Educação e Formação de Adultos em Observação em 2000/2001*, Lisboa, ANEFA.
- Crato, Nuno (2006), *O 'Eduquês' em Discurso Directo. Uma Crítica da Pedagogia Romântica e Construtivista*, Lisboa, Gradiva.
- Crompton, Rosemary (1998), *Class and Stratification*, Cambridge, Polity Press.
- Curie, Jacques, Gérald Caussad e Violette Hajjar (1986), "Comment saisir les modes de vie des familles?", in AAVV., *L'Esprit des lieux*, Paris, CNRS, pp. 313-349.
- Dagnino, Evelina, org. (2002), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización*, Brasil, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dehmel, Alexandra (2006) “Making a European Area of Lifelong Learning a Reality? Some critical reflections on the European Union’s lifelong learning policies”, *Comparative Education*, 42(1), pp.49-62.
- Delgado-Martins, Maria Raquel; Armanda Costa e Glória Ramalho (2000), *Literacia e Sociedade: Contribuições Pluridisciplinares*, Lisboa, Caminho.
- Delors, Jacques (1996), *Educação, um Tesouro a Descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*, Porto, Edições ASA.
- DGEP - Direção Geral de Estudos e Previsão / Ministério das Finanças (2002), *A Economia Portuguesa: Produtividade e competitividade*, Lisboa, Ministério das Finanças.
- Dionísio, Maria Helena (2009), *As Políticas Públicas de Educação face ao Insucesso Escolar: Porque a escola não seduz na era do conhecimento?*, Lisboa, ISCTE-IUL, Tese de Doutoramento.
- Drucker, Peter F. (1993), *Pós-capitalist Society*, Nova Iorque, Harper Collins Publishers.
- Dubet, François (1996), “L’exclusion scolaire: quelles solutins?”, in Serge Paugam (org.) *L'Exclusion: l'Etat des Savoirs*, Paris, La Découverte.
- Dubet, François (2004), *L'École des Chances. Qu'est-ce qu'une École Juste?*, Paris, La République des Idées e Éd. du Seuil.
- Durkheim, Émile (1982), *As Regras do Método Sociológico*, Lisboa, Editorial Presença.
- Durkheim, Émile (2001), *Educação e Sociologia*, Lisboa, Edições 70.
- Eder, Klaus (1993), *The New Politics of Class*, London, Sage.
- Enguita, Mariano Fernández (2001), *Educar en Tiempos Inciertos*, Madrid, Morata.
- Enguita, Mariano Fernández (2007), *Educação e Transformação Social*, Mangualde, Edições Pedagogo.
- Esping-Anderson, Gøsta (2000), "Um estado providência para o século XXI. Sociedades em envelhecimento, economias baseadas no conhecimento e sustentabilidade dos Estados-providência", em Maria João Rodrigues (org.), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora.
- Eurostat (2011), *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento* (consulta de dados *on line*).
- Faure, E., F. Herrera, A.-R., Kaddoura, H. Lopes, A. Petrovsky, M. Rahanema (1974), *Aprender a Ser*, Lisboa, Bertrand.
- Feliciano, Paulo (2010), “Expansão da oferta de dupla certificação: contributos para o desenvolvimento de um modelo de governação”, in *Cadernos Sociedade e Trabalho*, XIII, Lisboa, GEP-MTSS, pp. 133-150.
- Fernandes, Domingos (2005). *Avaliação das Aprendizagens: Desafios às teorias, oráticas e políticas*, Cacém, Texto Editores.

- Fernandes, Pedro Afonso, e Sónia Trindade (2004), *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida*, Lisboa, CIDEAC, Direção-Geral de Formação Vocacional-Ministério da Educação.
- Ferreira, Fernando Ilídio (2004), “Uma análise crítica das políticas de parceria: a metáfora da rede”, em *Actas do V Congresso Português de Sociologia*, Braga, maio 2004.
- Fijalkow, Jacques e Jean Vogler (1998), “Vouz avez dit «litteratie»?” in Leclercq, Véronique e Jean Vogler (orgs.), *Maîtrise de l'écrit: quels enjeux et quelles réponses aujourd'hui?*, Actes de l'Université d'Été sur l'illettrisme, Paris, L'Harmattan; Bruxelles, Contradictions.
- Fitoussi, Jean-Paul, e Pierre Rosanvallon (1996), *A Nova Era das Desigualdades*, Oeiras, Celta Editora.
- Freire, João (1993). *Sociologia do Trabalho: uma introdução*, Porto, Edições Afrontamento.
- Freire, João (2009) “Microestudo Sociológico de um Centro Novas Oportunidades”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 59, CIES-ISCTE, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp.19-43.
- Freire, Paulo (1970, 1977), *Cultural Action for Freedom*, Nova Iorque, Penguin Books.
- Freire, Paulo (1972, 1975), *Pedagogia do Oprimido*, Porto, Edições Afrontamento.
- Freire, Paulo (1997), *Pedagogia da Autonomia*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- GEPE (2009), *A Dimensão Económica da Literacia em Portugal: uma análise*, Lisboa, GEPE-Ministério da Educação.
- Giddens, Anthony (1978), *Novas regras do método sociológico*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Giddens, Anthony (1990, 1992), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Gil, Angel Infestas (1991), *Sociologia de la Empresa*, Salamanca, Amarú Ediciones.
- Gioia, D. (1998), “From individual to organizational identity”, in D. A. Whetten e P. C. Godfrey (eds.), *Identity in Organizations, building theory through conversation*, Thousand Oaks, Sage, pp. 17-33.
- Gioia, D., M. Schultz e K.G. Corley (2000), “Organizational identity, image and adaptative instability”, *The Academy of Management Journal*, vol. 25, 1, January, pp. 63-81.
- Girod, Roger (1997), *L'illettrisme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Gomes, Jorge (2010), “É possível, com palavras, fazer competência? – uma breve reflexão metodológica”, in *Cadernos Sociedade e Trabalho*, XIII, Lisboa, GEP-MTSS, pp. 19-30.
- Gomes, Maria do Carmo (2002), *Literacia e Educação de Adultos: Percursos, Projectos e Efeitos. Um Estudo de Caso*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Tese de Mestrado).
- Gomes, Maria do Carmo (2003), “Literexclusão na vida quotidiana”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 41, CIES-ISCTE, Oeiras, Celta editora, pp. 63-92.
- Gomes, Maria do Carmo (2005), “Percursos de literacia”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 47, CIES-ISCTE, Oeiras, Celta editora, pp. 69-97.
- Gomes, Maria do Carmo (2009a), “Um movimento social a favor da qualificação”, *Boletim dos Professores*, janeiro, Lisboa, Ministério da Educação.
- Gomes, Maria do Carmo (2009b), *Políticas de qualificação para uma sociedade aprendente*, Newsletter eletrónica nº4, Universidade do Minho, em [http://www.tecminho.uminho.pt/newsletter/cno/news\\_04.html](http://www.tecminho.uminho.pt/newsletter/cno/news_04.html)
- Gomes, Maria do Carmo (2010), “Da retórica à acção”, *Aprender ao Longo da Vida*, maio, Lisboa, Associação O Direito de Aprender.
- Gomes, Maria do Carmo (2011), “2005-2010: cinco elementos para uma ruptura paradigmática na educação e formação de adultos”, *Revista Árias*, Soure, Agrupamento de Escolas de Soure, pp. 27-32.
- Gomes, Maria do Carmo (coord.), AAVV (2006a), *Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário*, Lisboa, DGFV-ME.
- Gomes, Maria do Carmo (coord.), Ana Umbelino, Isabel Ferreira Martins, José Baeta Oliveira, Júlia Bentes e Pedro Abrantes (2006b), *Referencial de Competências-Chave para a*

- Educação e Formação de Adultos - Nível Secundário. Guia de Operacionalização*, Lisboa, DGFV-ME.
- Gomes, Maria do Carmo e Maria Francisca Simões (2007), *Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades*, Lisboa, ANQ.
- Gomes, Maria do Carmo e Sandra Rodrigues (2007), *Cursos de Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário: Orientações para a Acção*, Lisboa, ANQ.
- Gomes, Maria do Carmo, Luís Capucha (2010), *New Opportunities Initiative: large-scale and effective solutions for large-scale problems*, paper apresentado a 25.09.2010 na Conferência da ESREA, disponível em <http://www.liu.se/esrea2010/papers-presented?l=en>
- Gomes, Maria do Carmo, Patrícia Ávila, João Sebastião, e António Firmino da Costa (2002), "Novas análises dos níveis de literacia em Portugal: comparações diacrónicas e internacionais", em AA.VV. (org.), *Sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia (edição em cd-rom).
- Goody, Jack (1977, 1988), *A Domesticação do Pensamento Selvagem*, Lisboa, Editorial Presença.
- Guédon, Marie-Chantal (1984), "Les réseaux sociaux", in Broder Claude e R. Rousseau, *L'intervention de Réseux: une pratique nouvelle*, Ed. France-Amérique.
- Guimarães, Paula (2009), "Políticas públicas de educação de adultos em Portugal: diversos sentidos para o direito à educação?", *Rizoma Freireano*, nº3, em <http://www.rizoma-freireano.org/index.php/politicas-publicas>.
- Guimarães, Paula (2011), *Políticas de educação de adultos em Portugal (1999-2006): a emergência da educação para a competitividade*, Universidade do Minho, Tese de Doutoramento.
- Hanushek, E. A. e D. D. Kimko (2000), "Schooling, labor-force quality, and the growth of nations", *The American Economic Review*, vol. 90, n. 5, pp. 1184-1208.
- Hoggart, Richard (1957), *The Uses of Literacy*, Harmondsworth, Penguin Books.
- IESE (2010), *Avaliação Externa do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações*, Lisboa, ANQ.
- Imaginário, Luís, Isabel Duarte, e Simone Araújo (2002), "Relatório Nacional", em Luís Imaginário, Isabel Duarte, e Simone Araújo (orgs.), *A Aprendizagem de Adultos em Portugal: Exame Temático no Âmbito da OCDE*, Lisboa, ANEFA.
- Instituto Nacional de Estatística (2011), *Indicadores Sociais 2010*, Lisboa, INE.
- Jarvis, Peter (1989), *Sociologia de la Educacion Continua y de Adultos*, Barcelona, El Roure.
- Jarvis, Peter (1992), *Perspectives on Adult Education and Training in Europe*, Leicester, National Institute of Adult Continuing Education.
- Jarvis, Peter (2005), *Towards a Comprehensive Theory of Human Learning: Lifelong Learning and the Learning Society*, Lifelong Learning and the Learning Society Complete Trilogy Set: Volume 1, Routledge.
- Jarvis, Peter (2007), *Globalization, Lifelong Learning and the Learning Society: Sociological Perspectives*, Lifelong Learning and the Learning Society Complete Trilogy Set: Volume 2, Routledge.
- Jarvis, Peter (2008), *Democracy, Lifelong Learning and the Learning Society: Active Citizenship in a Late Modern Age*, Lifelong Learning and the Learning Society Complete Trilogy Set: Volume 3, Routledge.
- Kirsch, Irwin, e Ann Jungeblut (1992), *Profiling the Literacy Proficiencies of JTPA and ES/UI Populations*, US Department of Labour.
- Knowles, Malcom S. (1980), *The Modern Practice of Adult Education*, Chicago, Associated Press.
- Knowles, Malcom S. (1985), *Andragogy in Action. Applying Modern Principles of Adult Learning*, São Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Kovács, Ilona (2002), *As Metamorfoses do Emprego. Ilusões e Problemas da Sociedade da Informação*, Oeiras, Celta Editora.



- Lahire, Bernard (1999), *L'Invention de l'«Illetrisme»*. *Rhétorique Publique, Éthique et Stigmates*, Paris, Éditions da Découverte.
- Landes, David S. (2003), *A Riqueza e a Pobreza das Nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres*, Campus.
- Le Boterf, Guy (1994), *De la Compétence. Essai sur un Attracteur Étrange*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Leitão, José Alberto (coord.) (2002), *Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências: roteiro estruturante*, Lisboa, ANEFA.
- Leitão, José Alberto (coord.) (2003), *Cursos de Educação e Formação de Adultos: orientações para a acção*, Lisboa, DGFV.
- Leitão, José Alberto e Isabel Melo e Silva (coord.) (2001), *Concurso Nacional S@bER+: projetos premiados 2000*, Lisboa, ANEFA.
- Lengrand, Paul (1970, 1981), *Introdução à Educação Permanente*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Lenoir, René (1974), *L'exclus: un français sur dix*, Paris, Seuil.
- Lévi-Strauss, Claude (1908, 1976), *O Pensamento Selvagem*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- Lewis, Oscar (1979), *Os Filhos de Sanchez*, Lisboa, Moraes Editores.
- Lima, Licínio (2004), "Políticas de educação de adultos em Portugal: da (não) reforma às decisões políticas pós-reformistas", in Licínio Lima (org.), *Educação de Adultos. Forum III*, Braga, Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho.
- Lima, Licínio (2005), "A educação de adultos em Portugal (1974-2004)", in Rui Canário, e Belmiro Cabrito (orgs.), *Educação e Formação de Adultos: Mutações e Convergências*, Lisboa, Educa.
- Lima, Licínio, M. Lucas Estevão, Lisete Matos, Alberto Melo, e M. Amélia Mendonça (1988), *Reorganização do Subsistema de Educação de Adultos*, Lisboa, Ministério da Educação. Comissão de Reforma do Sistema Educativo (Documentos Preparatórios III para a Comissão de Reforma do Sistema Educativo).
- Lindley, Robert (2000), "Economias baseadas no conhecimento", in Maria João Rodrigues (org.), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora.
- Liz, Carlos, Mariana Ribeiro Machado e Ercília Burnay (2009), *Percepções sobre a Iniciativa Novas Oportunidades*, Caderno 2 - Primeiros Estudos da Avaliação Externa, Lisboa: UCP e ANQ.
- Lopes, Helena, e Fátima Suleman (2000), *Estratégias Empresariais e Competências-Chave*, Lisboa, Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- Lopes, Henrique (2011), "Discussing New Opportunities inside S-D Logic", in Roberto Carneiro (ed.), *Accreditation of Prior Learning as a Lever for Lifelong Learning. Lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*, UIL – Unesco Institute for Lifelong Learning, CEPCEP-UCP, Menon network, Lisbon, Publito.
- Lopes, Henrique, Jorge Cerol e Pedro Magalhães (2009a), *Painel de avaliação de diferenciação entre inscritos e não inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades*, Caderno 4 - Primeiros Estudos da Avaliação Externa, Lisboa: UCP, Centro de Sondagens e Estudos de Opinião (CESOP) e ANQ.
- Lopes, Henrique, Jorge Cerol e Pedro Magalhães (2009b), *Estudo de Percepção da Qualidade de Serviço e de Satisfação*, Caderno 5 - Primeiros Estudos da Avaliação Externa, Lisboa: UCP, Centro de Sondagens e Estudos de Opinião (CESOP) e ANQ.
- Lundvall, Bengt-Åke (2001), "Innovation policy in the globalizing learning economy", in Daniele Archibugi, e Bengt-Åke Lundvall (orgs.), *The Globalizing Learning Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Lyon, David (1988, 1992), *A Sociedade da Informação*, Oeiras, Celta Editora.

- Machado, Fernando Luís (2002), *Contrastes e Continuidades: Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*, Oeiras, Celta.
- Machado, Fernando Luís, António Firmino da Costa, Rosário Mauritti, Susana da Cruz Martins, José Luís Casanova, e João Ferreira de Almeida (2003), "Classes sociais e estudantes universitários: origens, oportunidades e orientações", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 66, pp. 45-80.
- Machado, Fernando Luís, e António Firmino da Costa (1998), "Processos de uma modernidade inacabada", in José Manuel Leite Viegas, e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?* Oeiras, Celta Editora.
- Malglaive, Gérard (1990, 1995), *Ensinar Adultos. Trabalho e Pedagogia*, Porto, Porto Editora.
- Martins, Susana da Cruz (2005), "Portugal, um lugar de fronteira na Europa: uma leitura de indicadores socioeducacionais", *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 49, CIES-ISCTE, Oeiras, Celta Editora, pp. 141-161.
- Martins, Susana da Cruz (2010), *Educar (n)a Europa: contextos, recursos e processos de escolarização*, Lisboa, ISCTE-IUL, Tese de Doutoramento.
- Martins, Susana da Cruz (2011), *Escolas e Estudantes da Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Mateus, Abel (1998), *Economia Portuguesa desde 1910*, Lisboa, Editorial Verbo.
- Mateus, Augusto (1992), "A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios", *Análise Social*, vol XXVII, nº 118/119, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Melo, Alberto (1981), "Educação de Adultos: conceitos e práticas", in Manuela Silva e M. I. Tamen (orgs.), *Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 355-382.
- Melo, Alberto (2005), "Formação de adultos e desenvolvimento local", in Rui Canário, e Belmiro Cabrito (orgs.), *Educação e Formação de Adultos: Mutações e Convergências*, Lisboa, Educa.
- Melo, Alberto e Ana Benavente (1978), *Educação Popular em Portugal (1974-1976)*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Melo, Alberto, Ana Maria Queirós, Augusto Santos Silva, Lucília Salgado, Luís Areal Rothes, e Mário Ribeiro (1998), *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos. Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*, Lisboa, Ministério da Educação / Secretaria de Estado da Educação e da Inovação.
- Melo, Alberto, Licínio Lima, e Mariana Almeida (2002), *Novas Políticas de Educação e Formação de Adultos. O Contexto Internacional e a Situação Portuguesa*, Lisboa, ANEFA.
- Melucci, Alberto (1982, 1991, 2001), *A Invenção do Presente: Movimentos Sociais nas Sociedades Complexas*, Petrópolis, Vozes.
- Mendonça, Maria Amélia e Maria Ana Carneiro (2009), *Análise da Iniciativa Novas Oportunidades como ação de política pública educativa*, Caderno 1 - Primeiros Estudos da Avaliação Externa, Lisboa, UCP e ANQ.
- Mincer, Jacob A. (1974), *Schooling, Experience, and Earnings*, National Bureau of Economic Research.
- Ministério do Trabalho e da Segurança Social e Ministério da Educação (2005), *Novas Oportunidades. Iniciativa no Âmbito do Plano Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Segurança Social e Ministério da Educação.
- Mónica, Maria Filomena (1977), "«Deve-se ensinar o povo a ler?»: a questão do analfabetismo (1926-39)" in *Análise Social*, vol. XIII, nº 50, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 321-353.

- Mónica, Maria Filomena (1980), “«Ler e poder: debate sobre a educação popular nas primeiras décadas do século XX” in *Análise Social*, vol. XVI, nº 63, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 499-518.
- Morgado, Jorge Carlos (2010), “Para um outro arquétipo de escola: A necessidade de mudar as políticas e as práticas curriculares”, *Educação em Revista*, vol.26, n.02, pp.15-42.
- Mosenthal, Peter e Irwin Kirsch (1998), “A new measure for assessing document complexity: the PMNOSE/IKIRSCH document readability formula” in *Journal of Adolescent and Adult Literacy*, nº 41:8, pp. 638-657.
- Mozzicafreddo, Juan (1998) “*Estado, Modernidade e Cidadania*” in António Firmino da Costa e José Manuel Leite Viegas, *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Murteira, Mário (2011), *Portugal nas Transições. O Calendário Português desde 1950*, Coimbra, Almedina.
- Murteira, Mário, Isabel Nicolau, Vivaldo Mendes e António Martins (2001), *Serviços Informacionais e Transição para a Economia do Conhecimento em Portugal*, Lisboa, GEPE/IAPMEI.
- Nico, Bravo e Lurdes Pratas Nico (2011), *Qualificação de Adultos: realidades e desafios no Sul de Portugal*, Mealhada, Edições Pedagogo.
- Nico, Lurdes Pratas (2011), *A Escola da Vida: Reconhecimento e validação dos adquiridos experienciais em Portugal. Fragmentos de uma década (2000-2010)*, Mealhada, Edições Pedagogo.
- Nóvoa, António (1992), “A «Educação Nacional» (1930-1960)”, in Fernando Rosas (coord.), *Portugal e o Estado Novo (Nova História de Portugal)*, Lisboa, Editorial Presença, pp. 455-519.
- Nóvoa, António, e Cristina Rodrigues (2005), "Prefácio", em Rui Canário, e Belmiro Cabrito (orgs.), *Educação e Formação de Adultos: Mutações e Convergências*, Lisboa, Educa.
- Nunes, Adérito Sedas (1964), “Portugal: sociedade dualista em evolução”, *Análise Social*, vol. II (7-8), pp. 407-462.
- OCDE, (2001), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2002), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2003), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2004), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2005), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2006), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2007), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2008), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2008a), *Final Version of the Questionnaire for the Job Requirements Approach (JRA) Pilot Survey*, Paris, OECD.
- OCDE, (2009), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2010), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OCDE, (2011), *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- OECD (2005a), *Education Policy Analysis: Focus on Higher Education*, Paris, OECD.
- OECD (2006a), *Key Evidence on Vocational Education and Training Policy from Previous OECD Work*, Paris, OECD.
- OECD e HRDC (1997), *Literacy Skills for the Knowledge Society. Further Results from the International Adult Literacy Survey*, Paris, OECD.
- OECD e Statistics Canada (1995), *Literacy, Economy and Society*, Paris e Ottawa, OECD.
- OECD e Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age. Final Report of the Internacional Adult Literacy Survey*, Paris, OECD.
- OECD, (2011b), *Growing Income Inequality in OECD Countries: what drives it and how can policy tackle it?*, Paris, OECD.

- OECD, (2011c), *An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main findings*, Paris, OECD.
- Pahl, Ray (1989); "Is the emperor naked?", *International Journal of Urban and Regional Research*, 13(4).
- Paugam, Serge (1996b). "Les sciences sociales face à l'exclusion", in Serge Paugam, *L'Exclusion: l'Etat des Savoirs*, Paris, La Découverte.
- Paugam, Serge (org.) (1996a). *L'Exclusion: l'Etat des Savoirs*, Paris, La Découverte.
- Pereirinha, José (1996), "Pobreza e exclusão social: algumas reflexões sobre conceitos e aspectos de medição", in J. M. Carvalho Ferreira, Rafael Marques, João Peixoto e Rita Raposo (orgs.), *Entre a Economia e a Sociologia*, Oeiras, Celta, pp. 208-232.
- Perrenoud, Philippe (1995), "Des Savoirs aux Compétences: les incidences sur le metier d'enseignant et sur le metier d'élève", in *Pédagogie Collégiale*, Vol.9, nº1, Québec, pp. 20-24.
- Perrenoud, Philippe (2001), "The key to the social fields, competencies of an autonomous actor", em Dominique Simone Rychen, e Laura Hersh Salganik (orgs.), *Defining and Selecting Key Competencies*, Gottingen, Hogrefe and Huber Publications.
- Perrenoud, Philippe (2003), *Porquê Construir Competências a Partir da Escola? Desenvolvimento da Autonomia e Luta contra as Desigualdades*, Porto, Edições Asa.
- Pinto, Jorge, Lisete Matos, e Luís Areal Rothes (1998), *Ensino Recorrente. Relatório de Avaliação*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Pires, Ana Luísa de Oliveira (2005), *Educação e Formação ao Longo da Vida: Análise Crítica dos Sistemas e Dispositivos de Reconhecimento e Validação de Aprendizagens e de Competências*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Pureza, José Manuel e António Casimiro Ferreira (orgs.) (2001), *A Teia Global: Movimentos Sociais e Instituições*, Porto, Afrontamento.
- Queiroz e Melo, Rodrigo *et al.* (2009) *Auto-avaliação de Centros Novas Oportunidades. Adequação do SIGO às necessidades de avaliação*, Caderno 6 - Primeiros Estudos da Avaliação Externa, Lisboa: UCP e ANQ.
- Quintas, Helena (2008), *Educação de Adultos: vida no currículo e currículo na vida*, Lisboa, ANQ.
- Ramos, Rui (1988), "Culturas de alfabetização e culturas do analfabetismo em Portugal: uma introdução à história da alfabetização no Portugal contemporâneo", *Análise Social*, 103/104, pp. 1067-1145.
- Reis, Jaime (1993), *O Atraso Económico Português, 1850-1930*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Resende, José Manuel e Maria Manuel Vieira (eds.) (2011), *The Crisis of Schooling? Learning, knowledge and competencies in modern societies*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing.
- Rey, Bernard (1996, 2002), *As Competências Transversais em Questão*, Porto Alegre, Artmed.
- Robbins, Dianna (1991), "Marginalization and social exclusion: examination of the feasibility of a european community study", in AAVV, *Research Problematics*, Programme Communautaire pour l'Integration Economique et Sociale des Groupes les Moins Favorisés, Commission des Communautés Européennes, pp. 223-253.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2005), "Qualificação da população activa em Portugal, 1991-2001", in Grupo Parlamentar do Partido Socialista, *Novas Políticas para a Competitividade*, Oeiras, Celta Editora, pp. 257-266.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, Maria João (1988), *O Sistema de Emprego em Portugal: Crise e Mutações*, Lisboa, Dom Quixote.

- Rodrigues, Maria João (1991), *Competitividade e Recursos Humanos: Dilemas de Portugal na Construção Europeia*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Rodrigues, Maria João (1998). *Competitividade e Recursos Humanos*. 3.<sup>a</sup> ed. Lisboa : Dom Quixote.
- Rodrigues, Maria João (2006), “A agenda de Lisboa em Portugal e na Europa” in Manuel Castells e Gustavo Cardoso (orgs.), *A Sociedade em Rede. Do conhecimento à acção política*, Lisboa, INCM, pp. 393-418.
- Rodrigues, Maria João (coord.) (2000), *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*, Oerias, Celta Editora.
- Rodrigues, Sandra Pratas (2009), *Guia de Operacionalização de Cursos de Educação e Formação de Adultos*, Lisboa, ANQ.
- Room, Graham (1989), *Poverty and the Single European Market*, Bath, Centre for the Analysis of Social Policy, University of Bath.
- Ropé, Françoise, e Lucie Tanguy (1994), "Introduction", em Françoise Ropé, e Lucie Tanguy (orgs.), *Savoirs et Compétences. De l'Usage de ces Notions dans l'École et l'Entreprise*, Paris, Éditions l'Harmattan.
- Rothes, Luís Areal (1997), *Recomendações – Para um conjunto articulado de apostas do Ministério da Educação na qualidade e inovação em educação de adultos*, Lisboa, Departamento de Educação Básica (policopiado).
- Rothes, Luís Areal (2009), *Recomposição Induzida do Campo da Educação Básica de Adultos. Lógicas de apropriação social num contexto político-institucional redefinido*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Rothes, Luís Areal (2009a), *Novas Oportunidades: uma revolução na aprendizagem*, in Augusto Santos Silva (coord.), *O Sentido da Mudança. Políticas Públicas em Portugal 2005-2009*, Fundação Respublica, pp. 61-70.
- Ruão, Teresa (2001), “O conceito de identidade organizacional: teorias, gestão e valor”, comunicação apresentada ao II Congresso da SOPCOM – Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Rychen, Dominique Simone (2003), "Key competencies: meeting important challenges in life", in Dominique Simone Rychen, e Laura Hersh Salganik (orgs.), *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*, Gottingen, Hogrefe & Huber Publishers.
- Rychen, Dominique Simone, e Laura Hersh Salganik (2002), *Defining and Selecting Key Competencies: An Overarching Frame of Reference for a Coherent Assessment and Research Program on Key Competencies*, Paris, OECD.
- Rychen, Dominique Simone, e Laura Hersh Salganik (orgs.) (2001), *Defining and Selecting Key Competencies*, Berna, Hogrefe & Huber Publishers.
- Rychen, Dominique Simone, e Laura Hersh Salganik (orgs.) (2003), *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*, Gottingen, Hogrefe & Huber Publishers.
- Rychen, Dominique Simone, Laura Hersh Salganik, e Mary Elizabeth McLaughlin (orgs.) (2003), *Contributions to the Second DeSeCo Symposium*, Neuchâtel, Swiss Federal Statistical Office.
- Salgado, Lucília (1990), “O outro lado da educação – para além do instituído” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 29, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 105-119.
- Salgado, Lucília (1995), *Literacia e Aprendizagem da Leitura e Escrita*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Salgado, Lucília (2003), *A Inadequação da Educação aos Destinatários: inclusão e exclusão à entrada na escola básica - respostas formais e não formais*, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Tese de doutoramento.
- Salgado, Lucília (coord.) (2010), *A Educação de Adultos: uma dupla oportunidade na família*, Lisboa, ANQ.

- Salgado, Lucília (coord.) (2011), *O Aumento das Competências Educativas das Famílias: um efeito dos Centros Novas Oportunidades*, Lisboa, ANQ.
- Santos, Ana Margarida (2010), “Conceito, tipologias e medidas de competências”, in *Cadernos Sociedade e Trabalho*, XIII, Lisboa, GEP-MTSS, pp.31- 48.
- Sarmento, Manuel Jacinto (2000), *Lógicas de Acção nas Escolas*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Schienstock, Gerad (2001), "Social exclusion in the learning economy", em Daniele Archibugi, e Bengt-Åke Lundvall (orgs.), *The Globalizing Learning Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt, João Pedro (2008), “Para entender as políticas públicas: aspetos conceituais e metodológicos”, in Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal, *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*, Tomo 8, Santa Cruz do Sul, Edunisc.
- Schultz, Theodore (1963), *The Economic Value of Education*, New York, Columbia University Press.
- Schwartz, B. (1973), *L'Éducation Demain*, Paris, Aubier Montaigne.
- Seabra, Teresa (2009), “Desigualdades escolares e desigualdades sociais” in *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 59, Oeiras, Celta Editora, pp. 75-106.
- Sebastião, João (2009), *Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajectórias Escolares*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Silva, Augusto Santos (1990, 2001), *Educação de Adultos. Educação para o Desenvolvimento*, Lisboa, Edições ASA.
- Silva, Manuela (1982), “Crescimento económico e pobreza em Portugal (1950-74)” in *Análise Social*, vol. XVIII, nº 72-73-74, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 1077-1086.
- Simões, António (1979), *Educação Permanente e Formação dos Professores*, Coimbra, Almedina.
- Simões, Maria Francisca e Maria Pastora Silva (2008), *A Operacionalização de Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências Profissionais - Guia de Apoio*, Lisboa, ANQ.
- Sim-Sim, Inês e Glória Ramalho (1993), *Como lêem as nossas crianças*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Smelser, Neil J. (1962), *Theory of Collective Behavior*, Nova Iorque, The Free Press.
- Soete, Luc (2000), "A economia baseada no conhecimento num mundo globalizado", em Maria João Rodrigues (org.), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora.
- Solow, Robert M. (1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1., pp. 65-94.
- Statistics Canada and Human Resources Development Canada (2001), *Benchmarking Adult Literacy in North America: an International Comparative Study*, Minister of Industry, Canada.
- Statistics Canada e OECD (2005), *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey*, Ottawa e Paris, OECD.
- Stehr, Nico (1994), *Knowledge Societies*, Londres, Sage.
- Stoleroff, Alan e Irina Pereira (2008), "Teachers Unions and the Transformation of Employment Relations in Public Education in Portugal", *Transfer - European Review of Labour and Research*, ETUI-IRES, V.14, n.º2, Summer.
- Stroobants, Marcelle (1998), "La production flexible des aptitudes", *Education Permanente*, 135, pp. 10-21.
- Todd, Emmanuel (1990), *L'Invention de l'Europe*, Paris, Editions du Seuil.
- Toffler, Alvin (1980), *A Terceira Vaga*, Lisboa, Edição Livros do Brasil.
- Toffler, Alvin (1990, 1991), *Os Novos Poderes*, Lisboa, Livros do Brasil.

- Touraine, Alain (1969), *La Société Pos-industrielle*, Paris, Fayard.
- Touraine, Alain (1984), *Le Retour de l'Acteur: Essai de Sociologie*, Paris, Fayard.
- UNESCO (1978), *Conferências Internacionais da UNESCO sobre Educação de Adultos*, Braga, Universidade do Minho.
- UNESCO, (1975), *Para uma Política da Educação em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte.
- UNESCO, (1998), *V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos*, Lisboa, Ministério da Educação.
- UNESCO, (2009), *Marco de Ação de Belém*, Pará, Unesco e Ministério de Educação do Brasil.
- Valente, Ana Cláudia (2006), “Para um Sistema Nacional de Qualificações: algumas reflexões”, *Sociedade e Trabalho*, nº 28, Lisboa, GEP-MTSS, pp. 7-15
- Valente, Ana Cláudia, Lourenço Xavier de Carvalho e André Xavier de Carvalho (2009), *Estudos de Caso de Centros Novas Oportunidades*, Caderno 3 - Primeiros Estudos da Avaliação Externa, Lisboa, UCP e ANQ.
- Valente, Ana Cláudia, Lourenço Xavier de Carvalho e André Xavier de Carvalho (2011), “Bringing lifelong learning to low-skilled adults: the New Opportunities Initiative”, in Roberto Carneiro (ed.), *Accreditation of Prior Learning as a Lever for Lifelong Learning. Lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*, UIL – Unesco Institute for Lifelong Learning, CEPCEP-UCP, Menon network, Lisbon, Publito.
- Van Zanten, A. (1996), “Fabrication et effects de la segregation scolaire”, in Serge Paugam (org.), *L'Exclusion. L'état des savoirs*, Paris, Ed. La Découverte.
- Verduin, John R., Jr.; Harry Miller e Charles Greer (1977), *Adults Teaching Adults*, Texas, Learning Concepts.
- Viegas, José Manuel Leite e António Firmino da Costa (orgs.) (1998), *Portugal, Que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora
- Vincent, David (2000), *The Rise of Mass Literacy. Reading and Writing in the Modern Europe*, Cambridge, Polity Press.
- Wellman, Barry (1983), “Network Analysis: Some Basic Principles”, *Sociological Theory*, Vol. 1. (1983), pp. 155-200.
- Werquin, Patrick (2007a), “Moving mountains: will qualifications systems promote lifelong learning?”, *European Journal of Education*, vol. 42 (nº 4), pp. 459-484.
- Werquin, Patrick (2007b), *Terms, concepts and models for analysing the value of recognition programmes*, Paris, OECD.
- Werquin, Patrick (2010), *Recognition of Non-formal and Informal Learning: country practices*, Paris, OECD.
- Wieviorka, Michel (2003), “Os movimentos ‘antimundialização’”, in José Rebelo (coord.), *Novas Formas de Mobilização Popular*, Porto, Campo das Letras.
- Wiseman, Jack (1965), “Cost-Benefit Analysis in Education”, *The Southern Economic Journal*, 32, Parte 2.