



## TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL: AVANÇOS E DESCONTINUIDADES<sup>1</sup>

*The path of public policy of education and adult education in Portugal:  
advances and discontinuities*

CORCETTI, Elisabete<sup>2</sup>  
LORETO, Maria das Dores Saraiva de<sup>3</sup>

### RESUMO

A partir dos anos 2000, Portugal desenvolveu esforços no sentido de tornar viável a construção de um país mais competitivo. Por conta desse objetivo, foi consolidada uma rede nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências que atendeu a mais de 1 milhão de pessoas e certificou aproximadamente 400.000 adultos. Contudo, entre 2013 e 2014, a participação na educação e formação de adultos em nível do ensino básico e secundário teve uma grande queda, constituindo um terço do número registrado em 2000/01. Diante desse cenário, o XXI Governo Institucional alavancou novos investimentos em educação e formação de jovens inativos e adultos, instituindo o Programa Qualifica. Portanto, o objetivo deste artigo é verificar as lógicas, os pressupostos e as crenças no contexto do desenho das políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal, a partir de 2015. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseou-se na proposta transdisciplinar, que dialoga os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos com a pedagogia crítica. Os resultados evidenciaram que o discurso do Programa Qualifica prioriza a continuidade dos estudos em setores e ambientes formais, em detrimento da valorização de aprendizagens nos setores informais e não formais, mantendo a finalidade de gestão de recursos humanos, em uma lógica de preparação de mão de obra, direcionada para as demandas do mercado de trabalho.

**Palavras-chave:** Aprendizagem ao longo da vida. Educação de adultos. Portugal.

### ABSTRACT

Since the 2000s, Portugal has made efforts to make the country more competitive. For this reason, it was established a national network of Centers for Recognition, Validation and Certification of Competencies that served more than one million people and certified about 400,000 adults. However, between 2013 and 2014, there was huge reduction of participation in adult education and training at elementary and high school levels, representing one third of the number registered in 2000/01. Given this scenario, the XXI Institutional Government leveraged new investments in education and training of inactive youth and adults, founding the Qualification Program. Therefore, the aim of this work is to verify the logics, assumptions and beliefs in the context of the design of public policies for adult education and training in Portugal from 2015. The qualitative research was based on the transdisciplinary proposal that discusses the epistemological principles of critical discursive studies with critical pedagogy. The results showed that the discourse of the Programa Qualifica prioritizes the continuity of studies in formal sectors and environments, instead of the valuation of learning in the informal and non-formal ones. This maintains the purpose of human resources management in order to prepare labor to market demands.

---

<sup>1</sup> Este artigo é resultado de uma tese de doutorado que trata da análise de políticas públicas de validação e reconhecimento de aprendizagens informais e não formais em Portugal e no Brasil. Ele é apoiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG).

<sup>2</sup> Professora, Doutora do Instituto Federal do Espírito Santo. E-mail: [elisabetecor@ifes.edu.br](mailto:elisabetecor@ifes.edu.br)

<sup>3</sup> Professora, Doutora da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [mdora@ufv.br](mailto:mdora@ufv.br)

**Keywords:** Lifelong learning. Adult education. Portugal.

## INTRODUÇÃO

A partir dos anos 2000, Portugal, assim como os demais países europeus, desenvolveu esforços no sentido de tornar viável a construção de uma Europa mais competitiva, baseada em mais e melhores empregos e em níveis mais elevados de coesão social. Diante disso, esse intuito foi transposto para o Plano Nacional de Emprego e para o acordo sobre política de emprego, mercado de trabalho, educação e formação, que foi assinado, em 2001, entre o governo e os parceiros sociais, visando testar e implementar metodologias de reconhecimento e validação de aprendizagens, alinhadas às aprendizagens realizadas ao longo da vida, compreendendo as suas dimensões formais, informais e não formais (LIMA, F., 2012).

Segundo o referido autor, na fase inicial, foi consolidada uma rede nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC), almejando uma avaliação do esforço de formação que faltava cumprir para satisfazer o referencial de conhecimentos requeridos pelos empregos futuros e um incentivo aos adultos para se inscreverem em ações de formação, tendo em conta a evolução das carreiras e dos salários.

O Programa Iniciativa Novas Oportunidades, como uma continuidade ampliada da iniciativa anterior de CRVCCs, envolveu, entre 2007 e 2012, cerca de 10 mil educadores e certificou aproximadamente 500 mil educandos e formandos adultos. Entretanto, desde 2011, a política de educação e formação de adultos foi progressivamente encerrada por decisão do governo de coligação entre o Partido Social Democrata e o Centro Democrático e Social, instituindo mais uma vez a descontinuidade das políticas públicas na área de educação (GUIMARÃES, 2016).

Com o objetivo de ofertar uma alternativa ao programa anterior desativado, foi publicada nova portaria que regulamentou a criação e a estruturação dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP). Contudo, esses centros apresentaram fraca complementaridade entre os diferentes percursos de educação e formação, processos de orientação e encaminhamento deficitários, com ofertas avulsas, além de promoverem fraco valor agregado do ponto de vista da qualificação e da melhoria da empregabilidade dos adultos (PORTUGAL, 2016).

Diante desse cenário de desinvestimento, o XXI Governo Institucional, que tomou posse em 2015, instituiu o Programa Qualifica, com o objetivo de que metade da população ativa do país conclua o ensino secundário no final de 2020.

Nesse contexto, compreendendo que a concepção de educação permanente é ambígua e pode atuar tanto como instrumento libertador, como instrumento de dominação (GELPI, 2009), indaga-se: Quais são as lógicas, os pressupostos e as crenças no contexto do desenho das políticas públicas de educação e formação de adultos, em Portugal, particularmente no que se refere às políticas implementadas pelo XXI Governo Constitucional a partir de 2015? Como a rede nacional de Centros de Validação, Reconhecimento e Certificação de Competências atual difere dos demais programas implementados entre 2000 e 2015?

O caso de Portugal foi escolhido por que o país é reconhecido como um exemplo de boas práticas, em nível internacional, de adoção e implementação de método de

validação de aprendizagens informais e não formais (PIRES, 2010). Dessa forma, a análise de implementação de políticas de validação e reconhecimento de aprendizagens informais e não formais, em outro país, poderá possibilitar a ampliação das discussões e das reflexões relacionadas a essas políticas no Brasil.

Para atender ao questionamento proposto, este trabalho foi organizado em cinco seções. Após a introdução, informam-se os procedimentos metodológicos da pesquisa. Em seguida, abordam-se o percurso das políticas de educação e a formação de adultos em Portugal, a partir de 1999. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, enquanto na quinta seção apresentam-se as conclusões, bem como as sugestões para a superação dos obstáculos referentes à educação e formação de adultos no país.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho optou pela pesquisa qualitativa, fazendo uso de pesquisa documental e baseando-se na proposta transdisciplinar que dialoga os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos com a pedagogia crítica.

O propósito da pesquisa foi investigar as lógicas, os pressupostos as crenças do contexto do Programa Qualifica, particularmente no que se refere às políticas implementadas pelo XXI Governo Constitucional de Portugal, a partir de 2015, de acordo com a estrutura analítica para a Análise de Discurso Crítica (ADC) de Chouliaraki e Fairclough (1999), conforme Quadro 1:

**Quadro 1- Arcabouço teórico-metodológico da ADC.**

Percepção de um problema social com aspectos semióticos
Identificação de obstáculos para que o problema seja superado: <i>Análise da conjuntura</i> <i>Análise da prática particular</i> <i>Análise de discurso</i>
Investigação da função do problema na prática
Investigação de possíveis modos de ultrapassar os obstáculos
Reflexão sobre a análise

**Fonte:** Chouliaraki e Fairclough, 1999, p. 60

Assim, a análise partiu da percepção do seguinte problema: os CQEPs apresentaram fraca complementaridade entre os diferentes percursos de educação e formação, processos de orientação e encaminhamento deficitários, além de promoverem fraco valor agregado do ponto de vista da qualificação e da melhoria da empregabilidade dos adultos.

Em seguida, verificou-se quais são os obstáculos para que o problema seja superado ou se torne mais visível e quais as características permanentes nas políticas públicas de educação e formação de adultos que sustentam o problema observado (a rede de práticas) por meio de três focos de análise correlacionados: análise da conjuntura, análise da prática particular e análise de discurso (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999). Por fim, identificou-se maneiras para superar os obstáculos, realizando-se uma reflexão sobre a análise.

Neste trabalho, os dados foram coletados por meio dos seguintes procedimentos: (a) seleção do corpus de análise; (b) leitura crítica; e (c) identificação dos trechos mais relevantes para o objetivo da análise.

O corpus de análise foi constituído pela “Orientação ao longo da vida nos Centros Qualifica: guia metodológico”, que é disponibilizado pela ANQEP (Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional), contendo 63 páginas, que versa sobre os procedimentos para o reconhecimento, validação e certificação de competências, bem como a qualificação profissional em Portugal. O guia metodológico foi escolhido por que representa as diretrizes, os valores, as orientações e os conceitos adotados pelo Programa Qualifica.

Considerando a concepção tridimensional do discurso de Fairclough (análise do texto, análise da prática discursiva e análise das práticas sociais), as categorias utilizadas para a análise linguístico discursiva foram:

- Interdiscursividade (Que discursos são articulados no texto e como são articulados?).
- As relações de intertextualidade (Quais vozes e textos são incluídos no material de análise? Como são atribuídas as vozes no texto? São relatadas direta ou indiretamente?).
- O sistema de transitividade (Quais são os tipos de processos predominantes? Como os adultos pouco escolarizados são representados?).

A escolha das categorias foi feita a posteriori, pois foi consequência da análise documental e das questões de pesquisa.

Para a análise do sistema de transitividade do guia metodológico do Programa Qualifica utilizou-se a gramática sistêmico funcional em língua portuguesa, inspirada na gramática funcional de Halliday, em língua inglesa. Segundo Halliday (1994), a transitividade constitui-se na construção do mundo da experiência por meio de um conjunto gerenciável de tipos de processos. A sentença como processo, portanto, envolve três componentes: o próprio processo (caracteristicamente realizado pelo verbo da oração), os participantes do processo (realizados por substantivos e grupos nominais) e as circunstâncias associadas ao processo (realizadas por advérbios).

Por sua vez, para a análise de operação da ideologia, utilizou-se os modos gerais de operação da ideologia de Tompson (2011).

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL, A PARTIR DE 1999**

Na Europa, à semelhança da tendência mundial, a educação de adultos foi muito influenciada pelas orientações políticas da UNESCO, desde o final da 2ª Guerra Mundial. Essa influência se tornou bastante evidente, na década de 1970, com a emergência do Movimento da Educação Permanente (MELO, 2012). No âmbito desse movimento, a educação permanente foi compreendida como “o conjunto de meios e métodos que permitem dar a todos a possibilidade de compreender o mundo em evolução e de estar em condições de poder participar na sua transformação e no progresso universal” (UNESCO, 1972, p. 44).

Em 1995, a União Europeia publicou o Livro Branco da Educação e Formação – Aprender Rumo à Sociedade Cognitiva, que marcou o início do discurso político sobre a importância estratégica da educação para o desenvolvimento econômico da Europa,

materializando-se, a partir de então, na Perspectiva da Aprendizagem ao Longo da Vida<sup>4</sup>. A Perspectiva da Aprendizagem ao Longo da Vida foi reforçada em 2000, com a publicação do Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida (MELO, 2012).

De acordo com Cavaco (2009), a alteração da perspectiva de educação permanente para a perspectiva da aprendizagem ao longo da vida evidenciou-se por meio de mudanças de conceitos, pressupostos, orientações e práticas, baseando-se em uma abordagem de resolução de problemas que se referenciava à competitividade econômica, ao desemprego e à qualificação profissional, em detrimento da educação popular, alfabetização e educação de base. Esse discurso se difundiu progressivamente em nível mundial, por meio da UNESCO e da OCDE, revelando uma mudança de ideologia e de novas preocupações políticas.

De acordo com Melo (2012), houve uma crescente subordinação dos processos educativos, sobretudo da educação de adultos, a imperativos do desenvolvimento econômico, considerando-se essencialmente o seu contributo para a competitividade e para a empregabilidade, aquém dos valores que constituíram os pilares filosóficos da Educação Permanente, que tinham como base a compreensão crítica, a autonomia, a solidariedade e a participação.

A ideia de que se aprende ao longo da vida, em termos de discursos políticos, vem desde a Revolução Francesa (CANÁRIO, 1999). Contudo, as primeiras iniciativas de reconhecimento, validação e certificação de competências surgiram entre 1950 e 1970, nos Estados Unidos e no Canadá, enquadradas em reivindicações sociais, e tinham como base a tradição educativa humanista. Na Europa, foi apenas na década de 1990 que o reconhecimento, a validação e a certificação de competências passaram a ser mencionados e valorizados nos documentos da política educativa da União Europeia, destacando-se como uma política de mobilidade profissional e de inclusão social (CAVACO, 2009).

Em Portugal, o Programa do XIII Governo Constitucional (1996) contemplou orientações políticas no campo da educação de adultos, principalmente a educação de base de adultos e a formação profissional. Entretanto, como salienta Melo (2012), Portugal caracteriza-se pela ausência de políticas integradas e globais nesse campo.

Em 1999, esse mesmo governo criou a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), por meio do Decreto-Lei nº 387/99, de 28 de setembro, após uma proposta desenvolvida pelo grupo de missão para o desenvolvimento da educação e formação de adultos e por um grupo de trabalho coordenado pela Universidade do Minho (FIALHO; FERNANDES, 2014).

Para os autores supracitados, a ANEFA, fundamentada na política europeia e internacional de educação de adultos e centrada na Perspectiva de Aprendizagem ao Longo da Vida, pretendia dar respostas adequadas à diversidade de situações e às populações-alvo prioritárias, principalmente por meio da articulação entre a educação de base e a formação profissional, do reconhecimento, da validação e da certificação de competências, do ensino a distância e da adequação aos processos de aprendizagem de cada pessoa. Na visão de Melo (2012), do ponto de vista político, a ANEFA associou

---

<sup>4</sup> Toda a atividade de aprendizagem empreendida ao longo da vida e em várias dimensões da vida, com o objetivo de desenvolver conhecimentos, capacidades, competências e qualificações numa perspectiva pessoal, social e profissional (CEDEFOP, 2008).

essas medidas à perspectiva da Aprendizagem ao Longo da Vida, entendidas como instrumentos fundamentais para o combate ao desemprego e à exclusão social.

Essa agência produziu os referenciais de competências-chave para a educação e formação de adultos, estabeleceu protocolos e contratos-programa com diversas entidades para estruturar uma rede de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências, criou cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), concebeu e lançou ações s@ber+ e realizou concursos nacionais de boas práticas, com o objetivo de evidenciar práticas inovadoras no campo da educação e da formação (FIALHO; FERNANDES, 2014).

Em 2001, na fase inicial dos CRVCCs, foram criados seis centros, e a ANEFA implementou um sistema nacional de acreditação de entidades promotoras de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), atribuindo a essas estruturas a tarefa de reconhecer, validar e certificar competências desenvolvidas ao longo da vida, a adultos com idade superior a 18 anos e escolaridade inferior ao 9º ano (LIMA, F., 2012).

Segundo Fialho e Fernandes (2014), em 2002, a ANEFA foi extinta, e suas atribuições foram transferidas para a Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV), por meio do Decreto-Lei no 208/2002, de 17 de outubro, que passou a desempenhar funções de nível pedagógico e didático no campo da política de educação de adultos, a cargo do Ministério da Educação. Em 2006, a DGFV foi extinta e substituída pela Agência Nacional para a Qualificação, Instituto Público (ANQ, IP), que tinha como objetivo coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e garantir o desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências.

No final de 2005, o território nacional de Portugal estava coberto por 98 CRVCC. No entanto, a partir do mesmo ano, a Iniciativa Novas Oportunidades veio dar uma nova projeção e investimento ao processo de RVCC, com o objetivo de aumentar a qualificação do público adulto. Assim, em 2007, por meio da Portaria no 86/2007, de 12 de janeiro, os CRVCC transformam-se em Centros Novas Oportunidades (CNO), tendo como missão a certificação de adultos, que poderia resultar em um encaminhamento para uma modalidade de educação e formação, com a possibilidade de desenvolver processos de reconhecimento de competências em nível básico, secundário e profissionais (LIMA, F., 2012).

Para Cavaco (2009), as políticas e práticas de reconhecimento de competências, em Portugal, basearam-se em dois pressupostos, à semelhança do que acontecia em outros países: as pessoas aprendem por meio da experiência e a legitimação social dessas aprendizagens é um direito fundamental.

Conforme Fialho e Fernandes (2014), o processo recorria a metodologias de balanço de competências e da abordagem biográfica (histórias de vida), de forma a evidenciar as aprendizagens informais<sup>5</sup> e não formais<sup>6</sup>, e à construção de um portfólio reflexivo de

---

<sup>5</sup> **Aprendizagem informal** – Aprendizagem resultante das atividades da vida quotidiana relacionadas com o trabalho, a família ou o lazer; não se trata de uma aprendizagem organizada ou estruturada; a aprendizagem informal possui um caráter não intencional por parte do aprendente (CEDEFOP, 2008).

<sup>6</sup> **Aprendizagem não formal** – Aprendizagem integrada em atividades planificadas que não são explicitamente designadas como atividades de aprendizagem (em termos de objetivos, duração ou recursos); a aprendizagem não formal é intencional por parte do aprendente (CEDEFOP, 2008).

aprendizagem (PRA). Além disso, como pontua Cavaco (2009), o reconhecimento, a validação e a certificação de competências apoiam-se em um conjunto de informações recolhidas com base nas evidências, nos exercícios de demonstração, nos instrumentos de mediação e nas situações problemas.

O balanço de competências, que teve influência do modelo francês, é uma metodologia que se baseia em três fases. Na fase preliminar, o indivíduo é informado sobre o processo e realiza-se a formalização de um contrato. Na fase de investigação, realiza-se a análise do percurso do adulto, em nível pessoal, social e profissional. Finaliza-se com a construção de uma carteira de competências, seguida de um plano de ação, projeto profissional e/ou formativo e síntese de todo o processo (RODRIGUES; LOUREIRO, 2016).

A metodologia agrega três tempos: passado, ao identificar os saberes acumulados; presente, quando o adulto fala de suas motivações; e futuro, quando o indivíduo formula o projeto profissional e/ou formativo (CAVACO, 2009). Assim, o balanço de competências permite não apenas a análise das competências dos adultos, como também as aptidões e motivações, o que favorece a definição de um projeto para o futuro (COSTA, 2005).

Na visão de Lima F. (2012), o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências nos CNOs seguia as seguintes etapas: acolhimento do adulto, diagnóstico, encaminhamento dos adultos, reconhecimento de competências (balanço de competências e a construção de um portfólio reflexivo de aprendizagens), validação de competências e desenvolvimento de um plano pessoal, com uma formação complementar de duração máxima de 50 horas, que poderia ocorrer em qualquer fase do processo. Esse processo de reconhecimento de competências foi associado à progressão de estudos no sistema formal, às questões de acesso ao mercado de trabalho e à formação profissional, ainda que os pressupostos e as metodologias desse processo se apoiassem em uma perspectiva humanista, centrada na valorização da pessoa, como exposto por Cavaco (2009).

Diante das contradições entre os pressupostos metodológicos e os objetivos da política, os dispositivos indicados pelos documentos orientadores para o reconhecimento, a validação e a certificação de competências foram adaptados às finalidades e ao funcionamento do processo pelos agentes implementadores. Dessa forma, as equipes dos CNOs, por meio de sua margem de autonomia, orientavam as metodologias e os métodos em uma perspectiva de valorização da pessoa e da emancipação, em detrimento da lógica de preparação de mão de obra, orientada para as exigências do mercado de trabalho (CAVACO, 2009).

De acordo com Nico (2011), mais de 1 milhão de pessoas se inscreveram nos CNOs, sendo certificados mais de 400.000 adultos nos níveis de ensino básico e secundário. Os resultados gerais da atuação dos CRVCCs apontaram efeitos na autoestima, no autoconhecimento, na autorrealização pessoal e profissional e na maior motivação para continuar a aprender, registrando-se, simultaneamente, pouca progressão na carreira profissional, na inserção no mercado de trabalho, no aumento de salário e na mudança de emprego.

Francisco Lima (2012), ao realizar uma pesquisa sobre o impacto do RVCC no mercado de trabalho, constatou que ele melhorou a empregabilidade dos participantes inscritos em RVCCs profissionais, para os homens, ou quando os RVCCs escolares vieram complementados com formações modulares certificadas (FMC). Contudo, as

estimativas da pesquisa revelaram que, na maioria dos casos, o RVCC não melhorou a remuneração dos participantes desses processos de certificação.

Como apontam Barros e Belando-Montoro (2013), por consequência da instalação de um novo governo, a rede nacional dos 456 CNOs foi, a partir de 2012, progressivamente encerrada, surgindo uma nova portaria (no 135-A/2013, de 28 de março), publicada no âmbito do XIX Governo Constitucional, que regulamentou a criação e a estrutura de organização e funcionamento dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP). Esse governo também substituiu a ANQ pela Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP).

Entre 2012 e 2014, deu-se um expressivo desinvestimento na política pública de educação e formação de adultos. A ANQEP apresentou uma nova rede de 214 Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), após a extinção dos 456 CNOs. As ações de formação realizaram-se por meio do modelo “medida vida ativa”, pelo qual os adultos eram encaminhados para cursos de qualificação, que eram obrigatórios aos desempregados beneficiários de prestações sociais (RODRIGUES; LOUREIRO, 2016).

Segundo Vasconcelos (2015), os CQEPs podiam ser criados em agrupamentos de escolas ou em escolas públicas não agrupadas de ensino básico e secundário, em centros de gestão direta ou participada da rede do IEPP e em entidades não enquadradas, atentas às necessidades locais ou regionais. Os CQEPs deveriam ainda possibilitar acesso não discriminatório, em especial às pessoas e aos grupos em risco de exclusão. Todavia, nesse período, a oferta de Cursos de Educação Adultos diminuiu significativamente, o processo RVCC foi escolarizado, com a introdução de um exame, e não foram assegurados os meios humanos e financeiros para o funcionamento dos centros.

Diante desse cenário de desinvestimento, o XXI Governo Institucional, que tomou posse em 2015, alavancou novos investimentos em educação e formação de jovens inativos e adultos, por meio do Programa Qualifica. Segundo Portugal (2017), o Programa Qualifica apoia-se em diversos atores, como o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que tutelam a ANQEP, I. P. A ANQEP tem a missão de coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências. Assim, a autorização de criação, gestão do funcionamento e acompanhamento dos Centros Qualifica é da competência do conselho diretivo da ANQEP, I. P.

Os Centros Qualifica podem ser criados por entidades públicas e privadas, como escolas ou escolas públicas não agrupadas de ensinos básico e secundário, centros de formação profissional de gestão direta ou participada da rede do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P. (IEFP, I.P.), bem como por empresas e associações ou outras entidades que fazem parte da rede pública contratualizada há, pelo menos, cinco anos (PORTUGAL, 2017).

A criação dos Centros Qualifica é feita por meio de candidatura e prevê a possibilidade de centros anteriores para a qualificação e o ensino profissional se estabelecerem como Centros Qualifica, sem que seja necessária uma candidatura. Nesse caso, há um prazo para fazer ajustes no plano estratégico de intervenção e nas adaptações da avaliação dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competência (PORTUGAL, 2017).

Conforme Portugal (2017), a autorização de criação e funcionamento dos Centros Qualifica é concedida por um período de três anos, podendo ser renovada por igual período. O acompanhamento e a avaliação do centro são de responsabilidade da ANQEP. Para isso, os Centros Qualifica deverão realizar anualmente uma avaliação de suas atividades no ano anterior, de acordo com o plano estratégico de intervenção, e enviá-la para a ANQEP. Os Centros Qualifica podem ser extintos mediante requerimento da própria entidade promotora ou a ANQEP pode determinar a sua extinção com base no descumprimento grave das obrigações, ou devido à ineficiência ou ineficácia das atividades do centro.

## **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Para atingir o objetivo de atender e qualificar 600 mil pessoas, até 2020, foi criada uma nova rede de centros, que tem como base uma proposta metodológica que engloba um conjunto de orientações que deverão facilitar o trabalho dos técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências.

A responsabilidade pela produção do guia metodológico analisado foi da ANQEP, e ele se encontra disponibilizado no site da agência, para consulta. O guia é elaborado com base no perfil do público que irá consultá-lo, que são aqueles que planejam, implementam e avaliam atividades que tenham como objetivo o desenvolvimento de competências ou de gestão de carreira, especialmente educadores, professores, formadores, profissionais de orientação e empregadores.

O discurso político do guia pode ser interpretado como rearticulação harmônica de outros enunciados, reunindo os discursos da Estratégia Europa 2020, que recomenda a implementação de políticas articuladas entre os setores da educação e formação de adultos e o mercado de trabalho, tendo em vista a competitividade; os discursos do Comunicado de Bruges, que defende que os sistemas europeus de educação e formação profissional deverão ser mais atrativos e orientados para a carreira; e os discursos associados ao Referencial de Orientação ao Longo da Vida, que engloba um conjunto de orientações para desenhar e implementar as atividades de orientação ou de gestão da carreira dos cidadãos.

Eles também se articulam com o referencial australiano *Blueprint for Career Development*, inspirado em taxonomias de aprendizagem de Bloom. Esse instrumento tem a finalidade de auxiliar a identificação e a declaração dos objetivos ligados ao desenvolvimento cognitivo, que engloba a aquisição do conhecimento, as competências e as atitudes.

As vozes das instituições estão direta e indiretamente relacionadas no texto, representando aspectos de seu contexto e seu significado ideacional. Verifica-se que as prioridades políticas para a educação e formação de adultos, em Portugal, provêm de premissas econômicas e financeiras, que acompanham as orientações estratégicas da União Europeia de cumprimento de resultados predefinidos e metas provisórias prefixadas em um cenário de desemprego estrutural (BARROS; BELANDO-MONTORO, 2013).

Logo, os discursos oficiais atribuem à aprendizagem ao longo da vida um papel central, tendo como lógica a formação do capital humano como janela competitiva (LIMA, 2015), conforme evidenciado no excerto 1:

1. Mais do que apoiar a escolha de um determinado percurso de qualificação ou percurso profissional, hoje em dia espera-se que as atividades de orientação preparem os cidadãos de diferentes idades e em diversas situações para serem capazes de enfrentar os desafios do mercado de trabalho, antecipando e gerindo as diversas transições que vão realizar. Em suma, espera-se que estas atividades capacitem os cidadãos para a gestão eficaz das suas carreiras e para a construção de projetos de vida, facilitando várias transições: entre escola e mercado de trabalho, o retorno ao sistema de ensino ou de formação, a transição entre emprego e desemprego, entre diferentes empregos e entre emprego e aposentação (PORTUGAL, 2017, p.3).

Por meio do processo mental cognitivo “espera-se”, nota-se que o enfrentamento dos desafios do mercado de trabalho deve ser por intermédio da orientação vocacional e da capacitação profissional, que têm ótica gerencial-tecnicista, como se observa no processo mental cognitivo “antecipando” e no processo material “gerindo”.

Assim, a orientação e a formação são consideradas decisivas, tal como a competência para competir, destacando e valorizando a formação para o trabalho. Logo, segundo Lima (2015), a hegemonia da formação profissional encontra-se sob a nova designação de educação e formação vocacional.

### **Definição do problema e os objetivos descritos para a política**

O XXI Governo Constitucional defende, por meio da Portaria nº 232/2016, de 29 de agosto, que a baixa participação de adultos em atividades de educação e formação no nível do ensino básico e secundário, entre 2013 e 2014, deve-se, em grande parte, ao desinvestimento realizado nos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEPs), que substituíram os Centros Novas Oportunidades (CNOs).

Segundo a mesma portaria, os CQEPs apresentaram lacunas de cobertura territorial, que resultaram em uma fraca complementaridade entre os diferentes percursos de educação e formação e em processos de orientação e encaminhamento deficitários, com ofertas avulsas, além do fraco valor agregado do ponto de vista da qualificação e da melhoria da empregabilidade dos adultos.

Para tanto, os investimentos em educação e formação de jovens inativos e adultos são justificados, no XXI Governo, segundo o pressuposto apresentado no excerto 2:

2. No caso do nosso país, a população é caracterizada por uma estrutura de qualificações significativamente baixa, tendo-se assistido, nos últimos anos, à mobilização de organismos e instituições nacionais no sentido de incentivar cidadãos com baixos níveis de qualificação escolar e profissional a procurar oportunidades de aprendizagem, qualificação e certificação, com vista à superação dos défices de escolarização e de formação. Consequentemente, a qualificação dos jovens inativos e dos adultos constitui uma prioridade estratégica do país, implicando uma ação integrada e coordenada entre as diferentes entidades que operacionalizam o sistema de ensino e formação e fazem parte do Sistema Nacional de Qualificações, visando promover uma capacitação individual dos indivíduos que acompanhe de perto as dinâmicas da empregabilidade nos diferentes territórios (PORTUGAL, 2017, p.4).

A baixa qualificação da população portuguesa é o problema a ser resolvido pela política, como se verifica no excerto 2, por meio do processo relacional intensivo atributivo “é caracterizada”, sendo o portador “a população” e o atributo “qualificações significativamente baixas”. Portanto, a solução apontada pelo XXI Governo de Portugal para a baixa escolaridade e o baixo preparo profissional seria a qualificação e a capacitação,

conforme é evidenciado pelo processo relacional identificativo “constitui”, sendo o identificado “a qualificação dos jovens inativos e dos adultos” e o identificador “uma prioridade estratégica do país”.

Por consequência dessa percepção, o Programa Qualifica tem como objetivo a promoção de capacitação individual de jovens inativos e adultos que possuem baixos níveis de qualificação escolar e profissional, assim como o reconhecimento, a validação e a certificação de competências, visando à articulação entre os setores de educação e formação e o mercado de trabalho, como pode ser percebido no processo material “visando promover”, nos quais os atores são “as diferentes entidades que operacionalizam o sistema de ensino e formação e fazem parte do Sistema Nacional de Qualificações”, sendo a meta “a capacitação individual” e o beneficiário “os indivíduos”.

Contudo, a responsabilidade pelas escolhas e decisões tomadas é dos cidadãos, como evidenciado no excerto 3, por meio do processo mental transitivo transformativo “constroem”, sendo os atores “as pessoas”, a meta “os seus próprios percursos de vida” e os escopos-entidade são as “escolhas já assumidas” e as “decisões tomadas”:

3. As pessoas constroem os seus próprios percursos de vida, comprometendo-se com escolhas já assumidas, decisões já tomadas, sabendo que essas opções são da sua responsabilidade, embora não sejam imutáveis, nem absolutas, nem determinantes para o resto das suas vidas [...]. Um dos objetivos do desenvolvimento vocacional é mobilizar os cidadãos para a aprendizagem ao longo da vida e para a inserção no mercado de trabalho, para que sejam capazes de manter o emprego ou mudar de atividade profissional, tendo em vista a melhoria das suas condições de vida ou de progressão na carreira (PORTUGAL, 2017, p. 43).

Percebe-se que a lógica da superação do déficit de escolarização e de formação da população portuguesa mantém como premissa a valorização da aprendizagem ao longo da vida e se alinha ao discurso da União Europeia, que tem como pressupostos que as pessoas pouco qualificadas têm à sua disposição menos oportunidades de emprego e que as competências abrem caminho para a empregabilidade e a prosperidade (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Isso é evidenciado no excerto 3, por meio do processo material transformativo “mobilizar”, sendo o ator o “desenvolvimento vocacional”, os beneficiários “os cidadãos” e as metas o “emprego”, a “mudança da atividade profissional”, a “melhoria das suas condições de vida” e a “progressão na carreira”.

Ao manter os mesmos pressupostos da União Europeia, a política de educação e formação de adultos de Portugal ignora os complexos contextos que permeiam a educação, o trabalho e o mercado laboral. Segundo Gelpi (2009), essas políticas afetam os desempregados e desconsideram as políticas financeiras, econômicas e trabalhistas que geram o desemprego em médio e longo prazos, uma vez que as estatísticas referentes à evolução do desemprego, na Europa, demonstram que a elevação geral do nível de qualificações não contribui significativamente para o aumento da oferta global do volume de emprego.

As pesquisas europeias nas áreas sociais também apontaram a inexistência de relação de linearidade entre as oportunidades educativas e as oportunidades sociais e entre a democratização do ensino e a mobilidade social (CANÁRIO, 2005).

Em Portugal, as estatísticas de desemprego da população ativa demonstram que, em 2002, a taxa de desemprego era de 5%, contra uma taxa de 11,1%, em 2016. A taxa de desemprego entre a população de 25 a 54 anos era de 4,5%, em 2002, contra 10%, em 2016 (INE, PORDATA, 2017). Assim, mesmo que Portugal tenha registrado, na última

década e meia (2002 a 2016), progressos significativos no número de pessoas que continuaram os estudos após o secundário (34,6% em 2016, contra 12,9% em 2002), o desemprego ampliou-se (EUROSTAT, 2017).

Por sua vez, as taxas de desemprego, por nível de escolaridade, demonstram que, em 2002, 5,2% da população com nível básico, 5,4% da população com nível secundário e 4,9% da população com nível superior estavam desempregadas, contra as taxas de desemprego, em 2016, de 11,8% da população com nível básico, 12% da população com nível secundário e 8,4% da população com nível superior (INE, PORDATA, 2017).

Apesar de as estatísticas demonstrarem uma relação positiva entre os prêmios salariais e os níveis de escolaridade, com aumento dos prêmios salariais nos níveis básicos, secundários e pós-secundários, de 2011 a 2016 houve um decréscimo generalizado dos prêmios salariais no ensino superior, situando-se até abaixo do que tinha sido observado em 2007, o que pode estar associado ao forte acréscimo no número de pessoas que complementaram o ensino superior em Portugal, nos últimos anos (OLIVEIRA et al., 2017).

Esses dados evidenciam que, mesmo que a taxa de desemprego seja menor na população com nível superior, a maior escolaridade da população não resolve o grave problema social do desemprego e não garante, de forma linear, a mobilidade social. Assim, como destaca Gelpi (2009), o pressuposto que os sistemas de educação e a formação flexível podem aumentar a ocupação é anunciado, porém não é demonstrado nas estatísticas.

## Populações-alvo

Os grupos-alvo do Programa Qualifica são os adultos, com idade igual ou superior a 18 anos, que tencionam continuar seu percurso de qualificação profissional, e os jovens, entre 15 e 29 anos, que estão fora da escola e que não estão inseridos no mercado de trabalho, conforme o excerto 4:

4. Assim, face aos últimos dados relativos à qualificação da população portuguesa e à taxa de empregabilidade da população ativa, é prioritário que os Centros Qualifica mobilizem todo o tipo de estratégias que permitam “captar” públicos diferenciados que necessitem melhorar as suas qualificações, nomeadamente completar percursos de educação ou formação, ou que vivam em situação de vulnerabilidade (por exemplo, desempregados, reclusos, emigrantes, pessoas portadoras de deficiência ou incapacidade). Para estes, a obtenção de uma qualificação poderá se revestir de um passaporte que possa transformar o seu futuro (PORTUGAL, 2017, p. 12).

A política, pressupondo que a qualificação poderá proporcionar uma melhoria nas condições de vida, destina-se às pessoas que necessitam de complementação na educação ou de formação e aos desempregados, reclusos, imigrantes e portadores de necessidades especiais, como se percebe no excerto 4, por meio do processo material transitivo transformativo “captar”, nos quais os atores são “os Centros Qualifica”, a meta é a “complementação na educação ou formação” e os beneficiários são os “públicos diferenciados que necessitem de melhorar as suas qualificações”.

Por sua vez, o governo atribui ao público-alvo características nem sempre positivas, representando-os como desistentes, pouco qualificados, pouco motivados e incapazes de gerirem suas vidas e carreiras, como se evidencia no excerto 5, por meio dos

processos relacionais intensivos “ser” e “estar”, sendo os atributos “malsucedidos” e “os que desistem do seu futuro”:

5. Muitos dos nossos jovens e adultos não são bem-sucedidos, nem a nível dos estudos nem na empregabilidade ou carreira profissional. Estão nesta categoria os que “desistem” do seu futuro, tais como os que estão abrangidos pelo Plano Nacional da Implementação da Garantia Jovem. Assim, é importante fomentar a construção de significado e de sentido para a vida, ajudando as pessoas a refletirem sobre si próprias e a envolverem-se nas decisões que tomam, para que os percursos efetuados e a realizar façam sentido (PORTUGAL, 2017, p. 33).

Os jovens e adultos classificados como malsucedidos e considerados impotentes, deverão ser tutelados pelo Estado, como se observa no mesmo excerto, por meio dos processos materiais “fomentar” e “ajudar”, sendo as metas a “construção de significado”, o “sentido para a vida” e as “decisões que tomam”. Aqui, as circunstâncias associam-se ao processo, referindo-se a causa (para quê?) “... para que os percursos efetuados e a serem realizados façam sentido”.

Assim, é nesse contexto que em Portugal, ao longo das últimas quatro décadas, os adultos com baixos níveis de escolaridade, os desempregados de longa duração e os trabalhadores considerados pouco qualificados vêm sendo representados como indivíduos incapazes, que apresentam déficit e lapsos, portanto carecem de habilitações (LIMA, L. C., 2012).

Illich (1985) corrobora essa perspectiva, ao comentar que os pobres sempre foram considerados socialmente impotentes e que a sucessiva confiança nos cuidados institucionais acrescenta uma nova dimensão à sua impotência, que é caracterizada como impotência psicológica e incapacidade de se defender.

## **Agentes de implementação**

A equipe de cada Centro Qualifica é constituída pelo coordenador, pelos técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências, pelos formadores ou professores de diferentes núcleos de competências-chave e de diferentes áreas de educação e formação e pelo técnico administrativo.

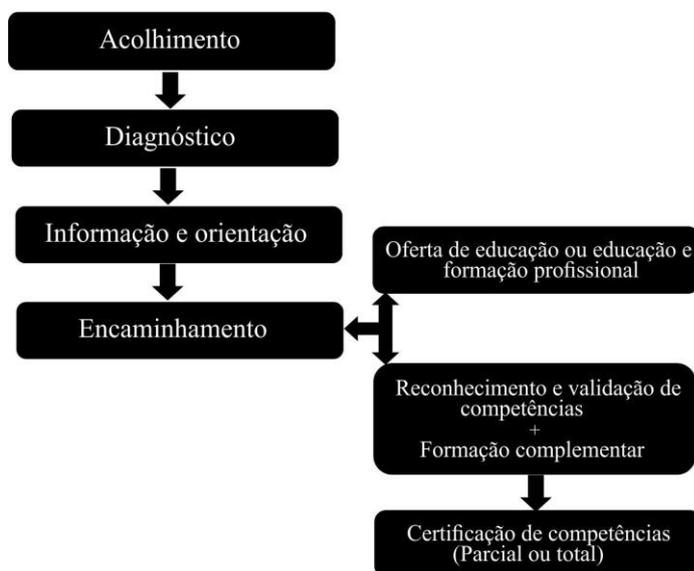
O coordenador assegura a representação institucional do centro e garante o seu regular funcionamento em nível da gestão estratégica. Os técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências (ORVC) são responsáveis pelas etapas de acolhimento, diagnóstico, informação e orientação e encaminhamento e pela condução dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

Os formadores ou professores participam do processo de reconhecimento, validação e certificação de competência escolar, profissional ou de dupla certificação, por meio da aplicação de instrumentos de reconhecimento e validação de competências. Além disso, identificam, organizam e desenvolvem ações complementares de educação e formação. O técnico administrativo acolhe e apoia os candidatos, no plano administrativo-financeiro e nas atividades do centro, por meio do registro dessa atividade no Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO).

Por sua vez, os candidatos têm a obrigatoriedade de participar das etapas de intervenção (Figura 6), que deverão ocorrer entre 1 (quatro horas no mínimo) e 16 (34 horas no máximo) sessões.

Após os processos de diagnóstico e orientação, o candidato deverá decidir qual a modalidade de qualificação será mais adequada. Dessa forma, caso a conclusão de encaminhamento resulte na realização de um processo de RVCC, o candidato deverá permanecer no centro, a fim de efetivar as etapas de reconhecimento e validação de competências, formação complementar (mínimo de 50 horas) e certificação de competências.

**Figura 1-** Etapas de Intervenção da Qualificação



**Fonte:** Portugal (2017).

O processo de RVCC ocorre entre 6 e 12 meses; os programas de formação em competências básicas (leitura, escrita, cálculo e uso de tecnologias) têm duração entre 150 e 300 horas; e os cursos de educação e formação de adultos variam entre 440 e 2.045 horas, dependendo das habilitações mínimas de acesso e do percurso formativo escolhido.

Nota-se que tem sido dada maior ênfase aos discursos relacionados à qualificação e à capacitação de jovens e adultos inativos, existindo uma lógica de complementaridade entre reconhecimento, validação e certificação de competências e formação profissional, como se percebe no excerto 6, por meio do processo relacional possessivo “ter”:

6. Assim, e independentemente de a intervenção destas estruturas ser transversal (como em qualquer outro contexto, seja escolar ou no serviço público de emprego) e ter como objetivo imediato o encaminhamento para uma qualificação, a finalidade de um prestador de serviços de orientação é sempre o de mobilizar os cidadãos para a aprendizagem ao longo da vida e capacitá-los para responderem aos desafios da construção da carreira ao longo da sua vida (PORTUGAL, 2017, p. 10).

Evidencia-se também, por meio dos processos materiais “mobilizar” e “capacitar”, que a finalidade dos prestadores de serviços do Centro Qualifica é sempre motivar os cidadãos para qualificação continuada. Logo, a política mantém a finalidade de gestão de recursos humanos em uma lógica de preparação de mão de obra, direcionada para as demandas do mercado de trabalho.

Nesse sentido, como aponta Canário (2005), a ordem do discurso do Programa Qualifica opera por meio da escolarização. A escola, a partir do século XIX, passou por um

processo de naturalização, funcionando como uma fábrica de cidadãos e desempenhando um papel primordial na integração social e na preparação dos indivíduos na divisão social do trabalho.

Segundo Lima (2015), a perspectiva da Aprendizagem ao Longo da Vida assumiu, no país, um papel central nas orientações políticas, com um discurso marcado pelo combate ao desemprego estrutural, que valoriza termos como competências, produtividade, mobilidade, flexibilidade, qualificações, habilidades, formação profissional para a empregabilidade e empreendedorismo.

Entretanto, a aprendizagem ao longo da vida pode tornar-se um sinônimo de “escola perpétua”, fundamentada na perspectiva do trabalho, em uma lógica que afirma que quanto mais longa a escolaridade, melhores os resultados (ILLICH, 1985), em detrimento do desenvolvimento e bem-estar pessoal, da adesão a valores éticos, do proveito cultural, da expressão estética, da consciência cívica e da cidadania ativa, conforme pontua Melo (2012).

## **Instrumentos**

Segundo a tipologia de Salamon (2002), o principal instrumento utilizado para a execução do Programa Qualifica é a assistência financeira, por meio de parceria. Nesse caso, o governo transfere recursos para uma organização pública ou privada, para apoiar as atividades do sistema de educação e formação de adultos e do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências.

Para cumprir os objetivos do programa, os processos de intervenção e orientação dos Centros Qualifica realizam-se por meio da utilização das seguintes ferramentas: Passaporte Qualifica (PQ), Portfólio de Desenvolvimento Vocacional (PDV), Projeto Individual de Carreira (PIC) e Plano Individual de Encaminhamento (PIE).

O Passaporte Qualifica é uma ferramenta tecnológica de orientação para percursos de educação e formação, que permite simular percursos possíveis ou organizar outros, efetuados ou a efetuar, em função das qualificações que o candidato pode obter e da progressão escolar e profissional que pode alcançar.

O Portfólio de Desenvolvimento Vocacional é uma compilação de documentos e resultados de atividades de diagnóstico e orientação, elaborado pelo candidato, com apoio do técnico de ORVC. Por sua vez, os candidatos encaminhados para um processo de reconhecimento, validação e certificação de competências constroem o seu PDV, a ser considerado na elaboração do portfólio desenvolvido no processo de RVCC.

O Portfólio de Desenvolvimento Vocacional integra a documentação comprovativa dos aspectos/características inerentes ao autoconhecimento do candidato, como interesses, expectativas, motivações e aptidões, informações relacionadas ao seu percurso de educação e formação, ao percurso profissional, à ocupação e aos tempos livres, às competências, etc. A construção do portfólio utiliza diferentes metodologias, sendo as mais utilizadas a técnica da entrevista, a abordagem autobiográfica e o balanço de competências.

O Projeto Individual de Carreira é um documento de apoio à tomada de decisão sobre a(s) resposta(s) de educação e formação mais adequadas ao perfil do candidato. Ele versa sobre a definição de um projeto de qualificação e/ou atividade profissional e sobre

escolhas (por exemplo, formas de concretizar o projeto, planos alternativos e cronogramas). O PIC integra o PDV e deverá ser estruturado na fase do diagnóstico e registrado no sistema SIGO.

O Plano Individual de Encaminhamento é emitido quando resulta em uma oferta de educação e formação externa ao centro, na fase de encaminhamento, tendo como base o Plano Individual de Carreira.

Logo, busca-se manter os adultos inativos em contextos de educação e formação, imperando as lógicas de responsabilidade individual diante da obtenção de novas competências (MELO, 2012; BARROS; BELANDO-MONTORO, 2013), como evidencia o excerto 7:

7. Todo o processo de orientação tem como finalidade ajudar a criar ou a desenvolver modos específicos de estabelecer correspondências entre as suas competências e experiências de vida e atividades de estudo e de trabalho. Incluem-se aqui, entre outros, o portfólio e o balanço de competências que ajudam as pessoas no processo de tomada de decisão e a moverem-se para o futuro, de um modo mais esclarecido e confiante (PORTUGAL, 2017, p. 33).

As ferramentas utilizadas pelo Programa Qualifica estão estreitamente relacionadas ao prolongamento da escolaridade e à formação para o trabalho, em uma conotação redutora, utilitarista e tecnocrática, como se evidencia nos processos materiais criativos “ajudar a criar” e “desenvolver”, em que a meta é “modos específicos”.

Assim, as práticas de harmonização e coordenação entre competências, estudo e trabalho dão frequentemente lugar a processos de uniformização e standardização, que operam por meio de dispositivos que impõem modalidades de avaliação e monitoramento, em um permanente processo de constituição do indivíduo, como recurso humano útil (LIMA, 2015).

Nesse contexto, como ressalta Gelpi (2009), os investimentos na educação e formação de adultos podem não atuar como instrumentos de discriminação positiva, mas, sim, como uma estratégia para estimular a adaptação, o alto desempenho e a competição por parte da população adulta.

## CONCLUSÕES

Na análise da conjuntura em que o discurso das políticas públicas de formação e educação de adultos em Portugal se dá, destaca-se o relacionamento do discurso com os processos de escolarização, de formação profissional e de empregabilidade, o que permite concluir que as políticas públicas de formação e educação de adultos, no país, a partir de 1999, tiveram avanços e descontinuidades. Os avanços foram no sentido de valorizar as aprendizagens informais e não formais de quase 500 mil cidadãos portugueses, por meio da criação da Rede Nacional dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências. Também houve avanços significativos na taxa de participação da população portuguesa em atividades de aprendizagem ao longo da vida, com destaque para a educação não formal.

Entretanto, as políticas de educação e formação de adultos caracterizam-se mais como políticas de governo do que políticas de Estado<sup>7</sup>, concentrando seus esforços em programas temporários, com financiamentos de curto prazo, extintos e reeditados a cada novo governo eleito, com metas de curta duração, atreladas às diretrizes e aos pressupostos da Comissão Europeia.

Conforme Lima (2015), busca-se preservar o papel do Estado na promoção de estratégias educativas de regulação e avaliação, de programas de formação continuada e de aprendizagem permanente, especialmente por meio de parcerias e convênios com os setores econômicos e com organizações da sociedade civil, centrando os esforços na qualificação profissional e secundarizando a formulação de políticas públicas de educação de adultos, de longo prazo, que também englobem a educação cultural e cidadã. Assim, o Programa Qualifica pouco difere dos programas anteriormente implementados em Portugal.

O discurso do Programa Qualifica mantém e valoriza a escolarização como prática social. Assim, a continuidade dos estudos em setores e ambientes formais, em detrimento da valorização de aprendizagens nos setores informal e não formal, tem efeitos ideológicos, na medida em que mantém as hierarquias existentes entre as aprendizagens formais, informais e não formais, operando mais como um sistema de crédito para fins de qualificação e atualização profissional. Aqui, a ideologia opera por meio da naturalização, outorgando à escola um caráter inevitável, natural e transformador.

Por sua vez, as representações dos adultos pouco escolarizados, no discurso, auxiliaram na definição de condições que favoreceram propostas que enfatizam a necessidade de maior qualificação formal e profissional dessa população-alvo, haja vista que são representados como desistentes, pouco qualificados, pouco motivados e incapazes de gerir suas vidas e carreiras. Logo, a análise da construção social dos adultos pouco escolarizados, no Programa Qualifica, ajuda a compreender como o seu desenho reedita a cultura predominante da escolarização, conduzindo a uma reprodução de valores arraigados na sociedade.

Contudo, um ponto de destaque é que a oferta de educação e formação às pessoas vistas como desfavorecidas não garante a procura, pois existe o risco de receber apenas aqueles já motivados e persuadidos pelos possíveis benefícios de novos saberes, em uma sociedade cada vez mais condicionada para o desenvolvimento de novas competências e conhecimentos (MELO, 2012).

Como forma de superar os obstáculos, seguindo os preceitos de Ivan Illich, sugere-se a integração entre a educação e o desenvolvimento local, por meio da educação popular e comunitária. Nesse contexto, a educação e a formação de adultos não podem ser entendidas prioritariamente em uma perspectiva do trabalho, da competitividade e da empregabilidade, mas, sim, devem também ser compreendidas em uma dimensão ontológica e política, que visem fazer da cultura um bem público aberto a todos os cidadãos.

---

<sup>7</sup> Segundo Oliveira (2011), as políticas de governo são aquelas em que o Executivo toma decisões, objetivando responder às demandas da agenda política interna, num processo básico de formulação e implementação de determinadas medidas e programas. Por sua vez, as políticas de Estado são aquelas que abrangem mais de uma agenda do Estado, percorrendo, em geral, o Parlamento ou inúmeras instâncias de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou premissas preexistentes e incidindo em setores mais amplos da sociedade.

O sistema educacional deve permitir, a todos aqueles que queiram aprender, acesso aos recursos disponíveis, em qualquer época de sua vida, institucionalizando o intercâmbio de habilidades e criando centros culturais de aprendizagem e leitura, abertos ao público, onde se valorize a educação cultural, crítica e cívica.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, Rosana; BELANDO-MONTORO, Maria R. Europeização das políticas de educação de adultos: reflexões teóricas a partir dos casos de Espanha e Portugal. In: SALES, Sandra Regina Sales; PAIVA, Jane (Org.). **Dossiê educação de jovens e adultos, aprendizagem no século 21**. Arizona State University, 2013, p.1-28.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Mulheres mil oferece 100 mil oportunidades de capacitação. **Portal Brasil**, fev. 2017. Disponível em <http://www.brasil.gov.br>. Acesso em: 30 maio 2020
- CANÁRIO, Rui. **Educação de adultos**. Um campo, uma problemática. Lisboa: EDUCA, 1999.
- CANÁRIO, Rui. **O que é a escola?** Um olhar sociológico. Porto: Porto Editora, 2005.
- CAVACO, Carmen. **Adultos pouco escolarizados: políticas e práticas de formação**. Lisboa: Educa – Unidade de I & D de Ciências da Educação, 2009.
- CEDEFOP – European Centre for the Development of Vocational Training. **Establishing and developing national lifelong guidance policy forums**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission, 2008.
- CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. **Discourse in late modernity**. Rethinking Critical Discourse Analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- COSTA, Joana A. P. F da. **Competências adquiridas ao longo da vida, processos, trajectos e efeitos**. 2005. 353 f. Tese (Mestrado em Educação) – Instituto de educação e Psicologia – Universidade do Minho, Minho.
- EUROSTAT. Europe 2020 indicators. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Acesso em: 2 de nov. 2017.
- FAIRCLOUGH, Norman. **New labour, new language?** Londres: Routledge, 2000.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora UNB, 2001.
- FIALHO, Joaquim; FERNANDES, Eduarda. Dilemas e desafios do reconhecimento, validação e certificação de competências profissionais (RVCC-PRO). In: **VIII Congresso Português de Sociologia**, 2014, Évora. **Livro de atas...**Évora: Universidade de Évora, 2014.
- FUZER, Cristiane; CABRAL, Sara R. S. **Introdução à gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa**. Campinas, SP: Mercado das letras, 2014.
- GELPI, Ettore. **Formación de personas adultas: inclusión y exclusión**. Xàtiva: Edicions del CREC, 2009.
- GUIMARÃES, Paula. A utilidade da educação de adultos: a aprendizagem ao longo da vida na União Europeia e a política pública de educação e formação de adultos em Portugal. **Laplage em Revista**, v. 2, n. 1, p. 36-50, jan-abr. 2016.
- HALLIDAY, Michael Alexander Kirkwood. **An Introduction to Funcional Grammar**, 2ª. Ed. Londres, Nova York, Sidney, Auckland: Edward Arnold, 1994.
- ILLICH, Ivan. **Sociedade sem escolas**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- INE, PORDATA, 2017. Disponível em: [http://www.pordata.pt/Portugal/taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550](http://www.pordata.pt/Portugal/taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550). Acesso em 26 de nov. 2017.
- LIMA, Francisco (Org.). **O processo de reconhecimento, validação e certificação de competências e o desempenho no mercado de trabalho**. Lisboa: Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Centro de Estudos de Gestão do IST, 2012.

LIMA, Licínio C. Educação permanente em tempos de crise: voltando a Freire, Gelpi e Illich. In: BARBERÁN, Marina A.; LLOPIS, Iolanda C.; GUADAS, Pep A. (Org.) **Educación permanente, vida recibida y cambio de civilización**. Xátiva: Del Crec, 2012.

LIMA, Licínio C. Aprender a ser un recurso humano útil: crítica desde la perspectiva gelpiana. In: LIMA, Licínio C. et al. (Org.). **Estratégias europeas de aprendizagem permanente, cidadania y perspectiva gelpiana**. Novetè: Laboratori d'inicatives ciutadanes Ettore Gelpi, 2015.

MELO, Alberto. **Passagens revoltas**. Lisboa: Associação In Loco, 2012.

NICO, Lurdes Pratas. **A escola da vida: reconhecimento e validação dos adquiridos experienciais em Portugal**. Odivelas: Edições Pedagogo, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educ. Soc.**, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.

OLIVEIRA, Celio *et al.* **Educação e formação de adultos em Portugal: retrato estatístico de uma década**. Instituto Nacional de Estatística, 2017.

PIRES, A. **European Inventory on Validation of Non-Formal and Informal learning**. Country Report: Portugal, 2010. Disponível em: <http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2011/77633.pdf>. Acesso em: 26 de nov. 2017.

PORTUGAL. Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de setembro, **Diário da República**, Lisboa, 05 de set. 2001. 1ª série-B, n.º 206, p. 5774(2).

PORTUGAL. Portaria n.º 86/2007, de 12 de janeiro, **Diário da República**, Lisboa, 12 de set. 2007. 1ª série, n.º 9, p. 295.

PORTUGAL. Portaria n.º 62/2013, de 28 de março, **Diário da República**, Lisboa, 28 de mar. 2013. 1ª série, n.º 62, p. 1914(2).

PORTUGAL. Portaria n.º 232/2016, de 29 de agosto, **Diário da República**, Lisboa, 29 de ago. 2016. 1ª série, n.º 165, p. 3006.

PORTUGAL. **Orientação ao longo da vida nos Centros Qualifica**: guia metodológico. ANQEP, 2017.

RAMALHO, Viviane; RESENDE, Viviane Melo. **Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa**. Campinas, SP: Pontes Editores, 2011.

RODRIGUES, Marta de Oliveira; LOUREIRO, Armando Paulo Ferreira. Políticas públicas de educação de adultos em Portugal – transições na era Novas Oportunidades: percepções de uma equipa técnico pedagógica. **Rev. Portuguesa de Pedagogia**, v.50, n.2, p. 63-82, 2016.

SALAMON, Lester. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford University Press, 2002.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. **Policy design for democracy**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

UNESCO. **Rapport final. Troisième Conférence Internationale sur l'éducation des adultes**. Paris: UNESCO, 1972.

UNIÃO EUROPEIA. Uma nova agenda de competências para a Europa: trabalhar em conjunto para reforçar o capital humano, a empregabilidade e a competitividade. In: **Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité econômico e social europeu e ao comité das regiões**. Bruxelas: COM 381 final, 2016.

VASCONCELOS, Álvaro José Leite de. **Os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências de nível básico: que contributos para a inclusão social e cidadania?** 2015. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação e Formação de Adultos) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto, 2015.

**Data da submissão: 19/04/2020**

**Data da aprovação: 20/05/2020**