

# Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação de adultos é uma prioridade

Luís Capucha\*  
IUL-ISCTE/CIES

## Resumo

A educação de adultos é centenária, mas nunca teve vida fácil. Foi sendo subalternizada, deambulou entre intenções, experiências, avanços e recuos, períodos de maior atividade e outros de escassa dinâmica, normativos levados e por levar à prática e obedeceu a orientações paradigmáticas umas vezes complementares, outras opostas. Com a Iniciativa Novas Oportunidades (INO) despertou para um sonho daqueles que comandam a vida real. Mas agora, meia década depois, em rutura com todas e quaisquer tradições e ao arrepio de todas as referências internacionais, emergem ameaças que se estão a tornar cada vez mais um pesadelo. Este poderia ser o resumo da trajetória da educação e formação de adultos em Portugal, de que aqui daremos conta. Numa primeira parte, com base na bibliografia disponível, far-se-á uma pequena análise da história da educação de adultos em Portugal e dos princípios em que se foram baseando as respetivas políticas, até 2006. Depois, com base em informação estatística e também na observação como participante, analisar-se-á, em tom ensaístico, o período decorrido entre 2007 e 2011, coincidente com o auge da INO. Por fim, enunciar-se-ão alguns dos desafios que a educação de adultos enfrentará no futuro próximo.

**Palavras-chave:** Qualificações; Iniciativa Novas Oportunidades

## 1. Educação e Formação de Adultos numa perspetiva histórica: avanços e recuos de uma política pública de pequena escala

A “educação de adultos” tem uma trajetória já antiga no nosso país, que de resto todos os autores abordam de formas apenas ligeiramente diferenciadas, como se de um “ritual” de entrada no tema se tratasse<sup>1</sup>. Não fugimos à regra, embora o façamos aqui de um modo muito resumido<sup>2</sup>.

No século XIX, D. António da Costa (1971) publicou uma obra sobre o passado da “instrução popular” em que dizia ser ela uma

preocupação já na primeira dinastia do reino de Portugal. Procuraria talvez legitimidade histórica para a reforma que pretendeu instituir, a qual porém seria abandonada quando saiu do governo. Mas logo em 1892 o tema reemergiu com algum relevo, quando foram criadas escolas móveis para alfabetizar adultos e crianças (a equivalência entre políticas de educação de adultos e alfabetização iria perdurar por mais um século) não abrangidos pela escola regular. Essas escolas, que ministravam cursos noturnos e cursos dominicais, foram

<sup>1</sup> Vejam-se, por exemplo, os trabalhos de Melo e Benavente (1978), Melo (1981), Lima (1988 e 1994), Silva (1990), Stoer *et al.* (1990), Silvestre (2003), Canário (2000), Castro, Sancho e Guimarães (2006), Cavaco (2009), Rothes (2009), Barros (2011) e Mendonça e Carneiro (2011).

<sup>2</sup> Retoma-se o estudo de Almeida *et al.* (1995), com as adaptações e os prolongamentos julgados necessários.

\* Docente do IUL-ISCTE e investigador do CIES.

oficializadas em 1911, já na Primeira República (Mendonça e Carneiro, 2009).

Sempre com o objetivo da erradicação do analfabetismo, o Estado Novo delineou em 1952, sendo ministro da educação Francisco Leite Pinto, um Plano Nacional de Educação Popular, o qual tinha basicamente três componentes: “1) reforço do cumprimento da obrigatoriedade de frequência do ensino primário; 2) criação de cursos de educação de adultos e 3) realização de uma campanha nacional de educação de adultos (...). Tan-

to nesta como nos cursos de educação de adultos, eram seguidos os programas de “instrução primária”, os cursos em “regime normal e permanente” eram ministrados por professores primários, regentes escolares e outros agentes...” (Lima, 1988:76). O Plano orientava-se para analfabetos entre os 14 e os 35 anos e surtiu efeitos: inscreveram-se 155.160, 285.041 e 227.468 adultos respectivamente nos anos de 52/53, 53/54 e 54/55. A taxa de analfabetismo decresceu, mas manteve-se sempre muito elevada<sup>3</sup>.

**Tabela 1: Taxa de analfabetismo (% de analfabetos na população total)**

Ano	1890	1911	1930	1950	1960	1970	1981	1991
Taxa	78,6	68,9	60,0	41,5	33,1	25,6	18,6	11,0

Fonte: Recenseamentos da população

No contexto das políticas de fomento industrial dos anos 60, foi criado em 1962 no Ministério das Corporações o Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra e o Instituto de Formação Profissional Acelerada, destinados à formação de operários especializados. Pouco depois, em 1965, foi criado o Serviço Nacional de Emprego<sup>4</sup>. No mesmo ano, com o objetivo de apoiar a conclusão do 5º e do 6º ano de escolaridade, foi criada a Tele-Escola, que incluía na sua missão a prestação de apoio aos cursos de educação de adultos. Com as ações de alfabetização e os cursos de formação profissional, estava criada uma dualidade durável entre medidas de “recuperação escolar” básica e de “educação profissional para adultos” (Azevedo, 2006; Stoer, Stoleroff e Correia, 1990).

No período da chamada “reforma Veiga Simão”, foi criada em 1971 a Direcção-Geral da Educação Permanente (“educação permanente” foi considerado um conceito que se pretendia aplicar progressivamente)<sup>5</sup>, que deveria preparar e lançar um vasto plano de educação extraescolar e de promoção cultural e

profissional e desenvolver uma ação supletiva de ensino básico (o Decreto-lei 489/73, de 2 de outubro, criou os cursos de educação básica de adultos), secundário e superior (já não apenas a alfabetização), bem como desenvolver atividades de promoção cultural e profissional destinadas a adultos. Com o Decreto-lei 490/73 criaram-se as “bibliotecas populares” e as casas de cultura, com vista a promover uma difusão generalizada de obras literárias e artísticas. Foram criados os cursos do ensino liceal noturno (no ano letivo de 72/73), em apenas três liceus, e reestruturados os cursos noturnos do ensino técnico e os cursos de educação básica de adultos, que se deveriam orientar não apenas para a alfabetização, mas também para a formação cultural e profissional. Foi ainda criado o exame *ad-hoc* de acesso à Universidade. Aparece referida na legislação a necessidade de promover programas e métodos pedagógicos diferenciados dos utilizados para as crianças e jovens quando se trata de educar adultos (Lima, 1988). Pela primeira vez cruza-se uma perspectiva basicamente escolar (alongada até

<sup>3</sup> Os valores foram sendo sempre superiores no caso das mulheres.

<sup>4</sup> Com a responsabilidade de criar um Catálogo Nacional das Profissões, instrumento que só veria a luz do dia quase 50 anos depois, no quadro da Agência Nacional para a Qualificação que aproveitou e completou o trabalho deste Serviço e depois do Instituto de Emprego e Formação Profissional.

<sup>5</sup> A UNESCO usou o conceito de “educação ao longo da vida” pela primeira vez no início da década de 70, nele incluindo a educação de adultos, a educação permanente e a educação recorrente. Em 1973 a lei em Portugal definiu o conceito de “educação permanente” como um “processo de educação destinado a promover, de modo contínuo, a formação, a actualização e o aperfeiçoamento cultural, científico e profissional” dos adultos.

ao ensino secundário) com uma perspetiva de enriquecimento cultural e profissional extraescolar (Canário, 2005). Estávamos perante uma outra dualidade que chegaria quase até aos nossos dias: de um lado a educação escolar e, do outro, uma educação extraescolar, mais aberta.

Como em praticamente todos os restantes domínios da vida, o 25 de Abril e os poucos mas muito intensos anos que se seguiram representaram uma rutura com as políticas dos finais do Estado Novo, nomeadamente com a extensão das medidas de educação de adultos para níveis de escolaridade formais. A verdade é que, apesar dos diversos planos de educação de crianças, jovens e adultos, 30 % da população portuguesa chegou ao 25 de Abril sem saber ler, escrever ou contar.

Assim, entre abril de 1974 e novembro de 1975 todas as atenções se viraram exclusivamente para a alfabetização, no quadro das “ações de dinamização cultural” (e também de propaganda política) promovidas pela 5.ª Divisão do Estado Maior General das Forças Armadas.

Foi lançado um Plano Nacional de Alfabetização (PNA) a executar pelas “Associações de Educação Popular” (decreto-lei nº 384/76, de 20 de maio), as quais podiam beneficiar do apoio de “bolseiros” dedicados à educação de adultos. Esta deveria obedecer a objetivos de aprendizagem a definir pelos próprios adultos e pelos seus orientadores. Porém, o PNA, que visava reduzir, em 3 anos, a taxa de analfabetismo para 3 %, foi considerado e viria a revelar-se irrealista (Lima, 1988:81; Melo e Benavente, 1978:38). Na verdade a maioria dos investigadores especializados na área de educação de adultos nunca acreditaram que os défices educativos pudessem ser resolvidos de forma acelerada. Revelavam, aliás, em relação a esse plano, a ideia de que “a adoção de metas quantitativas, reduzindo o analfabeto a um objeto de medidas governamentais, a um átomo estatístico, teria implicado, inevitavelmente, decisões de natureza coerciva, em relação aos próprios analfabetos” (Melo, 1981: 374). No fundo, trata-se de uma velha aversão tipicamente escolar ao comprometimento com resultados e com metas avaliáveis, em nome da “libertação” das pessoas em relação à ação do

estado<sup>6</sup> (Alberto Melo e Ana Benavente (1978:38), que perduraria até aos nossos dias.

O programa foi também criticado por se dirigir muitas vezes a populações que já estavam auto-organizadas e motivadas para atividades culturais e educativas.

Alberto Melo, na linha das propostas de Paulo Freire (1975)<sup>7</sup>, propôs a designação de “educação popular” para distinguir a ação que era conduzida no quadro de comunidades locais, representadas como entidades formadas por pessoas supostamente íntegras e desinteressadas, em situação de presumida superioridade sobre a ação estatal e o respetivo potencial transformador, da ação do estado. “A especificidade do termo “educação de adultos” passou a ser encontrada não já no “objecto”, mas no objectivo. Ajudar a formar adultos, não os indivíduos maiores de 18 ou 21 anos, mas os seres humanos completos... Nesta perspectiva, o centro de preocupações transfere-se da área de «definição de um público» (que idade, que característica?) para o campo do próprio processo de aprendizagem. Somente determinadas estruturas (as que se baseiam na participação activa dos adultos na gestão da sua aprendizagem), apenas determinados métodos, (os que colocam os participantes como sujeitos da aprendizagem), apenas determinados conteúdos (os que facilitam a apropriação, intelectual e social, por parte do adulto de si mesmo, do seu mundo físico e do seu mundo social) poderão agora caber dentro do domínio da educação de adultos” (Melo, 1981).

No sentido mais profundo, estes princípios, nomeadamente a participação e a ação de sujeitos de aprendizagem implicados nos seus diversos contextos de vida, dá corpo à ideia de “educação popular”, que “traz consigo o germe de uma transformação mais profunda,

<sup>6</sup> Como se a liberdade fosse possível na ausência de um estado que a garanta e regule. E se a liberdade se liga a uma capacidade, no sentido de Sen (2009), então diríamos mais: sem estado não há democracia, nem acesso a direitos como o da qualificação. O que não quer dizer que o estado não possa oprimir, negar direitos e adotar formas autoritárias.

<sup>7</sup> Ver também Rui Canário (2007). A duração lenta da ação educativa, a pequena escala da intervenção, a qualidade dos processos, assentes no ritmo, interesses, motivações e saberes prévios de aprendentes ativos apoiados para construir o seu próprio conhecimento enquanto se constroem como cidadãos, são alguns dos traços dominantes deste paradigma educativo.

dado que não está só em causa o sistema de educação tradicional, mas o sistema social no seu conjunto” (Melo, 1981, 367). A educação popular apresenta-se assim tanto como uma filosofia educativa como uma ferramenta política.

Prevalece, de facto, no pós 25 de Abril, a perspectiva da educação popular “nestes dois sentidos: primeiro já não se trata de difundir o modelo escolar (...) mas sim de apostar, de um lado, na comunicação entre a escola e o meio social e, do outro, nos processos educativos de aprendizagem por resolução de problemas e por diálogo entre formandos e formadores...; segundo, não se trata apenas de promover actividades educativas, mas, sobretudo, de localizar e desenvolver as dimensões educativas de práticas sociais, privilegiando, portanto, as condições e os recursos para a capacitação, para a aquisição de competências para agir e das oportunidades e virtualidades formativas e comunitárias dos momentos e práticas lúdicas” (Silva: 1990:19).

Educação popular e educação escolar, que autores como Stephen Stoer designam também como “alfabetização”, eis uma terceira dicotomia que emerge no campo das concepções da educação de adultos.

A esta dicotomia associa-se uma outra: a dualidade “estado-comunidade” como centros nucleares geradores alternativos e mutuamente exclusivos da educação de adultos. Refletem-se aqui dois tipos de utilidade: uma instrumental para o desenvolvimento local e orientada por conhecimentos válidos nos contextos próximos das pessoas, e outra estratégica, orientada para o uso de competências universalmente reconhecidas e validadas. De um lado colocava-se o poder do estado central (na altura a 5.ª Divisão do MFA, o PNA, o Serviço Cívico estudantil) irradiando do centro para a periferia e do vértice para a base da estrutura de poder, e do outro lado a “educação popular”, próxima da “animação sociocultural”, cujo lugar de referência são as associações, as comissões de moradores e de trabalhadores, cuja escala é o pequeno grupo e cuja duração é a dos processos longos (Stoer *et al.*, 1990; Lima, 2006; Canário, 2007).

Prevalece, quer do lado da 5.ª Divisão, quer do lado da “educação popular”, a crença

de que a educação, por si só, pode mudar o mundo, mobilizando as pessoas para causas globais e de valor universal, no primeiro caso, ou fechando-as nas suas próprias referências e contextos, no segundo caso.

No período de estabilização democrática do país, entre 1975 e 1976, curiosamente, é a administração central do estado, através da Direcção-Geral da Educação Permanente (DGEP), quem adota a concepção da educação popular. A DGEP era então dirigida por Alberto Melo e Ana Benavente, que lhe imprimiram essa visão na coordenação política da educação de adultos, quer no plano da alfabetização, quer no do apoio a ações socioeducativas de adultos. A orientação operativa ia no sentido de estimular o surgimento de iniciativas na base e de apoiar as que já existissem (Melo e Benavente, 1978). Isto é, procurava-se conciliar a prioridade à ação local da sociedade civil na perspectiva de educação popular com a coordenação administrativa do estado que procurava fugir a uma política dirigista e centralista. A educação permanente é tida como “cobrindo todos os aspectos da vida económica, social, cultural e política dos adultos. Pressupunha-se um conceito de educação em que os homens são os autores ou construtores dos seus próprios conhecimentos e uma metodologia de interacção permanente entre centro e periferia, indivíduo e sociedade, teoria e prática, reflexão e acção” (Melo e Benavente, 1978:100).

Registe-se a evolução em relação a versões mais radicais do mesmo conceito e o afastamento das perspectivas do Plano Nacional de Alfabetização e das campanhas do MFA. Compreende-se que assim seja, já que as responsabilidades de um organismo central do estado não se esgotam na soma das ações locais, que visam promover. Neste caso, cabiam nessa responsabilidade domínios como a alfabetização, vista como um meio de transformação do mundo e não como um fim em si, a educação não formal e a redefinição da carreira escolar do adulto, que incluía a possibilidade de dar equivalência escolar a certos cursos livres, ideia seminal da lógica do reconhecimento, validação e certificação de competências. Abriu-se neste período uma nova era nas políticas de educação de adultos.

Embora sem chegar a ter uma lei orgânica, no período da DGEP foi criada uma bolsa para apoio a atividades, um estatuto para as associações de educação popular (que em muitos casos existem ainda hoje, embora com outros estatutos) e um modelo de avaliação de aptidões.

Porém, com o primeiro governo constitucional parece ter-se verificado uma paragem nas políticas nacionais de educação de adultos (Silva, 1990), que durou quase dois anos. Só em 1979 o tema reemerge com a criação do Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA). O diploma da Assembleia da República que o criou (Lei n.º 3/79, de 10 de janeiro) define como objetivos “a eliminação sistemática e gradual do analfabetismo e o progressivo acesso de todos os adultos que o desejem aos vários graus da escolaridade obrigatória”. Consagrava-se o princípio de que a alfabetização (correspondente a necessidades básicas de educação) deveria promover a valorização pessoal dos adultos e a sua participação na vida cultural, social e política. No plano organizativo, para além de se ter criado, no âmbito da Assembleia da República, o Conselho Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (CNAEBA), foi criada a Direção Geral de Educação de Adultos”, a partir da DGEP. No mesmo ano criou-se o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP). Diversificaram-se as medidas, incluindo Programas de Educação Recorrente de Adultos e o sistema de módulos capitalizáveis, com vista à conclusão do ensino preparatório.

A prioridade enunciada é a da construção de um sistema regionalizado e próximo das pessoas (centros de cultura e educação permanentes), capaz de coordenar a mobilização de recursos e criar as bases para um futuro sistema de educação permanente. Definiram-se mecanismos de contratação dos agentes de educação de adultos (professores) e formas de apoio (bolsas) aos animadores voluntários. Prevaleceu em grande parte o modelo da educação popular de 1976, aditivado com as estruturas formadas pelos grupos de animação social criados entre aquela data e 1978: cooperativas de cultura, organizações populares de base territorial, organizações sindicais, comissões de trabalhadores,

associações diversas e organizações profissionais, entre outras. O estado central deveria manter uma função de facilitador das iniciativas locais, mais do que promotor ou administrador das mesmas.

Alberto Melo via neste quadro a reunião de “todas as condições necessárias – e suficientes – para, pelo menos no âmbito da alfabetização e educação de base de adultos, se desenvolver uma prática inovadora, a muitos títulos inédita, de convergência criadora entre os princípios da abertura do acesso, os da educação permanente e os da educação popular” (1981: 377-378).

Na sequência de um Relatório de Síntese do PNAEBA foi reconhecida a importância da articulação entre o programa de educação recorrente de adultos e a política de trabalho e emprego (Despacho n.º 21/80, de 20 de fevereiro). Dizia-se que “um sistema baseado no princípio da recorrência consagra e dá forma ao direito universal à educação numa óptica de educação permanente”, princípio que está na base da criação de um grupo de trabalho no Ministério da Educação para o estudo e lançamento de um programa de ensino recorrente, em 1980, e do lançamento, em 1983, de sete cursos experimentais de ensino recorrente no local de trabalho (Câmara Municipal de Penamacor, Casa do Povo de Alpedrinha, Carris de Lisboa e EPAL), com currículo desenhado à medida, horário adequado aos destinatários, e duração de um ano (para concluir o 5.º e o 6.º ano de escolaridade). Os cursos foram frequentados por 287 alunos, dos quais 180 foram certificados.

Por outro lado, através dos Projetos Regionais Integrados (PRI) criaram-se 950 cursos com componente escolar e profissional, aos quais aderiram cerca de 17.000 participantes<sup>8</sup>.

Em 1981 criaram-se estruturas de coordenação concelhia (cujo estatuto nunca seria regulamentado, apesar da longa presença no terreno) e de coordenação distrital, que viriam a ter um papel central nas duas décadas seguintes.

Reconhece-se assim que o PNAEBA criou formalmente o subsistema de educação

<sup>8</sup> Data de 1981 a criação do estatuto do trabalhador-estudante.

de adultos em Portugal<sup>9</sup>, apesar das debilidades e desequilíbrios que evidenciava. Mas ao mesmo tempo tornou-se evidente que a educação de adultos não era uma política prioritária e as boas intenções quase não saíram do papel (Silva, 1990). O subsistema manteve assim um estatuto marginal no sistema de educação, o estado acabou por monopolizar as entidades operadoras (em 1984 apenas existiam 6 centros de cultura e educação, com caráter experimental) e, apesar das declarações programáticas de sentido contrário, verificou-se uma vinculação ao paradigma escolar. A educação de adultos tinha uma mera função supletiva em relação ao ensino regular, no sentido de permitir aos mais jovens dos adultos completar os níveis mínimos de escolaridade.

Desta forma, no ano escolar de 84/85, os jovens entre os 14 e os 25 anos eram 35,8 % dos 22.183 participantes em cursos de alfabetização e educação básica de adultos. Os cursos supletivos do ensino preparatório, que se lançaram nas escolas nessa altura, não registaram mais do que cerca de 2.800 alunos entre 82/83 e 84/85. Apenas um dos vetores da política estava a ser cumprido (a educação de segunda oportunidade), e mesmo esse com participação baixa e níveis de conclusão que, apesar da ausência de estatísticas, sabemos terem sido apenas residuais.

Por outro lado, data também desta época a definição das Câmaras Municipais como interlocutores privilegiados da Direção Geral de Educação de Adultos, nomeadamente a partir da experiência recolhida em quatro projetos experimentais em Bragança, Braga, bairros degradados de Lisboa e Alentejo.

A importância da proximidade dos serviços em relação aos adultos e das abordagens territoriais, a emergência de novos interlocutores junto do estado central, o recentramento das estruturas associativas como promotoras e a combinação das aprendizagens de alfabetização e educação com a formação profissional, ficam como princípios duráveis

<sup>9</sup> No plano internacional a matéria também ganhava relevo, com o Conselho da Europa, em 1980, a referir-se à educação permanente nos seguintes termos: “O Homem é um ser que nunca está acabado; uma sociedade de mudança exige uma educação permanente; não faz sentido manter a tradicional separação entre sistema de ensino e sistema de formação profissional, dadas as suas múltiplas interdependências” (Programa de Sienna, Estrasburgo, 1980).

do período que termina com Portugal às portas da CEE e com a aprovação da Lei da Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14 de outubro).

A Lei retém os conceitos de educação “extra-escolar” e de “educação recorrente de adultos” como modalidades especiais de educação escolar. A eliminação do analfabetismo literal e funcional e a diversidade típica da “educação popular” são objetivos igualmente consagrados na lei. Além disso, integra a formação profissional na educação de adultos (princípio que só 14 anos mais tarde viria a ter concretização prática, em grande parte devido ao tipo de formação profissional promovida com o apoio do FSE, o qual porém se encontrava desvinculado das necessidades de qualificação escolar e profissional dos adultos, orientando-se antes pela agenda das entidades promotoras da formação).

Com a adesão à CEE vieram os apoios dos fundos estruturais e os seus regulamentos, que tiveram um impacto de grande alcance no sistema. A formação financiada pelo FSE destinou-se, numa primeira iniciativa, a jovens entre os 14 e os 25 anos com baixos níveis educativos, com empregos precários ou à procura do primeiro emprego (DGAE, 1989). Organizaram-se segundo dois cenários, um destinado a jovens que já estavam envolvidos nas ações da extensão educativa, o segundo para todos os outros<sup>10</sup>.

A lógica da dupla certificação passou a ser dominante, já que as ações financiadas envolviam uma componente de formação teórica geral e uma componente de formação prática e teórica específica, de modo a obter ganhos de empregabilidade pela aquisição de competências de comunicação, participação e reflexão crítica, iniciativa, criatividade, autoconfiança e responsabilidade com a educação teórica geral, e de competências numa área profissional ou família de profissões, evoluindo depois para o mundo do trabalho, com a segunda componente. Estavam em funcionamento em julho de 1989, segundo a DGAE (1989), 932 cursos

<sup>10</sup> Em 1988 foi criado o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional (Decreto-lei nº 357/88 de 8 de novembro) para coordenar, como voltou a acontecer com a Iniciativa Novas Oportunidades, toda a formação profissional no sistema de ensino formal. Um ano depois foram criadas as primeiras Escolas Profissionais.

envolvendo 7.002 jovens dos 14 aos 18 anos e 4.025 dos 18 aos 25 anos.

Esta experiência abriu caminho ao PRODEPI – Sub-Programa Educação de Adultos, iniciado em 1990. Este viria a constituir um novo ponto de viragem no sistema.

Os objetivos do programa consistiam em oferecer uma segunda oportunidade à população sem escolaridade obrigatória, relacionando criticamente a preparação de base com uma iniciação profissional. Os destinatários eram pessoas sem a escolaridade obrigatória de 6 anos, com mais de 14 anos e menos de 45, o que representava um alongamento relevante em relação a anteriores iniciativas. Foram abrangidos, ao longo de 4 anos, cerca de 45.000 jovens e adultos (o objetivo era formar 41.400). O valor total disponível para os 4 anos (de Janeiro de 1991 a Dezembro de 1993) era significativo: 71,383 MECU's a preços de 1989, sendo 24,984 a comparticipação nacional. O programa foi conduzido pela entretanto criada Direção Geral da Extensão Educativa, que contava com as estruturas distritais e concelhias da extensão educativa para o executar, com base em parcerias diversas com entidades de base local, nomeadamente associações e autarquias.

As ações desenvolvidas combinavam a formação de base (conferente do 1.º ou do 2.º ciclo), combinada com a formação profissional que preparasse profissionais semiqualeificados (nível 1). Cada ação previa-se que viesse a envolver 10 a 15 formandos e a duração variaria entre as 300 e as 720 horas. Cada ano esperava-se realizar entre 690 e 1.040 ações.

Fora do enquadramento do PRODEPI, os cursos gerais noturnos por unidades capitalizáveis passaram para a responsabilidade da Direção Geral da Extensão Educativa. Por outro lado, a Comissão Interministerial Sobre Educação para o Século XXI definiu 4 pilares para a educação ao longo da vida: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver em comum e aprender a ser, num *continuum* de aprendizagens realizadas em diversos contextos e independentemente das tradicionais etapas do sistema escolar<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> “O conceito de educação ao longo da vida é a chave de entrada no século XXI. Ultrapassar a distinção tradicional entre educação de base e educação permanente toma proveito de todas as oportunidades oferecidas pela sociedade” (Delors, 1996:22).

A partir do início dos anos 90 a dinâmica voltou a esmorecer, regressou a instabilidade institucional (por exemplo, a DGEE foi extinta em 1993 e em seu lugar ficaram os núcleos de “educação permanente” das Direções Gerais do Ensino Básico e do Ensino Secundário). A marginalidade do sistema nunca o guindou a patamares de desempenho muito elevados. Registe-se no entanto o papel do PRODEP 3, programa que incluiu um eixo para a aprendizagem ao longo da vida e cujas prioridades eram proporcionar aos jovens entre os 15 e os 18 anos o ensino secundário com qualificação profissional de nível 3, o funcionamento do sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) para adultos e a multiplicação de ações de curta duração no domínio da literacia digital. Além disso, na década de 90, prepararam-se medidas que viriam a permitir mais tarde um novo impulso ao sistema.

Em 1988 foi decidido constituir um Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/98 de 14 de julho), do qual resultaria, em 1999, a criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), instituto público sob dupla tutela do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Os primeiros dois anos do novo século foram de grande inovação. Em novembro de 2000 são regulamentados os Cursos de Educação e Formação de Adultos, modalidade de formação escolar, profissional ou de dupla certificação mais flexível e adaptada à educação permanente do que o ensino recorrente, que não cessava de definhir.

Em 2001 foi decidida a criação de uma rede nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (Centros RVCC), a qual constitui a base organizativa de um sistema nacional de RVCC, sob coordenação da ANEFA. São aprovados os Referenciais de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos (a utilizar tanto nos processos RVCC, como nos cursos EFA de nível Básico)<sup>12</sup> e o Regulamento do Processo de Acreditação das Entidades

<sup>12</sup> O Referencial de Competências-Chave de nível Secundário viria a ser aprovado em 2006, já em período de ação da iniciativa Novas Oportunidades.

Promotoras de Centros RVCC. Até 2005 foram criados 98 Centros, com uma estimativa de 150.000 inscritos e 50.000 pessoas certificadas com o 9º ano de escolaridade.

As medidas de caráter institucional foram acompanhadas de um reforço do envelope financeiro, através principalmente do PRODEP 3.

Em 2002 verifica-se um novo recuo. Sinal disso foi a substituição da ANEFA pela Direção Geral de Formação Vocacional, com tutela exclusiva do Ministério da Educação.

Apesar deste recuo temporário, tinha ficado na memória recente uma estratégia inovadora e com potencial para finalmente retirar a educação e formação de adultos das margens dos sistemas em que vinha sobrevivendo. Também na memória ficou a convicção, entre todos os especialistas, de que os instrumentos a desenvolver estavam testados, contrapondo dois modelos de política. De um lado um modelo dispendioso e ineficaz, embora predominante, consistente em reproduzir em horário noturno o modelo escolar formal, sem modificações na estrutura dos currículos, nas pedagogias e nos processos do ensino ministrado a crianças e jovens. O ensino recorrente é um exemplo deste modelo.

Do outro lado revelavam-se promissores os resultados de aproximações alternativas, quer no plano organizativo, quer no plano pedagógico. A filosofia dessas aproximações é antiga. Já estava presente na reforma Veiga Simão e tem depois expressão no Plano Nacional de Alfabetização da 5.ª Divisão, que estabelece os “dossiers de trabalho individual e de grupo” como objeto de avaliação com vista à certificação escolar. No período de estabilização democrática marcado pelo PNAEBA, insiste-se no sistema de créditos de unidade de valor e formas de reconhecimento, avaliação e certificação das atividades de alfabetização e educação de bases de adultos equivalentes aos vários graus de ensino, enquanto se estabelecia a carreira escolar de adulto a partir de níveis de aprendizagem formalmente reconhecida por diplomas oficiais equivalentes aos do sistema escolar. Segundo o plano, os adultos deveriam

poder ingressar em qualquer nível de ensino mediante provas de apreciação curricular.

Mais tarde, este tipo de orientações ganha força na Lei de Bases de 1986, que acolhe alguns dos princípios da flexibilidade típica da educação de adultos, o que abre espaço para, em 1987, através da portaria 95/87 de 10 de fevereiro, se ter estabelecido que o “dossier de trabalho” e o “processo individual do adulto” são instrumentos de avaliação contínua e o diálogo com base no dossier individual pode, entre outras hipóteses, servir de base à avaliação final dos cursos para adultos. Já na década de 90, o Decreto-lei 74/91, de 9 de fevereiro, reafirma o princípio da articulação entre a educação e a formação profissional e salienta a possibilidade de utilizar os mecanismos de reconhecimento e validação de conhecimentos adquiridos em contextos formais, não formais e da experiência social e profissional, podendo essa validação dar origem a equivalências curriculares e à respetiva creditação.

Na sequência de iniciativas legislativas anteriores, o despacho 22/SEEI/96, de 20 de abril, estabelece que em qualquer dos ciclos do ensino básico “a avaliação é contínua e efectua-se segundo critérios de competências”, sendo os “documentos de registo da avaliação contínua o dossier do aluno e o seu processo individual”. Todos estes princípios encontram eco em documentos de referência internacional, como o relatório da OCDE sobre o Reconhecimento de Aprendizagens não formais e informais, publicado em 2007.

As ideias eram as adequadas e foi nelas que se fundaram as medidas que compuseram o eixo adultos da Iniciativa Novas Oportunidades. Mas os recursos foram muito limitados, as práticas mantiveram-se acantonadas nas margens da agenda das prioridades dos decisores políticos e nunca ganharam escala. A educação de adultos mantinha-se acantonada entre o dogmatismo do setor dominante dos especialistas académicos, detratores da “contaminação” da educação para a cidadania por objetivos ligados ao desenvolvimento económico e à rutura com a pequena escala da paróquia, por um lado, e os setores elitistas que consideravam que apenas o modelo escolar mais tradicional tinha valor, tolerando os novos modelos da educação de adultos enquanto se mantiveram sem dimensão. O facto é que os

<sup>12</sup> O Referencial de Competências-Chave de nível Secundário viria a ser aprovado em 2006, já em período de ação da iniciativa Novas Oportunidades.

resultados estiveram sempre muito distantes da dimensão dos problemas identificados.

## 2. A Iniciativa Novas Oportunidades: realizações e resultados

### 2.1. Objetivos, desenho e resultados

Em setembro de 2005 a Iniciativa Novas Oportunidades (INO) foi apresentada na Assembleia da República, enquadrada no Plano Tecnológico que o governo tinha criado na sequência de uma proposta referendada no período eleitoral meses antes. A convicção política subjacente era a de que o futuro da economia do país carecia de um processo profundo e abrangente de modernização tecnológica, incluindo uma componente de qualificação dos recursos humanos<sup>13</sup>.

Qualificar<sup>14</sup> a população com vista a este objetivo foi a missão atribuída à INO. Estabeleceu-se o nível secundário como referencial, o que implicou agir sobre o fluxo, por via do combate ao abandono escolar precoce e da promoção em larga escala da educação profissional (trata-se do eixo 1 da Iniciativa). Enquanto o abandono escolar se situasse nos níveis que continuamente apresentava em torno dos 40 %, não nos poderíamos aproximar dos padrões europeus, por muito que se trabalhasse sobre o stock, oferecendo novas oportunidades de qualificação escolar e profissional a todos os adultos com um nível de escolaridade inferior ao secundário (eixo 2 da INO).

O “eixo adultos”, aquele que aqui nos irá ocupar, visou “promover a generalização do nível secundário como qualificação mínima da população”, elevar a “formação de base da população activa”, gerar as “competências necessárias ao desenvolvimento pessoal e ao desenvolvimento das empresas e da economia, bem como possibilitar a progressão escolar e profissional dos cidadãos” e ainda disponibilizar “ofertas de qualificação flexíveis, em particular estruturadas a partir de competências

adquiridas (...) por via da educação, da formação, da experiência profissional ou outras”.

Estes objetivos foram traduzidos em metas específicas: entre 2006 e 2010 visava-se qualificar um milhão de pessoas, principalmente através dos cursos de Educação e Formação de Adultos (205.000 de nível secundário e 145.000 de nível básico), e de processos RVCC (255.000 de nível básico e 345.000 de nível secundário). A estes valores acresciam 8.000 certificados em cursos EFA e 50.000 em RVCC no período entre 2000 e 2005.

Os anos de 2006 e 2007 foram de arranque e de preparação das condições normativas, organizacionais e institucionais, o que atrasou a concretização das metas. Por exemplo, o Referencial de Competências-Chave de nível secundário, a utilizar nos EFA, nas FMC e nos processos RVCC, foi aprovado em 2006 (a brochura de divulgação data de Setembro, altura em que também se publicou o respetivo “Guia de Operacionalização”), pelo que apenas em 2008 os promotores se encontravam em plenas condições de o utilizarem.

Mantiveram-se como principais medidas de política o processo RVCC, os EFA e as Formações Modulares Certificadas (FMC), a que acresceu o Decreto-Lei 357/2007, de 28 de dezembro, que regulamenta a conclusão do secundário por pessoas com percursos formativos incompletos em planos de estudos já extintos.

Nesse mesmo ano foi aprovada, após acordo com os Parceiros Sociais, a reforma da Formação Profissional (entre outros aspetos, tornou-se obrigatória a certificação escolar, através do sistema de créditos), foi publicado o decreto que criou o Sistema Nacional de Qualificações (SNQ), e foram lançadas ferramentas como o Catálogo Nacional de Qualificações, a Caderneta Individual de Competências e o Sistema de Regulação de Acesso a Profissões.

Neste período foi criada a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), Instituto Público sob dupla tutela do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, que substituiu a DGFV, através do Decreto-Lei 213/2006, de 17 de outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Educação. A Portaria 957/2007, de 21 de agosto, aprovou os Estatutos da ANQ, na sequência do Decreto-Lei 276-C/2007,

<sup>13</sup> O “Education at a Glance” 2005 da OCDE estima, a partir dos dados dos diferentes países, que o acréscimo de 1 ano de escolaridade média da população se associa a um aumento da taxa de crescimento do PIB entre 0,3 e 0,5 pontos percentuais ao ano.

<sup>14</sup> Entende-se aqui qualificação como o conjunto de competências certificadas, com valor e significado social e economicamente reconhecidos.

de 31 de julho, que lhe definiu a missão e as atribuições.

Em 2008 voltou a ser revisto o regime jurídico dos Cursos EFA e das FMC, estendendo-se a abrangência até ao nível secundário. Pela Portaria 370/2008 são revogados os normativos que regulavam os Centros RVCC, ao mesmo tempo que se criavam e regulava o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades (CNO), cuja rede de malha fina viria a integrar 457 Centros cobrindo todo o território do Continente e da Madeira em 2008. Nesse ano iniciaram-se campanhas publicitárias em larga escala de mobilização da população para a aprendizagem, sob o lema “Aprender Compensa” e investiu-se fortemente no estabelecimento de protocolos de colaboração com empresas, outras entidades empregadoras e autarquias, entre outros agentes.

Entretanto, o novo Programa Operacional do Potencial Humano (POPH) foi desenhado para sustentar a estratégia e conferir uma nova ambição à educação e formação de adultos. O Programa referia explicitamente que “No domínio mais específico do capital humano, o Plano Nacional de Emprego e, nesse contexto, a Iniciativa Novas Oportunidades, na sua dupla vertente de qualificação de jovens e adultos, constitui o referencial nacional fundamental para a intervenção do QREN em matéria de Prioridade Temática Potencial”. O Eixo Prioritário 2 do POPH, Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, assegurou um envelope financeiro de mais de 3,2 mil milhões de euros para o período 2007-2013, a que acresceu a parte do Orçamento de Estado para financiamento das Regiões de Lisboa e do Algarve, a partir de 2010<sup>15</sup>.

**Tabela 2: Dotações Financeiras do POPH**

<b>Eixo</b>	<b>Dotação Total</b>	<b>Comparticipação FSE</b>
Eixo 1/Convergência – Jovens	2.637.142.857,14	1.846.000.000,00
Eixo 2/Convergência – Adultos	<u>3.214.285.714,29</u>	2.250.000.000,00
Eixo 8/Algarve – Jovens *	28.000.000,00	20.330.800,00
Eixo 8/Algarve – Adultos**	34.859.645,59	25.311.588,66
Eixo 9/Lisboa – Jovens***	14.250.000,00	7.210.500,00
Eixo 9/Lisboa – Adultos****	154.428.014,52	78.140.575,35

\* Dotação distribuída apenas pelos anos de 2007 a 2009 (variando consoante as tipologias)

\*\* Dotação distribuída apenas pelos anos de 2008 a 2011

\*\*\* Dotação distribuída apenas pelos anos de 2008 e 2009

\*\*\*\* RVCC – de 2008 a 2013; EFA e FMC – 2008 e 2009

As metas definidas e os meios investidos revelavam uma convicção: era possível inverter a situação atávica de infra qualificação dos portugueses, tidos até então como refratários em relação à escola e à aprendizagem formal. Pelo contrário, assumia-se como um erro esperar que a substituição demográfica das gerações resolvesse o problema da escassez das qualificações a longo prazo, tornando a educação de adultos uma área central das políticas públicas no curto e médio prazo.

A urgência assentava em factos conhecidos. Em 2001 cerca de 75 % da população não tinha completado o ensino secundário, ao passo que a média europeia era de apenas 20 %. Cerca de 2.500.000 pessoas ativas estariam por muitos anos no mercado de trabalho sem possuírem sequer o 9.º ano de escolaridade, e 3.500.000 sem o ensino secundário. Meio milhão de jovens entre os 18 e os 24 anos estavam no mercado de emprego sem terem concluído o ensino secundário. O número médio de anos de escolarização da população adulta em Portugal era, segundo o “Education at a Glance – 2005”, de 8,2 anos, enquanto no conjunto da OCDE era de 12. Por outro lado, numa sociedade em que a aprendizagem ao longo da vida (ALV) é

<sup>15</sup> Estas verbas foram objeto de reprogramações financeiras entretanto ocorridas, em particular após 2011. Por outro lado, a evolução dos projetos, sobretudo nas regiões de Lisboa e Algarve, permitiu o financiamento de tipologias inseridas na INO em anos que inicialmente não estavam contemplados com dotações financeiras.

uma condição básica de participação social e a principal ferramenta para enfrentar riscos como o de exclusão social e profissional, a taxa média de participação dos adultos portugueses em atividades de ALV era, quando a INO foi lançada, menos de 4 %, contra 9 % na União Europeia. Os estudos mais recentes de literacia (Benavente, Rosa, Costa e Ávila, 1996; Ávila, 2008)<sup>16</sup>, mostravam que 10,3 % dos adultos portugueses se situavam no nível 0, 37,0 % no nível 1 e 32,1 % no nível 2. Restavam 20,6 % para os níveis 3 e 4.

Se por um lado os indicadores de qualificação eram extramente baixos, por outro lado era muito grande o peso da educação e formação recebida e não certificada. Em 2001 cerca de 1 milhão de adultos não tinham concluído os níveis de ensino que frequentaram. Eram também centenas de milhares as pessoas

que receberam formação profissional no âmbito de programas co-financiados, em muitos casos com componentes disciplinares idênticas às escolares no quadro de cursos prolongados (alguns duravam dois anos), mas que não conduziam a qualquer reconhecimento ou equivalência escolar. Assim, não apenas eram baixas as qualificações, mas também existiam algumas que não eram oficialmente contabilizadas.

A situação justificava, portanto, a prioridade atribuída à INO, que enfrentava a tarefa de fazer regressar em massa ao sistema de educação e formação as pessoas que dele tinham sido excluídas precocemente. Os adultos que precisavam de regressar ao sistema de educação eram em muito maior número do que os jovens que lá se encontravam (Rodrigues, 2010). Ora, foi um regresso em massa o que, de facto, aconteceu.

**Tabela 3: Número de indivíduos inscritos, certificados totalmente e certificados parcialmente no Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades, por modalidade de educação e formação**

**Modalidade de educação e formação**

Centros Novas Oportunidades/RVCC	Desde 2006
N.º de indivíduos inscritos	1 135 548
N.º de indivíduos certificados totalmente	359 078
N.º de indivíduos certificados parcialmente	17 341
Cursos EFA	Desde 2007
N.º de indivíduos inscritos	147 350
N.º de indivíduos certificados totalmente	63 224
N.º de indivíduos certificados parcialmente	14 161
Formações Modulares Certificadas	Desde 2008
N.º de indivíduos inscritos	285 006
N.º de indivíduos certificados totalmente	2 005
N.º de indivíduos certificados parcialmente	259 859
Vias de Conclusão do Secundário	Desde 2007
N.º de indivíduos inscritos	586
N.º de indivíduos certificados totalmente	432
N.º de indivíduos certificados parcialmente	—

Fonte: Plataforma SIGO, dados provisórios de 30 de junho de 2011.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Literacia é um conceito que corresponde, *grosso modo*, à capacidade de uso das competências adquiridas numa determinada área (nomeadamente na da leitura e escrita), a qual forma um *continuum* que tem sido organizado, em vários estudos nacionais e internacionais, em cinco níveis.

<sup>17</sup> Desde essa data não há informação estatística disponível.

Entre 2006 e julho de 2011 inscreveram-se na INO 1.568.490 adultos, com claro predomínio para os CNO. Lembremo-nos que em Portugal a população ativa rondava, nesses anos, 5.500.000 habitantes. Apesar das oscilações, desde 2008 – ano de conclusão da rede dos 457 CNO, até julho de 2011, o número de inscrições mensais foi sempre superior a 20.000 e a tendência era de crescimento. Dos inscritos, 424.739 obtiveram uma certificação total e 291.361 uma certificação parcial, no primeiro caso com predomínio para os processos RVCC (84,5 %) e no segundo para as FMC (89,2 %). As tabelas em anexo fornecem informação mais detalhada, da qual podemos concluir uma adesão que se multiplicou a partir de 2007 e se manteve sempre em níveis muito elevados (no ano 2011 só contam os meses até julho). A partir desse ano o número de certificações foi sempre muito superior, em cada ano, ao que se tinha registado em todo o período entre 2000 e 2005 (cerca de 50.000 certificados), que por sua vez já tinha representado um enorme progresso em relação a toda a história da Educação e Formação de Adultos em Portugal. Registe-se ainda que, face à presença de ofertas flexíveis e pedagogicamente adequadas às populações adultas, o ensino recorrente ficou praticamente extinto, como aliás era intenção inicial (ele deveria ser substituído, progressivamente, pelos EFA e pelas FMC, segundo as declarações programáticas da INO). Em 2006/07 ainda representou 1.143 certificados de nível básico e 14.518 de nível secundário, mas caiu até valores perto da centena e meia no básico e 5.000 no secundário em 2009/10, para depois quase desaparecer.

As certificações totais foram superiores no nível básico em relação ao secundário (299.481 contra 103.600 por via do RVCC; 45.149 contra 35.023 por via dos EFA; 1.301 contra 706 nas FMC; no caso das conclusões por via do D-L 357/2007, naturalmente, todas as certificações – 432 – foram de nível secundário), o que se explica por um lado pelos níveis de escolaridade muito baixos à partida, e pelo tempo que demorou até que as instituições promotoras de CNO e cursos EFA se apropriassem devidamente do exigente Referencial de Competências-Chave de nível secundário. É por isso que só a partir de 2009 se verifica

uma aproximação muito significativa entre certificados do básico e do secundário.

Os números não podem deixar de impressionar. Com o seu crescimento emergiram dois fenómenos: cresceu a confiança e o estímulo para a adesão da população (Carneiro, 2011), mas também a polémica em torno da INO, principalmente quando se tornaram relevantes as certificações de nível secundário, um nível de escolaridade relativamente raro e compensador no nosso país. A perceção de ameaça ao monopólio da escolaridade média (e subsequente candidaturas ao superior) por parte de certos segmentos da população, explica em grande parte a controvérsia, que surgiu com a suspeição de se estar a promover o “facilitismo” e a “trabalhar para as estatísticas”<sup>18</sup>.

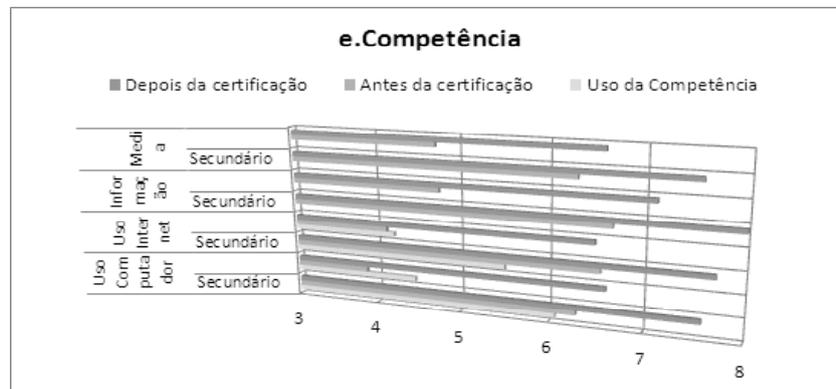
Voltaremos a essas críticas em maior pormenor. Por agora assinalemos apenas que (i) as estatísticas são absolutamente fiáveis e correspondem àquilo que são, imagens da realidade, que apenas atingiu os patamares que as estatísticas revelam porque foi possível assegurar a qualidade nas práticas; (ii) a relação entre o número de inscritos e o número de certificados (três para um) não indicia qualquer facilitismo; (iii) a INO foi objeto de avaliações ou outras formas de escrutínio permanente e intenso por parte da Assembleia da República e de organismos internacionais como a UNESCO, a OCDE e a UE, não tendo qualquer deles detetado nenhum facto que justificasse a acusação; (iv) a comunicação social, em peso e sem exceções, não deixou, nunca, de farejar um eventual erro e de vasculhar todo o sistema à procura de qualquer notícia que confirmasse a putativa fraude ou caso de facilitismo, mas o esforço foi em vão<sup>19</sup>; (v) todos os CNO implementaram sistemas de autoavaliação baseados no Common Assessment Framework (CAF), o que constitui um precedente de inovação na condução de políticas públicas em Portugal; (vi) a medida mais sujeita a ataques, os RVCC nos CNO, foi objeto de uma avaliação externa conduzida

<sup>18</sup> Ao mesmo tempo a Comissão Europeia classificava Portugal no patamar europeu mais elevado neste domínio de política, em companhia da França, Noruega, Finlândia e Holanda, os países que possuíam práticas estabilizadas e quadros legislativos significativos no campo da validação de aprendizagens informais e não formais (European Commission, 2009).

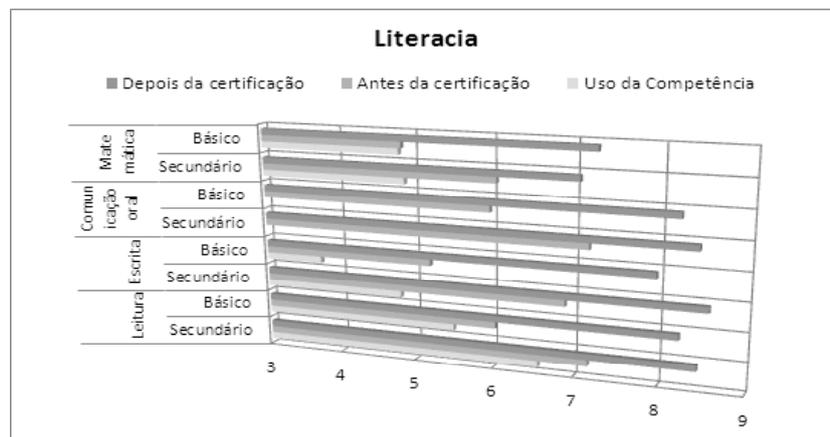
<sup>19</sup> O tipo de escrutínio a que foi submetida a INO só teve semelhança, no nosso país, no caso de outra política dirigida aos mais desfavorecidos, o Rendimento Mínimo Garantido.

por uma equipa da Universidade Católica, coordenada por Roberto Carneiro e integrando diversos especialistas europeus, a qual não apenas concluiu sobre a pertinência e o impacto da Iniciativa, como identificou melhorias relevantes em todos os domínios do saber

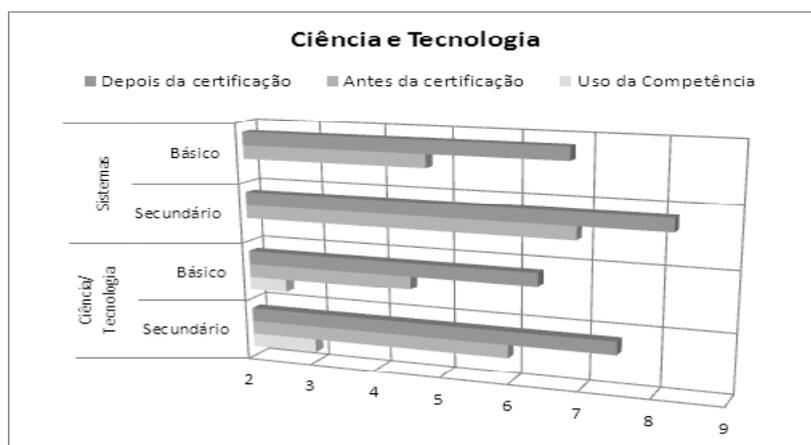
e do saber-fazer (as chamadas “hard-skills”, “soft-skills” e “meta-skills”), nomeadamente em termos de competências em tecnologias de informação e comunicação, literacia, ciência e tecnologias, língua estrangeira, cívicas e “aprender a aprender”<sup>20</sup>.



Fonte: Valente *et al.* (2011)<sup>21</sup>



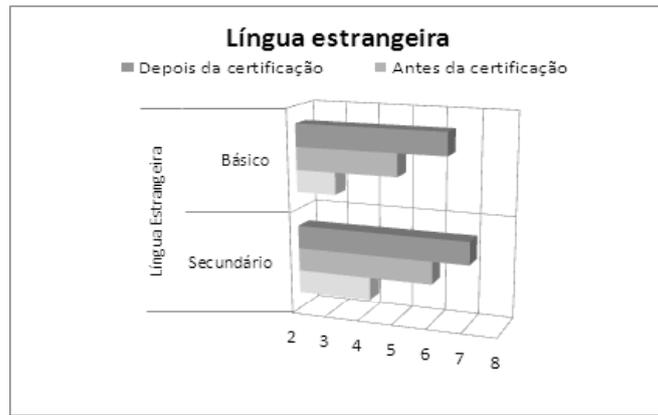
Fonte: Valente *et al.* (2011)



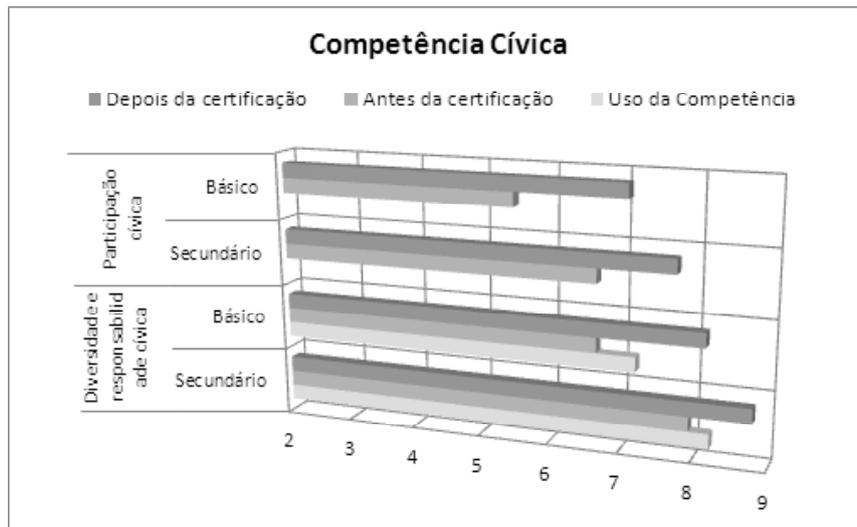
Fonte: Valente *et al.* (2011)

<sup>20</sup> Algumas críticas à INO referem-se à fraca presença da formação profissional, supostamente a única que interessaria ao país e às empresas. Contra esse argumento, a que voltaremos, limitamo-nos por enquanto a contrapor a opinião do Conselho Europeu (2010): “... there was a growing demand from employers for transversal key-competences”.

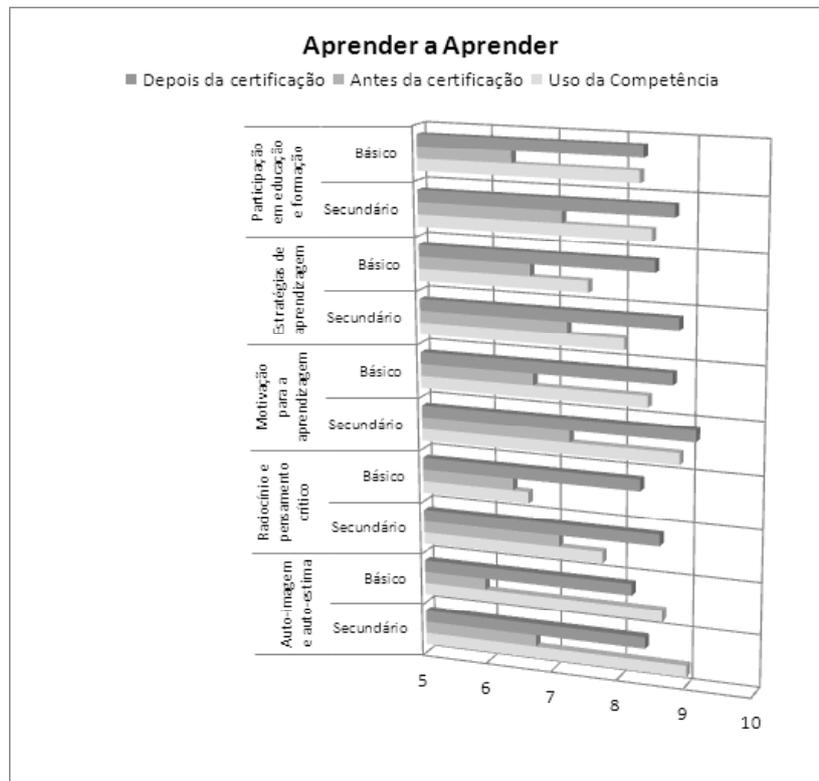
<sup>21</sup> A integração dos alunos da INO no programa e.escola permitiu o acesso alargado às TIC, o qual se reflete neste indicador.



Fonte: Valente *et al.* (2011)



Fonte: Valente *et al.* (2011)

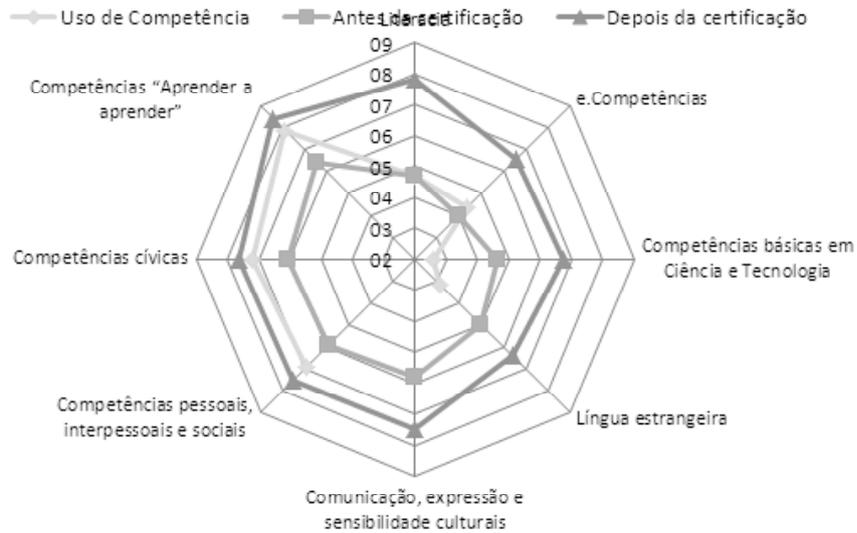


Fonte: Valente *et al.* (2011)

O estudo mostra ainda que as competências não apenas se desenvolveram, como passaram a ser mais utilizadas nos contextos de trabalho, em particular no que respeita à literacia e às TIC. Porém, os adultos estudados revelam alguma amargura por sentirem que nem sempre possuem condições para aplicar

no emprego as novas aptidões e conhecimentos desenvolvidos. Esta verificação levanta uma questão relevante acerca da capacidade do nosso tecido produtivo utilizar as novas capacidades da força de trabalho injetadas no mercado.

### Síntese competências - Avaliação Versus Uso no Básico



### Síntese competências - Avaliação Versus Uso no Secundário



Mais de metade dos “alunos das Novas Oportunidades” prosseguem ou manifestam<sup>22</sup> a intenção de prosseguir estudos depois da primeira passagem pela Iniciativa (Carneiro, 2011), naquele que se mostra ser o primeiro avanço sério para um sistema (com pessoas) de ALV no nosso país.

Além de todos estes efeitos esperados, um estudo de Lucília Salgado (2010) mostra que se produziram impactos muito positivos na relação das crianças cujos pais frequentaram a INO com a escola e com as aprendizagens no domínio da leitura. Isso deveu-se a uma maior capacidade dos adultos acompanharem as crianças, mas também à imagem que lhes transmitiram de valorização do saber, do estudo, da escola. Assim se explica também que muitas escolas tenham feito do envolvimento na educação de adultos um instrumento para concretizar os seus objetivos em matéria de resultados escolares das crianças.

Vale a pena ensaiar a sistematização dos principais fatores que possam ter estado na base deste período verdadeiramente excepcional da educação e formação de adultos em Portugal, de modo a proporcionar um debate sério sobre ele e a elencar as opções para o seu desenvolvimento futuro.

## 2.2. Para compreender os números

Procurando ir além do argumento fácil do facilitismo, procuraremos, então, encontrar os principais fatores por detrás dos resultados que acabam de ser apontados. Eles podem ser agrupados em torno da ambição política que a Iniciativa representou, dos princípios educativos subjacentes à INO, da qualidade e exigência postos na sua implementação, da nova perceção da prioridade a dar às qualificações por parte dos portugueses, da qualidade das parcerias e do empenho dos promotores e dos profissionais.

<sup>22</sup> Há quem tenha desvalorizado a avaliação por se centrar nas perceções dos próprios alunos. São os mesmos que recusaram a realização de um teste não às perceções, mas às aquisições objetivamente verificáveis e internacionalmente comparáveis através do PIACC. Deve-se porém notar que a captação das representações das pessoas envolvidas é um método objetivo de estudos das realidades amplamente utilizado nos estudos sobre qualificações e sobre outras matérias diversas, com amplo e incontestável reconhecimento académico.

### 2.2.1. Uma política com ambição

O envolvimento ativo, frequente e de inequívoco compromisso de vários membros do governo<sup>23</sup>, incluindo o primeiro-ministro e dois ministros, foi, objetivamente, uma novidade no (do?) nosso país. Podem-se discutir as motivações, que o governo atribuiu a objetivos de modernização da economia e de justiça social, permitindo aos que foram penalizados no passado regressar ao recursos escolares que tanto peso têm na estrutura da sociedade portuguesa. Mas é inequívoco que isso trouxe visibilidade e relevo às políticas. O envolvimento não se ficou aliás pelas declarações, resultando em medidas concretas. Considerou-se que, face ao défice de qualificações em Portugal, era prioritário atuar com ambição, sob pena de continuarmos a perder terreno. Por isso se determinou dedicar ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Qualificações os meios financeiros adequados, de modo a permitir-lhe ganhar uma escala equiparada à dimensão dos problemas, o que faz toda a diferença.

A maior escala do lado da oferta, possível com os meios disponibilizados, induziu escala do lado da procura, por agregação de decisões tomadas por pessoas que sentiram o conforto de não se sentirem casos isolados num sistema “de minorias”, mas parte de um movimento coletivo de grandes dimensões e institucionalmente bem ancorado.

Conforme foi possível verificar nos testemunhos de milhares de pessoas (Abrantes, no prelo), e como constatou o estudo de avaliação externa, confirmando de resto o que diariamente diziam as pessoas nas cerimónias públicas de entregas de diplomas ou nas sessões de júri, foi o valor pessoal e social do diploma escolar o que terá pesado mais na decisão de aderir, embora não fosse rara a importância dada ao alargamento de possibilidades de obtenção e manutenção de

<sup>23</sup> Curiosamente, esse envolvimento parece ter irritado alguns dos velhos defensores da educação extra-escolar de adultos à escala do “small is beautiful” (Osório, 2005; Lima, 2006; Canário, 2005). Alguns manifestaram esse mal estar – com laivos de despeito – criticando a “pressa” com que se estava a passar da periferia para o centro do sistema de educação, da pequena escala para o movimento de massas, do nível local para o universal, da educação exclusiva para a cidadania para uma lógica abrangente – que alguns acusam de economicista – que engloba também a empregabilidade e da profissionalidade.

emprego e de promoção na carreira profissional. Compreende-se que assim fosse, dado o peso da escolaridade em diversos domínios da vida, desde o estatuto social à identidade pessoal, da autoestima à prevenção da pobreza, do emprego e vida profissional à saúde, para apenas referir alguns desses domínios. A escola elitista que tínhamos, e que algumas forças pretendem que voltemos a ter, baseia-se na ideologia da meritocracia, a qual, por detrás da uniformidade de tratamento de todos os públicos escolares, esconde as desigualdades de condições com que cada um chega à escola, transformando assim em insucesso escolar as desvantagens sociais e boicotando a promoção pelo mérito que a escola é suposto promover. Foi ela que deixou de fora a maior parte das pessoas das gerações adultas, que encontraram na INO a oportunidade de se reencontrarem com o seu potencial e de valorizarem a sua vida e o seu potencial.

Por outro lado, as empresas e outros empregadores viram na INO a oportunidade de promover as qualificações e a produtividade dos seus colaboradores, para cumprirem requisitos necessários ao acesso a determinados mercados e ainda para melhorarem a sua imagem, o que explica uma adesão sem precedentes a uma política de educação por parte dos agentes económicos.

Para além da prioridade concedida à INO e da correspondente afetação de meios, o desenho da política foi igualmente determinante. Ele permitiu combinar todos os aspetos mais relevantes das várias dicotomias entre cujos polos a educação de adultos foi oscilando, formando um quadro coerente que beneficiou de todas as experiências anteriores. Salienta-se, a este respeito, um conjunto de atributos relevantes:

– A equivalência entre todas as modalidades de educação, no quadro de um sistema compreensivo, composto por medidas diversificadas e flexíveis. Desde as mais inovadoras e ligadas à aprendizagem profissional, até às mais tradicionais, todas as modalidades de educação e formação possuem perfis curriculares e programas que organizam os processos de aprendizagem em torno de referenciais de competências comuns ou homólogas. Essa equivalência e a coerência interna do sistema tornaram-se visíveis com a aprovação

do Quadro Nacional de Qualificações, devidamente alinhado com o Quadro Europeu de Qualificações;

– A comodidade e a acessibilidade dos serviços de educação e formação, políticas de proximidade aos cidadãos. A proximidade física é, de resto, uma condição incontornável quando se trata dos adultos. Por isso se construiu a rede de malha fina de CNO e de promotores de cursos EFA ou de FMC. A comodidade e a acessibilidade são condição de aplicabilidade de métodos pedagógicos adequados à educação e formação de adultos.

– A implementação de metodologias de aprendizagem que valorizam os conhecimentos previamente adquiridos em contextos informais, não formais e também formais. Sem o reconhecimento das competências adquiridas nos diversos contextos não se podem construir estratégias de ALV, estimular as atitudes aprendentes e promover a criação de ambientes favoráveis à aprendizagem nos mais diversos domínios institucionais. Tais metodologias partem do sujeito aprendente para terminarem no enriquecimento dos seus saberes, na elevação do seu estatuto, no desenvolvimento das suas capacidades pessoais, relacionais e profissionais. Utilizam-se hoje procedimentos e processos pedagógicos adequados a cada segmento do público escolar, considerando que os adultos não aprendem da mesma maneira que as crianças e o regresso dos adultos à escola não pode ser o regresso à idade infantil. A escola a que se regressa também já não é a mesma de que foram excluídos, dado que foi adquirindo saberes adequados à qualificação dos adultos, colocando-se no mesmo plano das entidades com maior tradição no campo. Ao mesmo tempo, essas entidades, em vez de uma cultura de oposição à escola, tornaram-se próximas dela, beneficiando com o reconhecimento que essa aproximação proporciona.

– A rutura com a visão relativista da cultura e dos saberes para assegurar o valor universal das competências-chave e a sua certificação escolar e/ou profissional. Apenas competências de valor universal são capazes de provocar a adesão das pessoas, conhecedoras de que são essas que mais contam para o seu futuro, o das suas famílias e o das suas comunidades;

– A valorização de saberes abstratos mas também de saberes práticos, bem como o estabelecimento de trocas entre ambos, quer por via da operacionalização dos conhecimentos científicos e disciplinares, quer por via da elaboração conceptual e da construção de conhecimento teórico generalizável a partir da experiência que se adquire no trabalho e na vida;

– A flexibilidade das respostas, permitindo a construção de percursos adequados a cada pessoa. Os modos de organização e administração facilitavam a aderência dos serviços ao perfil de cada pessoa, colocando maior ênfase no reconhecimento e validação de competências já possuídas ou, pelo contrário, na construção de percursos modulares de aprendizagem mais estruturada, em função do “stock” de competências já possuídas por cada um. As diversas modalidades de qualificação capitalizavam para o resultado final. A certificação parcial de competências em RVCC e a conclusão dos percursos através dos módulos adquiridos numa modalidade estruturada, ou vice-versa, tornou-se uma prática possível, que apenas não foi mais utilizada porque requer procedimentos complexos e exige amadurecimento do sistema e experiência dos profissionais, de modo a preservar o rigor necessário<sup>24</sup>;

– A procura de rigor, traduzida, entre outros aspetos, na avaliação externa e no acompanhamento próximo dos agentes por parte dos organismos intermédios da tutela (desde logo, a ANQ), que não se limitaram a verificar o cumprimento dos procedimentos administrativos, mas também a conformidade dos processos pedagógicos com critérios de qualidade estabelecidos. O rigor foi, por outro lado, um meio de acompanhamento pessoal de cada aluno, o que ao mesmo tempo permitiu fornecer apoio no processo de aprendizagem e verificar a autenticidade dos produtos que, no final, conduziram a provas e júris de certificação.

### 2.2.2. Prioridade à qualidade para assegurar a larga escala

Todas as medidas que compunham a INO tinham sido já experimentadas em Portugal e no estrangeiro, com amplo reconhecimento

quer da validade, quer da oportunidade e utilidade. Mas foram sempre implementadas em pequena escala e em ambientes institucionais mais ou menos protegidos e formatados com o objetivo exclusivo de as promover.

Podem as mesmas medidas ser utilizadas em larga escala e em contextos abertos como o sistema escolar e de formação profissional, sem perdas de qualidade? Este teste estava por fazer.

Quando falamos de qualidade falamos de um conjunto de atributos, de que destacamos (i) a universalidade das condições de acesso em condições de equidade, (ii) os resultados em termos de conhecimentos adquiridos, de competências desenvolvidas e de qualificações certificadas e (iii) a capacidade de refletir e melhorar as práticas a todos os níveis e com envolvimento de todos os interessados.

Estes critérios de qualidade revelaram-se determinantes para a expansão do sistema, em dois aspetos. Primeiro, por razões de credibilidade. Trata-se da reputação que fez do justo rigor e da exigência condições básicas de sucesso destas novas modalidades de qualificação.

As pessoas estão familiarizadas com a “escola tradicional” e quase todas a valorizam, mesmo que sintam algum ressentimento por terem sido rejeitadas. Por isso, muitas vezes, confundem qualidade com algumas práticas pedagógicas ultrapassadas, estranham as novas metodologias de ensino/aprendizagem por falta de familiaridade e questionam a validade de vias alternativas para chegar aos mesmos resultados. A estranheza face às medidas inovadoras de educação e formação é alimentada pela propaganda das elites beneficiadas pela escassez e raridade dos diplomas escolares, que não perceberem que a democratização do acesso às qualificações não é um jogo de soma nula, em que se outros ganham, elas perdem. Pelo contrário, é um jogo em que ganhando o país e a economia, todos ganham. A propaganda inibiu, de facto, a adesão e apenas a confiança dada pela participação num

<sup>24</sup>As pessoas também não estavam preparadas para o cruzamento de ações, pelo que procuravam um percurso uniforme, mesmo quando não era o mais adequado, resistindo à circulação entre ações dentro do sistema.

sistema de massas e a valorização da experiência transmitida pelos alunos permitiu vencer os obstáculos criados.

A segunda razão é que a esmagadora maioria das pessoas, segundo os inquéritos realizados no âmbito da avaliação externa da INO (Carneiro, 2011), toleram mal experiências que considerem menos exigentes, nas quais não lhes seja exigido esforço. É por isso que os principais promotores da adesão à INO, sem desprimor para as campanhas de mobilização e as diversas iniciativas dos promotores, foram as pessoas que por lá passaram. A sua opinião foi a que mais contou e, se essa opinião dependeu da avaliação que fizeram dos benefícios obtidos, de diverso tipo, desde a realização pessoal até à capacidade de ajudar os filhos e os netos na escola (Salgado, 2010), passando pela vida familiar e profissional, e também do modo como encararam as dificuldades que tiveram de ultrapassar e do sentimento de capacidade que experimentaram.

A qualidade do sistema revelou-se portanto decisiva na resposta a uma incógnita inicial: iriam os portugueses alimentar a procura? Afinal, era comum atribuir-se-lhes uma espécie de “maldição” quase genética que os tornaria refratários em relação ao conhecimento e à aprendizagem. A resposta que deram não deixou margem para grandes dúvidas. Aderiram em massa. A quantidade é uma dimensão da qualidade, quando falamos de políticas públicas. Neste caso a qualidade é, retroativamente, condição da quantidade.

### 2.2.3. Uma nova perceção da prioridade das qualificações

Existe hoje uma perceção aguda da importância das qualificações, pelas razões já descritas. Já antes ela existia e expressava-se no esforço feito por famílias de recursos escassos para apoiar os estudos dos filhos. Elas investiam nas gerações jovens, mas não tanto nos próprios adultos. O mercado de emprego teve um papel relevante neste aspeto.

Os empregos que admitiam qualificações abaixo do nível secundário estão a desaparecer a grande velocidade. Assim, as pessoas aperceberam-se de que os seus empregos, mesmo os que se baseavam em contratos sem

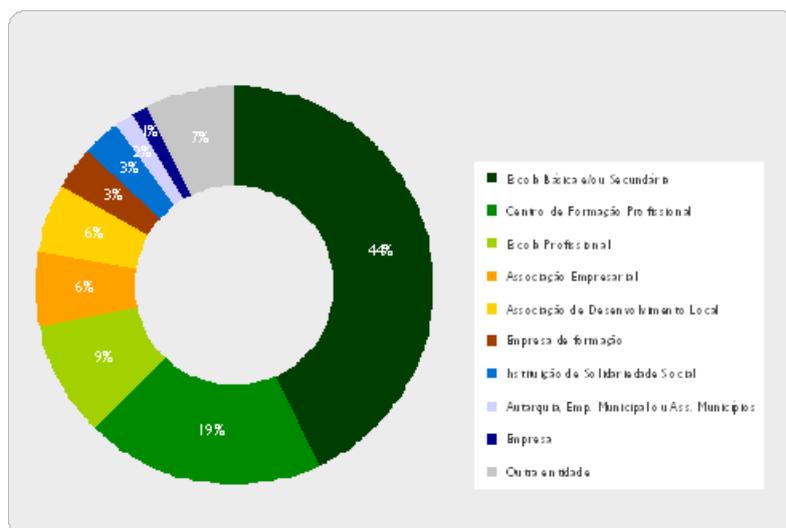
termo, podiam ficar em risco numa economia em profunda transformação. E aperceberam-se de que o primeiro fator de segurança no mercado de trabalho que está ao seu alcance – existem outros fatores que os indivíduos isoladamente não controlam, nomeadamente ligados às políticas macroeconómicas e de apoio ao crescimento – são as qualificações. Sabiam e sabem também que não bastavam já as aptidões técnicas ligadas a uma profissão. Como se disse, requerem-se hoje competências transversais, saberes gerais, atitudes pessoais e relacionais inovadoras. Por isso estavam, de forma massiva, a “regressar à escola”. Uma escola diferente da que conheceram, na qual se encontram, em geral, satisfeitos e de onde saem mais realizados e preparados.

Por isso não era raro ver as escolas tão povoadas à noite como de dia. A escola que percebeu que os adultos, com as suas responsabilidades familiares, profissionais e comunitárias são obrigados a um enorme esforço para regressar à aprendizagem formal, a qual se lhes apresenta como um enorme desafio, e muitos são os casos em que procurou ligar-se a esse esforço.

### 2.2.4. Parcerias

A INO começou por ser uma iniciativa governamental, mas rapidamente os seus promotores e parceiros se apropriaram dela. Às associações e outras entidades da sociedade civil organizada ou da formação profissional que predominaram entre 2000 e 2005 sucedeu-se, com a INO, uma grande diversificação de entidades promotoras. Os CNO, os EFA e as FMC foram promovidos por uma malha fina de escolas públicas (que promoveram quase metade da rede de CNO e o essencial dos EFA escolares) e privadas, escolas profissionais, centros de formação do IEFP ou participados, associações, cooperativas, empresas de formação, grandes empresas de diversos setores de atividade, parceiros sociais, IPSS e autarquias. Esta diversidade constituiu uma riqueza, dado que permitiu introduzir diferentes culturas no sistema, no quadro da interpretação e cumprimento, em geral, das regras e referenciais comuns.

**Figura 1: Entidades Promotoras de Centros Novas Oportunidades, julho 2011**



As escolas públicas tiveram um papel determinante, num jogo em que ganharam novas funções e novos públicos. Algumas estavam a sofrer as consequências da redução da dimensão das gerações jovens, parecendo que os professores sobravam. Na verdade não existiam professores a mais, mas sim alunos a menos: os jovens que abandonavam precocemente e os adultos que se mantinham fora. Beneficiaram assim em termos materiais, de eficiência e de demonstração do seu valor social. Em contrapartida emprestavam ao sistema a imagem de credibilidade das instituições de ensino.

Mas correr-se-ia o risco de “escolarização” excessiva sem a participação de uma grande diversidade de agentes, que abriram o sistema e ao mesmo tempo o credibilizaram com o valor socialmente reconhecido que lhe prestaram empresas, autarquias, associações de desenvolvimento ou parceiros sociais. A diversidade foi por isso decisiva na INO. Destacamos aqui, pela novidade que representa o papel desempenhado pelas empresas e pelos municípios.

O discurso comum até há alguns anos atrás no mundo empresarial (ou na parte dele que tem capacidade para se fazer ouvir) era o de que o sistema de educação em nada ajudava a resolver as necessidades das empresas. Mas durante o período 2007-2011 praticamente todas as grandes empresas que operam

em Portugal e uma rede de mais de 8.500 pequenos e médios empregadores, eventualmente o sector mais inovador do tecido económico, estiveram formalmente envolvidos através de protocolos com a ANQ, escolas, centros de formação e outros promotores, em particular no encaminhamento dos seus trabalhadores para os CNO ou para cursos de EFA. Criou-se, além disso, uma rede de grandes proporções de PME que, mesmo sem contratos ou protocolos formalmente firmados, colaboraram num grande processo de abertura à qualificação escolar e profissional.

Por seu turno, as autarquias desempenharam um papel-chave em todo o processo. A esmagadora maioria delas, de norte a sul e de leste a oeste do país, de todas as cores políticas, foram colaboradoras ativas dos CNO e das escolas e outros operadores, auxiliando-os com a cedência de espaços, mobilizando os cidadãos do seu território<sup>25</sup>, mediando a relação com outras entidades como as associações e as empresas, ou até assumindo o comando de redes locais para a qualificação que reúnem em projetos coerentes todos os atores envolvidos quer na produção, quer na utilização do capital humano necessário ao desenvolvimento dos seus territórios.

<sup>25</sup> Ainda está na retina de muitos a imagem dos Presidentes de Junta nas cerimónias de entrega de diplomas, com presença de vereadores e Presidentes de Câmara, encabeçando o grupo dos seus fregueses.

### 2.2.5. Profissionais empenhados e inovadores

Uma parte importante dos recursos humanos a trabalhar nos CNO, principalmente como coordenadores e como formadores, foram professores. No início não era invulgar que os professores envolvidos nos cursos profissionais, nos CNO e noutras modalidades de educação de adultos promovidos por escolas fossem olhados de soslaio e alvo de dichotes. Não foi isso que os impediu de prosseguir com empenho o seu trabalho, voltando muitas vezes a sentir-se verdadeiros agentes de educação, recuperando o sentido da missão docente, conforme testemunhos vários. Não se limitaram a “transmitir saber” para quem o aproveitasse. Com sentido ético e profissional responsabilizaram-se pela aprendizagem de cada aluno e sentiram o esforço recompensado pelo respetivo sucesso. Com a sua atitude apontaram também o caminho para a eficiência na gestão escolar: face à redução da dimensão das gerações, dispensar professores em nome de um rácio professor/alunos desequilibrado segundo os padrões internacionais não é opção correta se o objetivo for qualificar as populações. A eficiência e rácios mais equilibrados ganham-se aumentando o número de alunos, quer resgatando os jovens ao abandono escolar precoce, quer abrindo as portas das escolas aos adultos, cumprindo com isso um objetivo estratégico de qualificação da população.

Outra grande parte dos coordenadores, dos técnicos de acolhimento e orientação, dos técnicos de RVCC e dos formadores eram jovens profissionais. Poucos tinham experiência ou conheciam quem a tivesse e os pudesse orientar. Receberam formação específica, mas a maior parte do que sabem aprenderam-no em exercício<sup>26</sup>. Tal como as pessoas com quem trabalham. Desenvolveram uma cultura profissional que combina a competência técnica com um forte envolvimento emocional com as pessoas às quais se ligam no seu trabalho. Só assim conseguiram motivá-las para

<sup>26</sup>Nesse aspeto, embora mais apoiados pelas iniciativas da ANQ, seguiram uma tradição antiga na educação de adultos, incluindo entre os professores muitas vezes “empurrados” para o ensino recorrente, que se desenvolveram profissionalmente a partir do que aprenderam com a prática e a pesquisa realizada por sua conta.

processos em que se experienciam dificuldades sérias. Apoiaram-nas, foram exigentes mas disponíveis, com uma mão obrigaram e com a outra ampararam. Deveria ser assim toda a atividade educativa. Por isso é possível defender que essa nova profissão que se criou em Portugal é exemplar para todos os profissionais de educação e formação. Seguro é que, sem a atitude que tiveram, os portugueses que passaram pela INO não seriam as centenas de milhares que foram nem teriam desenvolvido as suas competências como desenvolveram.

Quer pela sua própria atitude profissional, quer pela matéria de que tratam – promover a educação profissional e valorizar aprendizagens de pessoas que trabalham – estes profissionais deram um outro contributo ao sistema: reforçaram a ética do trabalho, do brio, da valorização e satisfação pelo que se faz bem feito, desideratos de importância maior para o sucesso do sistema de educação e formação no seu conjunto.

### 2.3. Uma mudança de paradigma

As orientações programáticas e conceptuais que marcaram a Iniciativa Novas Oportunidades, a prioridade política que lhe foi atribuída e a relevância social que adquiriu configuram a emergência de um novo paradigma na educação e formação de adultos em Portugal.

Desde 1985 a UNESCO, a OCDE (2009) e o Conselho Europeu (em várias ocasiões) vinham chamando insistentemente a atenção para a necessidade de operar uma mudança nas práticas educativas, como condição da criação de um sistema de ALV. Essa mudança propõe uma rutura com um velho preconceito escolástico que hierarquiza os saberes, subalternizando os de natureza operativa a favor dos abstratos, supostamente os únicos válidos e certificáveis. Ora, a nova abordagem, no que respeita às metodologias e processos pedagógicos, segue de perto a tradição de educação de adultos que foi “extra-escolar” e “popular”, acrescentando-lhe uma orientação marcadamente universalista, a certificação escolar como referência e a diversidade de atores, coordenados por um organismo central da administração mas autónomos na gestão, como modelo institucional.

Assim, quanto aos conteúdos centrais, a par do saber teórico (cujo valor é inquestionável), deve-se igualmente cuidar do saber fazer, do saber estar e do saber ser. Isto é, são importantes os conhecimentos teóricos, mas também o que se faz com eles, a maneira como influenciam a interação social, a vida nas instituições e a capacidade que as pessoas adquirem de aprender, de se conhecer a si próprias e ao mundo (mais próximo e mais distante) e de determinar os seus destinos.

Propõe-se que em vez de um ensino focalizado nos conteúdos disciplinares se deve privilegiar um ensino orientado para o desenvolvimento de competências, isto é, de saberes, atitudes e aptidões adquiridos nos sistemas formais de educação e formação, mas também nos mais diversos contextos de aprendizagem não formal e informal que a vida proporciona. Esta orientação está claramente expressa pelo Conselho Europeu quando se pronunciou sobre o “...European Qualifications Framework for Lifelong Learning which encourages a shift from the traditional emphasis on learning inputs – such as the length of a learning experience, or type of institution – and towards an approach based on “learning outcomes”, i.e., what a learner knows, understands and is able to do” (Council of the European Union, 2010: 3). De resto, o conceito de “resultados de aprendizagem” e de certificação das competências, independentemente do modo como foram adquiridas, está hoje no coração da agenda europeia para o crescimento, a competitividade e a coesão social e territorial, como prova o processo de construção de Quadros Nacionais de Qualificações referenciados ao Quadro Europeu de Qualificações.

No plano pedagógico, o centro desloca-se dos programas e quem os ministra (ambos indispensáveis), para os sujeitos aprendentes. Afirma-se que não há apenas uma maneira de aprender, a “transmissão” unilateral de conhecimentos por parte de um sujeito ativo – o mestre, o professor, o formador – de quem os alunos e os formandos tiram ou não aproveitamento. Os exames finais e a avaliação sumativa<sup>27</sup> não são a forma única de avaliar os conhecimentos. A pessoa que aprende é o centro

do processo e as formas como demonstra as competências que possui são variáveis.

Estes princípios estão hoje presentes em organizações muito diferentes que reconhecem a importância da aprendizagem. Refira-se o exemplo dos exércitos. As forças armadas dos países mais desenvolvidos, adotam hoje um modelo de formação que designam como “Abordagem Sistémica da Formação”, a qual toma por base a tarefa a desempenhar para a descrição dos cargos e funções, a partir dos quais se preparam os militares não para “saber fazer como prescrito” (modelo típico do velho paradigma), mas para um “saber agir consciente”, típico do “*multi-skilled soldier*”, um soldado adaptável e capaz da autoaprendizagem. Soldados versáteis, mentalmente flexíveis, como os que os exércitos agora exigem, são soldados treinados para resolver problemas, e não apenas para incorporar ordens e responder de acordo com elas. A formação destes novos militares reconhece que os contextos pré-determinados em que se atuava, e para os quais se podiam prever as respostas, já não são a realidade dominante, pelo que é necessário desenvolver os saberes e aptidões para realizar novas tarefas em diferentes situações (Nielsen e Arman, 2002).

Este novo paradigma constitui o pilar ideológico das modalidades mais inovadoras do sistema. O principal instrumento da sua implementação foi o princípio da “dupla certificação”. A formação profissional, que se fazia com fundos europeus a maior parte das vezes sem qualquer impacte estrutural, apenas para ocupar desempregados ou financiar empresas, passou a estar toda orientada no sentido de conduzir a certificações formais, reconhecíveis em termos escolares e profissionais. O ensino recorrente desvalorizava os saberes e a certificação profissional. A dupla certificação está subjacente aos cursos EFA escolares e/ou profissionais, às FMC aos RVCC. Sem a valorização das competências adquiridas em diversos contextos, como se disse atrás, não é viável qualquer sistema de ALV, pois o sentido de continuidade implica o reconhecimento, validação e certificação dos saberes previamente adquiridos.

A diversificação das modalidades de educação e formação coloca pressão na questão dos procedimentos de verificação das

<sup>27</sup> Há porém quem conteste esta visão progressista das organizações internacionais. Veja-se, por exemplo, Crato (2010).

competências efetivamente possuídas. Como se disse, nada justifica que se considere como a única forma legítima de verificar conhecimentos a realização de exames e testes, para os quais muitas vezes se estudam matérias cujos conteúdos rapidamente se esquecem (quem só decora pode, no máximo, recordar durante algum tempo, ao passo que quem lê, discute e pratica, aprende). Não será sequer a mais exigente.

O acompanhamento próximo entre o professor, mestre, formador, profissional de RVCC ou tutor e o sujeito aprendiz no decurso do processo de aprendizagem; a realização e defesa perante júris qualificados e independentes de trabalhos práticos acompanhados da reflexão teórica correspondente; a elaboração conceptual, em etapas sucessivas de transformação de saberes práticos e implícitos em abstrações conceptuais e em conhecimentos teóricos e saberes operativos mais avançados, num ciclo que leva da prática à teoria e de novo à prática; a utilização de narrativas das experiências da vida vertidas em portfólios<sup>28</sup> reflexivos de aprendizagem, eis alguns dos métodos de avaliação utilizados de forma mais coerente e rigorosa na educação de adultos (Josso, 2002; Fiagari, Rodrigues, Alves e Valois, 2006; CEDEFOP, 2009; Aníbal, 2011).

No plano operativo a questão do apoio ao trabalho no terreno de modo a assegurar rigor e qualidade tornou-se crítica, pelo que se produziram instrumentos de referência e de orientação que se revelaram determinantes como auxiliares do trabalho daqueles que deveriam pôr em prática metodologias que, apesar de não serem novas, eram pouco conhecidas.

Salienta-se a este respeito documentos e ferramentas como:

– Os Referenciais de Competências Chave de Nível Básico e os muito exigentes

Referenciais de Competências Chave de Nível Secundário, utilizados em todas as modalidades de educação-formação de adultos;

– A Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades, com indicações precisas sobre procedimentos e metas a atingir, quer no plano quantitativo, quer qualitativo;

– Os guias e documentos orientadores sobre matérias específicas como o “Guia de Operacionalização de Cursos de Educação e Formação de Adultos”, a “Metodologia de Acolhimento, Diagnóstico e Encaminhamento de Adultos nos Centros Novas Oportunidades”, “A Operacionalização de Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências Profissionais – Guia de Apoio”, “A sessão de Júri de Certificação: Momentos, Actores, Instrumentos – Roteiro Metodológico” e os “Instrumentos de Apoio à Construção de um Projeto Vocacional nos Centros Novas Oportunidades”;

– O site “mundo das profissões” e o Guia das Profissões (em papel e em formato digital), que ajuda a orientar as pessoas – jovens e adultos – para ofertas educativas com acesso a cada uma das profissões cujo conteúdo e requisitos são aí apresentados;

– O Catálogo Nacional de Qualificações, do qual constam mais de 250 perfis profissionais e de qualificação de nível não superior, percorrendo todos os sectores de atividade. O Catálogo é o instrumento central de organização e gestão da oferta de qualificação, orientando o financiamento para medidas de educação e formação reconhecidas, transparentes, acessíveis e comparáveis no plano nacional e internacional. De modo a que o Catálogo acompanhe as mudanças que se operam quer no mundo do trabalho, quer no mundo da qualificação, ele está aberto à incorporação de novos perfis profissionais e à modificação dos existentes, para tanto bastando a apresentação de propostas por operadores do Sistema Nacional de Qualificações, por empresas, por profissionais ou por outros agentes, as quais são analisadas e aprovadas por um dos 16 Conselhos Sectoriais previstos na legislação. Estes integram as entidades reguladoras dos sectores de atividade económica, os Parceiros Sociais, entidades formadoras e de educação, empresas e peritos, sendo a composição ajustável em função da matéria a tratar;

<sup>28</sup> Sobre a utilização do portfólios em Educação e Formação de Adultos, é preciso salientar que exames, testes escritos, fichas, questões orais – como as utilizadas na escola, mas também no sistema de RVCC, nos cursos EFA ou nas FMC – em nada ajudam a avaliar o saber fazer. Nem permitem avaliar a aprendizagem e a sua evolução. Principalmente, não acrescentam saber ao que já se sabe. Ora, a reflexão crítica e orientada, a confrontação com referenciais no processo de elaboração de um “portfólio” pessoal de competências, permite a construção de novos saberes. A aprendizagem dos adultos, como se disse, implica que os saberes tenham significado, aplicabilidade, transferibilidade para a vida e o trabalho.

– O Quadro Nacional de Qualificações, alinhado com o Quadro Europeu de Qualificações, que consagra o princípio da orientação para competências, definindo 8 níveis de qualificação em cada um dos critérios “conhecimentos, atitudes, aptidões”.

No plano dos instrumentos de regulação do Sistema Nacional de Qualificações vale a pena salientar ainda o SIGO, um sistema de informação que não apenas permite registar toda a informação sobre as modalidades de educação e formação constantes do Catálogo Nacional de Qualificações, constituindo um instrumento de produção de estatísticas finas destinadas ao acompanhamento e gestão de políticas a nível nacional e regional, mas também permite registar e acompanhar as certificações e a emissão de diplomas e ainda ajudar os operadores locais a gerir as suas atividades e a situá-las face às dinâmicas mais globais e às metas com que se comprometem, no quadro de mecanismos de autoavaliação e autorregulação.

### 3. Caminhos para um futuro possível

Paul Bélanger, ex-presidente do Conselho Internacional de Educação de Adultos (ICAE), afirmou recentemente, no último Congresso da organização a que presidiu, que a educação de adultos enfrentava três grandes desafios: (i) o acesso universal a oportunidades de desenvolvimento ao longo da vida; (ii) o financiamento, de modo a evitar desigualdades provocadas pela lógica do mercado ou que este force as escolhas das pessoas; (iii) a necessidade de tornar mais visíveis as mais valias da educação de adultos, vistas como um investimento, não uma despesa.

Outra referência para o futuro é-nos fornecida pelo Conselho Europeu (2011), ao mencionar a importância da educação e da ALV para a Estratégia 2020. A educação, diz o Conselho, faz parte do caminho para sair da crise e a educação de adultos tem um papel saliente para o futuro da Europa e para ajudar as pessoas a lidar com a crise. Esta é a ideia que os alunos da INO expressam<sup>29</sup>, ao dizer que se sentem mais confiantes, com mais auto-estima,

<sup>29</sup>Os críticos aviltam os sentimentos das pessoas, ao desprezarem o que elas valorizam, com razão, nos seus percursos de aprendizagem.

melhor preparados para enfrentar novos desafios.

Por seu turno, o CEDEFEP, ao fim de dois anos de troca de experiências intensas entre mais de 20 países, salienta a importância da educação de adultos e da ALV e elenca alguns critérios a que obedecem os sistemas mais eficazes, nomeadamente a diversidade dos agentes, a localização da educação de adultos dentro dos sistemas de educação e não à margem, a criação de estruturas flexíveis e capazes de acompanhar os indivíduos e auditar os processos, expandir metodologias inovadoras (incluindo a utilização dos portfolios como instrumentos de aprendizagem e avaliação), promover o aconselhamento, a orientação e a valorização da experiência das pessoas e do que elas aprenderam (a conhecer e a fazer) ao longo da sua vida.

As ideias que aqui defendemos, baseadas na experiência, estudo e análise pessoal, encontram-se alinhadas com estas visões do papel futuro da educação e formação de adultos.

#### 3.1. Convergência com países desenvolvidos

As metas fixadas a nível europeu no âmbito da estratégia 2020, bem como os problemas estruturais que o país continua a apresentar, colocam a Portugal um conjunto vasto de desafios. Os resultados alcançados entre 2006 e o primeiro semestre de 2011 revelavam que a viragem é possível, ao mesmo tempo que abriu novos domínios pelos quais o sistema se poderá desenvolver.

O primeiro tem a ver com a construção de uma política europeia para a educação e a formação. A Europa tem políticas fortes dirigidas ao mercado, à moeda e ao Produto Interno Bruto, que impõe de forma dura. Mas a política para o Produto Interno Inteligente compõe-se apenas de medidas de regulação “soft”. Ainda assim é importante a aprovação e adoção pelos estados-membros do Quadro Europeu de Qualificações, facilitando a transição para o paradigma das competências e trazendo transparência aos diversos sistemas nacionais. Esses processos favorecem a “europeização” e o impulso reformista que se lhe associa aproximou-nos das médias dos países da OCDE em matéria de resultados educativos.

Mas seria possível ir mais longe na criação de uma União Europeia da Qualificação, nomeadamente através da definição de compromissos mais fortes a nível do esforço orçamental com a qualificação ou a definição de padrões europeus mínimos para os serviços de educação e formação de adultos. Um sistema de vigilância comum que evitasse retrocessos em matérias sujeitas a orientações e objetivos europeus deveria ser criado, de forma a evitar oscilações das políticas nacionais que prejudiquem os objetivos comuns.

### 3.2. Prosseguir o esforço de superação do défice de qualificações

A INO teve, como vimos, resultados de valor inofismável. Mas o défice de qualificações permanece demasiado grande. De facto, apesar dos progressos recentes, mais de 2 milhões de ativos continuam abaixo do ensino secundário e 3 milhões estão abaixo do básico. Os analfabetos eram, em 2010, 2,13 % da população entre os 15 e os 64 anos e 5,2 % no total da população. No escalão dos 15 aos 24 anos ainda se encontram 1.600 analfabetos. A taxa de pessoas que não concluíram qualquer grau de ensino era de 10 % (depois de ter sido 18 % em 2001 e 26 % em 1991). Permanecem, segundo os censos de 2011, cerca de 500 mil analfabetos. Na população entre os 15 e os 24 anos, 57,8 % das pessoas possuíam no máximo o 9.º ano. Se considerarmos todos os escalões etários dos 15 aos 64 anos, encontramos no mesmo ano de 2010 cerca de 21,7 % das pessoas com apenas 4 anos de escolaridade, 18,3 % com 6 anos e 22,1 % com o 9.º ano de escolaridade. 64,3 % da população ainda não possui o ensino secundário.

Por outro lado, o número de portugueses com ensino superior duplicou entre 2001 e 2011, o que, sendo um resultado muito bom, nos deixa todavia muito distantes da média europeia. Essa é uma boa notícia que porém tem o seu reverso: acentuaram-se as clivagens qualificacionais, já que a taxa de crescimento da população com o ensino superior foi maior do que a diminuição da taxa de analfabetismo.

A primeira consequência destas evidências é a de que deveria ser prioritária a consolidação do sistema. Tendo em conta a elevada procura por parte dos adultos, o sistema terá de

continuar a oferecer a resposta de “formação inicial” que foi a sua tarefa predominante.

Mas simultaneamente muitos dos que já concluíram uma qualificação pretendem prosseguir ações de aprendizagem. Mais de 56 % dos adultos que concluíram um nível de certificação manifestam o desejo de prosseguir estudos (Carneiro, 2011). A esses há que oferecer respostas na lógica da ALV e do apoio à transição entre níveis de qualificação.

Há, no lado oposto, segmentos da população que têm tido uma menor adesão. Estão entre eles os empresários e patrões, uma das categorias mais carecidas de qualificação, sem a qual, aliás, muitos obstáculos se colocarão a todo o sistema. Para eles foi lançado o programa de formação de empresários, que se encontrava com algumas centenas de inscritos em meados de 2011. Seria necessário dar-lhe escala e eventualmente rever o modelo organizativo (nomeadamente quanto ao monopólio dos parceiros sociais) para o colocar ao nível das necessidades existentes.

Outro segmento é constituído pelos jovens adultos que abandonaram precocemente a escola com frequência do secundário e às vezes perto de o terminar, e que entretanto obtiveram emprego e constituíram família, o que para eles passou a ser prioritário em relação à qualificação. Por isso, e ainda porque alguns tinham da INO a ideia de que se destinava a pessoas mais velhas (Carneiro, 2011), a sua adesão ficou abaixo do esperado. O caminho mais adequado para estes jovens seria a promoção de campanhas de mobilização e o desenvolvimento de modalidades flexíveis de conclusão do secundário.

Também os trabalhadores do setor primário estiveram sub-representados. As respostas que melhor funcionaram para eles foram as que se encontravam mais ligadas diretamente à atividade profissional. Talvez a maior incidência da iliteracia nesse setor seja uma explicação. De facto, entre os segmentos menos abrangidos pela INO, encontram-se os analfabetos ou as pessoas com competências muito baixas. Muitos chegaram ao sistema mas não puderam usufruir dos serviços, dada a incapacidade para ler e escrever. Para eles foi lançado o Programa de Formação em Competências Básicas de literacia, que lhes permitiria a aquisição das ferramentas necessárias para a

certificação de competências e o envolvimento em ações de educação e formação de adultos.

O sistema carecia ainda de melhorar o seu desempenho e eficiência, nomeadamente assegurando a formação contínua dos profissionais, tarefa tanto mais urgente quanto mais são inovadoras as práticas que desenvolvem, cuja “qualidade total” é determinante.

Uma peça-chave para o desenvolvimento de todo o sistema nacional de qualificações, em todos os segmentos incluindo os escolares, são os serviços de orientação ao longo da vida, cuja criação é indispensável para ajudar os jovens e adultos a fazer as suas escolhas, ajustadas à singularidade dos seus casos, e a obter a informação necessária para as decisões que têm de tomar nos diversos momentos de transição entre ciclos de estudos, entre modalidades de educação, entre a escola e a vida ativa, entre empregos e entre desemprego e emprego. Os CNO, que desenvolveram competências no domínio do acolhimento e orientação e que estavam presentes em todo o território, reuniam condições de se constituírem como prestadores desse serviço a todos os outros operadores, incluindo escolas regulares, centros de emprego e de formação, empresas e outras entidades, conforme proposta deixada pela ANQ nas mãos do governo em 2010<sup>30</sup>.

Como vimos atrás, o critério-chave para manter a procura de qualificações e o envolvimento da população, incluindo os segmentos que se têm revelado mais refratários, é assegurar a qualidade dos processos. Não vale porém a pena encarar a qualidade de forma dogmática e abstrata, ou como se fosse o produto de truques de magia ou ação voluntarista. A qualidade constrói-se, entre outras coisas, com a qualificação dos recursos, a regulação e a vinculação institucional. O primeiro critério passa pela formação contínua dos profissionais e pela melhoria das condições em que trabalham. A regulação significa mais acompanhamento, mais avaliação, maior capacidade de ouvir os beneficiários e mais autoavaliação. Por vinculação institucional queremos dizer que a qualidade

<sup>30</sup> O projeto de portaria apresentado pelo governo em finais de janeiro de 2013, propõe a extinção dos CNO e a criação de Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional. A função mais saliente destes novos Centros é precisamente a orientação profissional de jovens. Mas o projeto é incongruente, porque não define os meios necessários ao cumprimento dessa tarefa, como veremos à frente.

depende dos promotores, da sua experiência e reconhecimento. Promotores prestigiados e capazes poderão cuidar da educação e formação de adultos, enquadrá-la e proporcionar-lhe o mesmo rigor com que lidam com as outras atividades que desenvolvem. A educação e formação de adultos ganha em não se acantonar em instituições especializadas – as quais fazem parte integrante do sistema, onde têm um lugar necessário – e em ser promovida por entidades prestigiadas como as escolas, os centros de formação, as empresas e as autarquias.

### 3.3. Melhorar o planeamento e o ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações

Uma necessidade atravessa todos os desafios criados com o caminho percorrido tanto no domínio da qualificação de adultos como no de jovens. Trata-se de aumentar a oferta de modalidades de pendor profissionalizante (como, no caso dos adultos, os processos de reconhecimento de competências profissionais e os EFA profissionais ou de dupla certificação), de flexibilizar ainda mais o sistema (por exemplo, através das certificações parciais, do encaminhamento e da articulação entre promotores) e de melhorar o planeamento da oferta.

Para melhorar o planeamento da oferta agregada a nível nacional, evitando estrangulamentos nalgumas das saídas (por exemplo, profissionais qualificados nas áreas de ponta que podem ser motor da economia num contexto de competitividade global, ou profissionais dos setores produtores de bens transacionáveis) e excesso de oferta noutras, produziu-se informação detalhada sobre o mercado de trabalho e as suas tendências evolutivas (Pedroso, Elyseu e Magalhães, 2012). Seria de toda a utilidade manter atualizada a informação, principalmente num contexto em que a crise acelera extraordinariamente as mudanças do tecido económico.

No plano local desenvolveram-se relações entre parceiros que tornaram possível a criação de “Redes Locais para a Qualificação”, coordenadas pelas autarquias e integrando as escolas, os serviços de emprego e formação, associações e empresas. A essas redes caberia o planeamento local da oferta de qualificações em função das necessidades sentidas pelo tecido produtivo e a mobilização de recursos logísticos

e institucionais necessários para melhorar a qualidade dos serviços.

A avaliar pela descoincidência entre as qualificações produzidas e a estrutura do emprego, é grande o caminho a percorrer pelo tecido empresarial para utilizar as qualificações que o país está a colocar à sua disposição. Há um conjunto importante de empresas que, mais inovadoras, percebem que o capital humano é o mais importante que possuem e, por isso, investem nele. São também as que melhor se organizam de forma a aumentar a produtividade do trabalho. Mas um grande número de outras empresas persiste em práticas conservadoras, quer no que respeita à formação dos seus colaboradores e dos próprios empresários, quer quanto à adoção de modelos de organização adequados aos fatores de competitividade (tecnologia, qualificações dos recursos humanos e organização do trabalho). Arriscam a sua própria sobrevivência, ao mesmo tempo que frustram as expectativas das pessoas que investiram na sua qualificação e assistem com mágoa à respetiva subutilização.

Alterar este estado de coisas é algo que o Sistema Nacional de Qualificações não pode fazer sozinho, mas que tem de ser feito. As qualificações são condição necessária, mas não suficiente, para a modernização da economia e o crescimento do emprego e da produtividade.

As empresas são organizações com forte potencial para a aprendizagem. São locais privilegiados para aprender. Mas esse potencial precisa de cultura e essa depende, em grande parte, da vontade dos empresários e dos trabalhadores. É essa vontade que, estando cada vez mais presente, carece de reforço.

### 3.4. Definir prioridades e assegurar o financiamento

A INO contou com um forte apoio do Fundo Social Europeu e representou também um esforço significativo para o Orçamento de Estado, quer por via da comparticipação nacional, quer pelo financiamento, a partir de certa altura, das despesas nas regiões de Lisboa e do Algarve. Face aos resultados alcançados, pode-se dizer que o sistema foi eficiente.

As duas questões principais que se colocam neste momento a respeito das políticas de qualificação são a da prioridade que lhes

será atribuída e a do financiamento. A primeira é uma questão de escolha política, de que depende a segunda. Se a qualificação é uma prioridade, devem ser procuradas as fontes de financiamento.

O governo português está neste momento a negociar um novo Quadro de Referência Estratégica Nacional. Num contexto de crise e de escassez de recursos, seria defensável utilizar os fundos europeus para financiar as políticas de qualificação concentrando o maior esforço nos primeiros anos, enquanto se produzem ajustamentos macroeconómicos mais favoráveis. Porém, na medida em que cada vez mais as políticas cofinanciadas se vão tornando modalidades regulares de ensino e formação, os custos correntes deveriam ser assegurados pelo Orçamento de Estado, garantindo-lhes assim sustentabilidade, enquanto os fundos estruturais deveriam ser encaminhados prioritariamente para a modernização e expansão das infraestruturas necessárias à educação e formação de adultos e à educação vocacional de jovens.

Esta opção pode parecer distante da realidade. Mas o que se precisa em contexto de crise é imaginação para encontrar saídas para além das que nos são apresentadas como inevitáveis, e cuja lógica já provou ser desvantajosa para a grande maioria da população.

Quando se iniciam processos profundos de reforma, não há que esperar tempos calmos e consensuais. Inevitavelmente, tem de se interferir com interesses, procurando que os gerais prevaleçam sobre os particulares ou corporativos.

Não se pode olhar a questão do financiamento sem olhar aos resultados. É bem sabido como a educação conheceu décadas de grande crescimento dos recursos financeiros e humanos (quase totalmente absorvidos pelos salários), sem que os resultados melhorassem (Rodrigues, 2010). Portanto, não é colocando dinheiro em cima dos problemas, sem tocar na organização e nos conteúdos das políticas, que eles se resolvem. Mas se quisermos preservar o que se fez entre 2006 e 2011 (dando continuidade a opções que vinham principalmente de 2000 e atravessaram governos de diversos partidos) e ainda desenvolver o sistema em resposta a problemas emergentes, teremos de encontrar os meios adequados e utilizá-los de

forma eficiente e sem esquecer que se está a investir em políticas que acabam, a médio e longo prazo, por ser produtoras líquidas, e não consumidoras, de recursos.

Os resultados em educação levam o tempo de uma geração a fazer-se sentir em toda a dimensão, o que não exclui a consideração de efeitos parciais mais rápidos. Com esse argumento hesitámos demasiadas vezes, evitando a reforma estrutural das políticas de qualificação. No passado recente conhecemos, porém, uma alteração do ritmo.

Há quem pergunte se vale a pena o esforço. Afinal, estudar beneficia as pessoas? Contribui para o crescimento económico? Melhora a democracia? A experiência histórica mostra que os países mais igualitários e com melhores condições de vida são países com bons desempenhos na educação e na formação. Na economia, o segredo do sucesso está na posse e gestão do conhecimento e da informação. Sendo esses os fatores produtivos mais relevantes nos sectores económicos de maior futuro, quem os controlar será competitivo na economia global, e quem não os possuir terá de se contentar com posições subalternas.

Por outro lado, cidadãos mais escolarizados tendem a ser cidadãos mais exigentes e críticos.

Por tudo isto, a resposta à pergunta se vale a pena o esforço, só pode ser uma: vale a pena cuidar do “produto interno inteligente”. Vale a pena corrigir o pior dos nossos défices, o das qualificações. Não podemos querer menos do que uma boa educação para todos. Não podemos dar-nos ao luxo de voltar atrás. O futuro não nos perdoaria.

### 3.5. E no entanto...

Com as eleições de 2011 chegou ao poder um governo cujos principais responsáveis na área das qualificações (o Primeiro Ministro e o Ministro da Educação) tinham manifestado o seu total desacordo com as medidas mais emblemáticas da Iniciativa Novas Oportunidades. Paradoxalmente, o governo, uma vez em funções, não decretou o fim da Iniciativa, prometendo apenas uma avaliação para depois tomar medidas. Não ficou porém inativo. Foi atuando por asfixia<sup>31</sup>.

Apesar de ter criticado a INO por não acrescentar conhecimento a quem nela participou, desprezando as evidências de sentido contrário resultantes dos vários estudos realizados, o governo tinha à sua disposição a possibilidade da participação de Portugal no estudo PIACC da OCDE, que permitiria medir as competências dos adultos e compará-las quer com os estudos anteriores, quer com todos os outros países desenvolvidos. Seria um teste decisivo para debater com racionalidade a questão do “facilitismo” e dos reais impactos do RVCC nos conhecimentos dos participantes. Mas quando o INE, já depois de realizado o pré-teste aos instrumentos de medição da literacia dos adultos, se preparava para iniciar o trabalho de campo, o governo vetou a concretização do estudo internacional independente<sup>32</sup>.

Decisão tanto mais estranha quanto o governo anunciara, como dissemos, que as decisões sobre a INO dependeriam da avaliação dos resultados da mesma, sendo o PIACC uma espécie de “prova do algodão” na questão central. Tal avaliação nunca foi feita e apenas saíram dois relatórios com conclusões recomendadas<sup>33</sup> cujo objetivo foi exclusivamente o de densificar a suspeita em torno da INO.

De seguida o governo foi encerrando CNO, diretamente no caso dos da rede do IEF, e indiretamente outros, por via de um processo de candidatura a financiamento cujos critérios de elegibilidade nunca foram tornados públicos e cuja lógica nunca foi explicada. Restaram, a partir do primeiro trimestre de 2012, metade dos CNO com financiamento assegurado primeiro até agosto, data que veio a ser estendida até 31 de dezembro. Desde essa altura cessou o financiamento, tendo sido anunciado que, até março, os promotores poderiam continuar a funcionar

<sup>31</sup> Estamos perante uma conjuntura que constitui um bom teste às teorias da “path dependency”, dado que a ação política tem vindo a destruir todo o sistema institucional, fazendo tábua rasa de (e arrasando) toda a anterior tradição nesta área de política.

<sup>32</sup> Evocou-se a desculpa da crise e dos custos do estudo, argumento que não colhe, sabendo-se que Espanha, Grécia ou Irlanda participaram.

<sup>33</sup> Os dois documentos foram considerados pelos especialistas como uma fraude, por razões metodológicas e por avaliar a INO em termos do impacto no emprego dos seus alunos, sem ter em conta o contexto de desemprego crescente resultante das opções de resposta à crise tomadas pelo governo. Ainda assim, como o desemprego não cresceu, em média, entre os alunos da INO, a conclusão só poderia ser, face ao panorama geral, que a qualificação funcionou, globalmente, como fator de proteção.

com autofinanciamento. Segundo a Associação Nacional de Profissionais de Educação e Formação de Adultos (ANPEFA)<sup>34</sup> em agosto de 2012 ficaram mais de 350.000 pessoas com processos iniciados, sem resposta nem encaminhamento<sup>35</sup>, número que terá baixado, por abandono de uma medida acossada oficialmente, para perto de 4 dezenas de milhares em dezembro. Os processos de candidatura a financiamento para cursos EFA, a abertura de EFA nas escolas e outras medidas foram sendo também adiadas, sempre sem explicações nem coerência política aparente. Foram, portanto, dois anos de sufoco, indecisão (com os promotores sem saber o que se projetava para o futuro nem o que fazer com os profissionais contratados), indefinição, falta de informação e de orientações, frustração, um rol de promessas falhadas e de declarações falaciosas, que minaram a confiança das pessoas e das instituições. A tutela estava ciente das perturbações que estava a causar, como prova o Memorando n.º 332/DCNO/2012 enviado ao Presidente da ANQEP, no qual os serviços relatavam, com preocupação, a sua impotência para dar resposta às muitas questões que lhes eram colocadas.

Finalmente, ao fim de muita espera, o governo enviou aos parceiros sociais, em meados de janeiro de 2013, e colocou à discussão um projeto de portaria que cria os Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), que deverão estar a funcionar no fim de março de 2013, data em que se extinguem os CNO. Para além do vazio de respostas verificado entre janeiro e março, por falta de financiamento, os procedimentos que levarão à criação dos CQEP (candidaturas, análises, homologações por três secretários de estado, contratação ou afetação de pessoal, etc.) farão com que eles não possam entrar em funcionamento em março, como previsto, mas apenas, se vierem a constituir-se, alguns meses depois, alargando o período de vazio.

No projeto de diploma o governo pela primeira vez reconhece os processos RVCC (quando antes os seus responsáveis tinham dito que apenas serviam para “certificar a

ignorância” e que eram uma autêntica fraude), e a sua existência legal. Além disso, a palavra “competências”, que o ministro Nuno Crato tradicionalmente se recusava a utilizar, conotando-a com o “eduquês”. Mas ficam por aí os aspetos positivos. De facto, entre muitas outras incongruências, diz o projeto que:

– Os CQEP deverão assumir funções de orientação para jovens maiores de 15 anos que se inscrevam. Mas, caso se localizem em escolas que possuam Serviços de Psicologia e Orientação, os dois serviços coexistirão, o que contradiz a propalada política de racionalização e modernização da administração pública em contexto de crise. Não se sabe como se vão articular os dois serviços, nem quais as competências específicas de cada um.

– A mesma redundância se verifica na atribuição aos CQEP de funções de encaminhamento e acompanhamento no acesso ao emprego. Essas são funções das entidades formadoras e dos Centros de Emprego. Como vão os CQEP funcionar sem se sobrepor a estas entidades? De resto, com que meios e de que maneira vão fazer o trabalho de seguir os seus alunos após a conclusão dos processos de certificação, como é dito que devem fazer, se o orçamento que foi anunciado para uma rede de 120 CQEP é de apenas 8 milhões de euros/ano?

– Na primeira parte, mais programática, afirma-se que os RVCC escolares, profissionais ou de dupla certificação utilizarão como referencial o Catálogo Nacional de Qualificações. Seria um recuo imperdoável do ponto de vista da seriedade dos processos de RVCC escolar e de dupla certificação. Porém, mais à frente, numa parte mais “técnica” do diploma, já se fala dos “Referenciais de Competências-Chave”. Porém, esta incongruência faz duvidar da seriedade posta numa peça tão importante para a anunciada reforma do sistema.

– O diploma não acrescenta nenhum mecanismo destinado a aumentar o rigor nos procedimentos. Pelo contrário, mistura as funções de acolhimento e orientação com as de técnico de RVCC, elimina a figura do avaliador externo nos júris de certificação e também a formação complementar em relação aos processos RVCC. Em contrapartida, introduz a figura de “nota final entre 0 e 200 valores”

<sup>34</sup> Deixaram de estar acessíveis as informações estatísticas oficiais que era comum serem regularmente fornecidas.

<sup>35</sup> Se estas pessoas pretenderem retomar o percurso formativo, ninguém saberá em que ponto começar, porque o vínculo com o sistema se perdeu.

(idêntica à escala dos exames) e atribui um peso de 50 % a uma prova final, em tudo semelhante a um exame escrito. O atual governo coloca-se na contramão das orientações europeias, falsificando o argumento de maior rigor na certificação. O que o governo propõe desvirtua o processo, orientando-o para a memorização de conteúdos com vista a responder a um teste no qual se esgota a matéria memorizada, em vez da valorização de competências possuídas, uma das bases fundamentais das metodologias adequadas à educação de adultos. Além disso, atribuindo à ANQEP as funções de elaboração das matrizes destes testes, transforma-a numa espécie de GAVE, coisa para a qual não possui nem vocação nem recursos.

– Criam-se dois tipos de promotores, os que podem ser financiados (nomeadamente escolas e centros de formação públicos) e os que não podem, onde se incluem os mais antigos agentes da educação extraescolar de adultos, criando-se uma dualidade de estatutos (em teoria poderão haver promotores que são financiados e outros que não) de legitimidade duvidosa. A ideia expressa é a de utilizar os recursos humanos disponíveis nos serviços públicos. É a mesma que presidiu à criação de CNO nas escolas públicas. De facto, não existiriam professores a mais se a escolaridade obrigatória até aos 18 anos estivesse a ser cumprida e se as escolas voltassem a acolher os milhares de adultos que a ela querem regressar. Mas essa ideia é contraditada pelo despedimento de professores, pela não renovação de contratos, pela passagem de professores para o quadro de disponíveis e pela dispensa dos formadores do IEFP. Diz-se uma coisa, mas o que se está a fazer é o contrário.

– Não há notícias sobre de onde virá o financiamento, já que o dinheiro do POPH foi desviado da sua função de investir em políticas estruturais, para acudir a necessidades de curto prazo das empresas, sendo que as notícias da negociação do próximo período de programação dos fundos estruturais aponta no mesmo sentido.

– A portaria não se faz acompanhar por qualquer anúncio a respeito do modo como se pensa operacionalizar a criação da nova rede de CQEP. Um secretário de estado falou de 120 Centros e 8 milhões de euros/ano. Mas como pode uma estrutura como a proposta funcionar

com esse orçamento, totalmente incoerente em relação à composição prevista? Como pode uma rede com essa dimensão e esses recursos chegar a toda a população escolar entre os 15 e os 18 anos (perto de 400.000 alunos) e ainda aos adultos? Todos os pormenores de operacionalização são remetidos para mais tarde, deixando a porta aberta para que nada venha a funcionar, à exceção de um pequeníssima rede de promotores para a UE ver. Antevê-se, pois, nas incongruências do diploma e no seu desligamento dos instrumentos operacionais que permitam a sua implementação, uma saída para, com a desculpa da crise, desmantelar a rede de promotores de educação de adultos.

Ninguém sabe, em janeiro de 2013, o que se está a passar com o programa de formação de empresários ou com o programa de formação em competências básicas. Terminaram as ações de mobilização pública para a qualificação e de muitas outras medidas deixou de se ouvir falar, a não ser quando uma ou outra entidade anuncia ter-se visto constrangida a abandonar o trabalho que vinha fazendo.

Uma alternativa proposta às medidas que se foram esvaziando foi o regresso do ensino recorrente (Portaria n.º 242/2012, de 10 de agosto). Já falámos dessa política o suficiente para se perceber que ela, em vez de verdadeiras oportunidades, apenas oferece novos obstáculos, tão ou mais difíceis de superar do que os vividos pelos atuais adultos enquanto crianças, porque à estratégia seletiva implícita nos processos pedagógicos, se somam as dificuldades de acesso resultantes das responsabilidades da vida adulta. Como se referiu, não se ensinam os adultos como se ensinam as crianças (eles não são um quadro em branco), as aprendizagens integram-se nos conhecimentos já possuídos e carecem de ver reconhecida a sua utilidade. Sabe-se que, dada a descoincidência entre o número de inscritos, com base nos quais se criam horários para docentes, e o número dos que se mantêm no sistema, os custos são elevadíssimos e a eficiência péssima. Uma avaliação feita em finais dos anos 90 revela o excesso de despesa para taxas de sucesso que chegavam a ser inferiores a 1 % no nível secundário. Além do mais, a “opção” expressa na portaria 242/2012 aparece em contradição com a ameaça de despedimento de professores, recurso

que o ensino recorrente consome em grande quantidade.

A outra alternativa era a formação profissional restrita, supostamente mais útil para as empresas, para substituir as medidas de dupla certificação. No caso dos jovens faz-se a apologia do sistema de aprendizagem (ou dual), implicitamente em detrimento dos cursos profissionais. O Programa Estímulo 2012 é um exemplo, no campo da formação para desempregados. Não tem impacto real porque o essencial do financiamento se dirige diretamente às necessidades imediatas de tesouraria das empresas, incluindo as empresas de formação, pelo que estamos, na realidade, de regresso aos “cursos do FSE”, não certificados escolarmente e de memória tão controversa, tanto pela ineficácia como pelas dúvidas a respeito dos modelos de gestão e de quem efetivamente beneficiou com eles.

Em qualquer dos casos as opções propostas representam um enorme recuo no sistema.

Entretanto, com o processo de desmantelamento da educação de adultos, milhares de técnicos que estavam no início da maturidade profissional foram enviados para o desemprego, descapitalizando o sistema do ponto de vista da massa crítica. Se juntarmos a este esbanjamento de recursos a dispensa de professores, só podemos imaginar uma conclusão: o governo desistiu, ou é contrário, à educação de adultos.

Tudo isto ocorre num ambiente recessivo, de que é indicador a descida do peso da educação no Orçamento de Estado. Quando em janeiro de 2013 se conheceram as primeiras projeções do exercício orçamental de 2012 pairou a dúvida sobre o cumprimento das metas (5 %), devido à incerteza sobre a validade da contabilização da privatização da ANA. Mas ficaram claras duas coisas: que a receita fiscal está a cair aceleradamente devido à “espiral recessiva”, e que os cortes nas despesas foram mais acentuados nas áreas da segurança social e da educação. Duas áreas típicas das políticas de justiça e equidade social.

O peso da educação no Orçamento de Estado caiu de 5,7 % do PIB (valor que se situava próximo, mas abaixo, da média da OCDE), para 3,9 %, valor próximo do país subdesenvolvido que tínhamos há três décadas. É de

notar que entre 2005 e 2010, período em que se desenvolveu a INO e uma série de outras medidas, o orçamento da educação diminuiu, apesar da melhoria visível dos resultados, o que pelo menos viabiliza a hipótese de que o principal problema não está no dinheiro disponível, mas nas opções de política (Rodrigues, 2010).

Em suma, a um período de grande desenvolvimento das políticas de qualificação de adultos seguiu-se outro de destruição do sistema, de divergência em relação a todas as orientações e todos os compromissos internacionais, de ausência total de perspectivas, objetivos ou orientações. O país sofrerá um recuo que pode representar décadas nesta área de política, como de resto noutras políticas públicas. Arriscamo-nos a passar de um sistema que era marginal, desvalorizado, subalternizado pelo estado e pelos agentes educativos, para um sistema ausente, depois de se ter passado um pico histórico com a INO. Muitos analistas, por vezes desatentos às continuidades que efetivamente se registam, atribuem à descontinuidade e instabilidade de políticas, sem dar tempo a que se estabeleçam e amadureçam, a causa de alguma ineficiência. Neste caso, porém, estamos perante uma rutura com todos os consensos construídos desde o 25 de Abril e alguns anteriores.

Há porém, neste processo, uma regularidade histórica: o esforço de qualificação de adultos foi sempre proporcional ao esforço educativo em geral (Rodrigues, 2010) e esse havia décadas que não era tão baixo como é no momento em que estas linhas são escritas.

### 3.6. Uma batalha ideológica a travar

O regresso de uma política forte de educação e formação de adultos é a prioridade neste momento. Esse objetivo implica que se reúnam várias condições – políticas, financeiras, institucionais – mas implica antes do mais dispersar a cortina de fumo ideológica criada pela propaganda dos inimigos de um sistema aberto de qualificações.

Num país em que as qualificações escolares de nível secundário ou superior são relativamente raras e em que a escolaridade constitui praticamente a única via de mobilidade social, a democratização do acesso às qualificações pode fazer perigar as prerrogativas

monopolistas do saber de certas elites. Daí a tentativa de descredibilização de todas as medidas que abrem a escola a todos, normalmente com base no falso argumento do facilitismo. Num quadro em que as pessoas estão pouco familiarizadas com modalidades de acesso às certificações que não sejam as tradicionais, alimenta-se o preconceito e uma imagem social diabolizada das modalidades de educação e formação que não correspondem ao modelo escolar tradicional.

Muitas vezes, até as pessoas que conheceram por dentro as modalidades de educação e formação que compunham a INO são afetadas pela propaganda negativa e estigmatizante promovida e/ou apoiada por segmentos da sociedade portuguesa que assentam o seu poder no fechamento do acesso à escolarização e às elites dirigentes empresariais, profissionais, políticas, culturais, militares, administrativas.

Distinguir entre os vilipêndios da marca “Novas Oportunidades” que relevam do interesse individualistas ou grupais de manutenção de monopólios por parte dos que, falando de “facilitismo” sempre tiveram a vida e o estudo facilitados, e a ingenuidade daqueles que apenas não compreendem exatamente o que está em causa, é essencial.

A estes há que explicar com paciência a noção de equivalência entre modalidades de educação e formação e entre métodos pedagógicos diferenciados. Há que mostrar que o reconhecimento de competências gera novas competências, em particular se o processo se fizer acompanhar de nova formação formal, e que são essas competências que se certificam, não o local onde elas se obtiveram<sup>37</sup>. Que a atribuição de diplomas não é automática, antes depende de um processo complexo de trabalho e de verificação e certificação, incluindo a presença perante um júri que atesta a elegibilidade do aprendente para a posse de um determinado grau de qualificação escolar e/ou profissional. A duração do processo não é fixa, porque as pessoas partem de pontos diferentes e têm o seu próprio ritmo, mas é assim que os adultos

aprendem<sup>38</sup>. É preciso demonstrar que o mundo exige ALV orientada para essas competências, e não apenas ensino de matérias disciplinares, para as quais alguns dizem que existe uma “idade certa”. Não há uma maneira exclusiva de aprender e de revelar conhecimentos.

Enfim, é preciso desmontar os pressupostos elitistas de certa propaganda e da ideologia que propaga. Denunciar os interesses que a organizam, valorizar o esforço de qualificação de todas as pessoas que resolveram apostar nas qualificações para mudar o seu destino e o destino do seu país, torna-se, por isso, uma prioridade absoluta. Trata-se, além do mais, de um combate pela igualdade de oportunidades e pela democracia.

O tempo corre depressa e o futuro é já hoje. Todas as atenções estão centradas na questão dos défices financeiros. Aparecem como propostas de solução o desmantelamento do estado social, a privatização dos serviços públicos, a transferência de responsabilidades do coletivo para as famílias. Trata-se de um erro com enormes repercussões sociais. Uma sociedade que não se qualifica e que não faz da aprendizagem ao longo da vida uma regra, pagará custos muito mais elevados do que o investimento a realizar agora. É uma sociedade que prescinde do objetivo de se modernizar, que opta por se especializar na produção de mão de obra barata, que descura e desiste de se tornar melhor para viver e trabalhar.

## Bibliografia

Abrantes, Pedro (no prelo), *A escola da vida. Socialização e biografia(s) da classe trabalhadora*.

Alcoforado, Luís *et al.* (2011), *Educação e Formação de Adultos – práticas e investigação*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.

Almeida, João Ferreira, Alexandre Rosa, Paulo Pedroso, Maria João Quedas, J.A. Vieira da Silva e Luís Capucha (1995), *Avaliação do PRODEP/Sub-Programa Educação de adultos*, CIDE/CIES, DEB – Departamento de Educação Básica.

Aníbal, Alexandra (2011), *Vidas escritas: para uma tipologia dos documentos pessoais como fontes de uma sociologia à escala individual – o caso dos Portefólios Reflexivos de Aprendizagem*, CIES e-working paper n.º 17/2011.

<sup>37</sup> O fenómeno do analfabetismo funcional vem-nos lembrar que do mesmo modo que na vida se realizam aprendizagens relevantes, também o que se aprendeu na escola, se não for praticado, acaba por se desaprender.

<sup>38</sup> A duração média dos processos RVCC era, em 2011, de 8,4 meses para o ensino básico e 15,6 meses para o secundário.

Ávila, Patrícia (2008), *A literacia dos adultos. Competências-chave na sociedade do conhecimento*, Lisboa, CIES/ISCTE e Celta Editora.

Azevedo, Joaquim (2006), “Educação e formação profissional: o futuro de uma insustentável dicotomia”, in Manuel Ferreira Patrício (Org.), *Educação e formação profissional. As perspectivas do movimento da escola cultural*, Porto, Porto Editora.

Barros, Rosanna (2011), *A criação do reconhecimento de adquiridos experienciais (RVCC) em Portugal – Uma etnografia crítica em educação de adultos*, Chiado Editora.

Benavente, Ana (coord.), Alexandre Rosa, António Firmino da Costa e Patrícia Ávila (1996), *A literacia em Portugal. Resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho Nacional de Educação.

Canário, Rui (2000), *Educação de adultos, um campo e uma problemática*, EDUCA, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

Canário, Rui (2005), *Educação e Formação de Adultos, mutações e convergências*, Lisboa, EDUCA, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

Canário, Rui (org.) (2007), *Educação Popular e movimentos sociais*, Lisboa, Educa/Unidade de I&D de Ciências de Educação.

Carneiro, Roberto (ed.) (2011), *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning – Lessons learnt from the New Opportunities Initiative*, Portugal, UNESCO, MENON Network e Universidade Católica Portuguesa.

Castro, Rui Vieira de, Amélia Vitória Sancho e Paula Guimarães (2006), “Adult education in Portugal: Ways of thinking and ways of doing”, in Rui Vieira de Castro, Amélia Vitória Sancho e Paula Guimarães (ed.), *Adult Education: New routes in a new landscape*, University of Minho, Unit for Adult Education.

Cavaco, Carmen (2009), *Adultos Pouco Escolarizados, políticas e práticas de formação*, Lisboa, Educa/Unidade de I&D de Ciências de Educação.

CEDEFOP (2009), *European Guidelines for validating non-formal and informal learning*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Costa, D. António da (1871), *História da instrução popular em Portugal, desde a fundação da monarquia aos nossos dias*, Lisboa, Imprensa Nacional.

Council of the European Union (2010), “Council Conclusions of 11 may 2010 on competences supporting lifelong learning and the “new skills for new jobs” Initiative”, *Official Journal of the European Union*, C135/8, 25.5.2010.

Council of the European Union (2011), “Council conclusions on the role of education and training in the

implementation of the Europe 2020 strategy”, *Official Journal of the European Union*, C70/1, 04.03.2011.

Crato, Nuno (2010), “Algumas ideias dominantes na educação em Portugal” in AA.VV, *O valor de educar, o valor de instruir*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

European Commission (2009), *Further measures to implement the action plan on adult learning: updating the existing inventory on validation of non-formal and informal learning: final report*, Bruxelas, Serviços da Comissão Europeia.

DGAEE (1988), *Plano de emergência para a formação de base de adultos*, (Mimeo).

Delors, Jacques (1996), *L’education, un trésor est caché dedans*, UNESCO.

Figari, Gérard, Pedro Rodrigues, Maria Palmira Alves e Pierre Valois (orgs) (2006), *Evaluation des Competences et Apprentissages Experimentiels – savoirs, modèles et méthodes*, Lisboa, Educa.

Freire, Paulo (1975), *Pedagogia do Oprimido*, Porto, Edições Afrontamento.

Josse, Marie Christine (2002), *Experiências de vida e formação*, Lisboa, Educa.

Lima, Licínio (1988), *Reorganização do subsistema de educação de adultos*, Lisboa, CRSE.

Lima, Licínio (org.) (1994), *Educação de Adultos. Fórum I*, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos.

Lima, Licínio (org.) (2006), *Educação não escolar de adultos. Iniciativas de educação em contexto associativo*, Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos.

Malglaive, Gerard (1995, 1990), *Ensinar Adultos*, Porto, Porto Editora.

Melo, Alberto e Ana Benavente (1978), *Educação popular em Portugal, 1974-1976*, Lisboa, Livros Horizonte.

Melo, Alberto (1981), “Educação de adultos: conceitos e práticas”, in Manuela Silva e Maria Isabel Tamen (coord.), *Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa, Gulbenkian.

Mendonça, Maria Amélia e Maria Ana Carneiro (2011), “The New Opportunities Initiative: understanding public policy from a diachronic perspective”, in Roberto Carneiro (ed.), *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning – Lessons learnt from the New Opportunities Initiative*, Portugal, UNESCO, MENON Network e Universidade Católica Portuguesa.

Nielsen II, John T. e Allan Arman (2002), *The multi-skilled soldier concept: considerations for Army Implementation*, United States Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences.

Osorio, Agustín Requejo (2005, 1993), *Educação Permanente e Educação de Adultos*, Lisboa, Instituto Piaget.

Pedroso, Paulo João Elyseu e João Magalhães (2012), *Qualificações para a reconversão setorial – défices e estrangulamentos na oferta de qualificações para a economia do futuro*, Lisboa, ANESPO e ANQ, Policopiado.

Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A escola pública pode fazer a diferença*, Lisboa, Almedina.

Rothés, Luís (2009), *Recomposição induzida do campo da educação básica de adultos. Lógicas de apropriação local num contexto político-institucional redefinido*, Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Salgado, Lucília (org.) (2010), *A educação de adultos: uma dupla oportunidade na família*, Lisboa, ANQ.

Sen, Amartya (2009), *A ideia de Justiça*, Lisboa, Almedina.

Silva, Augusto Santos (1990), *Educação de adultos: educação para o desenvolvimento*, Porto, Edições ASA.

Silvestre, Carlos Alberto (2003), *Educação/formação de adultos como dimensão dinamizadora do sistema educativo/formativo*, Lisboa, Instituto Piaget.

Stoer, Stephen, Alan Stoleroff e José Alberto Correia (1990), “O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica de acumulação”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 29.

Valente, Ana Cláudia *et al.* (2011), “Bringing Lifelong Learning to low-skilled adults: the new opportunities initiative”, in Roberto Carneiro, *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning – Lessons learnt from the New Opportunities Initiative*, Portugal, UNESCO, MENON Network e Universidade Católica Portuguesa, pp. 145-181.

## ANEXOS

### 1. Número de inscrições no Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades, ano civil/ano lectivo lectivo e por modalidade de educação e formação

Modalidade de educação e formação	Ano civil / Ano lectivo					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Centros Novas Oportunidades <sup>1)</sup></b>						<b>Total</b>
Nível básico	77 246	133 430	138 386	142 857	128 525	80 333
Nível secundário	0	148 550	145 078	134 713	114 979	56 036
						1 300
<b>Total</b>	77 246	281 980	283 464	277 570	243 504	136 369
<b>Cursos EFA <sup>2)</sup></b>						<b>Total</b>
Nível básico	11 389	23 468	18 856	21 981	21 360	2 608
Nível secundário	0	3 242	32 153	27 623	27 902	4 000
<b>Total</b>	11 389	26 710	51 009	49 604	49 262	6 608
<b>Formações Modulares Certificadas <sup>3)</sup></b>						<b>Total</b>
Nível básico	-	-	1 018	6 835	21 895	7 538
Nível secundário	-	-	2 807	7 859	25 477	8 972
<b>Total</b>	-	-	14 206	58 573	241 509	99 713
<b>Total</b>	-	-	-	18 031	73 267	288 881
<b>Vias de Conclusão do Secundário <sup>3)</sup></b>						<b>Total</b>
Nível básico	-	-	-	-	-	-
Nível secundário	-	0	25	106	134	321
<b>Total</b>	-	0	25	106	134	321
<b>Ensino Recorrente <sup>4)</sup></b>						<b>Total</b>
Nível básico	10 638	3 502	1 476	846	98	-
Nível secundário	62 679	30 891	18 208	12 578	3 839	-
<b>Total</b>	73 317	34 393	19 684	13 424	3 937	-

Fontes:

- 1) Relatórios mensais enviados à DGFV (2006) e plataforma SIGO (desde 2007, dados provisórios de 30 de junho de 2011).
- 2) GEPE/Ministério da Educação + IIEFP (2006) e plataforma SIGO (2007, dados provisórios atualizados a 31 de dezembro de 2009; desde 2008, dados provisórios atualizados a 30 de junho de 2011).
- 3) Plataforma SIGO, dados provisórios de 30 de junho de 2011.
- 4) Os dados até 2009/10 provêm das Estatísticas da Educação (GEPE/ME), abrangendo os setores público e privado de educação. A informação referente ao ano lectivo 2010/11 é provisória, provém do MISI/ME e diz respeito exclusivamente a escolas públicas (relatório de novembro de 2010).

**2. Número de certificações totais no Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades, período/ano civil/ano lectivo e por modalidade de educação e formação**

Modalidade de educação e formação	Período / Ano civil / Ano lectivo										
	2001/05	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2010		2011	Total
Centros Novas Oportunidades <sup>1)</sup>	44 192	25 079	54 847	59 783	73 614	62 309	23 849	343 673			
Nível básico	0	0	246	14 633	38 778	36 638	13 303	103 600			
Nível secundário	44 192	25 079	55 095	74 416	112 392	98 947	37 152	447 273			
<b>Total</b>											
Cursos EFA <sup>2)</sup>	15 305	7 267	9 317	493	5 397	18 250	4 425	60 454			
Nível básico	0	0	0	268	7 734	21 043	5 978	35 023			
Nível secundário	15 305	7 267	9 317	761	13 131	39 293	10 403	95 477			
<b>Total</b>											
Formações Modulares Certificadas <sup>3)</sup>	-	-	-	0	36	576	691	1 301			
Nível básico	-	-	-	0	37	329	340	706			
Nível secundário	-	-	-	0	72	904	1 031	2 007			
<b>Total</b>											
Vias de Conclusão do Secundário <sup>3)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-			
Nível básico	-	-	-	21	79	101	231	432			
Nível secundário	-	-	0	21	79	101	231	432			
<b>Total</b>											
Ensino Recorrente <sup>4)</sup>	-	-	-	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	Total			
Nível básico	-	1 143	899	142	142	n.d.	-	-			
Nível secundário	-	14 518	8 279	5 752	4 997	n.d.	-	-			
<b>Total</b>											

Fontes:

1) Relatórios mensais enviados à DGFV (até 2006) e plataforma SIGO (desde 2007, dados provisórios de 30 de junho de 2011).

2) Carteiras de competências homologadas pela DGFV (2001/05); IEFP + Carteiras de competências emitidas por entidades formadoras não pertencentes à rede do IEFP e homologadas pela DGFV (2006); IEFP + Carteiras de competências emitidas por entidades formadoras não pertencentes à rede do IEFP e homologadas pela DGFV + certificados emitidos na plataforma SIGO por entidades formadoras não pertencentes à rede do IEFP (2007); plataforma SIGO (desde 2008, dados provisórios de 30 de junho de 2011).

3) Plataforma SIGO, dados provisórios de 30 de junho de 2011.

4) Os dados até 2009/10 provêm das Estatísticas da Educação (GEPE/ME), abrangendo os setores público e privado de educação. A informação referente ao ano lectivo 2010/11 é provisória, provém do MISI/ME e diz respeito exclusivamente a escolas públicas (relatório de novembro de 2010).

**3. Número de certificações parciais no Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades, ano civil/ano lectivo e por modalidade de educação e formação**

Modalidade de educação e formação	Ano civil / Ano lectivo					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Centros Novas Oportunidades</b>						
Nível básico	-	719	1 309	2 414	3 996	2 007
Nível secundário	-	179	1 595	2 099	2 232	839
<b>Total</b>	-	898	2 904	4 513	6 228	2 846
<b>Cursos EFA</b>						
Nível básico	n.d.	n.d.	100	1 170	2 911	795
Nível secundário	n.d.	n.d.	426	2 775	4 948	1 229
<b>Total</b>	n.d.	n.d.	526	3 945	7 859	2 024
<b>Formações Modulares Certificadas</b>						
Nível básico	-	-	549	5 457	16 952	4 444
Nível secundário	-	-	2 123	6 185	20 453	5 030
<b>Total</b>	-	-	2 672	11 642	37 405	9 474
<b>Vias de Conclusão do Secundário</b>						
Nível básico e nível secundário	-	-	13 274	55 234	221 218	78 289
<b>Total</b>	-	-	15 946	66 876	258 623	87 763
<b>Ensinos Recorrentes</b>						
Nível básico	-	-	-	-	-	-
Nível secundário	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Ensinos Recorrentes</b>						
Nível básico	-	-	-	-	-	-
Nível secundário	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	-	-	-	-	-	-

Fonte: Plataforma SIGO, dados provisórios de 30 de junho de 2011.