INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

# Políticas de educação e formação de adultos em Portugal- Dos Centros RVCC aos Centros Qualifica

**Ana Rita Possidónio Guerra**

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a):
Doutor João Trocado da Mata, Professor Auxiliar Convidado, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciências Políticas e Políticas Públicas

# Políticas de educação e formação de adultos em Portugal- Dos Centros RVCC aos Centros Qualifica

**Ana Rita Possidónio Guerra**

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a):
Doutor João Trocado da Mata, Professor Auxiliar Convidado, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025

**Agradecimentos**

A conclusão desta fase, de enorme superação pessoal e importância académica, representa uma etapa fundamental na minha vida. Embora o caminho não tenha seguido o ritmo inicialmente esperado, o apoio de todos os que direta ou indiretamente estiveram ao meu lado, foi essencial para alcançar este objetivo.

Em primeiro lugar, agradeço à minha família, principalmente aos meus pais, pelo exemplo de resiliência, e pelos valores de esforço e determinação que sempre me transmitiram, por nunca me deixarem desistir e por me incentivarem, constantemente, a dar o meu melhor; à minha irmã, pelo carinho e apoio, com a certeza de que, quando chegar o seu momento, terá do meu lado o mesmo apoio e dedicação.

Ao meu namorado, pela motivação, paciência, conselhos e compreensão incondicional, por estar sempre ao meu lado e por acreditar em mim, mesmo quando eu própria duvidava das minhas capacidades.

Às minhas amigas que me acompanham desde o início desta e de tantas outras jornadas, pela amizade, entusiasmo e apoio constante ao longo desta fase de desafios e conquistas, que juntas partilhamos e celebramos.

Não posso deixar de agradecer aos docentes do ISCTE com os quais me cruzei ao longo destes anos. Um agradecimento especial ao Prof. Dr. João Trocado da Mata, pela sua simpatia, acompanhamento e orientação ao longo deste percurso, sem os quais esta dissertação não teria sido possível.

A todos, muito obrigada.

**Resumo**

É hoje relativamente consensual a ideia de que as políticas públicas de educação de adultos em Portugal nunca se constituíram uma prioridade política com continuidade e consistência ao longo do século XX. Embora os dados relativos às primeiras décadas do século XXI mostrem melhorias na estrutura de qualificações, Portugal apresenta ainda uma das mais baixas taxas de adultos com ensino secundário na OCDE. Esta dissertação analisa o desenvolvimento das políticas públicas de educação de adultos entre 1999 e 2019, identificando os momentos de mudança e as razões subjacentes a essas transformações. O estudo analisa como fatores políticos e institucionais influenciaram a continuidade e rutura nas políticas, com foco nos programas de governo e na legislação associada. A abordagem metodológica é qualitativa, centrada na análise documental e de conteúdo. O objetivo é contribuir para o entendimento da evolução das políticas de educação de adultos em Portugal e dos fatores que moldaram essas mudanças, ajudando a contextualizar a dinâmica de políticas públicas no país.

Palavras-chave: educação de adultos; qualificações; mudança nas políticas; paradigma

**Abstract**

Nowadays is relatively consensual that public policies in the field of adult education in Portugal have never constituted a consistent political priority throughout the 20th century. Although data from the first decades of the 21st century show improvements in the qualification structure, Portugal still has one of the lowest rates of adults with secondary education in the OECD. This dissertation analyses the development of public policies for adult education between 1999 and 2019, identifying moments of change and the underlying reasons for those transformations. The study examines how political and institutional factors influenced continuity and rupture in these policies, with a focus on government programs and legislation. The methodological approach is qualitative, centred on document and content analysis. The aim is to contribute to the understanding of the evolution of adult education policies in Portugal and of the factors that have shaped these changes, helping to contextualize the dynamics of public policy in the country.

Keywords: adult education; qualifications; policy change; paradigm

**Índice**

Resumo ..... i
Abstract ..... iii
Índice de Tabelas ..... vi
Glossário de siglas ..... vii
Introdução ..... 1
Capítulo 1- Enquadramento teórico-conceptual ..... 3
1.1. Políticas Públicas ..... 3
1.2. A Mudança nas políticas públicas ..... 4
Capítulo 2- Educação de adultos: conceitos, lógicas e enquadramento político ..... 11
2.1. Educação de adultos: Conceitos e lógicas político-educativas ..... 11
2.2. Integração europeia e influência transnacional: Elementos para o enquadramento da educação de adultos em Portugal no século XXI ..... 12
Capítulo 3- Modelo de análise e estratégia metodológica ..... 16
3.1. Modelo de análise ..... 16
3.2 Estratégia metodológica ..... 17
Capítulo 4- Trabalho empírico ..... 19
4.1. Análise do discurso político-partidário e períodos de mudança ..... 19
1999-2005 ..... 19
2005-2011 ..... 24
2011-2015 ..... 27
2015-2019 ..... 31
4.2. Interpretação dos resultados ..... 34
Conclusão ..... 37
Referências Bibliográficas ..... 40

**Índice de Tabelas**

Tabela 1 - Qualificação da população portuguesa entre 2001 e 2021
Tabela 2- Síntese de análise do Programa do XIV Governo Constitucional
Tabela 3- Síntese de análise do Programa do XV Governo Constitucional
Tabela 4- Síntese de análise do Programa do XVI Governo Constitucional
Tabela 5 - Análise do tipo de mudança entre 1999 e 2005
Tabela 6- Síntese de análise do Programa do XVII Governo Constitucional
Tabela 7- Síntese de análise do Programa do XVIII Governo Constitucional
Tabela 8- Análise do tipo de mudança entre 2005 e 2001
Tabela 9- Síntese de análise do Programa do XIX Governo Constitucional
Tabela 10- Síntese de análise do Programa do XX Governo Constitucional
Tabela 11- Análise do tipo de mudança entre 2011 e 2015
Tabela 12- Síntese de análise do Programa do XXI Governo Constitucional
Tabela 13- Análise do tipo de mudança entre 2015 e 2019

**Glossário de siglas**

ANEFA- Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos

ANQ -Agência Nacional para a Qualificação

ANQEP- Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional

CE- Comissão Europeia

CEE- Comunidade Económica Europeia

CNO- Centros Novas Oportunidades

CQ- Centros Qualificas

CQEP- Centros para a Qualificação e Ensino Profissional

CRVCC- Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências

EFA- Educação e Formação de Adultos

INE- Instituto Nacional de Estatística

INO- Iniciativa Novas Oportunidades

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PPEA- Políticas Públicas de Educação de adultos

PS- Partido Socialista

PSD- Partido Social Democrata

RVCC- Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências

TIC- Tecnologias de Informação e Comunicação

UNESCO- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

## Introdução

A Política Pública de Educação de Adultos em Portugal, em particular a de alfabetização, nunca se constituiu como uma prioridade política com dimensão e continuidade ao longo do século XX (Silva, 1990; Rodrigues et al., 2014; Mata, 2014; Araújo, 2014).

À entrada do século XXI, os Censos da População Portuguesa de 2001 revelavam que cerca de 9,0% da população portuguesa era analfabeta e apenas 20% dos adultos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos tinha concluído o ensino secundário, como nível máximo de escolaridade. Em 2021, os dados mostravam uma evolução favorável da estrutura de qualificações com uma descida da taxa de analfabetismo para 3,1%, e uma subida dos adultos (25 a 64 anos) com o ensino secundário (27%).

Apesar da melhoria na estrutura de qualificações, que poderá refletir efeitos da adoção de políticas, como a Iniciativa Novas Oportunidades ou o alargamento da escolaridade obrigatória e a disponibilidade de fundos comunitários para o investimento em capital humano, Portugal exibia uma das mais baixas taxas de adultos com ensino secundário no quadro dos países da OCDE. A política de educação de adultos parece não se ter constituído como uma prioridade com dimensão e continuidade nas primeiras décadas do novo século, tendo sido condicionada por diversos fatores, particularmente de natureza política, marcada assim por oscilações e interrupções associadas à alternância político-partidária no poder. Alguns autores defendem a necessidade de um compromisso entre os principais partidos (Mata, 2017): "estabelecimento de um compromisso político de aposta prioritária na educação e formação de adultos, sob pena de se confiar à demografia a resolução do problema do défice de qualificações, que foi sendo acumulado ao longo dos últimos vinte anos".

Neste sentido, a presente dissertação tem como objetivo geral analisar o desenvolvimento da política pública de educação de adultos entre 1999 e 2019, identificando os momentos de mudança das políticas, bem como os tipos de mudança. Para esta análise recorrer-se-á à caracterização dos fatores sociopolíticos e institucionais que explicam os momentos de continuidade e rutura, de mudança incremental ou mudança paradigmática nestas políticas. Pretende responder à seguinte pergunta de partida: “Quais foram as principais mudanças nas políticas públicas de educação de adultos em Portugal, em que períodos ocorreram e porquê?”.

Esta tese visa contribuir para o conhecimento da evolução das Políticas Publicas de Educação de Adultos, mostrando como os fatores políticos (e institucionais) moldaram as suas dinâmicas de continuidade e rutura. Para tal, serão examinados os programas dos oito governos constitucionais portugueses entre os anos de 1999 e 2019, bem como a legislação que tem acompanhado a implementação das respetivas políticas de educação de adultos.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo - “Políticas públicas e mudança” - apresenta o enquadramento teórico do estudo. São discutidas as principais abordagens ao conceito de políticas públicas e às teorias da mudança, com destaque para a teoria da mudança

paradigmática de Peter Hall (1993), a teoria da dependência de trajetória de Pierson (2000), e o modelo do equilíbrio interrompido de Baumgartner e Jones (1993).

No segundo capítulo - "Educação de adultos: conceitos, lógicas e enquadramento político" - a revisão da literatura permitirá discutir os principais contributos teóricos e empíricos sobre a temática, orientando a investigação.

O terceiro capítulo – "Modelo de análise e estratégia metodológica" – explicita os objetivos da investigação, o modelo analítico e as hipóteses de investigação. É ainda descrita a estratégia metodológica utilizada, centrada na análise documental e de conteúdo, no quadro de uma abordagem qualitativa.

No quarto capítulo - "Trabalho empírico e resultados" - são analisados e interpretados os resultados obtidos, com o objetivo de fundamentar as hipóteses e responder à pergunta de partida. É realizada a análise dos programas de governo e da evolução da mudança das políticas de educação de adultos em Portugal, nas duas primeiras décadas do século XXI, identificando os seus principais objetivos instrumentos, e configurações técnicas, de forma a proceder à análise dos tipos de mudança-paradigmática ou incremental, e dos períodos de rutura e continuidade, em quatro momentos históricos.

Por fim, o capítulo dedicado à conclusão apresenta uma síntese dos principais tópicos discutidos ao longo da presente dissertação, reflete sobre os resultados obtidos face aos objetivos inicialmente propostos, e procura, ainda sugerir possíveis propostas para investigações futuras que possam aprofundar e complementar a compreensão desta temática.

## Capítulo 1- Enquadramento teórico-conceptual

### 1.1. Políticas Públicas

Não existe uma definição universal de políticas públicas, uma vez que se trata de um conceito polissémico que abrange inúmeros sentidos, configurações e matrizes ideológicas. Por se tratar de um conceito amplo e abrangente, existem várias definições de políticas públicas, sendo que a revisão da literatura permite identificar mais de quarenta definições (Thoenig, 1985, como citado em Fontes, 2019; Howlett et al, 2020).

Com base nas contribuições de vários autores, entre os quais Hogwood & Gunn (1984, como citado em Cairney, 2020) e Rodrigues (2014), políticas públicas podem ser entendidas como processos de decisão e produção de respostas face a problemas públicos, que ocorrem em determinados setores de atividade e sociedades. Podem ser definidas como públicas por terem fins e interesses de caráter público, e apesar de serem reguladas pelo Estado, podem ser implementadas tanto pelo próprio Estado quanto por outras entidades não governamentais (Fontes, 2019). Segundo Thoenig (1985, como citado em Fontes, 2019), uma política pública consiste num conjunto de medidas concretas destinadas a alcançar objetivos específicos, que derivam de atores públicos, podendo ser de natureza mais ou menos autoritária, mais ou menos coerciva. Este autor considera ainda que as políticas públicas definem sempre objetivos e têm sempre públicos que são afetados por estas, podendo ser indivíduos, grupos ou organizações. Neste sentido, Bilhim (2008) acrescenta que as políticas públicas e as suas medidas são o resultado de interações complexas entre diferentes organizações, atores e grupos de diferentes ideias e interesses.

As políticas públicas caracterizam-se ainda em dimensões distintas, de acordo com o seu objeto de estudo. No sistema político, as políticas públicas correspondem ao resultado da dimensão da ação pública (policy), formada a partir da interação entre a dimensão da esfera política ou estrutura (polity), isto é, as instituições e regras políticas; e a dimensão da atividade política (politics), que por sua vez correspondem aos comportamentos, valores, motivações dos atores políticos (Birkland, 2001 como referido em Mota, 2010).

Baseado na análise de Howllet e Ramesh (2003, como citado em Mota, 2010, p. 8), políticas públicas podem ser definidas como: "processos contínuos de decisões, por acção ou omissão, tomadas por órgãos públicos, ou outros por eles empossados, e expressas em textos (leis, regras, regulamentos, entre outros), práticas, símbolos e discursos, que reflectem o resultado da conjugação de perspectivas que diversos actores têm relativamente a um problema societal real, ou que seja expectável que venha a surgir. Assim, e com a finalidade de produzir impactos reais na vida dos cidadãos, a política deverá especificar grupos-alvo e meios (humanos, financeiros, logísticos, organizacionais, etc) que idealmente deverão ser alocados, bem como o tipo e conteúdo da provisão".

Neste sentido, Birkland (2001, como citado em Mota, 2010), considera que as políticas públicas são dotadas de determinadas características, entre as quais: a sua formulação em nome da causa pública

e do interesse público; são iniciadas pelos Governos e interpretadas e implementadas por atores públicos e privados. Birkland (2001, p.20, como citado em Mota, 2010) cita Thomas Dye (1995) ao afirmar que as políticas públicas são "o que o Governo entende fazer (...) e o que o Governo decide não fazer.". Neste sentido, Parsons (1995, como citado em Mota, 2010) refere que a ideia de políticas públicas está estritamente relacionada com a existência de um domínio de vida coletivo e que, como tal, exige sempre uma ação comum por parte dos Governos. Desta forma, é possível conceptualizar as políticas públicas como propostas de intervenção estatal, elaboradas por atores políticos e que se desenvolvem em vários níveis de decisão e ação, como por exemplo a níveis local, regional, nacional e internacional, devido à complexidade e diversidade dos problemas. É então necessária a atuação de profissionais, dentro e fora dos governos, que informam sobre as mudanças necessárias para a solução dos problemas, com o objetivo de garantir o bom funcionamento das áreas sociais afetadas.

No âmbito da presente dissertação, procura-se entender e identificar os momentos de mudança das políticas públicas de educação de adultos em Portugal, bem como os tipos de mudança. Para a compreensão dos processos de mudança nas políticas públicas, torna-se necessário analisar a forma como os momentos de transformação e continuidade se manifestam ao longo do tempo. Não basta apenas considerar o motivo e a direção da mudança, mas também compreender como ocorre a mudança e quais os aspetos que se alteram (Álvares, 2020).

### 1.2. A Mudança nas políticas públicas

O enquadramento teórico da investigação, que agora se apresenta, tem como finalidade construir o referencial conceptual para analisar os processos de mudança (e continuidade) nas políticas públicas de educação de adultos em Portugal. A abordagem teórica adotada assenta na teoria da mudança paradigmática de Peter Hall (1993), que constitui a perspetiva principal de leitura da evolução das políticas, sendo complementada por outras que permitem alargar a compreensão do fenómeno, designadamente a dependência de trajetória (Pierson, 2000) e o modelo do equilíbrio interrompido (Baumgartner & Jones, 1993). O objetivo é articular contributos da análise das políticas públicas para interpretar a trajetória de um campo específico de intervenção.

A mudança e continuidade nas políticas públicas pode variar de acordo com a dimensão pela qual é abordada (Álvares, 2020; Pinto, 2008, como citado em Tavares, Silva e Camões, 2025). Por um lado, pode ser analisada em função do conteúdo das políticas e dos elementos que a compõem através da análise de programas, ideias e valores subjacentes. Aqui, a análise da mudança pode incidir sobre várias dimensões: dimensão operativa, relativamente à forma como a política é implementada e operacionalizada e como as suas práticas se alteram ao longo do tempo; dimensão programática, quando ocorre mudança nas propostas ou objetivos da política; e dimensão paradigmática, quando se verificam mudanças nos princípios e ideias fundamentais que orientam a política. Por outro lado, pode incidir sobre aspetos relacionados com o próprio processo de mudança, ou seja, à forma como ocorre: se é

incremental ou abrupta; e aos seus resultados: se se verifica continuidade ou rutura. (Streeck e Thelen, 2005, como citado em Álvares, 2020).

A partir da década de 1990, particularmente após o contributo de Peter Hall sobre a política económica britânica, a investigação em políticas públicas passou a centrar-se de forma crescente na análise dos processos de mudança, enfatizando não apenas as dimensões que estruturam as políticas, mas igualmente os mecanismos e dinâmicas que explicam a sua transformação ao longo do tempo. Desta forma, de forma a classificar o tipo de mudança, Hall (1993), apresenta a Teoria de Mudança de Terceira Ordem onde sugere que, para analisar políticas públicas aquando sua formulação, é necessário ter em consideração três variáveis. São estas: os objetivos gerais que orientam a política, num campo específico; os instrumentos políticos, ou seja, programas e medidas utilizados para alcançar esses objetivos; e as configurações técnicas e operativas desses instrumentos. Desta forma, é possível identificar três tipos distintos de mudanças de política: mudança de primeira ordem, segunda ordem e terceira ordem. A mudança de primeira ordem consiste na mudança das configurações técnicas, sem que os seus instrumentos ou objetivos gerais sofram alterações. Este processo é tecnocrático e existe dentro do paradigma dominante. Hall considera que estas configurações se alteram consoante novos conhecimentos e aprendizagens adquiridas ao longo do tempo, abordagem influenciada por Thomas Kuhn com seu conceito de "mudança de paradigma" na ciência. A mudança de segunda ordem acontece quando, por outro lado, se verifica uma alteração nos instrumentos utilizados para alcançar os objetivos pré-definidos, mais concretamente na forma como estes instrumentos são aplicados. São alterados os meios/ forma pelos quais se irão cumprir os objetivos. Esta mudança é mais profunda que a primeira e ainda ocorre dentro do mesmo paradigma dominante, que não é questionado. Aqui, pode ocorrer mudança dos instrumentos quando as suas configurações já foram também alteradas. Por sua vez, a mudança de terceira ordem ocorre quando há alterações simultâneas nas três variáveis, mais concretamente quando há uma mudança nos objetivos da política, e consequentemente nos instrumentos utilizados e nas configurações que a sustentam. Quando os objetivos são alterados, existe uma mudança profunda na base e alicerces da política, pelo que se torna necessário haver uma reformulação da própria política ocorrendo uma mudança de paradigma. A mudança de terceira ordem é a mais profunda, e geralmente ocorre em momentos de crise, quando o paradigma dominante perde legitimidade, e consequentemente irá redefinir o papel do Estado, a natureza dos problemas e os meios de intervenção para a solução dos problemas da política pública.

Hall (1993), inspirado na Lógica do Paradigma Científico de Thomas Kuhn, considera ainda que "uma política é feita dentro do contexto de um paradigma de políticas públicas" (Tapia e Gomes, 2008, p.240). A referência de Hall a Kuhn permite distinguir os diferentes tipos de mudança política, ao fazer uma analogia entre os processos de transformação nas políticas públicas com as mudanças de paradigma nas ciências. Ora, os decisores políticos trabalham habitualmente inseridos em paradigmas científicos, isto é, numa estrutura de ideias e normas definidas, que definem não apenas os objetivos da política e o tipo de instrumentos que podem ser usados para os alcançar, mas também a própria natureza dos

problemas que se pretende resolver. De acordo com a análise de Tapia e Gomes (2008) é possível comparar as mudanças de primeira e segunda ordem à "elaboração normal de políticas", uma vez que não são questionados os aspetos gerais de um determinado paradigma político durante o processo de ajuste da política, à semelhança do que ocorre na "ciência normal", segundo a perspetiva de Kuhn. Por outro lado, a mudança de terceira ordem reflete mudanças abruptas, tais como momentos de crise ou alteração do discurso político, associadas a uma "mudança de paradigma" que desafiam os pressupostos do paradigma dominante, alterando a forma como os problemas são compreendidos e definidos, exigindo um novo paradigma. Assim, enquanto as mudanças de primeira e segunda ordem mantêm, de uma forma geral, a continuidade e coerência dos padrões políticos existentes, a mudança de terceira ordem tende a romper com esses padrões, representando uma descontinuidade ou rutura significativa no rumo das políticas públicas (Tapia e Gomes, 2008).

Esta analogia à mudança de paradigma na ciência é utilizada para desenvolver algumas hipóteses sobre o processo de aprendizagem na elaboração de políticas públicas. Os autores defensores das teorias do Estado têm vindo a procurar uma conceção alternativa para o processo de formulação de políticas e, consequentemente, fortalecer a sua análise. Hall (1993) defende a ideia de que a formulação de políticas é um processo de aprendizagem social, definido como o processo através do qual os indivíduos assimilam novas informações, incluindo aquelas baseadas em experiências anteriores e que posteriormente são aplicadas no futuro. Logo, a aprendizagem social aplicada às políticas públicas consiste numa "tentativa deliberada de ajustar os objetivos ou técnicas de uma política pública em resposta à experiência anterior e a novas informações." (Hall, 1993, p. 279).

O processo de aprendizagem nas políticas públicas explica que estas incluem uma componente de aprendizagem orientada para a procura de soluções eficientes para uma melhor utilização de recursos, que por sua vez são escassos (Álvares, 2020). O processo da aprendizagem social dispõe de três características. A primeira consiste na ideia de que as políticas atuais são moldadas pelas políticas anteriores, ou seja, as decisões políticas não respondem diretamente às condições sociais e económicas atuais, mas sim às consequências das políticas anteriores. Esta ideia é sustentada por Weir e Skocpol (Hall, 1993) que consideram que os interesses e ideais que os formuladores de políticas procuram em determinado momento são moldados pelos "legados das políticas", isto é, pelas consequências geradas por decisões políticas anteriores e pelas aprendizagens retiradas. A segunda característica refere que os principais agentes do processo de aprendizagem não são os políticos, mas sim especialistas das mais diversas áreas, que trabalham para o Estado como administradores públicos, analistas políticos, consultores externos ou economistas com posições de poder junto da administração pública. A terceira característica prende-se com a ênfase na autonomia do Estado, no sentido em que a aprendizagem social destaca a capacidade do Estado de agir de forma autónoma face a pressões sociais e fatores externos.

Para Peter Hall, a aprendizagem social reconhece a importância dos interesses e das instituições como elementos explicativos centrais, considerando que a mudança de paradigma é, acima de tudo, um processo social, uma vez que nem sempre esta mudança resulta apenas de novos conhecimentos

científicos, mas principalmente devido à construção dos problemas e das narrativas que lhes estão associadas que envolve os vários atores como especialistas e os seus interesses e posições, assim como a influência da opinião pública. As mudanças paradigmáticas surgem principalmente em momentos de discussões em torno do espaço de autoridade da política, nomeadamente quando ocorrem mudanças na governação. Seguindo esta lógica, se os erros e falhas não são resolvidos por mudanças nas políticas nem nos seus instrumentos operativos, a autoridade enfraquece e origina-se uma mudança paradigmática.

Apesar de entender as mudanças de primeira e segunda ordem como um processo de aprendizagem social, Hall (1993) desconsidera as situações em que essas mudanças resultam efetivamente em políticas bem-sucedidas, avaliadas em função dos seus próprios objetivos (Blyth, 2013, como citado em Álvares, 2020). Embora não signifiquem uma mudança total de paradigma, introduzem alterações significativas em aspetos das políticas, capazes de enfraquecer o paradigma vigente e facilitar uma eventual mudança. Segundo esta perspetiva, a disseminação de novas ideias está condicionada pela estrutura institucional do Estado e pela experiência acumulada com políticas anteriores, sendo que a recetividade dos decisores políticos face à influência de especialistas externos pode facilitar e acelerar a integração dessas novas ideias nas políticas públicas.

A par da Teoria da Mudança de Paradigma, que classifica os tipos de mudança nas políticas e identifica como os momentos de rutura e aprendizagens podem transformar as políticas públicas, Pierson (2000) sublinha o papel determinante dos legados institucionais, isto é, as estruturas, regras e práticas estabelecidas no passado influenciam a manutenção ou alteração de trajetórias, através da Teoria da Dependência de Trajetória (Path Dependence). A dependência de trajetória reflete a ideia de que as decisões e instituições do passado condicionam fortemente as opções futuras. As políticas e estruturas criadas num determinado momento geram mecanismos de retroalimentação (interesses, rotinas administrativas, quadros legais, expectativas sociais) que dificultam, tanto política como institucionalmente a alteração do seu rumo (custos elevados). Esta teoria explica assim a persistência e a estabilidade, não o processo de transformação. É, no entanto, importante para entender quando e por que razão ocorre a mudança, contribuindo assim para delimitar o campo das possibilidades de mudança, por que razão a mudança é rara, lenta e dependente de choques. A Dependência de Trajetória assenta, portanto, na ideia de que as decisões e instituições seguem caminhos criados por decisões anteriores, muitas vezes tomadas em momentos de mudança crítica. Quando esse caminho se estabelece, existe tendência para o mesmo de reproduzir, explicando a persistência de alguns modelos e opções, mesmo quando deixam de ser eficazes. De acordo com Pierson (2000), a noção de dependência da trajetória é geralmente utilizada para sustentar a ideia de que as grandes decisões podem ser resultado de eventos pequenos ou contingentes, que os padrões temporais e sequências são relevantes e, consequentemente, que existem diversos resultados e decisões que provêm do mesmo ponto de partida, por terem condições semelhantes, mas que se desenvolvem de formas distintas. Assim, uma vez que um determinado percurso é iniciado, é possível que seja difícil ou mesmo impossível de o reverter e, consequentemente,

e o desenvolvimento político tende a ser marcado por momentos críticos que influenciam a estrutura e funcionamento da sociedade (Collier e Collier, 1991; Ikenberry, 1994; Krasner, 1989, como citado em Pierson, 2000). Pierson (2000) investigou as características típicas dos processos sociais, por sua vez sujeitos ao que os economistas chamam de retornos crescentes, isto é, processos autorreforçados, ou com feedback positivo, que solidificam trajetórias políticas, num sentido mais restrito. Para alguns teóricos, os retornos crescentes constituem a própria origem da dependência de trajetória, para outros, representam apenas uma das suas possíveis manifestações. Ora, a dinâmica dos retornos crescentes enfatiza dois elementos centrais para a dependência da trajetória, nomeadamente os custos da mudança e o tempo e sequência, que estão relacionados. Os custos da mudança referem-se às dificuldades associadas à transição de uma trajetória alternativa para outra, em determinados contextos sociais, que tendem a aumentar significativamente ao longo do tempo. Já as questões de tempo e sequência permitem distinguir as conjunturas críticas, ou seja, os momentos que levaram à formação de uma decisão política, daqueles que reforçam trajetórias divergentes (Pierson 2000). Desta forma, quando ocorre um retorno crescente, não importa apenas o que acontece, mas também quando acontece, pelo que a temporalidade ocupa uma posição central na análise. A existência de retornos crescentes justifica assim esforços para alargar os horizontes temporais da análise política e perceber os processos históricos por trás da criação e alteração de políticas.

Numa perspetiva mais ampla, a dependência da trajetória refere-se ao modo como as etapas anteriores condicionam a evolução de uma dada sequência temporal: "(...) o que aconteceu em um ponto anterior no tempo afetará os resultados possíveis em uma sequência de eventos que ocorrem em um ponto mais tarde no tempo". (Sewell, 1996, p. 262-3, como citado em Pierson, 2000).

Para compreender a importância de um determinado fenómeno, é fundamental analisar a trajetória e sentido que este seguiu. Os eventos anteriores, que ocorrem numa determinada sequência, influenciam os resultados e por sua vez as trajetórias, porém, não implicam necessariamente a existência de uma dependência dessa trajetória, uma vez que novos movimentos na mesma direção (ou no sentido oposto) podem até provocar mudança de trajetória. Esta conceção de dependência da trajetória, na qual as etapas anteriores numa determinada direção reforçam ainda mais movimento na mesma direção, é bem ilustrada pelo conceito de retornos crescentes. Em processos de retornos crescentes, cada decisão tomada reforça a tendência de continuidade no mesmo rumo, uma vez que, com o passar do tempo, os ganhos relativos da trajetória em curso tornam-se superiores às opções anteriormente viáveis.

Para compreender a mudança não basta considerar apenas o tipo de mudança e os legados institucionais e de trajetória, tornando-se igualmente relevante analisar os períodos de rutura. A teoria do equilíbrio interrompido centra-se precisamente nessa rutura, evidenciando como longos períodos de estabilidade podem ser abruptamente alterados por choques críticos. Este modelo, desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) é construído com base no princípio de que "os processos políticos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, pontuado ou interrompido, ocasionalmente, por mudanças de larga escala" (Baumgartner e Jones, 1993, como citado em Araújo e

Rodrigues, 2007). Apesar de a estabilidade ser o fator que caracteriza a maioria das áreas de política, as crises também ocorrem, pelo que se torna importante compreender o processo político e analisar as condições de estabilidade e de mudança (True, Jones e Baumgartner, 2007, como citado em Araújo e Rodrigues, 2007). As mudanças, mesmo que pequenas e graduais, tal como as ruturas de paradigma, são geradas tanto por descontinuidades ou interrupções, como por continuidades. Os autores propõem que, para compreender as mudanças na agenda política, ou seja, estas interrupções ou descontinuidades dos equilíbrios, é necessário analisar os conceitos de "imagem política" e "subsistema político" (Araújo e Rodrigues, 2007).

Uma imagem política consiste na forma como uma política é percebida e discutida publicamente, ou seja, são ideias que permitem a compreensão dos problemas e das respetivas soluções. São desenvolvidas com base em informações e dados empíricos e geram disputas para a necessidade da alteração das políticas. Desta forma, os processos de mudança nas políticas públicas dependem das imagens políticas, e quando uma imagem é partilhada e aceite em grande escala, estamos perante um monopólio político que, por sua vez, mantêm o equilíbrio e a estabilidade dos sistemas. Neste sentido, os autores concluíram que existe um padrão de evolução, em que a estabilidade é caracterizada pelo domínio de monopólios políticos e interrompida quando um monopólio é desafiado, destruído, reconstruído ou substituído por outro.

Por sua vez, um subsistema político é formado por comunidades de especialistas de uma determinada área das políticas públicas. O modelo do equilíbrio interrompido defende que é no seio dos subsistemas políticos que são processados os problemas bem como toda a informação disponível, sendo assim entendidos como os mecanismos que permitem ao sistema político assegurar o processamento da informação diversificada para o microssistema, ou seja, para os governos: "Dentro dos subsistemas, as relações estabelecidas entre grupos com poder para mudar a imagem de um determinado problema afetam as dinâmicas de agendamento da política pública. Nos subsistemas mais competitivos, a transformação de um monopólio político, com novos atores e com novas ideias, conduz ao agendamento de novos problemas e a novos debates, e depois a novos monopólios e períodos de estabilidade" (Araújo e Rodrigues, 2007, p.25).

Esta teoria constitui-se como uma nova forma de olhar as políticas públicas, na medida em que tem por objetivo explicar os longos períodos de estabilidade que as caracterizam, como também os momentos de rápidas mudanças que rompem os momentos de equilíbrio dominante, como é o caso de momentos de crise, reconfigurações de discurso ou institucionais. Esses momentos conduzem à redefinição das prioridades e de outros indicadores que sustentam as políticas.

Enquanto a teoria da mudança de terceira ordem permite identificar a tipologia da mudança, funcionando como uma classificação inicial, por sua vez o modelo do equilíbrio interrompido analisa os momentos de rutura e continuidade. As teorias da mudança apresentadas serão mobilizadas na análise empírica das PPEA, servindo de referencial para a interpretação dos processos observados.

Contudo, de acordo com Howlett e Cashore (2009), é essencial considerar o "problema da variável dependente". Este problema alerta para o facto de que, ao falar em "mudança de política", é necessário especificar o que está efetivamente a mudar: os objetivos ou valores subjacentes à política, os instrumentos utilizados para implementar esses objetivos, ou as configurações técnicas e operacionais. A alteração em cada um destes níveis gera tipos distintos de mudança, que podem ser incrementais ou paradigmáticas, tal como refere Peter Hall (1993) na sua teoria da mudança de paradigma. Assim, para evitar constrangimentos na análise, torna-se fundamental definir com rigor a variável dependente, compreender as razões da mudança e identificar o nível em que esta ocorre: "The dependent variable problem in the study of policy change arises from the failure to specify what aspect of a policy is changing, and at what level that change is occurring." (Howlett & Cashore, 2009, p. 34). Estes autores, neste sentido, recomendam a desagregação de política durante a análise da mudança, de modo a evitar generalizações que tratem a política como um todo. Consideram que se deve apurar, em primeiro lugar, os objetivos, instrumentos e mecanismos/configurações técnicas de uma determinada política, para, posteriormente, determinar o nível de mudança e formular hipóteses de investigação adequadas: "Researchers must disaggregate the policy concept into its component parts if they are to accurately specify what is changing and at what level that change is occurring. (...) It is crucial to determine the level of policy being examined—programmatic, instrumental, or operational—before developing hypotheses about change." (Howlett & Cashore, 2009, p.37).

De seguida, é possível selecionar o método de análise mais apropriado, consoante o tipo de mudança. As mudanças de primeira ordem, por serem de natureza predominantemente técnica e de curta duração, são estudadas de forma mais adequada através de métodos quantitativos; já as mudanças de segunda e terceira ordem exigem abordagens qualitativas e históricas pois são mais sensíveis à trajetória e à duração do processo: "Different orders of change require different methodological tools: large-scale, long-term historical studies are better suited to identifying second- and third-order changes, while short-term quantitative studies tend to capture only first-order adjustments." (p. 41).

Outra recomendação dos autores prende-se com a necessidade de evitar generalização e re-agregação dos critérios, pois alterações pontuais em certos instrumentos ou subsistemas não implicam, necessariamente, mudanças nos objetivos e paradigmas da política como um todo: "Scholars must avoid the problem of 're-aggregation,' where conclusions about overall policy change are drawn from evidence of change in only one instrument or subsystem." (p. 39). Por fim, os autores sublinham a importância do rigor na análise através da avaliação do grau e intensidade da mudança, em vez de conclusões dicotómicas de "mudança ou não-mudança": "Rather than treating policy change as a dichotomous variable—change or no change—it should be conceptualized as varying in degree and scope." (p.40).

## Capítulo 2- Educação de adultos: conceitos, lógicas e enquadramento político

### 2.1. Educação de adultos: Conceitos e lógicas político-educativas

O conceito de educação de adultos diz respeito às práticas reconhecidas como educativas em determinados contextos sociais e que envolvem pessoas adultas (Rothes, 2009, citado em Rothes et al., 2019). É um conceito multidimensional, que integra dimensões distintas, embora complementares, tais como a aprendizagem, qualificação, formação, participação e literacia, que permitem refletir a diversidade de finalidades e contextos em que opera.

A Educação de Adultos é definida pela UNESCO como: "(…) conjunto de processos educacionais organizados, seja qual for o conteúdo, nível e método, quer sejam formais ou não, quer prolonguem ou substituam a educação inicial nas escolas, faculdades e universidades, bem como estágios profissionais, por meio dos quais pessoas consideradas adultas pela sociedade a que pertencem desenvolvem suas habilidades, enriquecem os seus conhecimentos, melhoram as suas qualificações técnicas ou profissionais ou tomam uma nova direção e provocam mudanças em suas atitudes e comportamentos na dupla perspetiva de desenvolvimento pessoal e participação plena na vida social, económica e cultural, equilibrada e independente (...)" (UNESCO, 1976, p. 2, como citado em UNESCO, 2010).

Embora a terminologia "Educação e Formação de Adultos" seja frequentemente usada como sinónimo de educação de adultos, importa distinguir os conceitos de "formação de adultos" e "educação de adultos", pois, apesar de distintos, são complementares. A "formação de adultos" está associada a práticas com uma finalidade profissional, enquanto a "educação de adultos" é um conceito mais amplo, que inclui práticas educativas com objetivos que vão além do desenvolvimento de competências específicas para um determinado perfil profissional, contemplando também a promoção da literacia e o desenvolvimento pessoal e cidadão. (Rothes, 2019).

A partir da década de 1990, a ideia de Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) introduziu uma perspetiva mais abrangente e dinâmica da educação. Este conceito está intrinsecamente ligado ao de Educação de Adultos, entendida como "a aprendizagem se realiza ao longo de toda a vida do indivíduo (*lifelong*) e em todos os espaços sociais em que este se move (*life-wide*) (...) e significa, por outro lado, considerar a aprendizagem como transversal às várias esferas da vida e, portanto, concretizável nos diferentes contextos sociais onde a vida se realiza" (Rothes et al, 2019, p.10). Os processos formativos no âmbito da AVL permitem aos adultos atualizarem e desenvolverem os seus conhecimentos e competências de forma a acompanharem as múltiplas e constantes mudanças sociais que decorrem da sociedade do conhecimento, cada vez mais global e competitiva (Ávila, 2023). Por outro lado, a perspetiva da AVL originou um paradoxo, pois apesar de ter incentivado o investimento em políticas públicas de educação de adultos, por outro lado estimulou a instrumentalização da educação em função do desenvolvimento económico (Cavaco, 2022).

A literatura identifica três lógicas político-educativas que marcaram a evolução neste domínio em Portugal. Lima e Guimarães (2018), baseados noutros autores, interpretam estas políticas a partir de

três lógicas político-educativas (Lima, 2005; Cavaco, 2009) nomeadamente: a Lógica Democrática-emancipatória, que marcou a década de 1970, sendo que atualmente ainda persistem alguns destes traços; a Lógica de Modernização e controlo estatal, a partir da década de 1980, que defendia a centralização da política e da administração da educação e que, consequentemente, resultou numa redução do campo da educação de adultos legítima e passível de apoios públicos; e a Lógica de Gestão de Recursos Humanos, que surgiu nos finais da década de 1990, baseada em modelos neoliberais de competitividade económica e de produção de mão de obra qualificada, fortemente inspiradas pela União Europeia, que vigora nos dias de hoje. Estas três lógicas estão inscritas num continuum, no sentido em que não são exclusivas, e podem coexistir características de diferentes lógicas numa mesma política pública.

Com aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), e da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), ambas em 1986, a lógica democrática-emancipatória em vigor, de uma educação popular de adultos e do envolvimento do movimento associativo em questões da defesa da alfabetização e da educação de base, foi altamente marginalizada e desvalorizada. Estas questões passaram a ser representadas, do ponto de vista das políticas públicas, como incompatíveis com o estatuto idealizado e almejado para um país que iria pertencer a uma Europa Comunitária. Os novos desafios passaram, assim, a estar relacionados com os processos de globalização, crescimento e modernização económica, aumento da produtividade e competitividade económica, e à luz desses desafios, a educação de adultos não foi considerada como uma variável estratégica, mas sim como uma estratégia de modernização e controlo social. A partir de meados da década de 1990, o panorama das políticas de educação de adultos "caracterizava-se por uma acentuada crise e desinstitucionalização" (Lima e Guimarães, 2018, p.614). Com o propósito de inverter esta tendência, em 1995, o Programa Eleitoral do Partido Socialista incluiu a educação de adultos como uma prioridade política devido ao ainda fraco e precoce índice de escolaridade e qualificações da população adulta portuguesa: "ausência de um sistema de educação de adultos que, através de acções de ensino recorrente e de educação extraescolar, responda aos baixos níveis de instrução da população e às necessidades sociais acrescidas em educação e formação, decorrentes das novas exigências das sociedades modernas." (Programa Eleitoral do Partido Socialista, 1995, p. IV-7).

Este foi o ponto de partida para a integração das políticas públicas de educação de adultos na agenda política, que se foi consolidando e transformando ao longo das duas décadas seguintes, até aos dias de hoje.

### 2.2. Integração europeia e influência transnacional: Elementos para o enquadramento da educação de adultos em Portugal no século XXI

A evolução da educação de adultos em Portugal não pode ser dissociada das orientações europeias e internacionais que, desde o final do século XX, contribuíram para a definição da agenda política neste

domínio. As políticas de educação de adultos passaram a ganhar maior relevância e prioridade na agenda política portuguesa, fortemente influenciada pelas orientações estratégicas internacionais da União Europeia e de organizações como a UNESCO e OCDE, num contexto em que o país se encontrava em pleno processo de desenvolvimento, impulsionado pela integração portuguesa na CEE em 1986 (Comissão Europeia, 2000; European Commission, 2019, como citado em Ávila, 2023).

No ano 2000, foi lançada a *Estratégia de Lisboa* com o objetivo de estabelecer uma nova meta estratégica para a UE, visando reforçar o emprego, promover a reforma económica e fortalecer a coesão social face aos desafios da globalização e à transição para uma economia e sociedade baseadas no conhecimento, previstos para a década seguinte, até 2010. Desta forma, esta Estratégia propunha que a UE criasse mecanismos de forma a melhor se adaptar à rapidez dos novos desafios e mudanças emergentes, tal como a criação e novas oportunidades para o crescimento e o emprego, sendo para tal necessários novos recursos financeiros, materiais e humanos adequados e preparados, pelo que o investimento nas pessoas e na sua qualificação se tornou uma prioridade fundamental (Conselho Europeu, 2000). As orientações europeias para a promoção da ALV consolidaram-se a partir do *Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida* (Comissão das Comunidades Europeias, 2000), definiu metas para aumentar as qualificações e a participação dos adultos na aprendizagem. Os estados-membros deveriam adotar uma estratégia global para a Europa, que assentasse na garantia do acesso universal e permanente à aprendizagem, no reforço do investimento em recursos humanos e desenvolvimento de métodos pedagógicos apoiados nas TIC, no reconhecimento das aprendizagens não formais e informais e criação de sistemas de informação e orientação acessíveis a todos os cidadãos europeus, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento sustentável (Comissão das Comunidades Europeias, 2000). Na sequência destas orientações, o relatório *Educação e Formação para 2010* (Conselho da União Europeia & Comissão Europeia, 2004) reforçou estes princípios, concentrando-se na importância do investimento em educação e formação como um pilar para a competitividade, emprego e sustentabilidade na UE. Destacam-se, entre as suas prioridades, a melhoria da qualidade e eficácia da educação e da formação, assegurando a aquisição de competências básicas (digitais, linguísticas e sociais) fundamentais para a adaptação a um mercado de trabalho em rápida transformação, bem como a igualdade de oportunidades no acesso à aprendizagem, e o desenvolvimento de percursos flexíveis com validação de aprendizagens não formais, em todas as fases da vida. O relatório prioriza ainda a interligação entre educação, formação e emprego, incentivando a cooperação entre instituições, garantindo que as qualificações adquiridas correspondem às necessidades reais do mercado de trabalho e contribuam para a inovação e competitividade a nível europeu. Desta forma, é prioritário o investimento em capital humano com especial foco na utilização das TIC. Tudo isto seria possível com a melhoria das formas de governação e cooperação europeia, visando a partilha de boas práticas e estabelecimento de metas e indicadores comuns, e a sua respetiva monitorização. Ambos os documentos convergem na promoção de uma cultura europeia de aprendizagem contínua, alicerçada na

valorização do capital humano e na modernização das políticas e práticas educativas, de modo a responder às exigências de uma economia baseada no conhecimento e na inovação.

Por sua vez, a Declaração de Hamburgo, de 1997, estabelece a educação de adultos como "a chave para o século XXI": mais que um direito humano, é também uma componente essencial da cidadania democrática e para a construção de sociedades mais inclusivas, justas e participativas. Esta Declaração, defensora de uma perspetiva mais humanista, considera que a educação e aprendizagem de adultos vai para além da transmissão e aquisição de conhecimentos formais, abrangendo a educação não formal e informal através da valorização da experiência a aprendizagem ao longo da vida. Destaca igualmente a necessidade de assegurar um acesso universal e equitativo à aprendizagem para todos os cidadãos, bem como a importância de adaptar os sistemas educativos às necessidades dos adultos, promovendo flexibilidade, relevância dos conteúdos, métodos pedagógicos participativos e reconhecimento das aprendizagens adquiridas fora das instituições formais. Esta Declaração igualmente uma coordenação reforçada entre governos, instituições educativas e organizações da sociedade civil, além de incentivar a cooperação internacional e a partilha de boas práticas (UNESCO, 1997)

Assim, o enquadramento transnacional europeu desempenhou um papel decisivo na consolidação das políticas de educação e formação de adultos em Portugal, ao estabelecer orientações estratégicas comuns, metas partilhadas e mecanismos de financiamento que reforçaram a capacidade de intervenção nacional.

Ao analisar a evolução da qualificação da população adulta portuguesa desde o início do milénio, identificam-se transformações significativas. Em 2001, a população portuguesa apresentava níveis de escolaridade significativamente inferiores comparativamente aos restantes países da UE e da OCDE. De acordo com o relatório *Education at a Glance 2003*, (OCDE, 2003), com dados relativos ao ano 2001, em Portugal, 79,8% da população adulta (25-64 anos) tinha concluído apenas o ensino básico de escolaridade, como nível máximo de escolaridade, face à média de 34,8% dos países da OCDE, ocupando assim o segundo lugar do ranking da UE, neste indicador (Pordata). Porém, apenas 20% dos adultos portugueses, neste intervalo etário, tinha apenas o nível secundário como nível máximo de escolaridade, comparativamente à média de 64% dos países da OCDE, estando posicionado na 24ª posição do ranking de 27 países da UE. No mesmo ano, os dados do INE indicavam uma taxa de abandono escolar de 44,3% e uma taxa de analfabetismo de 9,0%. Além disso, mais de 40% da população apresentava os níveis mais baixos dos testes de literacia do *International Adult Literacy Survey*, e relativamente às competências de leitura, Portugal ocupava o 26.º lugar entre 32 países, no ranking da OCDE (2003).

Duas décadas depois, em 2021, verifica-se uma melhoria, embora persistam diferenças significativas face à média da OCDE e da UE. Segundo o relatório *Education at a Glance 2022*, 19% da população portuguesa (25-64 anos) tinha como nível máximo de escolaridade o ensino básico, face à média da OCDE de 13%, passando a ocupar o primeiro lugar entre os países da UE nesta categoria. Cerca de 27% da população adulta (25-64 anos) em Portugal tinha apenas o ensino secundário como

nível de escolaridade máximo, inferior à média da OCDE correspondente a 36% (OCDE, 2022), descendo para a 25.ª posição quanto à conclusão do ensino secundário. A taxa de analfabetismo desce para 3,0%, e a taxa de abandono escolar desce significativamente para os 6,4% (INE). No entanto, cerca de 30% dos adultos portugueses mantinham baixos níveis de literacia, comparativamente a 18% da média da OCDE, de acordo com o *Survey of Adult Skills* (OCDE, 2023).

Tabela 1 - Qualificação da população portuguesa entre 2001 e 2021

| Ano | Portugal- % adultos (25–64) c/ ensino básico | Média OCDE – % adultos (25–64) c/ ensino básico | Portugal- % adultos (25–64) c/ ensino secundário | Média OCDE – % adultos (25–64) c/ ensino secundário |
|---|---|---|---|---|
| 2001 | 79,8%, | 34,8% | 20% | 64% |
| 2021 | 19% | 13% | 27% | 36% |

Fonte: OCDE (2003); OCDE (2022).

Esta contextualização do panorama da educação em Portugal evidencia a relevância do estudo da educação de adultos e da evolução das suas políticas, que ganharam maior destaque a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, preparando assim o terreno para a análise aprofundada que se segue.

## Capítulo 3- Modelo de análise e estratégia metodológica

### 3.1. Modelo de análise

A presente dissertação tem como objetivo compreender o desenvolvimento das políticas públicas de educação de adultos entre 1999 e 2019, identificando os momentos e os tipos de mudança. A pergunta de partida que orienta esta investigação é: "Quais foram as principais mudanças nas políticas públicas de educação de adultos em Portugal, em que períodos ocorreram e porquê?".

A construção do modelo analítico assenta na articulação entre dois referenciais teóricos e três dimensões explicativas. Os referenciais teóricos selecionados - a teoria da mudança de terceira ordem, de Peter Hall, e o modelo do equilíbrio interrompido, de Baumgartner e Jones, oferecem instrumentos conceptuais que permitem interpretar quer as mudanças incrementais, quer os momentos de rutura e reconfiguração paradigmática. Por outro lado, as três dimensões explicativas estruturam o enquadramento analítico para identificar as causas da mudança nas políticas públicas de educação de adultos. São estas os fatores políticos, externos e institucionais, destacando-se os fatores políticos pela sua capacidade de integrar e mobilizar os restantes. A investigação analisa os programas dos oito governos constitucionais entre 1999 e 2019, e da legislação que os acompanha, identificando os objetivos e medidas em matéria de educação de adultos, possibilitando, simultaneamente, uma descrição evolutiva destas políticas. Posteriormente, para identificar os momentos de mudança incremental ou paradigmática, serão expostos os objetivos, instrumentos, e configurações e mecanismos técnicos de cada política identificada, dividida em quatro períodos temporais. Após esta classificação, serão identificados os momentos de rutura ou equilíbrio/continuidade nas políticas.

Foi formulada a seguinte hipótese que este estudo pretende testar:

H1: A alternância de governo explica mudanças de paradigma ou mudanças de primeira ou segunda ordem nas PPEA.

A escolha deste período de análise justificou-se pelo facto de, em 1999, a educação de adultos ter sido pela primeira vez integrada na agenda política nacional, com a criação da ANEFA, o que marcou o início de uma abordagem estruturada neste domínio. O limite final de 2019 foi definido com o intuito de evitar a influência do contexto excecional decorrentes da pandemia de Covid-19, que inauguraram uma nova fase de políticas públicas.

Ao analisar os programas dos governos e a sua alternância, procura-se compreender os objetivos de cada governo, mediante a sua orientação ideológico-partidária, como ponto de partida para a formulação de políticas públicas, mais ou menos orientadas para fins educacionais, de qualificação e sociais, ou relacionados com propósitos de empregabilidade e competitividade económica. O objetivo é identificar os momentos de continuidade e de rutura, bem como compreender em que circunstâncias as políticas de educação de adultos foram efetivamente consideradas uma prioridade governativa.

### 3.2 Estratégia metodológica

Neste subcapítulo é apresentada a metodologia utilizada, com o intuito de dar resposta aos objetivos apresentados, à pergunta de pesquisa, bem como testar as hipóteses formuladas. Esta estratégia seguirá uma abordagem qualitativa, recorrendo à análise documental e de conteúdo, centrada na leitura e interpretação de programas de governo, legislação e documentos. Esta análise irá permitir identificar os objetivos, instrumentos e mecanismos de implementação dessas políticas, bem como os tipos de mudança e motivos que caracterizam a sua evolução.

De acordo com Bardin (1977), análise documental, consiste numa "operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob a forma diferente do original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referenciação" (Bardin, 1977, p. 51). É considerada "uma técnica exploratória, a análise documental indica problemas que devem ser mais bem explorados através de outros métodos" (Lüdke e André, 1986, p.38 como citado em Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009, p. 5); "É condição necessária que os factos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los, sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência." (p.10).

A análise documental trata-se de uma fase preliminar de construção de um banco de dados, na qual se insere o processo de indexação, que permite classificar a informação contida nos documentos através de palavras-chave, restringindo-a e organizando-a de acordo com critérios previamente definidos. Esta classificação é baseada na escolha de termos ou ideias principais que se pretende reter, facilitando a pesquisa, com vista ao objetivo pretendido (Bardin, 1977). No contexto desta investigação, esta técnica permite classificar e sintetizar a informação normativa e programática, facilitando a identificação de padrões e mudanças nas políticas públicas de educação de adultos. Para esta pesquisa, foi selecionado um conjunto de palavras-chave relevantes na procura e seleção da informação nos referidos documentos, entre os quais: "adultos"; "competências"; "escolaridade"; "qualificações"; "educação de adultos"; "formação de adultos"; "novas oportunidades"; "formação profissional". Os documentos selecionados correspondem a Programas de Governo, leis, decretos-lei, portarias e despachos, disponibilizados em Diário da República e na plataforma digital da Assembleia da República.

Para complementar a análise documental, é frequente recorrer-se à técnica da análise de conteúdo: "conjunto de técnicas de investigação científicas caracterizadas pela análise de dados linguísticos [...] Normalmente, nesse tipo de análise, os elementos fundamentais da comunicação são identificados, numerados e categorizados. Posteriormente as categorias encontradas são analisadas face a uma teoria específica (Appolinário, 2009, p.27, citado em Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009, p.11). Estes autores consideram a análise de conteúdo como uma forma de interpretação de conteúdo de um texto, ao adotar e utilizar normas sistemáticas de extração de significados temáticos: "Consiste em relacionar a frequência da citação de alguns temas, palavras ou ideias em um texto para medir o peso relativo atribuído a um determinado assunto pelo seu autor (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009, p.11). Por sua

vez, Amado (2000) define este conceito como uma técnica que procura "arrumar" o conteúdo num conjunto de categorias de significação, de forma objetiva, sistemática e quantitativa (Berelson, 1964, como citado em Amado, 2000) e procura atingir as condições de produção das comunicações, isto é, as internações, representações e quadros de referência por detrás destas, bem como certas variáveis, permitindo uma representação objetiva e rigorosa dos conteúdos das mensagens.

Para tal existe um conjunto de fases que deverá ser respeitado, de forma cronológica. São estas a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 1977). A pré-análise, corresponde à fase da organização da informação, operacionalização e sistematização das ideias iniciais, e planear o modelo de análise, é realizada a escolha dos documentos a serem analisados, são formuladas as hipóteses e objetivos de investigação, e a definição dos indicadores que orientam a interpretação final. Antes da leitura dos documentos, é fundamental a escolha de um corpus, ou amostra, de forma a delimitar o objeto em análise e os critérios de seleção (por exemplo, a delimitação do período temporal, analisar quais os partidos com maior representação parlamentar). Segue-se a fase da exploração do material, que corresponde à aplicação prática das decisões previamente tomadas na pré-análise, quer através de procedimentos manuais ou informatizados, o processo decorre de forma sistemática e mecânica. Esta fase, mais longa e exigente, centra-se sobretudo em operações de codificação, decomposição e enumeração, realizadas de acordo com regras previamente definidas. Por fim, o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, os resultados são analisados de forma a tornarem-se válidos, e torna-se possível construir quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos que condensam e evidenciam as informações obtidas na análise. Para um maior rigor, os resultados podem ainda ser submetidos a testes de validação. Assim, o analista terá à disposição um conjunto de resultados significativos e fiéis, podendo então propor hipóteses explicativas e interpretações em relação aos objetivos definidos, podendo também gerar novas questões de investigação ou propor reformulações teóricas e metodológicas a partir dos dados analisados (Bardin, 1977)

Assim, a combinação da análise documental e análise de conteúdo destas fontes permite uma leitura rigorosa, tornando possível identificar momentos de continuidade e rutura, e compreender os tipos e níveis de mudança que caracterizaram a evolução das PPEA entre 1999 e 2019.

## Capítulo 4- Trabalho empírico

### 4.1. Análise do discurso político-partidário e períodos de mudança

Neste capítulo será apresentada uma análise cronológica dos ciclos governativos entre 1999 e 2019, com base nos programas dos oito governos constitucionais, centrando-se nos objetivos e medidas relacionadas com a educação de adultos. Paralelamente, a análise de conteúdo do discurso político permitirá compreender as perceções e orientações partidárias relativamente a este setor, evidenciando a evolução do discurso e das prioridades políticas ao longo do período em estudo.

Após esta análise, será possível reunir condições para identificar os momentos de mudança incremental e paradigmática, à luz da teoria da mudança de terceira ordem de Peter Hall (1993), e serão organizados em quatro períodos: 1999–2005, 2005–2011, 2011–2015 e 2015–2019, de forma a refletir as principais fases de desenvolvimento das políticas. Para tal, serão examinados os objetivos, instrumentos e configurações técnicas das políticas implementadas, que permitirá distinguir as fases de continuidade e rutura, que caracterizam a trajetória das políticas de educação de adultos em Portugal. Paralelamente, será utilizado o modelo do equilíbrio interrompido, de Baumgartner e Jones (1993), para identificar os períodos de estabilidade e rutura na implementação destas políticas.

#### 1999-2005

#### XIV Governo Constitucional (1999 a 2002)

O XIV Governo Constitucional (1999 a 2002) governado pelo PS, teve como uma das principais propostas o combate ao atraso educativo e à fraca qualificação profissional da população, visando empregos mais qualificados e competitivos. Os seus objetivos e prioridades refletem uma articulação estratégica entre educação, formação e emprego, comprometendo-se a desenvolver "as bases de um sistema de educação e formação ao longo da vida que é economicamente necessário e socialmente justo" (p.31). Uma das suas prioridades foi "Criar para todos novas oportunidades de educação, formação e valorização profissional", tendo consciência que o atraso educativo do país limitava o desenvolvimento económico: "Melhor emprego exige Portugueses mais preparados e é nossa determinação criar as condições para que tal aconteça." (p.20). Enfatizava ainda o reforço da qualidade dos ensinos básico e secundário: "Queremos que todos completem o ensino básico e queremos que todos tenham uma real oportunidade de qualificação profissional" (p.21). Neste sentido, as suas principais medidas foram a "Garantia de uma educação de base para todos, entendendo-a como início de um processo de educação e formação ao longo da vida, o que implica conceder uma particular atenção às situações de exclusão e desenvolver um trabalho de clarificação de exigências quanto às aprendizagens cruciais e aos modos como se processam." (p.22) e "Promover a obtenção do 9º ano de escolaridade por parte dos cidadãos adultos através de modalidades que permitam essa certificação" (p.32).

Outra das prioridades consistia na criação de "parcerias educativas e na mobilização de meios de ensino à distância, aprofundando-se, em estreita ligação com o ministério responsável pelas áreas do

Emprego e Formação, a articulação, a harmonização e a permeabilidade entre as várias ofertas de educação e formação inicial e ao longo da vida, com base na definição e concretização de princípios gerais de equivalência e certificação que permitam, nomeadamente, valorizar as aquisições informais da população activa" (p.26); bem como promover a "Inscrição da educação escolar num programa global e coerente de educação permanente para todos os cidadãos, adoptando medidas que visem estimular a aquisição e a actualização, ao longo de toda a vida, (…) já traduzida institucionalmente na criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA)" (p.26). Com a criação da ANEFA, em 1999, que articula as áreas da educação e formação inserida no mercado de trabalho, este governo ambicionava desenvolver "um trabalho conjunto de promoção da educação e formação ao longo da vida, bem como reformar o ensino recorrente para o tornar mais efectivo e abrangente". (Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98). A ANEFA foi criada no âmbito do Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e da Formação de Adultos e do *Projecto de Sociedade S@bER+*, (Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98), tendo em consideração um enquadramento de justiça social, dando "oportunidade a todos os cidadãos, e, em particular, aos menos escolarizados e aos ativos empregados e desempregados, de verem reconhecidas e certificadas as competências e conhecimentos que, nos mais variados contextos, foram adquirindo ao longo do seu percurso de vida" (ANEFA, 2001, p. 21 in Barros, 2019). De tutela partilhada entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, a ANEFA tinha como finalidade ser uma estrutura que promovesse "programas e projetos e do apoio a iniciativas da sociedade civil, no domínio da educação e formação de adultos, e ainda da construção gradual de um sistema de reconhecimento e validação das aprendizagens informais dos adultos." (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 387/99 de 28 de setembro). Entre as suas modalidades de ensino, destacam-se: os Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) de nível básico de dupla certificação para a obtenção ou progressão escolar aliada a uma qualificação profissional, através de percursos flexíveis e modulares que integravam formação de base, tecnológica e prática em contexto de trabalho; os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), para reconhecer e certificar competências adquiridas ao longo da vida, nos níveis básico e secundário; e as Ações S@ber +, formações curtas e modulares, destinadas ao desenvolvimento ou atualização de competências profissionais (Despacho Conjunto n.º 1083/2000, de 20 de novembro).

Neste sentido, em 2001, foi criada uma rede nacional, de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC) (Portaria n.º 1082-A/2001), espaços designados ao desenvolvimento de processos de reconhecimento, validação e certificação de aprendizagens adquiridas ao longo da vida. Os CRVCC articularam-se com a Estratégia Europeia para o Emprego e com o Plano Nacional de Emprego então vigentes, cofinanciados através de fundos comunitários (Medida n.º 4 e Ação n.º 4.1 da Intervenção Operacional da Educação – PRODEP III), visando a criação de 84 centros até ao ano de 2006 (Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de setembro).

Tabela 2- Síntese de análise do Programa do XIV Governo Constitucional

| XIV Governo Constitucional (1999-2002)<br>Partido: PS- Partido Socialista; Primeiro-Ministro: António Guterres | |
|---|---|
| Objetivos | • Combater o atraso educativo e o défice de qualificação profissional da população.<br>• Articular educação, formação e emprego numa estratégia integrada de desenvolvimento humano e económico.<br>• Desenvolver um sistema de educação e formação ao longo da vida, "economicamente necessário e socialmente justo" (p.31).<br>• Promover igualdade de oportunidades, prevenindo a exclusão social e valorizando aprendizagens informais |
| Medidas e instrumentos | • Criação da ANEFA (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, 1999).<br>• Qualificação da população ativa: "Promover a obtenção do 9º ano de escolaridade por parte dos cidadãos adultos através de modalidades que permitam essa certificação" (p.32)<br>• Reforço dos ensinos básico e secundário através de modalidades adequadas de certificação e valorização das aprendizagens informais e reconhecimento de competências adquiridas no trabalho e na vida ativa através da implementação de processos de RVCC e cursos EFA.<br>• Criação de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC). |

**XV Governo Constitucional (2002 e 2004)**

Em 2002, com a mudança para o XV Governo Constitucional, governado pelo PSD, procurou-se dar continuidade às políticas de educação e qualificação de adultos iniciadas no governo anterior, mas sob uma perspetiva mais económica e orientada para a empregabilidade. O programa deste governo seguiu uma lógica de progresso e melhorias nas qualificações profissionais para a integração no mercado de trabalho, focado não apenas na população adulta, mas principalmente nos jovens: "a progressiva integração no Ministério da Educação dos serviços da formação profissional e da educação de adultos, por forma a promover o ingresso dos jovens no mercado de trabalho e assegurar a sustentabilidade da educação e formação ao longo da vida" (PORTUGAL, 2002, p.112). Apesar de reconhecer a importância da ALV, este programa mostrou-se menos detalhado em matéria de educação de adultos, comparativamente ao anterior, e mais orientado para reformas estruturais do sistema educativo e integração com a formação profissional: "a progressiva coordenação e integração tutelar da educação com a formação profissional inicial e ao longo da vida" (p.111). Com a aprovação da nova Orgânica do Ministério da Educação, justificando a anterior como "inadequada perante os desafios que se colocam hoje ao sistema educativo e à política educativa e de formação" (Decreto-Lei n.º 208/2002), a ANEFA foi extinta e substituída pela nova Direcção-Geral de Formação Vocacional (DGFV) (art.16º). A DGFV passou a abranger não apenas a educação de adultos, mas também a formação profissionalizante de jovens, reforçando a ligação entre competências e empregabilidade (Lima, 2004, 2005). A partir desta

reestruturação, a expressão "educação de adultos" deixou de ser utilizada nos discursos de política educativa, tendo sido limitada à dimensão da "aprendizagem de adultos", "qualificação dos recursos humanos", "formação vocacional" e "qualificação ao longo da vida" (Griffin, 1999b, citado em Lima e Guimarães, 2018).

Tabela 3- Síntese de análise do Programa do XV Governo Constitucional

| XV Governo Constitucional (2002–2004)<br>Partido: PSD – Partido Social Democrata; Primeiro-Ministro: Durão Barroso | |
|---|---|
| Objetivos | • Melhorar a qualidade da educação e da formação para jovens e adultos, articulando o sistema educativo com as necessidades do mercado de trabalho;<br>• Desenvolver políticas de ALV;<br>• Combater o défice de qualificação da população adulta, promovendo oportunidades de atualização e certificação de competências. |
| Medidas e instrumentos | • Criação da DGFV e de cursos de educação e formação como via de requalificação e de conclusão do ensino básico e secundário para jovens e adultos;<br>• Promoção da aprendizagem ao longo da vida: Valorização da atualização contínua de competências e do reconhecimento de aprendizagens formais e informais. |

**XVI Governo Constitucional (2004 a 2005)**

Já em 2004, XVI Governo Constitucional também liderado pelo PSD, apresentou no seu programa o capítulo central "Investir na qualificação dos portugueses". Esta prioridade, à semelhança do programa do governo anterior, insere-se numa perspetiva económica e de competitividade, em que a formação e qualificação da população e dos trabalhadores são concebidas como instrumentos essenciais para alcançar um país mais empreendedor e inovador: "A inovação, a formação e a qualificação dos portugueses continuarão a ser assumidos, por este Governo, como instrumentos estratégicos para afirmar Portugal como um país moderno, dinâmico e empreendedor" (Portugal, 2004, nd). Um dos objetivos deste governo em matéria de formação profissional, emprego e trabalho foi "a melhoria da qualidade do emprego e o reforço da qualificação profissional", reforçando a ligação entre as políticas de formação e as dinâmicas do mercado de trabalho. O programa aborda também a descentralização de competências na área da educação e formação, de forma a envolver as comunidades locais no sistema de ensino, orientado para a formação profissional. O Governo promoveu continuar com a progressiva articulação entre o Ministério da Educação e serviços da formação profissional e da educação de adultos, no sentido de promover a entrada dos jovens no mercado de trabalho e assegurar a sustentabilidade da educação e formação ao longo da vida.

Tabela 4- Síntese de análise do Programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005)

| XVI Governo Constitucional (2004-2005)<br>Partido: PSD – Partido Social Democrata; Primeiro-Ministro: Santana Lopes | |
|---|---|
| Objetivos | • Investir na qualificação dos portugueses;<br>• Melhoria da qualidade do emprego e reforço da qualificação profissional para a competitividade económica;<br>• Assegurar a sustentabilidade da educação e formação ao longo da vida; |
| Medidas e instrumentos | • Promover articulação entre o Ministério da Educação e os serviços de formação profissional;<br>• Alinhar a formação profissional com as necessidades do mercado de trabalho.<br>• Garantir a continuidade de percursos formativos ao longo da vida ativa |

Desta forma, e de acordo com (Hall, 1993), este período 1999-2005 é marcado por uma mudança de paradigma, face à inexistência anterior de ofertas educativas para a população adulta e de políticas públicas de educação de adultos, tornando-se assim no paradigma dominante. De facto, "o lançamento do sistema de RVCC em Portugal coincidiu com o processo de consolidação, à escala internacional, de um paradigma de atuação em educação e formação de adultos orientado para o reconhecimento social" (Cavaco, 2007, p.135 como citado em Pinheiro e Queirós, 2017). Neste sentido, este período representa um momento de rutura que, de acordo com o modelo do equilíbrio interrompido (Baumgartner & Jones, 1993), resultou da alteração no discurso político e na redefinição das prioridades, conduzindo à criação de uma nova e inovadora política que colmatasse a baixa qualificação dos portugueses, com forte intervenção estatal, que por sua vez rompeu com o equilíbrio do paradigma existente.

Tabela 5 - Análise do tipo de mudança entre 1999 e 2005

| **Período** | **1999-2005** |
|---|---|
| **Objetivos** | Educação de adultos considerada uma resposta de combate à baixa qualificação da população portuguesa, de promoção da inclusão social e articular a educação e formação ao emprego. |
| **Instrumentos** | • Implementação do Projecto de Sociedade S@bER+.<br>• Criação da ANEFA e das respetivas ações de formação (Cursos EFA de dupla certificação, os processos RVCC e as Ações S@ber+)<br>• Criação de uma rede de Centros RVCC.<br>• Extinção da ANEFA e criação da DGFV, em 2002. |
| **Configurações técnicas** | • Tutela partilhada entre Ministérios da Educação e do Trabalho. |

| | |
|---|---|
| | • Criação de referenciais de competências-chave na modalidade de dupla certificação, para cursos de nível básico para cursos EFA; e para cursos de nível básico e secundário para processos de RVCC.<br>• Meta de criação inicial de seis CRVCC em todo o território nacional e previsão da abertura de mais 84 centros, até ao ano 2006. |
| **Tipo de Mudança** | Mudança de paradigma (terceira ordem) |
| **Rutura/equilíbrio** | Rutura |

**2005-2011**

**XVII Governo Constitucional (2005-2009)**

No Programa do XVII Governo Constitucional, liderado pelo PS, um dos cinco grandes eixos da política consistia em: "(...) retomar o crescimento da economia de forma sustentada e visando a modernização do País, fazendo do conhecimento, da inovação, da qualificação dos portugueses e da melhoria dos serviços do Estado os caminhos do progresso." (Portugal, 2005a, p. 7). Uma das suas prioridades era "Qualificar os portugueses", reforçando o sistema de educação e formação, promovendo o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. Outra das prioridades era "Alargar o acesso à aprendizagem ao longo da vida", que possibilitasse que todos atualizassem a aprofundassem as suas competências para corresponder aos novos desafios e necessidades do mercado de trabalho e aumentar o nível de qualificação da população. Após a extinção da ANEFA tornou-se necessário recuperar o investimento público e promover a participação da população adulta em ações de formação profissional, mediante a continuação dos processos de RVCC e cursos EFA. Assim, o enquadramento político-institucional da educação e formação de adultos volta a alterar-se. De forma a mobilizar a população portuguesa para a sociedade do conhecimento, foi implementada a Iniciativa Novas Oportunidades (INO), no final de 2005, associada ao Plano Nacional de Emprego, com o propósito alargar a participação dos indivíduos ativos, e das pequenas e médias empresas, em processos de qualificação, constituindo-se como "um pilar fundamental das políticas de emprego e de formação profissional" no contexto da economia do conhecimento (Portugal, 2005b, citado em Lima e Guimarães, 2018). Através de ofertas como o RVCC, enfatizou-se a individualização dos percursos de educação e formação e a responsabilização dos adultos pelas suas escolhas, numa lógica de gestão de recursos humanos (Lima e Guimarães, 2018). Os CRVCC foram substituídos pelos Centros Novas Oportunidades (CNO), cujas principais funções consistiam no "encaminhamento para modalidades de formação, o reconhecimento e validação de competências para efeitos de posicionamento em percursos de educação e formação, bem como o reconhecimento, validação e certificação das competências adquiridas ao longo da vida". Verificou-se desde a implementação da INO uma preocupação com a garantia da educação de adultos enquanto direito social de acesso alargado a toda a população.

Em 2006, com a extinção da DGFV, foi criada a Agência Nacional para a Qualificação, I.P. (ANQ, I.P.) (Decreto-Lei n.º 213/2006, art. 17.º), com a missão de: "coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências" , e tinha como atribuições: "a) Coordenar a oferta de educação e formação profissional de jovens e adultos de dupla certificação, bem como, os correspondentes dispositivos de informação e orientação; b) Dinamizar a oferta de educação e formação profissional de jovens e adultos e monitorizar os seus resultados; c) Desenvolver e gerir a rede de reconhecimento, validação e certificação de competências; d) Coordenar o desenvolvimento curricular e as metodologias e materiais de intervenção específicos para a educação e formação de jovens e adultos, com dupla certificação, escolar e profissional." (art. 17.º, nº1) A partir de 2007, a gestão da rede de CNO passou a ser da responsabilidade da ANQ, assim como a regulação, funcionamento, avaliação e acompanhamento dos centros (Decreto-Lei n.º 396/2007, art. 15.º).

A organização, estrutura técnica e funcionamento dos CNO foram regulamentados pela Portaria n.º 370/2008, que previa a criação de 450 centros até 2012, com metas de acolhimento de 1,2 milhões de adultos e 365 mil certificações de nível básico e secundário entre 2006 e 2010 (CNE, 2011, a partir de dados da ANQ: 139; 145). O financiamento para estas metas foi assegurado, maioritariamente, por fundos comunitários da União Europeia (2007–2013. ). Este período caracterizou-se por forte investimento em educação de adultos, com significativo aumento da oferta e da procura de formação. Entre 2007 e 2009, o número de adultos em processos de RVCC atingiu cerca de 190 mil inscritos, dos quais 87 mil concluíram (CNE, 2011; Pinheiro & Queirós, 2017). Os CNO passaram a contar com equipas técnico-pedagógicas especializadas, cujo número e funções foram regulamentados de acordo com a dimensão de cada centro, tendo o total de profissionais mais do que duplicado entre 2007 e 2010 (Portaria n.º 370/2008, art. 6.º, nº3).

Tabela 6- Síntese de análise do Programa do XVII Governo Constitucional

| XVII Governo Constitucional (2005- 2009)<br>Partido: PS- Partido Socialista; Primeiro-Ministro: José Sócrates | |
|---|---|
| Objetivos | • "Qualificar os portugueses", através do reforço do sistema de educação e formação, de forma a superar o atraso no desenvolvimento do país e o défice de qualificações da população para que, consequentemente fosse possível alcançar o desenvolvimento científico e tecnológico e da inovação;<br>• Alargar o acesso à aprendizagem ao longo da vida, um desafio que possibilitasse a todos atualizar a aprofundar as suas competências de forma a corresponder aos novos desafios e necessidades do mercado de trabalho, para além de aumentar o nível de qualificação da população. |

| | |
|---|---|
| Medidas e instrumentos | • Implementação da INO, em 2005, integrando-a no Plano Nacional de Emprego, reforçando a ligação entre políticas de educação, formação e mercado de trabalho;<br>• Reforço e continuidade dos processos de RVCC e cursos EFA<br>• Substituição dos CRVCC pelos Centros Novas Oportunidades;<br>• Extinção da DGFV e implementação da ANQ (Decreto-Lei n.º 213/2006)<br>• Reforço das equipas técnico-pedagógicas dos CNO, com aumento do número de profissionais.<br>• Reforço dos ensinos básico e secundário através de modalidades adequadas de certificação e valorização das aprendizagens informais e reconhecimento de competências adquiridas no trabalho e na vida ativa através da implementação de processos de RVCC e cursos EFA.<br>• Criação de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC). |

**XVIII Governo Constitucional (2009-2011)**

No Governo seguinte, o XVIII, o objetivo em matéria de educação de adultos seguiu a mesma linha orientadora de reforçar e expandir a INO. O programa de governo pretendia alargar as oportunidades de educação e formação para jovens e adultos já inseridos no mercado de trabalho introduzindo novas metas e orientações a iniciar em 2010, entre as quais: o início de percursos de dupla certificação; o desenvolvimento da rede e da capacidade dos CNO; e expansão dos referenciais de competências-chave para o RVCC profissional, a todos os níveis de qualificação do Catálogo Nacional das Qualificações. Outro objetivo centrou-se no estabelecimento de parcerias entre os CNO e as escolas para o desenvolvimento de iniciativas de formação, principalmente na área das TIC. Foi ainda promovido um programa de formação para empresários de pequenas e médias empresas, com o objetivo de elevar os seus níveis de qualificação e de desenvolver competências básicas no domínio da gestão, contribuindo para a capacitação profissional e a competitividade económica.

Tabela 7- Síntese de análise do Programa do XVIII Governo Constitucional

| XVIII Governo Constitucional (2009- 2011)<br>Partido: PS- Partido Socialista; Primeiro-Ministro: José Sócrates | |
|---|---|
| Objetivos | • Consolidação da Iniciativa Novas Oportunidades, reforçando a ligação entre formação e empregabilidade. |
| Medidas e instrumentos | • Expansão dos CNO e das equipas técnico-pedagógicas;<br>• Monitorização e avaliação do impacto do programa;<br>• Reforço das vias de dupla certificação.<br>• Integrar 600 mil adultos em processos RVCC. |

A delimitação deste período teve por base a implementação e duração da INO em 2005, até à sua extinção em 2011. Assim, a criação da INO marca uma mudança paradigmática, no sentido em que veio reformular os objetivos das políticas de educação de adultos, e consequentemente dos seus instrumentos e configurações, tendo havido uma redefinição do problema público: o foco passou da educação para colmatar qualificações em falta, para a qualificação orientada para a empregabilidade. A INO ocorreu durante um momento que pode ser entendido como de equilíbrio e estabilidade face ao paradigma anterior, apesar da política ter sofrido várias alterações instrumentais.

Tabela 8- Análise do tipo de mudança entre 2005 e 2001

| **Período** | **2005-2011** |
|---|---|
| **Objetivos** | • Aposta na qualificação da população portuguesa de forma a gerar maior competitividade no mercado de trabalho e aumentar a empregabilidade, assim como focar nas competências adquiridas ao longo da vida pelos adultos. |
| **Instrumentos** | • Criação da Iniciativa Novas Oportunidades, de uma rede nacional de Centros Novas Oportunidades, assim como aposta nos processos RVCC.<br>• Extinção da DGFV e criação da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) |
| **Configurações técnicas** | • Meta de criação de 450 CNO distribuídos pelo conjunto do território nacional<br>• Acolher entre 2006 e 2010 cerca de um milhão e duzentos mil inscrições e 365 mil certificações, de nível básico e secundário.<br>• Aumento do número de elementos das equipas técnico-pedagógicas de CNO, passando de cerca de 5.400 para mais de 11.600 profissionais, entre 2007 e 2010 |
| **Tipo de Mudança** | Mudança de paradigma |
| **Rutura/ equilíbrio** | Equilíbrio |

**2011-2015**

**XIX Governo Constitucional (2011-2015)**

Após as eleições legislativas de 2011, e consequente mudança de poder para o PSD, o XIX Governo constitucional introduziu alterações significativas no enquadramento jurídico-institucional do RVCC, que até então constituía o principal instrumento de política pública no setor da educação e formação de adultos. Este processo passou a ter um papel secundário, justificado pela baixa perceção da sua eficácia como meio de melhoria profissional e de acesso ao emprego, e que o investimento realizado na INO, sobretudo na expansão da rede de CNO e nos processos de RVCC, teria alcançado essencialmente um "objetivo estatístico", sem efeitos proporcionais na empregabilidade, conforme concluiu o estudo de

avaliação solicitado pelo governo ao Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico (Lima, 2012a). A rede de CNO manteve o seu funcionamento, apesar de o número de centros e de adultos envolvidos em processos formativos estivesse já em decadência (Pinheiro e Queirós, 2017). Esta rede acabou por ser definitivamente encerrada e substituída, em 2013, pelos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) (Portaria n.º 135-A/2013), que destacava "a necessidade de assegurar a melhor utilização possível dos recursos públicos" e a modernização da Administração Pública.

Em 2012, foi criada a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP), sob tutela conjunta dos Ministérios da Economia e do Emprego e da Educação e Ciência, sucedendo à anterior ANQ, com a missão de "coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências" e "melhorar a relevância e a qualidade da educação e da formação profissional, contribuindo para a competitividade nacional e para o aumento da empregabilidade" (Decreto-Lei n.º 36/2012).

A nova rede de CQEP, regulada pela ANQEP, assumiu uma atuação mais rigorosa, de forma a dar respostas às necessidades de qualificação de adultos e jovens com "enfoque na informação sobre ofertas escolares, profissionais ou de dupla certificação, que promova uma escolha realista e que atenda, entre outros fatores, aos perfis individuais, à diversidade de percursos quanto ao prosseguimento de estudos ou às necessidades presentes e prospetivas do mercado de emprego" (Portaria n.º 135-A/2013), uma novidade face às anteriores medidas. As suas atribuições incluíam: " A informação, orientação e encaminhamento de jovens com idade igual ou superior a 15 anos (…) tendo por base as diferentes ofertas de educação e formação profissional, as possibilidades de prosseguimento de estudos e as oportunidades de emprego" (...) O desenvolvimento de ações de informação e divulgação no âmbito de escolas do ensino básico e secundário, de centros do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. (IEFP,I.P.), de entidades formadoras certificadas nos termos legalmente previstos e de empresas e outros empregadores, sobre as ofertas de educação e formação profissional disponíveis e ou sobre a relevância da aprendizagem ao longo da vida" (Portaria n.º 135-A/2013, art. 3.º, nº.1). Para além da introdução do apoio a jovens e o trabalho direcionado para o apoio na inserção no mercado de trabalho, um dos principais objetivos dos CQEP foi o "enfoque na integração na vida ativa e profissional das pessoas com deficiência e incapacidade" (Portaria n.º 135-A/2013, art. 2º, alínea c)). Neste sentido, com os CQEP em funcionamento, o RVCC manteve-se como instrumento de qualificação e empregabilidade, embora com funções mais restritas, limitadas à receção de pré-inscrições, acompanhamento de processos iniciados pelos CNO e candidaturas a financiamento.

Contudo, a partir de 2013, o funcionamento dos CQEP foi gravemente afetado pela interrupção do financiamento comunitário, como consequência do programa de assistência financeira a Portugal (Troika). A escassez de recursos provocou o encerramento de centros, despedimentos nas equipas técnico-pedagógicas e a redução das ofertas formativas de certificação escolar e profissional.

Tabela 9- Síntese de análise do Programa do XIX Governo Constitucional

| XIX Governo Constitucional (2011- 2015)<br>Partido: PSD- Partido Social Democrata: Primeiro-Ministro: Pedro Passos Coelho | |
|---|---|
| Objetivos | • Reorientar as políticas de educação e formação de adultos, através de menor centralidade do processo de RVCC;<br>• Racionalizar e otimizar os recursos públicos no setor da educação e formação, no contexto da troika;<br>• Reestruturar o sistema institucional de qualificação e certificação de competências;<br>• Promover a articulação entre políticas de qualificação, emprego e competitividade nacional. |
| Medidas e instrumentos | • Revisão crítica dos resultados da Iniciativa Novas Oportunidades (INO), com base no estudo do Instituto Superior Técnico (Lima, 2012a);<br>• Redefinição das prioridades de política pública, com enfoque na eficiência, impacto e resultados junto dos beneficiários;<br>• Encerramento da rede de CNO<br>• Criação da ANQEP, I.P. sob tutela conjunta dos Ministérios da Economia e Emprego e da Educação e Ciência;<br>• Criação dos CQEP (Portaria n.º 135-A/2013);<br>• Nova abordagem focada no apoio a jovens e integração de pessoas com deficiência e incapacidade nos processos formativos;<br>• Maior exigência nos mecanismos de monitorização e acompanhamento das ofertas formativas. |

**XX Governo Constitucional (2015-2015)**

O programa do XX governo constitucional, cuja duração foi de apenas um mês no final de 2015, incluiu como uma das suas prioridades "Uma Qualificação Efetiva de Adultos" reconhecendo que o progresso educativo não poderia restringir-se à população jovem, devendo a educação e de adultos ser igualmente valorizada, como estratégia essencial para colmatar o défice de qualificações da população adulta, melhorar os indicadores internacionais de desempenho educativo e reforçar a competitividade nacional, articulando as políticas educativas com as políticas de emprego. Entre as medidas deste Programa de Governo, destacam-se: estabelecer e reforçar a rede de CQEP em todo o território nacional, enquanto centros de acompanhamento de jovens e adultos em ofertas formativas apropriadas; desenvolver progressivamente o ensino recorrente, com ofertas equivalentes às do ensino básico e secundário,

possibilitando a reintegração no sistema educativo de adultos que desejassem concluir o ensino secundário; e criação, a nível regional, de programas de formação profissional para adultos, nomeadamente os cursos técnicos superiores profissionais.

Tabela 10- Síntese de análise do Programa do XX Governo Constitucional

| XX Governo Constitucional (2015- 2015)<br>Partido: PSD- Partido Social Democrata: Primeiro-Ministro: Pedro Passos Coelho | |
|---|---|
| Objetivos | • Promover uma qualificação efetiva de adultos para colmatar o défice de qualificações da população ativa.<br>• Articular políticas de educação e emprego<br>• Desenvolver o ensino recorrente como via alternativa para a obtenção de habilitações equivalentes ao ensino básico e secundário.<br>• Promover a re-entrada e progressão educativa de adultos no sistema de ensino formal. |
| Medidas e instrumentos | • Reforço e consolidação da rede de CQEP (Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional) em todo o território nacional.<br>• Implementação de programas de formação profissional com ligação ao mercado de trabalho. |

Este período foi marcado pela crise da Zona Euro (2007-2008), que afetou profundamente Portugal devido a fragilidades estruturais, como a elevada dívida pública e o défice orçamental, resultando em 2011, com o pedido de resgate financeiro à UE, ao Banco Central Europeu e ao FMI- o período da *Troika*, onde foram implementadas medidas de austeridade centradas na redução da despesa pública (Tavares, Silva & Camões, 2025). Este período foi delimitado desde a extinção da INO e CNO até à mudança da liderança do governo, de PSD para PS, e desde a nova priorização da educação de adultos, até momentos antes da implementação do Programa Qualifica, em 2015.

Provocou, desta forma, uma mudança de segunda ordem, no sentido em que os CQEP vieram substituir os CNO em 2013, ou seja, houve alteração dos instrumentos sem alteração dos principais objetivos. De acordo com o modelo do equilíbrio interrompido de Baumgartner & Jones (1993), este período marcou um momento de rutura do equilíbrio anterior. Como consequência do corte no financiamento para a continuidade dos Centros Novas Oportunidades, resultou no seu encerramento; o discurso político alterou-se e a INO passou a ser considerada como ineficaz. Neste sentido, os adultos deixaram de ser o foco central da política pública de educação de adultos, centrando mais este discurso no desenvolvimento económico.

Tabela 11- Análise do tipo de mudança entre 2011 e 2015

| **Período** | **2011 e 2015** |
|---|---|

| | |
|---|---|
| **Objetivos** | Aposta na qualificação da população portuguesa de forma a gerar maior competitividade no mercado de trabalho e aumentar a empregabilidade, assim como focar nas competências adquiridas ao longo da vida pelos adultos. |
| • **Instrumentos** | • Término da INO e encerramento dos CNO<br>• Criação dos CQEP em substituição dos CNO;<br>• Criação da ANQEP, em substituição da ANQ em vigor. |
| **Configurações técnicas** | • CQEP com funções de pré-inscrições, acompanhamento da conclusão de processos formativos iniciados ainda nos CNO, nomeadamente a dinamização de alguns grupos de adultos, entretanto constituídos para desenvolvimento de processos de RVCC. |
| **Tipo de Mudança** | Mudança de segunda ordem |
| **Rutura/ equilíbrio** | Rutura |

**2015-2019**

**XXI Governo Constitucional (2015-2019)**

Este governo incluiu como uma das prioridades do seu programa "Investir Na Educação De Adultos E Na Formação Ao Longo Da Vida", assente na premissa de que em Portugal, apesar dos progressos no combate ao insucesso e abandono escolar entre os jovens, persistiam graves défices de qualificação na população adulta em idade ativa: "Mantém-se o défice estrutural de qualificações escolares (…); O acrescido e gravíssimo problema das elevadas taxas de desemprego, com relevância para a proporção de desemprego estrutural entre a população ativa e a desadequação das suas competências profissionais face às mudanças ocorridas à escala global no tecido produtivo; e A inexistência de uma intervenção, em escala e em profundidade, como a que se necessita no País para enfrentar a situação real" (Portugal, 2015, p.112). Após o cancelamento da INO, em 2012, e a inexistência de um programa sucessor, verificou-se uma suspensão das políticas de qualificação de adultos, o que agravou o défice estrutural de qualificações: entre 2013 e 2014, registou-se um número de cerca de 39 mil inscrições, um terço do valor registado em 2000/2001. Paralelamente, a ainda atual rede de CQEP apresentava lacunas em cobrir todo o território nacional e baixa capacidade de resposta, conduzindo à desarticulação entre as ofertas de qualificação existentes. (Preâmbulo da Portaria n.º 232/2016). Este diploma reforça a importância da revitalização da educação e formação de adultos "enquanto pilar central do sistema de qualificações, assegurando a continuidade das políticas de aprendizagem ao longo da vida e a permanente melhoria da qualidade dos processos e resultados de aprendizagem é uma prioridade política de âmbito nacional". Assim, este programa de governo propôs "Criar um Programa de Educação e Formação de Adultos" que consolidasse um sistema de aprendizagem ao longo da vida para a década seguinte: "Revitalizar a educação e formação de adultos enquanto pilar central do sistema de qualificações, assegurando a

continuidade das políticas de aprendizagem ao longo da vida e a permanente melhoria da qualidade dos processos e resultados de aprendizagem" (Portugal, 2015. p.113).

Em março de 2016, com a apresentação pública do Programa Nacional de Reformas, a qualificação da população portuguesa foi destacada como uma das áreas prioritárias: "O pilar da Qualificação dos Portugueses enfrenta os principais desafios das áreas da educação, qualificação e formação em Portugal, nomeadamente o défice estrutural de qualificações e o insucesso e abandono escolares. As políticas públicas devem ser dirigidas com maior intensidade para estes desafios, com estratégias adequadas a cada um dos grupos-alvo (jovens e adultos, em especial desempregados de longa duração)." (Programa Nacional de Reformas, 2016). Deste enquadramento resultou a criação do Programa Qualifica, concebido como uma estratégia integrada de formação e qualificação de adultos. Este programa deu origem à rede de Centros Qualifica, que substituiu os CQEP, com funções de acolhimento, orientação e encaminhamento para percursos de aprendizagem ajustados ao perfil e às necessidades de cada adulto. Estes centros passaram também a desenvolver percursos diferenciados para grupos específicos, como desempregados de longa duração, trabalhadores precários e pessoas com baixa literacia, promovendo igualmente formações em língua inglesa e TIC. De acordo com a Portaria n.º 232/2016, que regulamenta a criação e o funcionamento dos Centros Qualifica, estes devem "retomar como foco central da sua atividade a qualificação de adultos assente na complementaridade entre reconhecimento, validação e certificação de competências e a obrigatoriedade de frequência de formação certificada" (Preâmbulo). O artigo 2.º da mesma Portaria define como principais atribuições: "a) A informação, a orientação e o encaminhamento de candidatos, designadamente para ofertas de ensino e formação profissionais, tendo por base as diferentes modalidades de qualificação e procurando adequar as ofertas existentes aos perfis, necessidades, motivações e expectativas dos candidatos e às dinâmicas do mercado de trabalho; b) O reconhecimento, validação e certificação das competências desenvolvidas pelos adultos ao longo da vida; c) O desenvolvimento de ações de informação e de divulgação dirigidas a jovens e adultos, a empresas e outros empregadores, sobre as ofertas de educação e formação profissional disponíveis; d) A dinamização e participação em redes de parceria de base territorial que contribuam para uma intervenção mais integrada e consistente; e) A monitorização do percurso dos candidatos encaminhados para ofertas de qualificação." Os Centros Qualifica podem ser criados, de acordo com a Portaria n.º 232/2016, art. 3º, nº1) por entidades públicas ou privadas, como é o caso de agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas dos ensinos básico e secundário públicos, de centros de formação profissional, do IEFP, de empresas e associações com capacidade técnica e expressão territorial ou sectorial.

Entre 2016 e 2017, estes centros acolheram cerca de 360 mil adultos, encaminharam 215 mil para ofertas de formação e iniciaram mais de 80 mil processos de RVCC (República Portuguesa, 2017). Face aos CQEP, os Centros Qualifica mantêm a estrutura; com exceção da remoção da integração na vida ativa e profissional das pessoas com deficiência e incapacidade, e da criação de um sistema de créditos e do Passaporte Qualifica, instrumento digital destinado a registar e monitorizar o percurso formativo e profissional de cada indivíduo.

Tabela 12- Síntese de análise do Programa do XXI Governo Constitucional

| XXI Governo Constitucional (2015-2019)<br>Partido: PS- Partido Socialista; Primeiro-Ministro: António Costa | |
|---|---|
| Objetivos | • Reduzir o défice estrutural de qualificações dos adultos em idade ativa.<br>• "Revitalizar a educação e formação de adultos enquanto pilar central do sistema de qualificações." (p.113)<br>• Assegurar a continuidade das políticas de aprendizagem ao longo da vida<br>• Consolidar mecanismos de reconhecimento e valorização de aprendizagens prévias.<br>• Reforçar a adequação das qualificações às necessidades do mercado de trabalho<br>• Reforçar o investimento público e comunitário em qualificação de adultos. |
| Medidas e instrumentos | • Reforçar a rede de ofertas EFA e mecanismos de certificação de competências, reforçando os seus mecanismos de acompanhamento.<br>• Valorizar a formação contínua em contextos formais, não formais e informais.<br>• Promover cultura de atualização permanente das competências.<br>• Ampliar o acesso e melhorar a qualidade dos processos de RVCC.<br>• Promover parcerias entre centros de formação e empresas<br>• Financiamento dos programas Portugal 2020 e do Fundo Social Europeu para programas de educação e formação de adultos. |

A implementação do Programa Qualifica veio reformular as configurações técnicas das políticas de educação de adultos, voltados para melhoria das qualificações e empregabilidade dos portugueses. A substituição da rede de CQEP pelos Centros Qualifica permitiu a reorganização da capacidade de resposta por todo o país, a aposta no reconhecimento, validação e certificação de competências e oferta de formação certificada, numa perspetiva mais "humanista" em função dos perfis e das necessidades individuais dos adultos, não excluindo a importância do desenvolvimento económico e laboral, tendo o discurso político mudado novamente. Assim, não se verificou mudança de paradigma, mas antes, de segunda ordem. Relativamente aos momentos de equilíbrio e rutura, é possível analisar dois momentos distintos. Em 2016, com a criação do Programa Qualifica em substituição da INO, e dos CQEP pelos CQ, houve uma alteração significativa nos instrumentos da política, resultando igualmente num momento de rutura face ao panorama anterior. Por outro lado, com a continuidade da lógica de certificação, do RVCC e da ALV, mantem-se o paradigma dominante, apesar de reorganizações e ajustes, que seguem a mesma linha, garantindo continuidade nos objetivos da política. Estamos assim perante um momento de reequilíbrio.

Tabela 13- Análise do tipo de mudança entre 2015 e 2019

| Período | 2015- 2019 |
|---|---|
| **Objetivos** | • Reinvestimento na educação e formação de adultos como um pilar central do sistema de qualificações;<br>• Promoção da ALV;<br>• Melhoria contínua da qualidade dos processos e resultados de aprendizagem. |
| **Instrumentos** | • Encerramento da rede de CQEP<br>• Criação do Programa Qualifica e da rede de Centros Qualifica |
| **Configurações técnicas** | • Criação da ferramenta Passaporte Qualifica;<br>• Reorganização das equipas técnico-pedagógicas: um coordenador, técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências e formadores ou professores das diferentes áreas de competências-chave;<br>• Criação de uma rede de cerca de 300 Centros Qualifica distribuídos pelo país. |
| **Tipo de Mudança** | Mudança de segunda ordem |
| **Rutura/ equilíbrio** | Rutura<br>Re-equilíbrio |

### 4.2. Interpretação dos resultados

Através da análise dos programas de governo, bem como da respetiva legislação e documentos de apoio, é possível identificar evidências da influência dos fatores politico-ideológicos e institucionais na mudança das políticas públicas, com o objetivo de validar ou refutar a hipótese de investigação: "A alternância de governo explica mudanças de paradigma ou mudanças de primeira ou segunda ordem nas PPEA", bem como responder à pergunta de partida "Quais foram as principais mudanças nas políticas públicas de educação de adultos em Portugal, em que períodos ocorreram e porquê?".

De acordo com o estudo de Tavares, Silva e Camões (2025), as variações na estabilidade e mudança das políticas, bem como na estruturação da administração pública, resultam da conjugação de fatores políticos, ideológicos e económicos. Ester autores destacam a relevância da ideologia dos partidos no governo como um fator altamente relevante, que associada a fatores externos, como crises económicas e orientações de instâncias internacionais, podem desencadear diferentes estratégias de reorganização institucional. Referem ainda a existência de uma relação direta entre a frequência das mudanças e a alternância partidária no poder (Tavares, Silva e Camões 2025, p.7).

Neste sentido, a análise realizada sugere que as mudanças mais significativas, onde ocorreram mudanças de paradigmas, foram no período de 1999-2005, impulsionada por instâncias internacionais e da UE, que incentivaram ao aumento das qualificações da população, e consequentemente de emprego mais qualificado e competitivo. Foi neste contexto que foram introduzidas políticas de educação de

adultos em Portugal, rompendo com o paradigma anterior. Uma segunda mudança paradigmática parece ter ocorrido no período 2005-2011, com a implementação da Iniciativa Novas Oportunidades que surgiu no âmbito do programa do XVII Governo do PS, após dois executivos liderados pelo PSD. Esta fase procurou impulsionar e revitalizar as PPEA já implementadas, privilegiando o acesso generalizado à aprendizagem ao longo da vida, com vista à inovação, focando-se nas necessidades dos adultos, e nas suas competências e experiências adquiridas ao longo da vida como válidos nos processos de aprendizagem e certificação. Observa-se aqui uma preocupação com a garantia da educação de adultos enquanto direito social de acesso alargado a toda a população, e não apenas como um meio e instrumento para atingir um fim relacionado com o crescimento económico.

Esta leitura é coerente com a literatura que associa a definição das prioridades políticas à orientação ideológica dos partidos no governo, ligadas a perspetivas mais sociais ou económicas. Alguns autores, como Bertelli (2006) e Ennser-Jedenastik (2016) (como citado em Tavares, Silva e Camões 2025) rgumentam que os partidos posicionados à esquerda tendem a definir prioridades políticas nos sectores sociais, como educação, a ação social ou saúde, e os governos posicionados à direita têm maior tendência para priorizarem setores económicos e financeiros, o que explica "as diferentes visões ideológicas sobre o papel do Estado na sociedade e na economia" (Tavares, Silva e Camões 2025, p.48).

Esta tendência parece ter-se manifestado no período 2011-2015, condicionada por fatores externos como crises económicas, resultando no desinvestimento financeiro nas PPEA devido ao período de crise atravessado. Este contexto resultou, por sua vez, no aumento da escassez de recursos: encerramento de centros e estruturas especializados como os CNO, despedimentos nas equipas técnico-pedagógicas e a redução das ofertas formativas. Ao mesmo tempo, o panorama ideológico-partidário sofreu alterações devido à mudança da liderança de governo para o PSD no XIX Governo Constitucional.

Tavares, Silva e Camões (2025) sugerem que, de forma geral, os governos de direita, tendencialmente procedem a reorganizações institucionais, tal com extinção e desagregação de entidades, principalmente durante períodos de crise económica. Por outro lado, os governos de esquerda parecem apostar na criação de novas entidades. Estas entidades traduzem-se em instrumentos de políticas públicas, que, como refere Hall (1993), consistem nos programas e medidas utilizados para alcançar os objetivos das políticas que, quando alterados, geram mudanças incrementais de segunda ordem. Neste enquadramento, a análise indica que os momentos marcados por restruturações a nível institucional seguem este padrão: os governos liderados pelo PS, (centro-esquerda), foram responsáveis pela criação da ANEFA, em 1999 e da ANQ, em 2006, mas também pela extinção da DGFV no mesmo ano. Os governos liderados pelo PSD (centro-direita) também registaram criação de entidades, mas foram os que mais entidades extinguiram: em 2002, com implementaram da DGFV após a extinção da ANEFA, e posteriormente, é implementada a ANQEP em 2012, como resultado da extinção da ANQ. Apesar de esta tendência não ser linear, os dados apontam para uma possível associação entre alternância de governo e mudanças institucionais, com evidências de alterações de segunda ordem neste domínio.

Relativamente aos períodos de estabilidade e rutura, Tavares, Silva e Camões (2025), no seu estudo, observam que os períodos de estabilidade tendem a aumentar mediante a duração do governo, independentemente da sua ideologia. Ainda assim, verifica-se que, "a estabilidade tende a ser mais clara em governos minoritários, que apresentam menor propensão a mudanças" (p.7), e que, por outro lado, "quanto mais tempo um executivo se mantém no poder, menor a probabilidade de ocorrerem mudanças" (p.115).

Ora, o período de estabilidade ao longo da presente análise, o período entre 2005 e 2011, poderá ser interpretado como uma fase de relativa estabilidade, embora tenha ocorrido uma rutura de paradigma. As políticas de educação de adultos mantiveram-se consistentes desde o período anterior, apesar de um maior investimento e desenvolvimento, com a implementação da INO. Ainda neste período, o PS manteve-se no governo durante seis anos e dois governos constitucionais.

Já os períodos de 2011-2015 e 2015-2019, correspondem a momentos de maior instabilidade e reconfiguração institucional, coincidindo com as mudanças de poder no governo: em 2011 houve mudança de governo do PS (XVIII Governo Constitucional) para o PSD (XIX Governo Constitucional), que se manteve até 2015, ao longo de dois governos, e em 2015 verificou-se nova passagem da liderança do PSD (XX Governo Constitucional) para o PS (XXI Governo Constitucional).

Em suma, de um modo geral, os resultados sugerem que a alternância de governo constitui um fator relevante para compreender as mudanças nas políticas públicas, em particular nas políticas de educação de adultos em Portugal. Porém, esta relação deve ser entendida num quadro mais amplo, em que fatores económicos, institucionais e internacionais interagem e, em conjunto, moldam a direção e o ritmo da mudança política.

## Conclusão

Esta dissertação teve o objetivo de contribuir para o conhecimento da evolução das Políticas Públicas de Educação de Adultos, caracterizando os seus momentos de mudança ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, entre 1999 e 2019. O estudo partiu da questão de pesquisa: "Quais foram as principais mudanças nas políticas públicas de educação de adultos em Portugal, em que períodos ocorreram e porquê?" procurando não apenas descrever as mudanças observadas, mas sobretudo perceber como os fatores políticos e institucionais moldaram as suas dinâmicas de continuidade e rutura, e em que medida a educação de adultos foi assumida como uma prioridade relevante na agenda política nacional.

A análise baseou-se em dois referenciais complementares: a Teoria da Mudança de Terceira Ordem, proposta por Peter Hall (1993), e o modelo do equilíbrio interrompido, de Baumgartner e Jones (1993). A primeira permitiu distinguir os diferentes níveis das mudanças políticas, incrementais ou paradigmáticas, considerando a relação entre objetivos, instrumentos e configurações técnicas; já a segunda possibilitou compreender os períodos de estabilidade e rutura. Esta base teórica revelou-se útil para analisar a evolução das PPEA, uma vez que estas políticas oscilaram historicamente entre momentos de expansão e retração, acompanhando as dinâmicas de alternância partidária, condicionantes económicas e as instâncias internacionais.

A metodologia utilizada foi baseada numa abordagem qualitativa, centrada na análise documental e de conteúdo de fontes oficiais, nomeadamente os programas de governo dos oito programas de governo compreendidos no período em estudo e a legislação associada às políticas implementadas. Este método possibilitou identificar os objetivos e medidas no setor daa educação e qualificação de adultos, em cada ciclo governativo, bem como os objetivos estratégicos, os instrumentos de política e as configurações técnicas e operacionais de cada período de análise, permitindo posteriormente classificar os tipos de mudança (primeira, segunda ou terceira ordem) e os momentos de rutura ou equilíbrio.

Os resultados obtidos confirmaram a hipótese de investigação (H1): *a alternância de governo constituiu um fator determinante nas mudanças das PPEA*, explicando tanto as mudanças de paradigma como as mudanças incrementais observadas. Verificou-se que a orientação ideológica dos governos influenciou diretamente as prioridades políticas e a configuração institucional das políticas de educação de adultos. Os governos de centro-esquerda, liderados pelo PS estão historicamente associados a uma visão mais social e humanista do papel do Estado, privilegiaram políticas de democratização da educação e de valorização da aprendizagem ao longo da vida, dando novas oportunidades de completar a sua escolaridade, apostando na criação de estruturas e programas de acesso alargado de aprendizagem e certificação. Já os governos de centro-direita, governados pelo PSD, tenderam a adotar uma abordagem mais instrumental e economicista, centrada na eficiência das instituições e na educação de adultos como um meio de qualificar profissionalmente adultos e gerar empregos mais competitivos.

De forma a refletir as principais fases de desenvolvimento das medidas políticas, foram definidos quatro períodos analíticos — 1999–2005, 2005–2011, 2011–2015 e 2015–2019 —, abrangendo desde a criação da ANEFA, e CRVCC até à implementação do Programa Qualifica. O primeiro período analisado, 1999–2005, constituiu um momento de rutura paradigmática. A criação da ANEFA e a implementação do sistema de RVCC marcaram o início de uma nova etapa nas políticas públicas de educação em Portugal. Pela primeira vez, o Estado assumiu de forma estruturada a educação de adultos como um domínio estratégico na agenda política, alinhado com recomendações internacionais e europeias. Esta mudança paradigmática resultou de uma reconfiguração profunda dos objetivos da política, pois passou de uma lógica assistencialista para uma lógica de reconhecimento e valorização social das aprendizagens.

Entre 2005 e 2011, com a implementação da INO, observou-se uma segunda mudança paradigmática, na medida em que se consolidou o paradigma da ALV como orientação estruturante das políticas nacionais. Este período foi caracterizado por um forte investimento público, pela expansão e desenvolvimento das ofertas formativas e pela crescente massificação do acesso à educação e formação de adultos, e da sua adesão. A política passou a ter como objetivos a o aumento das qualificações da população ativa, a promoção da empregabilidade e a valorização da aprendizagem ao longo da vida, sendo acompanhada por um discurso político que priorizava a coesão social e o direito à educação. De acordo com o modelo do equilíbrio interrompido, este período representou um novo momento de equilíbrio, onde o paradigma da ALV se tornou dominante.

O ciclo seguinte, 2011–2015, correspondeu a um período de mudança de segunda ordem. Em contexto de crise económica e financeira e de políticas de austeridade, verificou-se um recuo no investimento público e uma reconfiguração institucional significativa, com o encerramento de Centros Novas Oportunidades (CNO) e a criação dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), com funções ligadas à orientação para a realização de formação e apoio à empregabilidade. Esta mudança, apesar de relevante, não implicou uma alteração do paradigma dominante, uma vez que os objetivos de qualificação e empregabilidade se mantiveram, mas materializados através de novos instrumentos e estruturas organizativas. O último período, 2015–2019, foi marcado pela implementação do Programa Qualifica, que consistiu numa reorganização técnica e operacional da política, substituindo os CQEP pelos Centros Qualifica e reafirmando o compromisso político com a qualificação dos adultos e com a ALV. Verificou-se, assim, uma mudança incremental, de segunda ordem, que ajustou instrumentos e práticas sem alterar os objetivos da política. Este período traduziu-se numa fase de reequilíbrio após os constrangimentos económicos do ciclo anterior, mantendo a coerência com o paradigma consolidado desde os anos 2000.

O estudo demonstrou que a articulação entre as teorias da mudança de terceira ordem e do equilíbrio interrompido foi pertinente para a análise das políticas públicas, pois permitiu classificar e compreender a profundidade das mudanças observadas, ao mesmo tempo que possibilitou enquadrar as fases de estabilidade e as ruturas associadas a choques políticos ou económicos.

Esta análise permitiu compreender que inclinação ideológica dos partidos no Governo está diretamente associada à definição das suas prioridades políticas, associadas a perspetivas mais sociais ou económicas. Os governos de direita tendem a fazer reorganizações institucionais associadas à extinção ou desagregação de entidades, sobretudo em períodos de crise económica, enquanto os governos de esquerda se tendem a criar de novas estruturas e organismos públicos, tal como se verificou com as entidades reguladoras (ANEFA, DGFV, ANQ e ANQEP) que foram criadas e extintas em momentos de mudança de governo e ideologia, do PS para o PSD e vice-versa.

Esta análise evidenciou uma relação entre alternância governativa e mudança institucional, traduzida em alterações de instrumentos e configurações técnicas. Quanto aos períodos de estabilidade e rutura, verificou-se que a estabilidade tende a aumentar com a duração dos governos, independentemente da sua orientação ideológica.

Em suma, ao longo das duas décadas analisadas, as políticas públicas de educação de adultos em Portugal evoluíram num equilíbrio dinâmico entre continuidade e mudança, fortemente condicionado por fatores políticos, económicos e internacionais, mas sempre orientado por um paradigma direcionado para o aumento das qualificações e de aprendizagem ao longo da vida.

É possível concluir que as PPEA em Portugal evoluíram num padrão cíclico, alternando momentos de expansão e retração, associados à alternância política e ideológica, e a condições externas, como influencia internacional e crises económicas., permitindo compreender que a alternância de governo funcionou como um fator de reconfiguração institucional e política, em linha com a literatura sobre mudança nas políticas públicas.

De forma a enriquecer o estudo sobre a evolução das politicas de educação de adultos em Portugal, seria pertinente alargar esta investigação a outros domínios, nomeadamente o aprofundamento da análise empírica através da realização de entrevistas a decisores políticos envolvidos no ciclo destas politicas, bem como a coordenadores, técnicos e formadores, percebendo as reais implicações da implementação das politicas no terreno, no âmbito dos trabalho realizado nos centros especializados, desde os CRVCC, CNO, CQEP e atualmente Centros Qualifica, visando a compreender de outra perspetiva as dinâmicas de implementação e perceção das mudanças nas PPEA. Seria igualmente pertinente alargar o período temporal da análise de forma a incluir o período pós-2019, e perceber os impactos das medidas excecionais decorrentes da pandemia de Covid-19, e dos novos desafios de reorganização de modalidades e métodos de ensino de adultos, que poderão ter desencadeado mudanças paradigmáticas e incrementais.

.

**Referências Bibliográficas**


Álvares, M. (2019). *Discursos de mudança: Igualdade de oportunidades em 30 anos de políticas educativas em Portugal* (Tese de doutoramento, ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa). Repositório ISCTE. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/20504/1/PhD_Maria_Patricio_Alvares.pdf

Ávila, P. (2023). Aprendizagem e educação de adultos em Portugal e na UE: relevância sociológica, desafios conceptuais e resultados de investigação. *Sociologia, Problemas e Práticas, 102*, 9-39. https://doi.org/10.7458/SPP202310231587

Araújo, L., & Rodrigues, M. L. (2017). *Modelos de análise das políticas públicas*. Sociologia, Problemas e Práticas, (83), 11-35. https://doi.org/10.7458/SPP2017839969

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trad.). Casa das Ideias. (Original publicado em 1977). Disponível em: https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf

Barros, R. (2013). *A Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA): Um marco na europeização da agenda pública do setor*. Revista Portuguesa de Educação, 26(1), 59-86. https://doi.org/10.21814/rpe.2984

Bilhim, J. (2008). *Políticas públicas e agenda política*. Lisboa: ISCSP. https://www.researchgate.net/publication/292141803_Politicas_publicas_e_agenda_politica

Cairney, P. (2012). *Understanding public policy: Theories and issues* (2ª prova). Palgrave Macmillan. https://paulcairney.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/01/cairney-2nd-proof-combined.pdf

Cavaco, C. (2019). *Analfabetismo em Portugal – os dados estatísticos, as políticas públicas e os analfabetos*. Revista Internacional de Educação de Jovens e Adultos, 1(2), 17-31. https://repositorio.ulisboa.pt/entities/publication/82b7f1c9-87ff-437a-8e98-417aa073d0c8

Cavaco, C. (2022). *Políticas públicas de educação de adultos em Portugal: inovações e desafios*. Educar em Revista, 38, e82009. https://doi.org/10.1590/0104-4060.82009

Comissão das Comunidades Europeias. (2000, 30 de outubro). *Memorando sobre aprendizagem ao longo da vida (SEC(2000) 1832)*. Bruxelas. https://skat.ihmc.us/rid/1HVNTTN4D-7L94S1-1PD9/Memorando%20sobre%20Aprendizagem%20ao%20Longo%20da%20Vida.pdf

Comissão Europeia (2001). Realizar a Estratégia de Lisboa: Contribuição da Comissão para o Conselho Europeu de Estocolmo (COM(2001)79). Bruxelas: Comissão Europeia.

Conselho da União Europeia & Comissão Europeia. (2004). *Educação e formação para 2010: A urgência das reformas necessárias para o sucesso da Estratégia de Lisboa. Relatório intercalar conjunto do Conselho e da Comissão sobre a realização do programa de trabalho pormenorizado relativo ao seguimento dos objectivos dos sistemas de ensino e formação na Europa*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Corcetti, E. (2020). Trajetória das políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal: Avanços e descontinuidades. *Trabalho & Educação*, 29(1), 55–73. https://doi.org/10.17648/2238-037X-trabedu-v29n1-20749

Conselho Nacional de Educação. (2011). *Estado da Educação 2011: A qualificação dos portugueses*. https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/Estado_da_Educacao_2011.pdf

Conselho Europeu. (2000). *Conclusões da presidência: Conselho Europeu de Lisboa, 23–24 de março de 2000*. Bruxelas: Conselho da União Europeia. https://carloscoelho.eu/old_cc/dossiers/lisboa/CONSELHO_EUROPEU_LISBOA_2000.pdf

Fontes, P. V. (2019). *Mercado Social de Emprego na Região Autónoma dos Açores: análise da implementação de uma política pública*. *Desenvolvimento e Sociedade: Revista Interdisciplinar em Ciências Sociais, 7*, 59-69. https://hdl.handle.net/10400.3/6401

Fundação Francisco Manuel dos Santos / Pordata. (2024). *50 anos de democracia em números* [Relatório]. https://www.pordata.pt/sites/default/files/2024-07/f_2024_04_17_pr_5_dd_vf.pdf

Fundação Francisco Manuel dos Santos / Pordata. (s. d.). *População 15-64 anos por sexo, grupo etário e nível de escolaridade (%).* Pordata. https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/educacao/qualificacoes-da-populacao/populacao-15-64-anos-por-sexo-grupo-etario-e-nivel

Fundação Francisco Manuel dos Santos / Pordata. (s.d.). *Participação de adultos na aprendizagem (%): pessoas dos 25-64 anos que participaram em ações de aprendizagem ao longo da vida em Portugal, nas últimas quatro semanas*. Pordata. https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/educacao/qualificacoes-da-populacao/participacao-de-adultos-na-aprendizagem

Fundação Francisco Manuel dos Santos / Pordata. (s.d.). *Taxa de abandono escolar precoce por sexo (%)*. Pordata. https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/educacao/qualificacoes-da-populacao/taxa-de-abandono-escolar-precoce-por-sexo

Governo de Portugal. (2019, 29 de julho). *Governo reforça aposta na educação e formação de adultos com 50 novos centros na rede Qualifica*. https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/comunicado?i=governo-reforca-aposta-na-educacao-e-formacao-de-adultos-com-50-novos-centros-na-rede-qualifica

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296. https://doi.org/10.2307/422246

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and processes*. Oxford University Press.

Instituto Nacional de Estatística. (2025). Taxa de analfabetismo (%) por Local de residência à data dos Censos [2021] (NUTS - 2024) e Sexo; Decenal. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012273&contexto=bd&selTab=tab2

Instituto Nacional de Estatística. (2025). Taxa de escolaridade do nível de ensino secundário (Série 1998 - %) por Local de residência (NUTS - 2001) e Grupo etário; Anual. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0001772&contexto=bd&selTab=tab2

Lima, L. C. (2001). Políticas de educação de adultos: Da (não) reforma às decisões pós-reformistas. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 35(1), 41–66. https://rep-dspace.uminho.pt/entities/publication/6d5275bc-244d-4071-9023-af7fe0698028

Lima, L. C., & Guimarães, P. (2018). Lógicas políticas da educação de adultos em Portugal. *Cadernos de Pesquisa*, 48(168), 1–16. https://www.researchgate.net/publication/326449936_LOGICAS_POLITICAS_DA_EDUCACAO_DE_ADULTOS_EM_PORTUGAL_POLICY_PERSPECTIVES_ON_ADULT_EDUCATION_IN_PORTUGAL

Mata, J. T. (2019). O frágil panorama das qualificações da população portuguesa. In R. P. Mamede & P. Adão e Silva (Coords.), O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas (pp. 45–62). Instituto para as Políticas Públicas e Sociais – ISCTE-IUL. https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/86288/Relatorio+ISCTE+2019+DIGITAL_compressed.pdf/3b518f95-a80f-47a6-b1ed-93bfab3c1727

Mota, L. (2010). *Implementação de políticas públicas em quadros de public governance – colaboração interorganizacional como factor-chave: O caso dos Centros Novas Oportunidades do distrito de Lisboa*

(Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa).

OECD. (2003). *OECD Economic Surveys: Portugal, Volume 2003/2 – Fevereiro*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2003-2-en

OECD. (2011). *Education at a glance: OECD indicators 2011* (Table A1.4). Paris: Author. Disponível em https://nces.ed.gov/surveys/international/tables/B_3_19.asp

OECD. (2023). *Survey of Adults Skills 2023: Portugal* (Country Notes). OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/survey-of-adults-skills-2023-country-notes_ab4f6b8c-en/portugal_dc35a4c5-en.html

Pavarina, P. (2015). Retornos crescentes, dependência da trajetória (Path Dependence) e o estudo da política. *Ideias – Revista de Ciências Humanas*, 1(1), 1–16. https://doi.org/10.20396/ideias.v1i1.8649473

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. https://doi.org/10.2307/2586011

Pinheiro, A., & Queirós, J. (2017). *Dos Centros Novas Oportunidades aos Centros Qualifica: avanços, recuos e impasses do enquadramento político e institucional do reconhecimento, validação e certificação de competências em Portugal* (IS Working Paper, 3.ª série, n.º 55). ISociologia. https://isociologia.up.pt/sites/default/files/working-papers/WP%2055.pdf

Queiroz, B. (2017). Temporal and spatial estimates of adult mortality for small areas in Brazil. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(2), 225–244. https://doi.org/10.1590/1980-5314.4926

Rodrigues, M. L. (2012). Os desafios da política de educação no século XXI. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 68, 171–176. https://doi.org/10.7458/SPP201268698

Rodrigues, M. L. (Org.). (2014). *40 anos de políticas de educação em Portugal: Volume I – A construção do sistema democrático de ensino*. Lisboa: Educa.

Rothes, L. (2019). *Literacia de adultos, cidadania e educação social*. *Laplage em Revista*, *5*(2), 50-60. https://doi.org/10.24115/S2446-6220201952663p.50-60

Rothes, L., Queirós, J., & Moreira, A. I. (2019). *Plano Nacional de Literacia de Adultos: Relatório de pesquisa*. ANQEP. https://www.anqep.gov.pt/np4/file/314/Plano_Nacional_de_Literacia_de_Adultos_R.pdf

Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D. D., & Guindani, J. F. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista brasileira de história & ciências sociais*, 1(1), 1-15. https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351

Tapia, J. R. B., & Gomes, E. R. (2008). Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social, 20*(1), 239-264. https://www.scielo.br/j/ts/a/n33LyHNf7mNFL4vhjS3SG6r/?format=pdf&lang=pt

Tavares, A., Silva, P., & Camões, P. (2025). *Continuidade e mudança nas políticas públicas em Portugal (1976-2020)*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. https://ffms.pt/pt-pt/estudos/estudos/continuidade-e-mudanca-nas-politicas-publicas-em-portugal-1976-2020 Fundação Francisco Manuel dos Santos

UNESCO. (1997). *Educação de Adultos: Declaração de Hamburgo e Agenda para o Futuro – V Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA V), Hamburgo, Alemanha, 14–18 de julho de 1997*. Brasília: UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116114_por

**Legislação**

*Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de setembro: Aprova a nova orgânica do Ministério da Educação*. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 221, pp. 6697–6699. https://dre.pt/pesquisa/-/search/208/2002

*Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro: Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação*. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 208, pp. 7525–7531. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/213-2006-545651

*Decreto-Lei n.º 36/2012, de 15 de fevereiro: Aprova a orgânica da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P*. Diário da República, 1.ª série, n.º 33, pp. 763–766. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/36-2012-543022

*Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de setembro: Cria a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos*. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 227, pp. 6672–6673. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/387-667972

*Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro: Estabelece o regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações e define as estruturas que asseguram o seu funcionamento*. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 251, pp. 9166–9176. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/396-2007-628017

*Despacho conjunto n.º 1083/2000: Regulamentação dos cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA)*. Diário da República. https://dre.pt/pesquisa/-/search/1083/2000

*Despacho n.º 11203/2007, de 8 de junho: Definição das orientações aplicáveis aos Centros Novas Oportunidades e às entidades formadoras dos cursos de educação e formação de adultos*. Diário da República, 2.ª série, n.º 110, pp. 2945–2946. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/11203-2007-2944826

*Despacho n.º 15187/2006, de 14 de julho: Coordenação dos Centros Novas Oportunidades*. Diário da República, 2.ª série, n.º 135, pp. 11262–11263. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/15187-2006-2761437

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro*: Lei de Bases do Sistema Educativo*. https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1744&tabela=leis

Partido Socialista. (1995). *Programa Eleitoral de Governo – do PS e da Nova Maioria [Documento de campanha]*. Lisboa, Portugal: Partido Socialista. https://ps.pt/wp-content/uploads/2024/01/1995-P-Eleitoral-PS-Nova-Maioria_Legislativas_1995_.pd

*Portaria n.º 1082-A/2001, de 19 de dezembro: Cria uma rede nacional de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências (centros RVCC)*. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 294, pp. 11391–11392. https://dre.pt/pesquisa/-/search/1082-A/2001

*Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de março: Regula a criação e o regime de organização e funcionamento dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP)*. Diário da República, 1.ª série, n.º 62, pp. 1914–1916. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/135-a-2013-276436

*Portaria n.º 232/2016, de 29 de agosto: Regula a criação e o regime de organização e funcionamento dos Centros Qualifica*. Diário da República, 1.ª série, n.º 166, pp. 4935–4943. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/232-2016-75216372

*Portaria n.º 370/2008, de 14 de maio: Regula a criação e o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades*. Diário da República, 1.ª série, n.º 96, pp. 4203–4211. https://dre.pt/pesquisa/-/search/370/2008

*Portaria n.º 817/2007, de 27 de julho: Define o regime jurídico dos cursos de educação e formação de adultos (EFA), de nível básico e secundário e de níveis 2 e 3 de formação profissional*. Diário da República, 1.ª série, n.º 144, pp. 4823–4831. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/817-2007-636425

Programa do XIV Governo Constitucional, 1999-2002 (25-10-1999 a 06-04-2002). https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc14/programa-do-governo/programa-do-xiv-governo-constitucional.aspx

Programa do XIX Governo Constitucional, 2011–2015 (20-06-2011 a 30-10-2015). https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/programa-governo/programa-governo.aspx

Programa do XV Governo Constitucional, 2002-2004 (06-04-2002 a 17-07-2004) https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc15/programa-do-governo/programa-do-xv-governo-constitucional.aspx

Programa do XVI Governo Constitucional, 2004-2005 (17-07-2004 a 12-03-2005) https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc16/programa-do-governo/programa-do-xvi-governo-constitucional.aspx

Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009 (12-03-2005 a 26-10-2009) https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17/programa-do-governo/programa-do-xvii-governo-constitucional.aspx

Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009–2011 (26-10-2009 a 20-06-2011). https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/programa-do-governo/programa-do-governo-constitucional-18.aspx

Programa do XX Governo Constitucional, 2015–2015 (30-10-2015 a 26-11-2015). https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc20/prog-gc20/prog-gc-20/prog-gc-20.aspx

Programa do XXI Governo Constitucional, 2015–2019 (26-11-2015 a 26-10-2019). https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx

*Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98, de 14 de julho: Cria o grupo de missão para o desenvolvimento da educação e da formação de adultos*. Diário da República, 1.ª série-B, n.º 160, pp. 3358–3360. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/92-423893