

CIES e-Working Paper N.º 149/2013

**A singularidade do Sistema Nacional de Reconhecimento,  
Validação e Certificação de Competências:  
génese, caracterização, situação atual  
e pistas para o futuro**

Alexandra Aníbal

*CIES e-Working Papers* (ISSN 1647-0893)

Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL, [cies@iscte.pt](mailto:cies@iscte.pt)

**Alexandra Aníbal (n. 09.05.1967, Lisboa).** Licenciada e mestre em Sociologia pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, tem trabalhado, desde 2002, na área da Educação e Formação de Adultos, na Câmara Municipal de Lisboa e no Instituto do Emprego e Formação Profissional. Bolseira da Fundação para a Ciência e Tecnologia (desde junho de 2010), frequenta o Programa de Doutoramento em Sociologia no ISCTE-IUL.

### **Resumo**

Considerado uma “boa prática” na Europa, o sistema português de reconhecimento, validação e certificação de competências apresenta um conjunto de características que o singularizam e que resultam sobretudo do facto de constituir uma resposta adequada à população portuguesa, subescolarizada mas também subcertificada (ao nível de competências adquiridas fora da instituição escolar) por comparação com os restantes países europeus. No presente *working paper* relata-se o caminho percorrido pela educação e formação de adultos em Portugal, desde o início do século XX até à concretização daquele sistema, cujos princípios, metodologias e instrumentos são explicitados em pormenor. Abordam-se também os principais estudos de avaliação externa de que foi objeto, refletindo-se sobre os aspetos positivos e negativos deles emergentes. Finalmente, destaca-se um conjunto de “ganhos” trazidos pelo dispositivo à realidade portuguesa, cuja tomada em consideração se nos afigura incontornável na definição de rumos para a educação e formação de adultos no nosso país.

**Palavras-chave:** Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências; educação e formação de adultos; aprendizagem, qualificação.

### **Abstract**

Considered a "good practice" in Europe, the Portuguese system for the recognition, validation and certification of competencies presents a set of characteristics that make it unique and that result mainly from the fact that it's an appropriate response to the Portuguese population, under-schooled but also under-certified (in terms of the skills acquired outside school) in comparison with other European countries. This working paper explains the path of adult education and training in Portugal since the beginning of the 20<sup>th</sup> century until the implementation of that system, whose principles, methodologies and tools are explained in detail. The main external evaluation studies are also analyzed, reflecting on the positive and negative aspects of the system that emerge from those studies. Finally, we highlight a set of "gains" brought by this device to the Portuguese reality, whose consideration seems essential in setting directions for adult education and training in our country.

**Keywords:** validation and certification of competencies; adult education and training; learning; qualification; skills.

## **Introdução**

Em 2010, Portugal foi posicionado, pelo CEDEFOP, entre os três países mais avançados da Europa na implementação de sistemas nacionais de validação de aprendizagens não formais e informais. No *Inventário Europeu da Validação de Aprendizagens não Formais e Informais*, que descreve o processo de avaliação a que foram sujeitos os dispositivos europeus de validação, reconhece-se a capacidade portuguesa em termos de enquadramento legal, práticas e número de candidatos certificados e é reconhecido o facto de o dispositivo português se encontrar integrado num conjunto coerente e vasto de medidas promotoras da qualificação:

Em Portugal, o sistema nacional de validação é parte de uma estratégia de redução do *déficit* de qualificações da população adulta, nomeadamente através da Iniciativa Novas Oportunidades, estabelecida em dezembro de 2005 (...) com um carácter claramente inovador face ao conjunto dos países europeus e dando continuidade ao Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, criado em 2001 (CEDEFOP, 2010: 7).

O referido relatório destaca a capacidade de concretização do sistema português, referindo que “em abril de 2010, 324.370 adultos foram certificados através de um processo RVCC (ou seja, como resultado de um processo de validação e de formação complementar)” (*Idem*).

Portugal é, nesta matéria, um exemplo a seguir na Europa. Como se chegou até aqui e em que consiste esta mais-valia que Portugal apresenta são as duas principais questões a que se pretende dar resposta neste *working-paper*. Para tal, há necessariamente que refletir sobre o longo – e pouco linear – caminho da educação e formação de adultos no nosso país.

## **1. Breve história nacional da educação e formação de adultos**

### **1.1. Atraso educativo estrutural**

Face à constatação da situação de analfabetismo generalizado da população portuguesa e das suas consequências ao nível do desenvolvimento económico do país, assistir-se-á, ao longo do século XX, a tentativas várias de minorar o problema através da educação da população adulta, tentativas que configuram avanços e recuos na aproximação e na recusa do modelo escolar, alternando entre práticas muito “coladas” à escola e práticas mais atentas às necessidades e motivações dos adultos.

## 1.2 Inovação e retórica na 1.ª República

Na viragem para o século XX, como consequência do fraco investimento estatal até então feito na educação, assim como de um também parco investimento neste campo por parte de particulares e da Igreja Católica (Aníbal, 1999: 43-47), Portugal apresentava uma elevada taxa de analfabetismo, rondando os dois terços da população<sup>1</sup>. Atentos a esta situação, os governos da 1.ª República (1910-1926) investiram no combate ao analfabetismo e desenvolveram múltiplas iniciativas no campo da alfabetização, mais simbólicas que consequentes, movidos pela “sacralização da educação escolar” (Pintassilgo, 1998). As iniciativas republicanas dirigiam-se tanto a crianças como a adultos, sendo delas o “exemplo mais emblemático” as Escolas Móveis pelo Método de João de Deus (*Idem*). Serão também desenvolvidas neste período várias experiências no âmbito da educação popular, dinamizadas por setores políticos e sociais muito diversificados – do Estado à iniciativa particular, do republicanismo e da maçonaria ao anarquismo, das associações operárias à intelectualidade –, assumindo formas muito diversas, como creches, asilos, escolas operárias, escolas de centros republicanos, universidades livres e populares, entre muitas outras. Apesar de todo este investimento, a taxa de analfabetismo decresce pouco no período da 1.ª República (cerca de 7% entre 1911 e 1930). Como sintetiza Nóvoa (1987: 529):

As cisões no seio do Partido Republicano, os conflitos com a Igreja e os monárquicos, a desconfiança das populações camponesas, a situação internacional que prejudicava os interesses coloniais portugueses e a incapacidade de assegurar um desenvolvimento socioeconómico efetivo transformaram a I República num período de grande instabilidade política (impedindo-a de manter as suas promessas sociais e educacionais).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Em 1878, cerca de 80% da população portuguesa era analfabeta, ou seja, não sabia ler nem escrever (dados relativos ao I Recenseamento Geral da População), tendo decrescido para 74% na viragem do século. (Candeias, 2001, 2010).

<sup>2</sup> As dificuldades da 1.ª República em combater eficazmente o analfabetismo devem-se também ao enraizamento deste fenómeno na sociedade portuguesa do século XIX. Explicações para esse enraizamento e para a sua teimosa persistência foram encontradas nas formas de vida e cultura dos portugueses por historiadores como Rui Ramos (1998), para quem “a incapacidade para ler e escrever não era sentida como um problema pelo povo português, por não o incapacitar para a vida e para o trabalho. A escola não era sentida como uma necessidade por comunidades mergulhadas numa cultura oral e que não vislumbravam essa mesma escola como veículo de promoção social”; António Nóvoa (2005), que salienta o facto de as comunidades encararem a obrigatoriedade de frequência escolar “como uma imposição, como uma violência inútil”; e António Candeias (2005), que lembra o facto de as comunidades recorrerem “às suas crianças como mão de obra nas pequenas explorações familiares. De facto, em nome de que benefício iria uma família abdicar de mais instrumentos de trabalho?”.

### 1.3 O voluntarismo minimalista do Estado Novo

As manifestas dificuldades da República em fazer cumprir uma obrigatoriedade de frequência escolar que, fixada há várias décadas, não passara do plano da retórica,<sup>3</sup> e a insuficiência das iniciativas de combate ao analfabetismo, resultaram numa diminuição apenas ligeira do fenómeno. Paradoxalmente, será durante a vigência do Estado Novo, numa conjugação entre transformações económicas, sociais e culturais e a política minimalista do regime, que se verificará um decréscimo acentuado do número de portugueses analfabetos: 61,8% de analfabetos, em 1930, para 20,5% em 1970 (Correia, 1998: 86). Mas há que ter em conta que se trata “de uma redução significativa que implica uma leitura cautelosa, na medida em que essa redução se fez sobretudo à custa de um “nivelamento por baixo pela via das aprendizagens escolares de base” (Pintassilgo, 1998: 157) e através de uma política de construções escolares centralizada e suportada por opções de contenção da despesa que revelam uma noção muito redutora da educação:

Investimento centrado na base do sistema, conceção da *Escola-sala de aula*,<sup>4</sup> depurada de todos os elementos espaciais considerados dispensáveis à aprendizagem da leitura e da escrita, construção de pequeníssimas escolas disseminadas pelo território português, recurso paralelo à rede de postos escolares, minimalistas por natureza (Aníbal, 1999: 193).

Este investimento voluntarista e minimalista deu origem a uma rede de edifícios escolares destinados ao ensino primário de tal forma simplificados que, “ao nível dos seus espaços interiores, a escola passa a ser apenas a(s) sala(s) de aula” (*Idem*: 192), onde foram iniciadas, nos rudimentos da escrita, da leitura e do cálculo, várias gerações de portugueses. Estas pequenas escolas – e os postos escolares que chegaram a atingir 1/3 da rede escolar (*Idem*) – serviram também um outro fim caro ao regime, a inculcação ideológica, uma vez que os conteúdos lecionados, sobretudo nas décadas de 1930 e 40, foram fortemente imbuídos de uma carga ideológica e da apologia dos valores do Estado Novo (Mónica, 1977). É de referir ainda um desinvestimento notório no ensino liceal, nomeadamente em novas estruturas e equipamentos. “Entre 1930 e 1970, o número de estabelecimentos do ensino primário aumentou cerca de 118% enquanto o número de liceus aumentou apenas 32%.” Apesar de, durante o mesmo período, ter aumentado a procura, assiste-se a “situações de sobrelotação dos liceus existentes e dos poucos entretanto criados: a média de alunos por liceu passa de 405 alunos em 1930/31 para 1205 em 1968/69”, tendo-se verificado também a proliferação de estabelecimentos liceais particulares (Aníbal, 1999: 164).

---

<sup>3</sup> A obrigatoriedade de frequência do ensino primário foi estabelecida em 1836, com a reforma de Passos Manuel, numa época em que “a rede escolar então existente era de uma precariedade extrema” (Aníbal, 1999: 12).

<sup>4</sup> Tanto no *Plano dos Centenários* como no *Novo Plano* privilegiou-se “a construção de pequenas escolas, apenas com uma sala de aula. Serão maioritárias em praticamente todos os distritos do país, com exceção dos centros urbanos” (Aníbal, 1999: 192).

A partir dos anos 1950, no contexto dos novos desafios económicos mundiais do pós-guerra, que revelaram as deficiências do nosso país em matéria de qualificação dos recursos humanos, o Estado Novo investirá de uma forma sistematizada no combate ao analfabetismo, produzindo aquelas que serão as primeiras medidas institucionais no âmbito da educação de adultos: o *Plano de Educação Popular* e a *Campanha Nacional de Educação de Adultos*.<sup>5</sup> Lançadas em 1952, estas medidas revestem-se de um carácter muito pragmático e escolarizante, contrastando com a diversidade de fins, temas, promotores e formas de organização que caracterizou as iniciativas ocorridas durante a 1.<sup>a</sup> República. O *Plano de Educação Popular* suportava-se num conjunto de medidas restritivas e coercivas que visavam, através de um conjunto de penalizações ou benefícios, impor a escola aos adultos, do que é um claro exemplo a necessidade de obtenção do diploma da 3.<sup>a</sup> classe para aceder à “passagem à disponibilidade aquando do cumprimento do serviço militar obrigatório, acesso a determinadas profissões/funções nomeadamente no comércio, na indústria e nos serviços do Estado, obtenção da carta de condução, possibilidade de obter a autorização de emigração” (Aníbal, 1999: 55). A Campanha Nacional destinava-se, inicialmente, a levar à aprovação no exame da 3.<sup>a</sup> classe o maior número possível de adultos analfabetos disponibilizando cursos ao público adulto, maior de 14 anos. Prevista para dois anos (1953 e 1954), durou até finais de 1966, tendo depois diversificado o seu âmbito de atuação.

Analisando os resultados da execução do *Plano de Educação Popular*, tanto ao nível da evolução das taxas de analfabetismo como ao nível da frequência por parte das crianças em idade escolar, Carvalho (1986) reconhece “o inegável progresso conseguido”, embora alerte para o facto de este ter sido “um progresso quantitativo e não qualitativo”. De facto, o pragmatismo (minimalista) característico das políticas de alfabetização do Estado Novo terá tido efeitos significativos na redução do número de analfabetos no país, tendo a respetiva taxa descido, como vimos atrás, para cerca 20% em 1970 (Correia, 1998: 86).

#### **1.4 O papel das bibliotecas itinerantes da Gulbenkian na promoção da leitura**

Além do forte fomento da frequência do ensino primário por parte de jovens e adultos, verificou-se, durante o período de vigência do Estado Novo, um investimento importante na promoção da leitura, em grande parte realizado pela intervenção de bibliotecas itinerantes,<sup>6</sup> nomeadamente do Serviço de Bibliotecas Itinerantes da Fundação Calouste

---

<sup>5</sup> Decretos-Lei n.º 38.968 e 38.969 de 27 de outubro de 1952.

<sup>6</sup> A questão da promoção da leitura por parte das bibliotecas públicas afigura-se-nos relevante no campo da educação de adultos em Portugal e, curiosamente, será referida por alguns dos entrevistados (cujas histórias de vida constam do último capítulo da dissertação da qual foi extraído o presente *working paper*) como central na génese do interesse por novas aprendizagens.

Gulbenkian. A criação deste serviço, em 1958,<sup>7</sup> revela, por parte dos responsáveis desta entidade, uma vontade de combater pela leitura o analfabetismo, assim como um conhecimento realista, à época, da população portuguesa, maioritariamente pouco escolarizada e pouco letrada, sem contactos prévios com serviços deste tipo, pelo que se considerou “essencial ser a biblioteca a deslocar-se até ela, até em razão de os potenciais leitores possuírem poucos tempos livres, e de os meios de deslocação dos mesmos serem escassos” (Melo, 2004b: 330). Sendo que, “indubitavelmente, o cerne deste serviço era o leitor e as suas efetivas necessidades, o que era algo incomum nas bibliotecas mais tradicionais portuguesas”, foi “possível chegar ao Portugal mais profundo, dos pequenos lugarejos, de habitações mais dispersas” (*Idem*: 331).

A abordagem a livros<sup>8</sup> e leitores apresentada por Melo (2004b) evidencia a enorme importância que este serviço da Gulbenkian assumiu em Portugal e espelha de modo singular o elevado sucesso que granjeou no seio do povo português: entre 1958 e 1989, registam-se 140.862.248 livros emprestados; e no mesmo período de tempo é registada a aquisição de 7.849.749 livros (Melo, 2004b: 334-335).

### **1.5 Veiga Simão e o início dos anos 1970**

Será um pouco antes da revolução de abril que se dará início a um conjunto de políticas de educação de adultos de carácter fragmentário (Lima, 2005), mas com características inovadoras. O início dos anos 1970 e a intervenção do ministro Veiga Simão<sup>9</sup> trazem uma nova visão, mais tecnocrática e liberal, ao sistema educativo português. Apresentada ao país em janeiro de 1971, a chamada *Reforma Veiga Simão* seria publicada em julho de 1973, introduzindo uma série de mudanças significativas no sistema educativo, entre as quais a estruturação da educação permanente (Carvalho, 1986). Em 1971, com a publicação de uma nova lei orgânica, o Ministério da Educação é sujeito a uma reforma global das suas estruturas e serviços, tendo então sido criada a Direção-Geral de Educação Permanente (DGEP),<sup>10</sup> que irá coordenar os Cursos de Educação Básica de Adultos<sup>11</sup> e as Bibliotecas Populares.

---

<sup>7</sup> Foram colocadas inicialmente “em circulação 15 bibliotecas itinerantes (sobretudo na região de Lisboa e litoral)”, frota que aumentou rapidamente, “sendo que em 1961 já circulava pelo país (estendendo-se ao interior) um total de 47 veículos de marca *Citröen*” (Melo, 2004b: 334).

<sup>8</sup> De acordo com Melo (2004a), observava-se o cuidado de não atender apenas à leitura lúdica (embora sendo esta a mais saliente) mas também à leitura informativa e formativa, abarcando o maior número de temáticas possíveis (e também incluindo manuais de estudo oficiais). A escolha do fundo documental obedecia a critérios bem definidos, por uma comissão, e era publicado num catálogo.

<sup>9</sup> Responsável pela publicação da Lei n.º 5/73, que promulgava a reforma global do Sistema Educativo (conhecida por *Reforma Veiga Simão*).

<sup>10</sup> Decreto-Lei n.º 408/71, de 27 de setembro.

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 489/73, de 2 de outubro.

## 1.6 A efervescência comunitária criativa do pós-25 de Abril

Após o 25 de Abril, a educação de adultos, suportada nas estruturas anteriormente criadas pelo Governo de Veiga Simão, conhecerá um período de grande inovação e experimentação. A DGEP<sup>12</sup> continuava a ser a entidade responsável pelo setor, tendo, no período pós-revolucionário, sido dirigida por Alberto Melo,<sup>13</sup> pautando-se a sua atuação pela valorização e pelo estímulo de uma série de iniciativas de base popular, atribuindo-lhes estatuto no domínio educativo. Como refere Salgado (1990: 13), “a legislação então produzida e as medidas promulgadas decorrem de uma filosofia-base: a não opção por campanhas de alfabetização separando os que não sabem ler e escrever e os que sabem”. Deu-se prioridade a atividades em que se empenhasse toda uma comunidade, unida por um objetivo comum, mesmo que este não fosse, na sua base, educativo. O caráter educativo das atividades decorria das aprendizagens e autoaprendizagens que cada membro da comunidade ia fazendo à medida que intervinha na prossecução do bem comum, o desenvolvimento da comunidade a que pertencia. Partia-se do que estas populações “tinham em abundância, mesmo (e sobretudo?) nas regiões ditas mais atrasadas: a cultura popular, o saber dizer, o saber fazer. (...) A escrita estaria portanto, na aldeia, ao serviço da cultura existente nestas regiões” (Melo e Benavente, 1978).

## 1.7 Os anos 1980 e o ensino de 2.ª oportunidade

Passado o período pós-revolucionário, as atividades promovidas pela DGEP foram abandonadas. Rothes (2003) fala de uma “paralisia” neste setor, com clara inflexão das orientações políticas.

As formas de mobilização popular, que no período anterior se procurava estimular, passaram a ser encaradas com desconfiança, e o recurso ao destacamento de professores do ensino regular traduziu a emergência de um mandato assente no esforço de escolarização de segunda oportunidade (Rothes, 2009a: 38).

A corrente de valorização da dimensão popular terá, no entanto, um papel importante aquando da elaboração, em 1979, do *Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base dos Adultos* (PNAEBA),<sup>14</sup> no qual o Estado

reconhece e apoia as iniciativas existentes no domínio da alfabetização e educação de base dos adultos, designadamente as de associações de educação popular, de coletividades de cultura e recreio, de cooperativas de cultura, de organizações populares de base territorial, de organizações sindicais, de comissões de trabalhadores e de organizações confessionais (*Idem*).

---

<sup>12</sup> O Decreto-Lei n.º 384/76 passa a estabelecer-se como a base legal do subsistema de educação de adultos em Portugal.

<sup>13</sup> Alberto Melo dirigiu a DGEP entre outubro de 1975 e julho de 1976.

<sup>14</sup> Lei n.º 3/79, de 10 de Janeiro, com o título *Eliminação do Analfabetismo*.



O Ensino Recorrente<sup>15</sup> surge em 1986, com a Lei de Bases do Sistema Educativo<sup>16</sup>, tendo o objetivo expresso de

assegurar uma escolaridade, de segunda oportunidade, aos que dela não usufruíram na idade própria, aos que abandonaram precocemente o sistema educativo e aos que o procuraram por razões de promoção cultural e profissional; e de atenuar os desequilíbrios existentes entre os diversos grupos etários, no que respeita aos seus níveis educativos.<sup>17</sup>

Constituindo um retorno ao paradigma escolar, este Ensino Recorrente de 2.<sup>a</sup> oportunidade reduz a educação de adultos ao ensino de segunda oportunidade e à formação profissional.

A partir de 1991, ano em que é publicada a Lei-Quadro para a educação de adultos<sup>18</sup> e é regulamentado em Decreto-Lei próprio o ensino recorrente e a educação extra-escolar, generalizam-se os cursos de nível básico organizados por unidades capitalizáveis, seguindo-se a aplicação do mesmo sistema ao ensino secundário<sup>19</sup>. Com uma organização assente neste sistema de unidades capitalizáveis, estes cursos apresentam um distanciamento relativamente ao ensino regular, não ao nível dos conteúdos e métodos de ensino (muito semelhantes aos dirigidos a crianças e jovens), mas antes ao nível da organização do tempo, muito flexível, na tentativa de se adequar à vida quotidiana de adultos ativos. No entanto, essa mesma flexibilização, levada *ad extremis*, ditará a extinção do modelo, com a constatação, pela tutela, da sua incapacidade de dar resposta às necessidades dos adultos<sup>20</sup> (Ministério da Educação, 2003).

Acabará por ser proposta, como alternativa, a organização dos cursos do ensino recorrente em blocos capitalizáveis, passando o processo de ensino e de aprendizagem a ser dirigido ao grupo/turma, deixando de coexistir na mesma sala de aula alunos posicionados em

---

<sup>15</sup> Lei n.º 46/86, de 14 de outubro.

<sup>16</sup> Em 1986, é eleito o primeiro governo com maioria parlamentar do Partido Social Democrata, liderado por Aníbal Cavaco Silva, em simultâneo com a adesão à Comunidade Económica Europeia. Na educação, “o Ministro Roberto Carneiro protagonizou esse período de reformas decisivas para o estabelecimento de um sistema educativo moderno, aberto, inclusivo, e comparável com outros sistemas educativos europeus.” (Gomes, 2012: 67).

<sup>17</sup> Despacho n.º 21/ 80, de 4 de março.

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro.

<sup>19</sup> Ao nível do ensino secundário recorrente, a experiência pedagógica por unidades capitalizáveis inicia-se no ano letivo de 1992/93 e generaliza-se a partir do ano letivo de 1996/97.

<sup>20</sup> Em 2003, no *Documento Orientador da Revisão Curricular do Ensino Secundário Recorrente*, constata-se a

inoperatividade, incapacidade de atração e elevado défice de resultados do sistema das unidades capitalizáveis, claramente refletidos na elevada taxa de abandono e na reduzida capitalização. De facto, este sistema revelou-se incapaz de responder ao amplo universo de alunos que necessitam de um ensino e de uma aprendizagem mais apoiada e orientada, satisfazendo apenas uma minoria de alunos portadores de manifestas capacidades de autoformação (Ministério da Educação, 2003: 9).

diferentes unidades, tentando minorar-se as taxas de abandono através das mais-valias trazidas pelo grupo<sup>21</sup>:

Evidencia-se um conjunto de aspetos positivos desse sistema de ensino recorrente, dos quais se destacam a dinâmica e o clima de aprendizagem, a existência de um grupo – turma, a gestão mais eficaz dos conteúdos programáticos e maior facilidade no diagnóstico das dificuldades sentidas pelos alunos (*Idem*: 10).

Entretanto, em 1993, é publicada uma nova Lei-Orgânica do Ministério da Educação<sup>22</sup> que extingue a Direção-Geral de Extensão Educativa e integra o ensino recorrente, subdividindo-o, no Departamento de Educação Básica – Núcleo de Ensino Recorrente e Educação Extraescolar e no Departamento de Educação Secundária – Núcleo do Ensino Secundário.

### **1.8 Portugal e a aprendizagem ao longo da vida: a mudança de paradigma introduzida pela ANEFA**

Entretanto, as orientações políticas adotadas em 1997 implicaram uma nova e importante viragem na forma de se encarar institucionalmente, em Portugal, a educação de adultos<sup>23</sup>. Este ano é particularmente significativo, tendo esta matéria passado a constar das orientações estratégicas, tanto ao nível dos governos nacionais como dos organismos internacionais. É nesse ano que a Secretaria de Estado da Educação e da Inovação (SEEI) irá criar um grupo de trabalho<sup>24</sup> com o objetivo de analisar o desenvolvimento da educação de adultos no nosso país, grupo esse que produzirá um relatório abrangente em que criticava os significativos retrocessos experimentados pelo setor nos anos anteriores, identificando problemas concretos e estabelecendo propostas para a reestruturação global do subsistema de educação de adultos. Um aspeto inovador do relatório é a proposta de criação de um mecanismo de validação de aprendizagens prévias, pois reconhecia-se a “existência de competências e qualificações dispersas que urgia certificar criteriosamente” (Melo, e outros, 1998: 54).

A conceção desse dispositivo de validação de aprendizagens prévias (realizadas de modo não formal e informal) é pois, no nosso país, anterior à publicação do *Memorando sobre Aprendizagem ao longo da Vida* (Comissão Europeia, 2000). Entre as várias recomendações produzidas pelo referido grupo de trabalho, incluía-se a de “definir e aplicar um esquema nacional de balanço de competências pessoais e de validação dos adquiridos

---

<sup>21</sup> Para uma análise detalhada da evolução do ensino recorrente em Portugal, consultar Luís Areal Rothes (2009a: 236-268).

<sup>22</sup> Decreto-Lei n.º 133/93 de 26 de Abril.

<sup>23</sup> Ao nível político, o país era governado, desde 1995, pelo Partido Socialista.

<sup>24</sup> Este grupo de trabalho foi constituído por Ana Benavente, então secretária de Estado da Educação e Inovação, através do Despacho n.º 10534/97, de 16/10.

profissionais ou de aprendizagem” (Melo, e outros, 1998: 54). O grupo recomendava que se facultasse “a cada adulto a possibilidade de analisar as suas aptidões, competências pessoais e profissionais e motivações, tendo em vista uma melhor gestão dos seus próprios recursos e a orientação ou reorientação destes face a um futuro desejado.” (*Idem*). Isso deveria ser concretizado através da constituição de “uma Rede de Centros de Balanço de Competências Pessoais, abertos à generalidade da população adulta”. Estes centros teriam como funções não só a de avaliar mas também a de orientar os adultos “para a constituição ulterior de um portefólio pessoal comprovando experiências e aprendizagens”. Paralelamente, propunha-se a

instalação de processos e estruturas de validação dos saberes e competências adquiridas. Validação quer através da creditação (outorga de créditos elegíveis para a prossecução de estudos tendo em vista a obtenção de determinados certificados e diplomas do ensino oficial) ou de certificação (decisão de conceder a equivalência plena a um destes certificados ou diplomas).

O grupo recomendava ainda que se analisasse as experiências em curso, nesta matéria, em países como a Irlanda, o Reino Unido e, particularmente, a França, e que se estabelecesse “um estrito vínculo com a Comissão Nacional de Certificação” (*Idem*).

Encontra-se, nestas palavras, o embrião do que seria o Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) implementado, a partir de 1999, pela Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA).<sup>25</sup> Este instituto público, criado na sequência das recomendações do referido grupo de trabalho e operacionalizado por um Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos,<sup>26</sup> estará sujeito à tutela do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade. A ANEFA será responsável, até à sua extinção, em 2004,<sup>27</sup> pela conceção de referenciais de competências-chave, criação de cursos de Educação e Formação de Adultos de dupla certificação (escolar e profissional), implementação do sistema nacional de RVCC através da criação e acompanhamento de centros RVCC e da formação das suas equipas técnico-pedagógicas. Para o efeito, foi implementado um Sistema Nacional de Acreditação de Entidades Promotoras de Centros RVCC, no qual as entidades promotoras destas estruturas deveriam provar a sua capacidade para reconhecer, validar e certificar as competências dos candidatos, maiores de 18 anos, ainda não portadores de um diploma escolar dos 1.º, 2.º ou 3.º ciclos do ensino básico. O processo de acreditação iniciou-se em finais de 2000 com a criação dos seis primeiros Centros RVCC, registando-se uma rápida e significativa expansão da rede de centros: 28 em 2001 e 42 em 2002. No final de 2005, em fase de transição para o período em que vigorará a Iniciativa Novas Oportunidades, o território nacional (Continente e Região

---

<sup>25</sup> Criada através do DL n.º 387/99, de 28 de setembro.

<sup>26</sup> Criado através da Resolução n.º 92/98, de 25 de junho.

<sup>27</sup> Extinta a ANEFA, as suas competências passarão para a Direção-Geral de Formação Vocacional do Ministério da Educação.

Autónoma da Madeira) era já coberto por 98 Centros RVCC. Segundo Gomes (2012), a ANEFA não foi, no entanto, inteiramente bem sucedida, sobretudo no que diz respeito à sua “efetiva capacidade de responder à dimensão (gravíssima) do problemas de baixas qualificações da maioria da população adulta portuguesa”, devido ao “reduzido investimento financeiro no setor” e à “fraca integração do setor estatal nas respostas à população adulta”. (Gomes, 2012: 78).

A ANEFA é extinta em 2002, tendo as suas competências sido integradas na recém-criada Direção-Geral de Formação Vocacional<sup>28</sup> que iria dando sequência, em termos programáticos, sem alterações importantes, à maioria das ações anteriormente desenvolvidas pela Agência.

### **1.9 A Iniciativa Novas Oportunidades e a tentativa de acelerar a história**

Acelerar a qualificação dos portugueses: o desafio estratégico para uma geração.  
(MTSS e ME, 2005: 9)

No final de 2005, “num contexto político de assunção da necessidade urgente de intervenção para combater o défice de qualificações da população portuguesa”<sup>29</sup> (Gomes, 2012: 79), é apresentada a Iniciativa Novas Oportunidades (INO) que definia como grande objetivo a qualificação de um milhão de adultos, num período de cinco anos. Assentando no pressuposto de que o nível secundário “é hoje o patamar mínimo para dotar os cidadãos das competências essenciais à moderna economia do conhecimento em que vivemos”, a iniciativa estruturava-se em dois eixos de intervenção: jovens e adultos. O primeiro eixo tinha como objetivo “dar resposta aos baixos níveis de escolarização dos jovens através da diversificação das vias de educação e formação, pelo reforço do número de vagas de natureza profissionalizante e da exigência em garantir melhores taxas de aproveitamento escolar”, destacando-se a vontade de inverter a tendência de aumento do número de jovens que não concluíam o ensino secundário (MTSS e ME, 2005: 16). O segundo eixo tinha por principal objetivo “a elevação dos níveis de qualificação de base da população adulta”, acolhendo ações dirigidas a pessoas “com mais de 18 anos que não concluíram o 9.º ano de escolaridade ou o ensino secundário, tendo em vista aumentar as suas qualificações de base”. No documento reforçava-se a ideia de que a criação deste “sistema de recuperação efetiva dos níveis de qualificação da população adulta” exigia “a mobilização, adaptação e reforço dos vários instrumentos disponíveis”, destacando-se “o reconhecimento, validação e certificação de

---

<sup>28</sup> A extinção da ANEFA e a criação da DGFV acontecem já durante um novo governo liderado pelo Partido Social Democrata.

<sup>29</sup> As eleições legislativas de 2005 são ganhas pelo Partido Socialista.

competências adquiridas (que deverá constituir a ‘porta de entrada’ para a formação de adultos), e a oferta de formação profissionalizante dirigida a adultos pouco escolarizados” (MTSS e ME, 2005: 20)

Gomes encontra nesta iniciativa alguns aspetos fundamentais que a distinguem de anteriores políticas na área da educação e formação de adultos:

em primeiro lugar, o caráter central das políticas de educação e formação de adultos, assumidas ao mais alto nível governamental, contrariando o caráter sempre marginal deste campo de intervenção pública e incluindo-as no conjunto de medidas de concretização do Sistema Nacional de Qualificações; em segundo lugar, a perspetiva integrada de intervenção e a complementaridade das ações levadas a cabo pelos setores da educação e da formação profissional; e em terceiro lugar, a larga escala que toda a proposta deixava transparecer através do estabelecimento de objetivos específicos, estratégias concretas e ambiciosas metas quantificáveis, bem como através do “envelope financeiro” a ela destinado. (Gomes, 2012: 79-80).

O grande impulso quantitativo, centrado na capacidade e abrangência do sistema, acontece a partir da criação da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), no início de 2007.<sup>30</sup> Vocacionada para alargar o reconhecimento de competências e os cursos EFA a um número muito mais elevado de adultos e, em simultâneo, elevar o patamar da certificação através do alargamento do sistema RVCC ao nível secundário, a intervenção desta agência passará pela expansão da rede de centros<sup>31</sup> (que se passarão a designar Centros Novas Oportunidades), resultando, em grande medida, da sua entrada em funcionamento em escolas básicas e/ou secundárias<sup>32</sup>.

Estas medidas, a par de uma campanha publicitária eficaz, produzem resultados do lado da procura, aumentando exponencialmente o número de inscritos. Do lado da oferta que, como veremos à frente, se multiplicou, diversificou e flexibilizou, houve também um grande incremento. A exponenciação da oferta e da procura permitirá atingir valores de inscritos e certificados muito elevados

---

<sup>30</sup> Criada através do Decreto-lei n.º 276-C/2007, de 31 de Julho.

<sup>31</sup> No final do primeiro semestre de 2006, a Rede Nacional de Centros RVCC conta já com 219 centros, que passarão a designar-se Centros Novas Oportunidades.

<sup>32</sup> Anteriormente as escolas básicas e secundárias públicas eram residuais enquanto entidades de acolhimento de centros RVCC, sendo a rede constituída sobretudo por centros de formação profissional, escolas profissionais e associações de desenvolvimento local.

**Quadro 1 – Centros Novas Oportunidades (de 2006 até julho 2011)**

<i>Inscrições</i>	<i>Certificações totais</i>	<i>Certificações parciais</i>	<i>Encaminhamentos para outras ofertas formativas</i>
1.163.885	410.126	14.542	237.925

ANQ, 2012 (informação estatística disponibilizada no *site* oficial, consultado em maio de 2012)

**Quadro 2 – Cursos de Educação e Formação de Adultos (de 2006 até julho 2011)**

<i>Inscrições</i>	<i>Certificações</i>	<i>Certificações parciais</i>
189.327	85.589	12.635

ANQ, 2012 (informação estatística disponibilizada no *site* oficial, consultado em maio de 2012)

**Quadro 3 – Formações Modulares certificadas (de 2006 até julho 2011)**

<i>Inscrições</i>	<i>Certificações</i>	<i>Certificações parciais</i>
387.059	981	349.042

ANQ, 2012 (informação estatística disponibilizada no *site* oficial, consultado em maio de 2012)

A capacidade mobilizadora e a abrangência da iniciativa tiveram, no entanto, efeitos distintos e nem sempre convergentes. Se, por um lado, se tentava compensar, num curto espaço de tempo, um atraso avassalador de muitas décadas, por outro, ao massificar uma oferta que deveria manter um carácter bastante individualizado, não foi possível evitar nem controlar o surgimento de disfunções no funcionamento do sistema. Sendo evidentes algumas das disfuncionalidades e dificuldades, parece-nos que, no entanto, foram envidados esforços no sentido de uma melhoria permanente do sistema, por aproximações sucessivas e criando canais de comunicação com as equipas técnico-pedagógicas que no terreno viviam os problemas, assim como com as entidades que tutelavam parte significativa da rede de centros (Instituto do Emprego e Formação Profissional e Direções Regionais do Ministério da Educação).

As disfunções e dificuldades deram, no entanto, origem a críticas diversas, por parte dos setores mais conservadores, defensores do ensino tradicional, assim como por parte importante da comunidade científica dedicada à educação de adultos. A juntar às críticas cruzadas, parece-nos que a debilidade da divulgação das importantes medidas criadas junto do público em geral (e não apenas dos destinatários diretos) de forma clara, rigorosa e esclarecedora, contribuiu para o reforço de uma imagem de facilitismo e de clientelismo pouco baseada em factos. A comunicação social teve também, em nosso entender, um forte

impacto na construção dessa representação social negativa, refletindo aquilo que Abrantes (2009)<sup>33</sup> considera ser a orientação conservadora que tem dominado as notícias sobre educação.

Como é sabido, a mudança de governo em 2011<sup>34</sup> vai travar o caminho trilhado pela Iniciativa, como será explicitado no ponto 4 deste *working paper*.

## **2. Caracterização do Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências**

A Iniciativa Novas Oportunidades compunha-se, como atrás referido, de uma diversidade de medidas, divididas em dois grandes grupos: as destinadas aos jovens e as dirigidas aos adultos. Neste segundo conjunto encontra-se o Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, a vários níveis inovador, cuja conceção e implementação é anterior à iniciativa, mas que esta expande de forma inédita, naquele que terá sido até hoje, em Portugal, o mais ambicioso programa de educação e formação de adultos.

Nos pontos seguintes pretende-se caracterizar este sistema, a nível dos seus princípios, objetivos, atores e mecanismos de funcionamento.

### **2.1. Princípios e linhas gerais**

Este sistema tem como pressuposto principal que o reconhecimento e a validação das aprendizagens adquiridas ao longo da vida, em contextos não formais e informais, são direitos de todos os cidadãos e obrigações dos sistemas formais de ensino e formação.

O sistema português distingue dois grandes conjuntos de competências, permitindo o seu reconhecimento, validação e certificação através de dois processos distintos, mas que têm um tronco comum e se articulam, sempre que o perfil e o percurso do candidato o

---

<sup>33</sup> Analisando a forma como os *media* abordam os temas relacionados com a educação, Abrantes constata que as “problemáticas sociais” da educação que são privilegiadas pelos *media* possuem um forte pendor psicologista, não dispondo as variáveis propriamente sociológicas (ou antropológicas) das desigualdades de igual visibilidade nos jornais portugueses. Conclui que

a sociedade portuguesa, com as maiores desigualdades económicas e culturais da Europa, nunca deixou de assentar num sistema de ensino que opera uma ‘seleção natural’, deixando pelo caminho uma grande parte dos jovens das classes desfavorecidas, após múltiplas reprovações, condenados a posições sociais subalternas. A universalização da procura social e do acesso efetivo à educação ameaçaram ruir estes alicerces, fragilizando a coesão do tecido social português. Tornou-se necessário refrear o seu potencial emancipador, reaccionando os mecanismos escolares de hierarquização social. (Abrantes, 2009: 142)

<sup>34</sup> O Partido Social Democrata e o Centro Democrático Social/Partido Popular formam governo em Junho de 2011.

justifiquem: as competências de ordem profissional e as competências de ordem escolar. Ambos os processos são desenvolvidos nos Centros Novas Oportunidades: no primeiro caso, o processo RVCC escolar visa certificar competências com equivalência aos níveis de escolaridade do sistema educativo; no segundo caso, o Processo RVCC profissional visa certificar competências correspondentes às qualificações presentes no *Catálogo Nacional de Qualificações*. Os processos RVCC escolar e profissional permitem certificar as competências que os adultos adquiriram em contextos não formais e informais, e possibilitam a identificação das necessidades de formação para a aquisição de novas competências no âmbito da aprendizagem ao longo da vida.

## **2.2 Etapas do Processo RVCC (escolar e profissional)**

Cada processo RVCC é composto por várias etapas que o candidato terá de percorrer, acompanhado pelos diferentes elementos que constituem a equipa técnico-pedagógica de cada centro:

### **A. Acolhimento dos adultos**

Atendimento e inscrição dos adultos no Centro Novas Oportunidades, esclarecimento sobre a sua missão, fases do processo de trabalho a realizar, possibilidade de encaminhamento para ofertas educativas e formativas ou para processo de RVCC e, ainda, sobre a calendarização previsível para o efeito. Independentemente de poder ser individual ou de se organizar em sessões de pequenos grupos, o atendimento de cada adulto deve ser sempre personalizado, tendo em consideração as suas características, experiência, motivações e expectativas (Gomes e Simões, 2007: 12).

### **B. Diagnóstico/Triagem**

O diagnóstico permite desenvolver e aprofundar a análise do perfil do adulto, com base nos elementos anteriormente recolhidos e que são completados, nesta etapa, com as informações obtidas através da realização de uma entrevista individual ou coletiva (em pequeno grupo), a cargo do técnico de diagnóstico e encaminhamento. O diagnóstico permite clarificar as necessidades, os interesses e as expectativas do adulto, informação essa que é de grande relevância para a definição das melhores “soluções no conjunto das ofertas de qualificação disponíveis no centro e a nível local/regional” (Gomes e Simões, 2007: 13).

### **C. Encaminhamento dos adultos**

O encaminhamento direciona o adulto para a resposta formativa ou educativa que seja mais adequada, em função do perfil identificado na etapa de diagnóstico e das ofertas de qualificação disponíveis a nível local/regional. As várias hipóteses de encaminhamento são



discutidas com o adulto, e a escolha que daí advém resulta de um processo de negociação entre o adulto e a equipa técnico-pedagógica. O adulto pode ser encaminhado para um processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, ou para um percurso de formação alternativo. Pode também ser considerada, como possibilidade emergente desse encaminhamento, o prosseguimento de estudos de nível superior (Gomes e Simões, 2007: 14). Um percurso de formação alternativo ao processo de RVCC é sempre exterior ao Centro Novas Oportunidades, tendo em conta a oferta territorialmente existente e os critérios de acesso a cada uma delas. Nestes casos, o encaminhamento é feito mediante a definição de um Plano Pessoal de Qualificação (PPQ), no qual se indica qual o percurso formativo e/ou quais as Unidades de Competência que devem ser adquiridas por essa via (*Idem*).

#### **D. Processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências**

Um processo de RVCC é sempre desenvolvido num Centro Novas Oportunidades e baseia-se num conjunto de pressupostos metodológicos (Balanço de Competências, Abordagem (Auto)biográfica) que permitem a evidenciação de competências previamente adquiridas pelos adultos ao longo da vida, em contextos formais, informais e não formais, e no qual se desenvolve a construção de um *Portefólio Reflexivo de Aprendizagens* orientado segundo um *Referencial de Competências-Chave*. Estes processos organizam-se em três eixos estruturantes: reconhecimento, validação e certificação. Sempre que detetadas lacunas em termos de competências evidenciadas pelos adultos face ao referencial do nível de certificação para que se candidataram, serão desenvolvidas ações de formação complementar, baseadas nas Áreas de Competências-Chave dos respetivos referenciais (Gomes e Simões, 2007: 15).

##### **D1. Reconhecimento de competências**

Na etapa de reconhecimento, o adulto identifica as competências adquiridas ao longo da vida através do recurso à metodologia de balanço de competências. Inicialmente deve ser transmitida ao adulto, de forma clara, informação de enquadramento, favorecendo a transparência do processo. A seguir pode dar-se início à descodificação do *Referencial de Competências-Chave* (nível básico ou nível secundário)/Referencial do RVCC Profissional. Este trabalho é desenvolvido pelos profissionais RVC e pelos formadores que, para o efeito, organizam sessões de trabalho individuais, em pequenos grupos e/ou em grupos alargados de adultos. De seguida, os profissionais RVC iniciam as sessões de balanço de competências com os adultos, de forma individual ou em pequenos grupos. As sessões baseiam-se na mobilização de um conjunto de instrumentos que devem ser adaptados, caso a caso, em função das experiências significativas e dos interesses específicos de cada adulto.

Toda a atividade desenvolvida vai resultando na construção/reconstrução do *Portefólio Reflexivo de Aprendizagens* (PRA) do adulto, de forma mais ou menos apoiada pela equipa técnico-pedagógica, consoante a autonomia que cada um destes revele. A equipa técnico-pedagógica deve assegurar que o PRA de cada adulto obedece a um mesmo padrão de exigência relativamente à tipologia de comprovativos aí constantes, sem deixar, contudo, de espelhar a especificidade que resulta do percurso e da experiência individual de cada adulto. No âmbito do reconhecimento de competências, pode ainda haver lugar ao desenvolvimento de formações complementares, no Centro Novas Oportunidades, cuja duração não ultrapasse as 50 horas/adulto (Gomes e Simões, 2007: 15-16).

### **D2. Validação de competências**

A etapa de validação de competências centra-se na realização de uma sessão em que o adulto e a equipa pedagógica analisam e avaliam o PRA, face ao *Referencial de Competências-Chave/Referencial do RVCC Profissional*, identificando as competências a validar e a evidenciar/desenvolver, através da continuação do processo de RVCC ou de formação a realizar em entidade formadora certificada. Tratando-se de um processo de RVCC Profissional, o trabalho de análise e avaliação do PRA é feito em conjunto pela equipa técnico-pedagógica do Centro Novas Oportunidades e pelo avaliador.

Se desta sessão resultar o encaminhamento para uma entidade formadora, deverá a equipa do Centro Novas Oportunidades validar as competências que foram comprovadamente evidenciadas num Júri de Certificação, com a presença de um avaliador externo, registando-as na Caderneta Individual de Competências, emitindo um Certificado de Validação de Competências e definindo o Plano Pessoal de Qualificação (PPQ) do adulto com a indicação do seu encaminhamento para um percurso de qualificação (formação contínua, Curso EFA, formação no posto de trabalho, autoformação,...) (Gomes e Simões, 2007: 17).

### **D3. Certificação de competências**

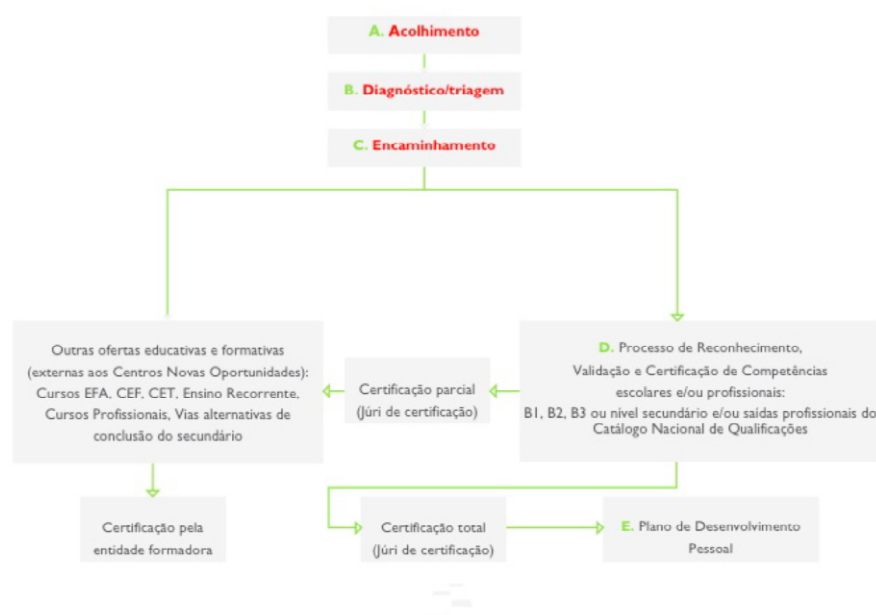
Esta etapa corresponde ao final do processo de RVCC, quando estão reunidas as condições necessárias à obtenção de uma habilitação escolar ou de uma qualificação. A certificação de competências realiza-se perante um Júri de Certificação nomeado pelo diretor do centro e constituído pelo profissional RVC, pelos formadores e pelos avaliadores externos. O trabalho preparatório da sessão de certificação inclui a análise e a avaliação do PRA por parte da equipa técnico-pedagógica e do avaliador externo (Gomes e Simões, 2007: 17- 18).

### **E. Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Pessoal**

Esta etapa consiste na definição de um Plano de Desenvolvimento Pessoal para cada adulto certificado pelo Centro Novas Oportunidades, tendo em vista a continuação do seu

percurso de qualificação/aprendizagem ao longo da vida após o processo de RVCC. Este plano, articulado entre a equipa pedagógica e o adulto em sessões individuais, toma forma na definição do projeto pessoal e profissional do adulto, com a identificação de possibilidades de prosseguimento das aprendizagens, de apoio ao desenvolvimento de iniciativas de criação de autoemprego e/ou de apoio à progressão/reconversão profissional (Gomes e Simões, 2007: 18-19).

### Fluxograma das etapas de intervenção dos Centros Novas Oportunidades



Fonte: Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades, Gomes e Simões (2007)

## 2.3. Metodologia e instrumentos

### 2.3.1 A abordagem (auto) biográfica

Não é a pessoa que produz a História de Vida, é a História de Vida que produz a pessoa.<sup>35</sup>  
(Pineau)

<sup>35</sup> A relação entre cada pessoa e a sua história de vida é bem mais complexa e dialética do que parece fazer crer a afirmação de Pineau. Mas ela tem o mérito de nos alertar para o facto de o nosso percurso de vida, integrando todas as formas que utilizámos para fazer face (ou não) a dificuldades, constrangimentos ou oportunidades que nos foram surgindo, é, em grande parte, condicionador daquilo que atualmente somos. Temos, no entanto, margem de manobra individual, não somos um produto acabado desse percurso. Trata-se aqui, uma vez mais, da dialética entre estrutura e agência na vida de cada um de nós, que constitui paradoxalmente a nossa singularidade.

O processo de reconhecimento, validação e certificação de competências tem por base conceptual e metodológica a abordagem (auto)biográfica. Através da reflexão sobre a sua história de vida, sobre as experiências de aprendizagem vividas, cada candidato é convidado a tomar consciência dos momentos de aprendizagem e das competências que foi desenvolvendo ao longo do seu percurso em contextos profissionais, familiares, associativos e outros. Mas esta abordagem biográfica aplica-se ao reconhecimento de competências de uma forma que poderemos designar instrumental, pois não é aqui um fim em si mesma mas antes um meio de chegar a um outro fim, o da identificação das competências. Segundo Josso (2002: 21), “as histórias de vida, no verdadeiro sentido do termo, abarcam a globalidade da vida em todos os seus registos, todas as suas dimensões passadas, presentes e futuras e na sua dinâmica própria”. Ora, aos indivíduos em processo de reconhecimento de competências é solicitado que conduzam a sua narrativa para aspetos concretos das suas experiências que implicaram aquisição e desenvolvimento de competências. A história de vida é aqui usada no âmbito de um projeto, com objetivos e finalidades concretas. Josso propõe mesmo que, nestes casos, não se fale em histórias de vida mas em abordagem experiencial, pois é ela que “serve de base a um inventário de capacidades e competências” (*Idem*: 20) que são posteriormente confrontadas com um referencial, permitindo a sua validação. Neste caso não se trata da globalidade da vida, ou seja, tudo o que diz respeito à existência do sujeito, mas apenas das experiências que resultaram em competências consideradas importantes, por comparação com o referencial. Como refere também Cavaco, “o testemunho do adulto é posto ao serviço de uma lógica de projeto que, neste caso específico, tem por finalidade o reconhecimento, validação e certificação dos adquiridos experienciais” (Cavaco, 2007: 23). Apesar desta “instrumentalização” das histórias de vida, delas resultam narrativas frequentemente muito investidas pelos próprios, que ultrapassam essa questão, indo até mais longe na redação da sua história. As narrativas são, nesses casos, verdadeiros espaços de reflexão de si para si e de transformação, potenciadores de balanços e até de alteração de trajetórias de vida. Assim, embora o reconhecimento, validação e certificação de competências recorram à abordagem (auto)biográfica como meio de recolha de informação, visando “a construção de um sentido vital dos factos temporais” (Couceiro, 2002: 31), esta tem frequentemente consequências mais abrangentes na vida de quem nela se implica, pois os registos biográficos, além do valor heurístico que têm no enumerar de competências, têm-no também ao possibilitarem a auto e heterodescoberta, podendo incentivar o tomar de decisões como o envolvimento em processos educativos/formativos subsequentes.

O processo que envolve esta identificação e avaliação de saberes e competências é complexo, exige o recurso a referenciais e a sua utilização por profissionais com formação específica, para lidarem com os aspetos técnicos (muito concretos) mas também com os aspetos humanos que surgem. Pois se para os candidatos, que em geral primeiro “estranham”

e depois “entranham”, o processo pode trazer os referidos autoconhecimento e autodescoberta potenciadores da autoestima, da realização de balanços e do incentivar de percursos formativos, pode também fazer vir ao de cima situações e recordações dolorosas que, se não forem bem abordadas, poderão trazer mais dificuldades do que benefícios ao candidato. Esta dimensão pessoal é fundamental neste processo, que tem também uma outra dimensão, a social, decorrente da regulação externa que o processo implica, ao culminar com uma sessão de júri de validação, integrando um avaliador externo ao centro.

### **2.3.2 O balanço de competências**

Em termos mais específicos, o balanço de competências realizado durante o processo RVCC consiste num procedimento de auto e heteroavaliação em que, através da descrição autobiográfica do percurso pessoal e profissional, o candidato e os elementos da equipa técnico-pedagógica (profissional RVC e formadores) analisam os diferentes momentos de aprendizagem e de aquisição/desenvolvimento de competências. Fazem-no por confrontação com referenciais de competências, organizados por nível académico ou de qualificação. São também analisados características pessoais, valores, interesses e motivações, capacidades e comportamentos, potenciais de desenvolvimento. A identificação e o registo das competências do candidato face a um determinado referencial implicam a reflexão sobre a necessidade do seu encaminhamento para formação complementar. Como refere Imaginário (2001), “a pretensão do balanço de competências visa o reconhecimento dos saberes práticos, dos conhecimentos tácitos adquiridos por experiência”.

[Mas] se permite valorizar e evidenciar competências, o oposto também pode ser verdade, ou seja, evidenciar aspetos menos pertinentes e interessantes para a avaliação. Enquanto ato voluntário requer a exploração, a análise de saberes, expondo competências na perspetiva da construção de projetos de vida pessoais e profissionais no percurso singular dos candidatos (Imaginário, 2001 *apud* Gomes e outros, 2006b: 34)

E é aqui que se encontram, em nosso entender, dois dos pontos sensíveis do processo, já enunciados por Cavaco (2007): a questão da avaliação e a questão das consequências da avaliação no avaliado. Em relação à primeira questão, a da avaliação, ela “envolve sempre um juízo de valor que resulta da comparação entre uma situação existente e uma situação desejável. Neste caso, a situação existente é o percurso de vida do adulto e as competências que este evidencia (indicadores), e a situação desejável é o *Referencial de Competências-Chave* (critérios de comparação)” (Cavaco, 2007: 24). Trata-se, de facto, de um processo complexo para as equipas dos centros, devido à natureza do próprio objeto de avaliação: as competências. Ainda segundo Cavaco, “a competência é referente à capacidade de mobilizar, num determinado contexto, um conjunto de saberes, situados ao nível do saber, saber-fazer e

saber-ser, na resolução de problemas”, não existindo *per se*, estando sempre “ligada a uma ação concreta e associada a um contexto específico” (*Idem*), o que a torna de difícil verificação num processo diferido no tempo como este. Para colmatar a dificuldade de verificação, *in loco* e em tempo real, das competências, as equipas procedem à triangulação da informação, “recorrendo a várias fontes (p. ex., provas sobre o percurso de vida, observações, análise do *dossier* e dos trabalhos realizados pelo adulto ao longo do processo), a vários instrumentos (p. ex., exercícios de demonstração, instrumentos de mediação, situações-problema) e ao trabalho em equipa” (*Idem*). Num processo deste tipo, “perceber se se realizaram aprendizagens não conscientes ou se pelo contrário a experiência não deu lugar a qualquer tipo de aprendizagem, torna-se uma tarefa bastante difícil e morosa, quer para o adulto quer para as equipas” (*Idem*). No que concerne as consequências da avaliação no avaliado, este processo exige um rigoroso trabalho de avaliação de competências a partir da experiência de vida, envolvendo “rememoração, seleção e análise de informação” e implicando reflexividade e distanciamento face ao vivido. “A dinâmica que surge no decurso do processo de reconhecimento exige uma grande implicação por parte do adulto e interfere com o seu ‘eu’, envolvendo mecanismos cognitivos e emotivos” (Cavaco, 2007: 25). No decorrer desse exercício, é possível que o indivíduo sinta que está a ser avaliado enquanto pessoa, que é o seu percurso de vida que está a ser julgado. Há, pois, uma real e evidente possibilidade de provocar traumas, de reforçar a imagem negativa do adulto e de contribuir para o ciclo de insucessos na sua vida. É um risco que só pode ser verdadeiramente (e com sucesso) enfrentado por equipas técnico-pedagógicas constituídas por pessoas com formação geral e específica adequada, permanentemente vigilantes e conscientes destes desafios e potenciais consequências. Concordamos inequivocamente com Cavaco quando afirma a necessidade de, pelo que foi dito, não se perder de vista uma “perspetiva humanista, centrada no desenvolvimento pessoal e mobilizadora do adulto” (*Idem*).

### **2.3.3 O Portefólio Reflexivo de Aprendizagens**

Da reflexão conjunta, da auto e da heteroavaliação, resulta uma narrativa em que o adulto evidencia as aprendizagens que foi efetuando ao longo da vida, refletindo sobre as competências que delas decorreram. Essa narrativa contém comprovativos daquilo que é relatado, sob a forma de documentos pessoais/profissionais que revelem atividades, práticas e testemunhos (diários, documentos oficiais, fotografias, materiais gráficos de ordem vária, cartas, respostas a questionários e entrevistas, textos diversos da autoria dos candidatos), sendo sempre explicado o motivo de integração de cada uma das peças documentais selecionadas. Toda a narrativa, assim como as peças documentais, deve articular-se de forma clara e explícita com as competências exigidas no *Referencial de Competências-Chave* para o

nível de validação a que o adulto se candidata. É nisto que consiste o *Portefólio Reflexivo de Aprendizagens*, documento que resulta de um balanço reflexivo de competências.

A nível europeu, as práticas de validação das aprendizagens não formais e informais têm vindo a recorrer crescentemente à utilização do *dossier* pessoal, instrumento central nesses processos. Como refere Pires (2007):

[Este instrumento integra] um descritivo das experiências e das atividades desenvolvidas, das aprendizagens e competências adquiridas, e também comprovativos e documentos justificativos tanto de entidades patronais, como de organismos de educação/formação; pode ser acompanhado de projetos desenvolvidos, maquetes, produtos realizados, etc. (Pires, 2007: 14).

Mas se a utilização de *dossiers*/portefólios não é uma novidade no panorama europeu da validação, a conceção e utilização de um instrumento como o *Portefólio Reflexivo de Aprendizagens* já constitui um passo à frente ao nível da qualidade e da profundidade dos processos de validação. O conceito de “portefólio”<sup>36</sup> que aqui está em causa extrapola a noção de *dossier*: um portefólio pode ser encarado como uma derivação de um *dossier*, sendo que os distingue o facto de, em termos de filosofia de avaliação de ensino/aprendizagem, o *dossier* apresentar “uma racionalidade, redutora e simplista, de cariz tecnicista e instrumental” enquanto o paradigma que está subjacente à utilização de um portefólio é de uma filosofia de aprendizagem, baseada num processo de “investigação/ação/formação”. Supõe o desenvolvimento de um perfil de competências metacognitivas e metarreflexivas, sobre o próprio conhecimento, que nele se procura evidenciar” (Gomes e outros, 2006b: 36). O registo/evidenciação das competências no *Portefólio Reflexivo de Aprendizagens* contribui, também, para melhorar e fundamentar o conhecimento sobre a educação não formal e os processos de aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente na dimensão de reconhecimento e acreditação de conhecimentos. Aposta e enfatiza o aprender sobre o aprender e a cooperação entre pares, na experiência (inclusivamente com os erros) de atividades de aprendizagem partilhada que possam ser relevantes para o trabalho ou vida pessoal. Num *Portefólio* insere-se todo o tipo de instrumentos de observação e de avaliação das aprendizagens, assim como

---

<sup>36</sup> No modelo português de RVCC, o *Portefólio*: i) revela o que foi mais significativo nas experiências referenciadas como fazendo parte do processo de aprendizagem. Integra exemplos dessas experiências, conhecimentos e práticas, que evidenciem a reflexão sobre o processo vivido; ii) revela que as evidências de competências não são apenas explicitadas, mas estabelecem laços e articulações, o que implica autorreflexão e (re)construção dos processos de vida; iii) seleciona e nomeia todas as fontes relacionadas com os processos (muito mais do que fontes bibliográficas); iv) identifica o fio condutor que preside à seleção, os critérios de evidência de aprendizagem e os conhecimentos adquiridos. O que aprendi e como aprendi?; v) pode ser partilhado com o grupo de aprendentes com a finalidade de ressaltar um processo colaborativo de aprendizagem. O processo de aprendizagem é mais significativo, para cada um, se o for para todo o grupo; vi) requer o encorajamento e manutenção de uma relação não dependente entre os mediadores de conhecimento e os aprendentes. Implica a mobilização total da experiência do adulto e, mesmo, da de outros intervenientes, numa atitude de auto e heteroaprendizagem (Gomes e outros, 2006b: 39).



trabalhos e projetos que testemunhem os processos de aquisição e desenvolvimento de competências. Desta forma, não devem ser inseridos no *Portefólio* apenas as produções finais realizadas pelo aprendente, mas, essencialmente, o caminho percorrido que testemunha as etapas do processo (Gomes e outros, 2006b: 38)

Trata-se de uma proposta metodológica inovadora que foi sendo posta em prática pelas centenas de profissionais RVC e formadores dos Centros Novas Oportunidades espalhados pelo território nacional, esta que se baseia na abordagem (auto)biográfica, no balanço de competências e no *Portefólio Reflexivo de Aprendizagens*. Representa, como defende Sá-Chaves, “uma aposta na construção de instrumentos de trabalho que (...) não serão necessariamente os mais fáceis porque requerem, porventura, um esforço de descentramento de práticas profissionais instaladas”, mas que, em contrapartida, “procuram induzir e modelizar formas mais solidárias, de aprender, de fazer e de ser, porque comumente negociadas, partilhadas e integradas” (Sá-Chaves, 2005: 13 *apud* Gomes e outros, 2006: 28).

### **2.3.4 Os Referenciais de Competências e o Catálogo Nacional de Qualificações**

Conforme atrás referido, o processo RVCC nomeadamente a respetiva fase de balanço de competências, suporta-se num instrumento fundamental: o *Referencial de Competências-Chave*. O Sistema Nacional de RVCC integra dois referenciais de competências-chave (de âmbito académico, um de nível básico e outro de nível secundário) e um conjunto de referenciais de competências profissionais:

#### ***Referencial de Competências-Chave de nível básico***

Este referencial, que começou a ser aplicado em 2001, em processos RVCC e em percursos formativos assentes em competências-chave como os Cursos de Educação e Formação de Adultos,<sup>37</sup> constituía-se como “uma matriz integradora entre o balanço de competências adquiridas na experiência de vida e o desenvolvimento de projetos de educação/formação de adultos” (ANEFA, 2002: “Nota de apresentação”). Os autores apresentam-no como:

[Um] instrumento devidamente fundamentado, coerente e válido para a reflexão, para a tomada de decisões e para a avaliação da educação e formação de adultos em Portugal, podendo vir a desempenhar a tripla função de: (a) quadro orientador para o reconhecimento e validação das competências de vida; (b) base para o “desenho curricular” de educação e formação de adultos assente em competências-chave; (c) guia para a conceção da formação de agentes de educação e formação de adultos (*Idem*).

---

<sup>37</sup> Entre julho de 2002 e outubro de 2004, foram reformuladas as seguintes áreas de Competências-Chave: Tecnologias da Informação e Comunicação, Matemática para a Vida e Linguagem e Comunicação. Foram ainda concebidas quatro unidades de competência de Língua Estrangeira (Inglês e Francês) para integrar a área Linguagem e Comunicação.



O desenho do referencial assenta numa organização em quatro áreas nucleares e uma área de conhecimento e contextualização das competências, todas elas consideradas necessárias para a formação da pessoa/cidadão no mundo atual. As áreas nucleares são: Linguagem e Comunicação (LC); Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); Matemática para a Vida (MV) e Cidadania e Empregabilidade (CE). A visão integradora subjacente ao referencial pressupõe a existência de articulação horizontal e vertical entre as áreas, já que o domínio de competências específicas de cada uma delas enriquece e possibilita a aquisição de outras, existindo algumas competências gerais comuns às diferentes áreas, que resultam da visão transversal do conhecimento e das capacidades subjacentes à noção de competência-chave (ANEFA, 2002: 10).<sup>38</sup> Por outro lado, o referencial apresentado estrutura-se em três níveis articulados verticalmente numa espiral de complexidade crescente, tanto no que se refere ao domínio das competências como ao âmbito de contextualização das mesmas. Estes níveis são denominados B1, B2 e B3, tomando por referência a correspondência com os ciclos do ensino básico escolar, ainda que não se identifiquem com eles. (ANEFA, 2002: 11)

### ***Referencial de Competências-Chave de nível secundário***

Em junho de 2003, cerca de três anos após a disponibilização do *Referencial de Competências-Chave* de nível básico, a Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV) dá início a um processo de reflexão alargada para a construção de um novo *Referencial* “que torne possível expandir, ao nível secundário, o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências bem como o desenvolvimento de um percurso de educação e formação de adultos” (Gomes e outros, 2006a: 14). É auscultado um conjunto diversificado de individualidades e entidades, sendo que a “reflexão assume como ponto de partida duas premissas de base: a da continuidade a assegurar relativamente ao *Referencial de Competências-Chave* de nível básico e a da necessária complexificação e diferenciação que se associa ao nível secundário” (Gomes e outros, 2006a: 18). Prevaleceu a visão de uma matriz integradora que, na lógica do *Referencial* de nível básico, assentou, num primeiro momento, em quatro Áreas de Competências-Chave, articuladas entre si (*Idem*).

A noção de competência utilizada neste *Referencial* não se resume a um conjunto de técnicas para abordar problemas concretos, mas envolve elementos de identificação rigorosa, de transposição compreensiva e de inovação autónoma. Tendo em conta a centralidade da construção identitária da pessoa adulta, feita de uma “multiplicidade de dimensões que se

---

<sup>38</sup> O referencial inclui também uma área de conhecimento transversal denominada Temas de Vida, que funciona como “nutriente de conhecimento e contextualização das competências”, constituída por uma diversidade de temas e problemas socialmente relevantes e necessários à compreensão do mundo e à resolução dos problemas que este nos coloca: saúde, consumo, paz, ambiente, multiculturalismo, igualdade de oportunidades, lazer e tempo livre – imprescindíveis para a leitura crítica da realidade e para o exercício competente da cidadania. (Gomes e outros, 2006a).

projeta e concretiza no quotidiano de cada um de forma indivisível”, a noção de competência surge neste referencial numa perspetiva integradora: o domínio de competências específicas de cada uma das áreas enriquece e facilita a aquisição de outras, sendo algumas competências comuns às diferentes áreas (Gomes e outros, 2006a: 61). Tendo presente o perfil de competências que corresponde a um nível secundário,<sup>39</sup> o *Referencial* identifica três áreas-chave consideradas necessárias à formação e à autonomização do cidadão no mundo atual, ao desenvolvimento sustentável e às dinâmicas políticas, sociais e económicas:

*Área Cidadania e Profissionalidade* – área constituída por competências de carácter reflexivo (competências de e na cidadania democrática, resultado da aprendizagem reflexiva e/ou da (re)atribuição de sentido à experiência e ao conhecimento prévio); campo transversal que “fala”, “comunica” e “suporta” as duas outras áreas (a transversalidade é transmitida pela noção de competência-chave – ler, analisar e interpretar informação oral, escrita, numérica, visual, cultural, científica ou tecnológica é uma competência transversal indissociável do exercício da cidadania e da profissionalidade).

*Área Sociedade, Tecnologia e Ciência* – área que contém as competências-chave relativas a campos que envolvem saberes formalizados e especializados cada vez mais complexos; as competências-chave são aqui trabalhadas em contexto: sendo relevantes para os adultos, inscrevem-se profundamente nos contextos sociais em que estes se movem, por vezes, num nível subconsciente de saber-fazer, interiorizado através das práticas continuadas ao longo dos anos.

*Área Cultura, Língua e Comunicação* – área que contém as competências-chave associadas à dimensão cultural da vida dos adultos, à dimensão linguística e à dimensão comunicacional; cruza questões mediáticas, tecnológicas e sociais que são hoje uma realidade incontornável na vida dos cidadãos.

---

<sup>39</sup> A um nível global, o *Referencial* identifica como competências-chave correspondentes a um perfil de nível secundário as seguintes (ME/DGFV, 2006a):

1. Ter consciência de si e do mundo, assumindo distanciamento e capacidade de questionar preconceitos e estereótipos sociais em diferentes escalas;
2. Reconhecer os direitos e deveres fundamentais em diferentes contextos;
3. Compreender-se num quadro de aprendizagem contínua;
4. Ter capacidade de programação de objetivos pessoais e profissionais;
5. Reconhecer, na vida corrente, a multiplicidade e interligação de elementos sociais, culturais, comunicacionais, linguísticos, tecnológicos, científicos;
6. Agir de forma sistemática com base em raciocínios que incluam conhecimentos científicos e tecnológicos, nos diferentes campos de atuação;
7. Operar na vida quotidiana com tecnologias correntes;
8. Procurar informações de natureza diversa, interpretando-a e aplicando-a na resolução de problemas;
9. Prever e analisar nexos causais entre fenómenos, recorrendo a métodos experimentais;
10. Conceber as próprias práticas como produto e produtor de fenómenos sociais específicos;
11. Saber explicitar e comunicar alguns dos conhecimentos culturais, linguísticos, científicos e tecnológicos que utiliza na sua vida corrente, através de linguagens abstratas de nível básico;
12. Entender a ciência como processo singular de produção e validação de conhecimentos;
13. Entender a língua e a cultura como elementos fundamentais da vida em sociedade.

Estas três áreas são constituídas por um total de 22 unidades de competência (oito unidades de competência em Cidadania e Profissionalidade, sete unidades de competência em Sociedade, Tecnologia e Ciência e sete unidades de competência em Cultura, Língua e Comunicação). No conjunto, as três áreas integram 88 competências que devem ser evidenciadas pelos candidatos com recurso a um conjunto diversificado e amplo de critérios de evidência. Mas a estrutura do *Referencial* é mais complexa do que isto, integrando elementos conceptuais articulados em diferentes níveis: dimensões de competências, núcleos geradores, domínios de referência para a ação/contextos de atuação, temas, unidades de competência, critérios de evidência, elementos de complexidade.<sup>40</sup>

### Referenciais de competências profissionais

Os referenciais de competências profissionais encontram-se integrados no *Catálogo Nacional de Qualificações* (CNQ), instrumento de gestão estratégica das qualificações nacionais de nível não superior. Para cada saída profissional que integra o *Catálogo Nacional de Qualificações*, existe (ou está previsto) um referencial específico para o desenvolvimento dos processos de RVCC profissional, estruturado num conjunto de unidades de competência que, por sua vez, são compostas por um conjunto de tarefas<sup>41</sup> (Simões e Silva, 2008: 37).

O *Catálogo* integra um total de 256 qualificações agrupadas em 39 áreas de educação e formação.<sup>42</sup> Isto significa que estão definidas em pormenor as diferentes vias de adquirir uma qualificação correspondente a um perfil profissional: através de formação ou através do

---

<sup>40</sup> Definição dos elementos conceptuais presentes no *Referencial de Competências-Chave* de nível secundário:

- **Dimensões de competências** – agregados de unidades de competências;
- **Núcleo gerador** – tema abrangente, presente na vida de todos os cidadãos, a partir do qual se pode gerar e evidenciar uma série de competências-chave;
- **Domínios de referência para a ação** – contextos de atuação fundamentais para o acionamento das diferentes competências-chave nas sociedades contemporâneas: i) no contexto privado, ii) no contexto profissional, iii) no contexto institucional, iv) no contexto macroestrutural;
- **Tema** – situação de vida na qual as competências são geradas, acionadas e evidenciadas. Resulta do cruzamento dos vários núcleos geradores com os quatro domínios de referência para a ação;
- **Unidades de competência** – combinatórias coerentes dos elementos da competência em cada área de competências-chave;
- **Crítérios de evidência** – diferentes ações/realizações através das quais o adulto indicia o domínio da competência visada;
- **Elementos de complexidade** – auxiliares do processo de reconhecimento e validação das competências, que permitem distinguir critérios de evidência de cada uma das competências-chave: **Tipo 1** – Identificação, **Tipo 2** – Compreensão, **Tipo III** – Intervenção (Gomes e outros, 2006a).

<sup>41</sup> É a partir deste referencial que se desenvolvem os instrumentos de avaliação específicos para o RVCC profissional, que integram o “*kit de avaliação*”: grelha de autoavaliação, ficha de análise do portefólio, guião de entrevista técnica, grelha de observação direta no posto de trabalho e exercícios práticos a aplicar em contexto de prática simulada (Simões e Silva, 2008: 38).

<sup>42</sup> Para cada qualificação, o CNQ apresenta o Perfil Profissional, o Referencial de Formação e o Referencial de RVCC associados.

reconhecimento de competências previamente adquiridas, ou através de um percurso misto entre ambas. Ao integrar, para cada saída profissional, além dos referenciais de formação, os respetivos referenciais de reconhecimento, validação e certificação de competências profissionais (conjunto de instrumentos de avaliação a serem postos em prática no âmbito dos processos RVCC profissionais), o *Catálogo Nacional de Qualificações* concretiza a nível nacional os objetivos do Quadro Europeu de Qualificações e cumpre de uma forma exemplar as diretrizes europeias em matéria de quadros nacionais de qualificações:<sup>43</sup> referenciais de qualificação baseados em competências, focalizados nos resultados da aprendizagem, estruturados em unidades/módulos (*unitização* da qualificação) certificáveis autonomamente e capitalizáveis para uma ou mais do que uma qualificação, relevantes para a aprendizagem ao longo da vida, para a adaptabilidade dos indivíduos e das empresas, facilitadores da articulação com o Quadro Europeu de Qualificações (QEQ)<sup>44</sup> e com o Sistema Europeu de Créditos para a Educação e Formação (ECVET).

A qualificação passa a ser entendida como “o resultado formal de um processo de avaliação e validação comprovado por um órgão competente, reconhecendo que o indivíduo adquiriu competências em conformidade com os referenciais estabelecidos”. Assim, oficialmente, qualquer que seja a via da aquisição das competências, desde que estas sejam comprovadas em conformidade com os referenciais, por entidade competente, passam a constituir uma qualificação. É, finalmente, o reconhecimento, de igual para igual, das várias formas de aprender, em diversos contextos.

### **3. Avaliações externas do Sistema RVCC e da Iniciativa Novas Oportunidades (até 2010)**

O sistema RVCC e a Iniciativa Novas Oportunidades foram objeto de vários estudos de avaliação. À exceção do último, realizado em 2011 por uma equipa do Instituto Superior Técnico, ambos são avaliados de forma muito positiva, conforme passaremos a explicitar.

#### **3.1. Estudos de avaliação realizados pelo CIDEC**

O primeiro estudo centrado no impacto, à escala nacional, do sistema de reconhecimento e certificação de competências adquiridas ao longo da vida, resultou de uma encomenda da Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV) ao Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDEC), tendo sido realizado entre agosto de 2003 e janeiro de 2004.

---

<sup>43</sup> A Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho para a implementação do QEQ (23 de abril de 2008) aconselha os Estados-membros a correlacionarem os seus sistemas nacionais de qualificação com o QEQ até 2010.

<sup>44</sup> A criação do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) realizou-se no âmbito do processo de reforma da formação profissional e da criação do Sistema Nacional de Qualificações, em 2007.

Os autores concluem que “certas dimensões pessoais de caráter eminentemente subjetivo” configuram os principais benefícios do processo de RVCC, designadamente o “autoconhecimento, a autoestima ou a autovalorização do indivíduo”, assim como “a reconstrução ou mesmo definição do projeto pessoal do adulto – nomeadamente do seu projeto profissional” (CIDEDEC, 2004: 61). Acrescentam que estas dimensões subjetivas “influem na probabilidade de os desempregados encontrarem trabalho”,<sup>45</sup> sobretudo as mulheres.

Segundo os autores, a transição do desemprego para o emprego não está diretamente ligada à obtenção de um certificado, antes aos efeitos colaterais da frequência/participação no processo de RVCC (*Idem*).<sup>46</sup> No que respeita aos empregados, os autores concluem que “o Sistema de RVCC promove ganhos de bem-estar social do tipo rawlsiano, dado que são sobretudo os indivíduos mais pobres que veem a sua situação (financeira) melhorar” (CIDEDEC, 2004: 62).<sup>47</sup> Uma outra conclusão importante é a de que mais de dois terços dos adultos que responderam ao inquérito pensam vir a prosseguir estudos. Este resultado ganha ainda maior expressão notando que apenas 10% dos adultos afirmaram ter-se inscrito no processo de RVCC com o objetivo de prosseguir estudos. Ou seja, o processo de RVCC motiva os adultos para a educação ao longo da vida incentivando aqueles que não pretendiam prosseguir estudos a fazê-lo – ou, pelo menos, a considerarem o “regresso à escola” como uma hipótese em termos de projeto pessoal.

Concluem os autores que:

Pela procura a que tem vindo a ser sujeito, pela realidade do país e, sobretudo, pelos efeitos observados (a que se aludiu anteriormente), o Sistema de RVCC, apesar de algumas questões de âmbito operacional de que tem padecido, corresponde a uma iniciativa não apenas inovadora (no contexto europeu) mas também pertinente e com espaço próprio no âmbito das políticas educativas, de emprego e de inserção social (*Idem*).

Em março de 2007, a DGFV volta a publicar um novo estudo, também da autoria do CIDEDEC, de cariz claramente sequencial e incorporando “uma atualização/validação da análise anterior, conseguida, essencialmente, através da aplicação de um questionário aos adultos

---

<sup>45</sup> Os resultados obtidos através da estimação econométrica de um modelo de duração do desemprego permitiram verificar que “quando o processo de RVCC contribui de forma intensa para essas dimensões subjetivas, a probabilidade de um adulto desempregado encontrar uma ocupação remunerada aumenta de forma significativa (do ponto de vista estatístico)” (CIDEDEC, 2004: 61).

<sup>46</sup> No relatório, o CIDEDEC refere que “O processo de RVCC parece promover a aproximação ao mercado de trabalho por parte dos desempregados e dos inativos que habitualmente se designa na literatura como *labour force attachment*”, para além de “aumentar a verosimilhança na obtenção de emprego por parte do adulto desempregado” (CIDEDEC, 2004: 61).

<sup>47</sup> Os resultados revelaram ser “essencialmente ao nível dos rendimentos mais baixos (inferiores a 350€ mensais) que se verificaram aumentos salariais entre os indivíduos trabalhadores por conta de outrem (TCO), após a respetiva certificação”. Ainda quanto aos empregados, os efeitos da certificação parecem contribuir para reforçar o “vínculo contratual dos adultos empregados”, para a “criação de expectativas em termos de progressão na carreira” e para o “prosseguimentos de estudos”.

certificados em 2003” (CIDEDEC, 2007: 9). Neste novo estudo foram, desta vez, explorados “aspectos menos cobertos pelo trabalho anterior e que exigiram uma investigação aprofundada e de pendor marcadamente qualitativo, assente no desenvolvimento de estudos de caso e de um inquérito aos estabelecimentos de ensino secundário” (*Idem*). Como conclusões, os autores referem que “o processo RVCC permite ao adulto descobrir as suas potencialidades pessoais e profissionais, contribuindo para o reforço da autoestima e da sua autovalorização devido às suas características intrínsecas”, sendo que uma das “mais-valias” do processo se evidencia no aumento da capacidade de resposta e de adequação do adulto às exigências do mercado de trabalho, o que é ilustrado “pela diminuição (em 5,2%) da taxa de desemprego dos adultos certificados” e pelo facto de “mais de um terço dos adultos inquiridos (certificados em 2003) que se encontravam desempregados no momento da inscrição no processo” terem “no final de 2004, uma ocupação remunerada, enquanto outros estavam a prosseguir estudos ou a frequentar ações de formação, estando por isso ativos”. A explicação destes fenómenos, de acordo com o modelo econométrico utilizado, decorre do “reforço de algumas variáveis pessoais – como o autoconhecimento, a autoestima ou a definição/reconstrução do projeto profissional do adulto – que o processo de RVCC possibilita e fomenta” (CIDEDEC, 2007: 51). Acrescentam ainda os autores do estudo que estes efeitos positivos se estendem aos indivíduos que permaneceram desempregados ao longo desse período e que, em consequência, “no final de 2004, procuravam ativamente uma ocupação remunerada”. Concluem, assim, que “o RVCC diminui o desencorajamento – um resultado já conhecido do anterior estudo, que surge agora mais reforçado” (*Idem*).

Quanto aos adultos empregados, concluem os autores que os dados recolhidos evidenciam uma associação entre a certificação e o aumento das remunerações, tendo-se também observado “que os níveis de satisfação dos adultos empregados aumentaram após a certificação, bem como as respetivas expectativas de progressão na carreira” (CIDEDEC, 2007: 52).

No que diz respeito ao prosseguimento dos estudos, “a proporção de adultos inquiridos que dizem ter prosseguido os estudos no sistema de ensino é algo reduzida (cerca de 10%)”, tendo, no entanto, uma grande maioria manifestado a intenção de o fazer, “o que revela o impacto positivo do RVCC, na motivação dos adultos para investirem em aprendizagens formais ao longo da vida” (*Idem*).

Nas conclusões da avaliação em apreço, os autores apontam, como aspeto crítico no funcionamento do sistema, a flexibilidade de práticas, a qual é, simultaneamente, uma mais-valia e um fator de risco. “A grande flexibilidade de práticas é, talvez, um dos pontos mais fortes da rede de Centros de RVCC. Mantém as equipas motivadas e permite adequar o processo às necessidades específicas dos diferentes públicos”, mas “encerra o risco da perda da qualidade pedagógica, sendo necessário um esforço acrescido de articulação e troca de

informação entre os diferentes atores de modo a garantir diferentes ofertas de educação e formação de adultos” (CIDEDEC, 2007: 53).

### **3.2. Estudo de avaliação realizado pela Universidade Católica Portuguesa**

Em plena expansão do sistema, sob o chapéu da Iniciativa Novas Oportunidades (Eixo Adultos), é iniciado um novo estudo de avaliação do sistema, resultante de um protocolo assinado em abril de 2008 entre a Agência Nacional para a Qualificação e a Universidade Católica Portuguesa.

Este estudo, levado a cabo por uma equipa universitária multidisciplinar, sob a coordenação de Roberto Carneiro, pretendeu, por um lado, avaliar a iniciativa do ponto de vista do sistema de funcionamento, atores, resultados e impactos e, por outro lado, monitorizar e avaliar o trabalho desenvolvido pela Rede de Centros Novas Oportunidades. Assim, a avaliação valorizou, “por um lado, a recolha de dados confiáveis sobre a qualidade e os impactos da Iniciativa Novas Oportunidades (eixo de avaliação sistémica) e, por outro, a capacitação do sistema para a sua autorregulação futura, através de instrumentos de monitorização permanente (eixo monitorização e autoavaliação)” (UCP, 2010: 9).

Os autores afirmam que a iniciativa provocou algo inédito no país, um desbloqueamento histórico da oferta de educação e formação para adultos e crescimento exponencial da procura:

A procura massiva [*sic*], que era necessária para fazer Portugal convergir em qualificações com a Europa e reforçar a competitividade no médio-longo prazo, foi desbloqueada pela adequação da nova oferta (mais flexível nos métodos e proporcionando horários adequados) (UCP, 2010: 10).

Um dos aspetos inequivocamente mais marcantes da iniciativa foi, segundo os autores, a sua capacidade mobilizadora, que pela sua expressão quantitativa e temporal representa um caso único e destacado no panorama das políticas públicas de educação/formação de adultos, seja em Portugal seja mesmo no contexto europeu. Referem também que “a iniciativa é já uma marca pública (de serviço) com valores claros como *acessibilidade, inclusão e horizontes*, sendo como tal percebida por públicos-alvo e seus agentes” (UCP, 2010: 9), e dão por comprovada a satisfação de inscritos e ex-inscritos com a qualidade do serviço que lhes é/foi prestado (UCP, 2010: 10).

No plano do desenvolvimento de competências, concluem que há “melhoria efetiva das competências-chave” dos envolvidos (UCP, 2010: 10), no que toca a literacia (leitura, escrita e comunicação oral) e e.competências (uso de computador e de Internet), situação que é reforçada entre os que fazem o nível básico. Ao nível das competências de “Aprender a aprender” (autoimagem e autoestima, pensamento crítico, motivação para aprender,



estratégias de aprendizagem e participação em educação e formação), verifica-se um reforço da autoestima e da motivação para novas aprendizagens, mais uma vez sobretudo entre aqueles que fazem o nível básico, assim como um reforço das *soft skills*, ou seja, das competências pessoais e sociais, competências cívicas e capacidades de expressão e sensibilidade cultural. É menor o progresso verificado nalgumas “hard skills”, como as competências básicas em ciência e tecnologia, matemática e língua estrangeira (UCP, 2010).

Outros impactos da iniciativa sobre os inscritos foram também identificados pelos autores (UCP, 2010: 10). Referem-se à potenciação da realização pessoal (autoimagem; novas perspetivas de futuro), com efeitos sobre a possibilidade de progredir estudos no sistema escolar, participar em formação profissional ou continuar a aprender mesmo que de uma forma informal:

O reforço da motivação para continuar a estudar e da autoconfiança nas capacidades pessoais para chegar mais longe na conquista de qualificações avançadas representa um benefício muito relevante para os que logram concluir o processo de certificação da Iniciativa Novas Oportunidades [potenciando o seu papel na família (em especial na educação dos filhos) e a revelação do conhecimento acumulado num nível superior de formalização] (UCP, 2010).

Neste estudo reconhece-se o menor impacto das Novas Oportunidades ao nível do mundo do trabalho. Dizem os autores que, “apesar da crescente adesão das empresas e de 30% dos participantes declararem ter já sentido efeitos positivos na carreira profissional, este é um domínio que merece uma atenção especial, por possuir ainda uma margem larga de progressão.” Progredir na carreira ou conseguir um emprego melhor não foi a motivação principal do envolvimento neste processo, embora esteja entre as motivações mais importantes. Por outro lado, os empregadores não valorizam ainda as certificações obtidas por esta via, o que se revela uma situação preocupante e a exigir medidas concretas de intervenção (UCP, 2010).

Assim, consideram os autores que, no plano estratégico, deveriam ser assegurados três “caminhos de futuro”: i) ao nível da aprendizagem ao longo da vida, garantir oportunidades, incentivar a progressão na educação formal e reforçar a dupla certificação; ii) ao nível da “Fertilização cruzada” trabalho/aprendizagem/qualificação”, garantir a visibilidade e utilidade das competências-chave no mundo do trabalho, reforçar a sua progressão; iii) ao nível da criação de redes e parcerias de qualidade e relevância com outros atores sociais, a nível global, nacional e local.

Para Roberto Carneiro, responsável por esta avaliação externa realizada pela Universidade Católica, a Iniciativa Novas Oportunidades não falhou os seus objetivos e o seu sucesso deveu-se aos seguintes fatores: i) à criação da ANQ; ii) à produção de legislação (antes ou durante o ano de 2007) relativa ao funcionamento da rede de Centros Novas



Oportunidades, ao reforço dos cursos de dupla certificação, à expansão do sistema de RVCC ao nível secundário, Quadro Nacional de Qualificações, *Catálogo Nacional de Qualificações* e Sistema de Gestão da Oferta Formativa SIGO; iii) à mobilização de fundos críticos do Fundo Social Europeu para suportar o alargamento do Sistema de RVCC e o esforço institucional correspondente para aumentar o número de Centros Novas Oportunidades, assim como de outras ofertas de formação para adultos (cursos de educação e formação de adultos e formação modular de curta duração); iv) à resposta positiva, sem precedentes e dificilmente expectável do lado da procura; v) ao estabelecimento crescente de protocolos entre a ANQ e empresas no sentido de estas envolverem ativamente os empregadores na qualificação dos seus empregados, vi) ao desenvolvimento do Sistema de Gestão da Oferta Formativa SIGO (conseguido com a assistência da equipa de avaliação externa), que permite monitorizar, num único sistema, a atividade dos CNO, corrigir as instituições no terreno e acelerar os processos de decisão; vii) à decisão de realizar uma avaliação externa da iniciativa durante o período 2008-2011, que contribui de forma crítica para avaliar em permanência as condições no terreno e deter em tempo conhecimento essencial para a melhoria de toda a operação; viii) ao estabelecimento de uma Comissão de Monitorização da Iniciativa Novas Oportunidades, que integra peritos externos e representantes das entidades envolvidas. (Carneiro, 2011: 36 e 37).<sup>48</sup>

#### **4. A incerteza dos tempos presentes**

*La reconnaissance des acquis, une fleur de l'hiver social?*  
(Liétard, 1997: 70)

A Iniciativa Novas Oportunidades constitui, segundo Carneiro, uma experiência única “na ligação que efetua entre novo conhecimento, gerado pela investigação, e mudanças paradigmáticas na paisagem das políticas públicas portuguesas”, cujo objetivo é o de “reverter séculos de desinvestimento em capital humano e de dotar a população com o limiar mínimo de qualificação de nível secundário” (Carneiro, 2011: 29). Mas a sua abordagem entusiástica e otimista ao tema não é partilhada pelo executivo que toma posse em julho de 2011, após eleições legislativas antecipadas. Com esta mudança de governo inicia-se um novo ciclo, no (velho) processo de alternância, que vem marcando os destinos da educação e formação de adultos em Portugal, desde o início do século XX, entre práticas mais coladas ao ensino e práticas atentas à especificidade dos adultos aprendentes.

---

<sup>48</sup> Segundo Roberto Carneiro, os indicadores de desempenho da Iniciativa Novas Oportunidades ficaram alinhados com as metas traçadas em 2005, com poucas exceções.

#### **4.1. O relatório do Conselho Nacional de Educação (2011)**

Nesse ano de 2011, o Conselho Nacional de Educação publica uma análise do estado da educação em Portugal em que dedica um capítulo ao reconhecimento e certificação de saberes adquiridos ao longo da vida. A avaliação identifica aspetos positivos, que denomina “avanços”, e aspetos negativos, nomeados “problemas/desafios”.

No primeiro caso encontram-se os seguintes aspetos: i) o reconhecimento por parte da sociedade portuguesa da importância da elevação dos níveis de qualificação da população; ii) a valorização social da aprendizagem ao longo da vida e da dimensão específica da educação de adultos; iii) a reconciliação dos adultos pouco escolarizados com os percursos de educação e formação, por via da valorização da sua experiência de vida; iv) o significativo aumento do envolvimento de estabelecimentos de ensino e de centros de formação profissional públicos, bem como de associações empresariais e de desenvolvimento local, na criação de Centros Novas Oportunidades (CNO); v) o aumento da procura de vias de melhoria das qualificações por parte de jovens e adultos; vi) o alargamento dos processos de RVCC ao nível secundário e a algumas áreas de formação profissional; vii) o aprofundamento da articulação entre os processos de RVCC e as ofertas educativas e formativas existentes; viii) o contributo decisivo dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências para a melhoria dos níveis de qualificação da população.

No segundo caso – problemas e desafios a enfrentar – são identificados: i) a expressão reduzida dos processos de RVCC profissional a nível nacional; ii) a inexistência de um sistema de informação que monitorize os percursos formativos dos adultos que se inscrevem nos CNO e que são encaminhados para outras ofertas educativas e formativas; iii) a cooperação incipiente entre os CNO e as entidades educativas e formativas que trabalham num mesmo território; iv) a instabilidade das equipas pedagógicas dos CNO, o que se revela problemático para a evolução do sistema; v) a necessidade de assegurar a credibilidade e sustentabilidade do sistema através de estudos de avaliação externa e de monitorização da qualidade dos processos de trabalho dos CNO, nomeadamente as estratégias de orientação, de reconhecimento e de validação de competências desenvolvidas pelos centros.

#### **4.2. O estudo de avaliação do Instituto Superior Técnico (2011)**

Duvidando da “bondade”, para o desenvolvimento e para a economia nacionais, da Iniciativa Novas Oportunidades, a equipa que atualmente dirige o Ministério da Educação<sup>49</sup> solicitou ao Instituto Superior Técnico uma nova avaliação externa, que tomou por base os aspetos negativos identificados pelo relatório do Conselho Nacional de Educação e que se centrou, exclusivamente, na questão da empregabilidade/remunerações dos adultos que

---

<sup>49</sup> O Ministro da Educação e Ciência é atualmente Nuno Crato, que toma posse em Junho de 2011.

participaram em percursos formativos e de RVCC. O estudo foi coordenado por Fernando Lima, do IST/UTL, tendo por princípio que o que interessa medir não é o impacto “subjetivo” da iniciativa nos indivíduos nela envolvidos mas sim – e apenas – o impacto dos processos RVCC em termos das variáveis empregabilidade e remunerações.<sup>50</sup> Esta avaliação conclui que os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) praticamente não têm impacto na futura empregabilidade dos participantes e que o seu efeito no aumento das suas remunerações é nulo (Lima, 2012a).

Os autores do estudo criticam o facto de “os Centros Novas Oportunidades, que se constituíram como ‘porta de entrada’ dos adultos nos sistemas de educação-formação”, terem acabado “por reter e por remeter para o processo de RVCC a maioria dos candidatos à obtenção de uma qualificação, não tendo sido capazes de lhes encontrar uma saída condizente com o seu perfil ou expetativas”. Nesta sequência, questionam

os motivos pelos quais têm tido tão pouca expressão as suas funcionalidades de diagnóstico e encaminhamento que, em bom rigor, se afirmaram como marcas distintivas destes centros face à sua natureza anterior (Centros RVCC), sendo inclusive motivo de criação de uma nova figura profissional – o técnico de diagnóstico e encaminhamento” (Lima, 2012a: 21).

A par destas dificuldades, emerge ainda, de acordo com os autores, “a falta de credibilidade e sustentabilidade do sistema”, que foi sendo “colmatada através de estudos de avaliação externa e de monitorização da qualidade dos processos de trabalho dos centros”, mas que é a questão central uma vez que

entronca diretamente no valor real das certificações obtidas pelos formandos e no seu reconhecimento pelos empregadores, tendo em vista o aumento da competitividade nacional para se poder fazer face às exigências atuais de um mercado cada vez mais competitivo, alargado e exigindo novas competências (Lima, 2012a: 22).

Constatam que “a natureza inovadora do modelo e da metodologia em que assenta o processo de RVCC tende a fazer olhar para o mesmo com alguma desconfiança e a procurar estabelecer comparações com as aprendizagens que são realizadas no ensino dito regular, frequentado pelos jovens, na prossecução dos mesmos patamares de qualificação”. E afirmam, evidenciando, quanto a nós, um desconhecimento sobre as etapas do caminho que foi percorrido, a nível europeu, no campo da validação de aprendizagens não formais e informais:

---

<sup>50</sup> Em termos metodológicos, o estudo

centrou-se na comparação do desempenho no mercado de trabalho entre participantes e não participantes nas referidas modalidades, pretendendo-se estimar o efeito da participação na empregabilidade (aumenta a probabilidade de transitar para o emprego, reduzindo a duração da experiência de desemprego?) e nas remunerações (aumenta a remuneração um ano depois? dois anos depois?) através da aplicação de modelos de regressão linear (Lima, 2012a: 21).

Muitos autores encontram aqui o maior erro, uma vez que se procura comparar realidades incomparáveis. O processo de RVCC não se sustenta na aquisição das aprendizagens, mas antes no seu reconhecimento, partindo-se do pressuposto que esse candidato já é detentor das mesmas, necessitando apenas de as evidenciar para as poder ver traduzidas num certificado; (...) este processo considera aprendizagens de natureza distinta, designadamente informais ou vivenciais, resultantes da experiência conferida pela vida, o que não sucede no ensino tradicional. Medir o seu valor implica pois sermos capazes de encontrar denominadores comuns que sejam válidos e aferíveis nestas duas realidades (Lima, 2012a: 22).

A função dos referenciais de competências-chave que explicitámos no ponto anterior é, exatamente, a de comparar essas realidades diferentes e encontrar denominadores comuns válidos e aferíveis entre elas. A afirmação anterior parece revelar um desconhecimento assinalável dos mecanismos e instrumentos utilizados no dispositivo português de reconhecimento, validação e certificação de competências.

O “valor das aprendizagens” numa lógica económica é, pois, o que se encontra aqui quase exclusivamente em causa:

Não sendo questionável agora a forma como se aferem ou validam os conhecimentos, as aptidões e as atitudes, o problema essencial parece persistir, sobretudo se tivermos em linha de conta que o que está em causa é o valor das aprendizagens. O valor de um produto corresponde ao preço que estamos dispostos a pagar para o adquirirmos. Mas, se o que estiver em causa for um serviço, este mesmo valor será mais fácil e correto de apurar se o considerarmos em termos de impacto. Ora, o impacto é, inevitavelmente, inerente à perceção social que se tem desse serviço, sendo esta, muitas vezes, uma construção social edificada em torno de diferentes dimensões ou atributos. Partindo destas premissas, procuraremos demonstrar de que modo o impacto do processo de RVCC tem sido analisado, através de uma retrospectiva dos vários estudos realizados à escala nacional, nos últimos anos. Não sendo o processo de RVCC, por definição, uma metodologia planificada para a aquisição de competências (mas antes para a sua evidenciação/validação), o mesmo foi sempre encarado como mais uma medida que Portugal precisava para solucionar os défices de uma população em termos competitivos, sendo invocado para a supressão de dificuldades associadas à dimensão do emprego e da empregabilidade (Lima, 2012a: 23).

O que atribui valor às aprendizagens e às certificações é, tão-só, nesta perspetiva, a capacidade de empregar quem não tem emprego e de aumentar as remunerações de quem o possui. Os autores analisam, a partir desta perspetiva, os principais tipos de oferta, concluindo que os cursos EFA e as formações modelares face aos processos RVCC são uma mais-valia. Só associados a “RVCC Profissionais ou a Formações Modulares Certificadas”, os processos RVCC aumentam a probabilidade de emprego, e só provocam aumento remuneratório “quando tiverem estado associados a um nível maior de escolaridade no momento em que se inicia o processo (RVCC ), ou se ocorreu conjugação entre RVCC B12 e Formações

Modulares Certificadas”. Pelo contrário, no caso dos cursos EFA e das Formações Modulares, a mais-valia já é considerada significativa.<sup>51</sup>

Baseando-se nestes dados sobre a “ausência de valor” dos processos RVCC para o desenvolvimento da economia nacional, a equipa dirigente do Ministério da Educação inicia em 2011 um processo de encerramento progressivo de Centros Novas Oportunidades e de limitação da oferta nos que ainda se encontram em funcionamento, preparando o caminho para o ressurgimento do ensino recorrente nas escolas públicas e para a formação profissional, o que passa também pela alteração do nome da Agência Nacional para a Qualificação para ANQEP (Agência Nacional para a Qualificação e para o Ensino Profissional). Encontramos, pois, em plena fase de retorno a uma educação de adultos escolarizada, menorizada, em que não se atribui importância alguma às aprendizagens prévias realizadas em contextos que não os formais, em que se faz tábua rasa das orientações europeias mais recentes nesta matéria, assim como do caminho trilhado ao nível nacional nos últimos anos.

## **5. Pistas a reter no futuro**

A avaliação conduzida pelo IST revela-se, em nosso entender, superficial, pouco rigorosa (contém incorreções decorrentes do desconhecimento dos mecanismos concretos do sistema) e estreita do ponto de vista dos aspetos a avaliar. O sistema sobre o qual se debruça é complexo, tendo sido construído por etapas, ao longo do tempo, sustentando-se em orientações europeias e num processo permanente de investigação-ação. É portanto paradoxal que seja com base nessa avaliação que se fundamenta e justifica a interrupção abrupta do caminho da educação e formação de adultos iniciado no final dos anos 1990 em Portugal, desde as primeiras conclusões do grupo de trabalho presidido por Alberto Melo até aos resultados extensivos da Iniciativa Novas Oportunidades. Se bem que, durante este percurso, muitos dos caminantes estivessem frequentemente em desacordo sobre as características específicas do modelo em implementação, estavam unidos quanto aos seus aspetos essenciais: princípios simples, estabelecidos pelas instâncias internacionais em matéria de educação, como o de não se dever ter de aprender o que já se aprendeu, o de existirem diferentes formas

---

<sup>51</sup> Referem os autores que

quando se mede o impacto da participação após a conclusão do curso, a probabilidade de transição do desemprego para o emprego aumenta em 14% para os homens e 2% para as mulheres. A participação nas FM aumenta a probabilidade de transição em 3% para os homens e em 1% para as mulheres. A conclusão de um curso EFA [está] associada a um aumento da remuneração (em 4%) no caso dos homens (face à sua situação oito trimestres antes, quando se encontravam desempregados). A estimativa é superior quando este inclui uma componente formativa em áreas técnicas/tecnológicas, por oposição a áreas de ciências sociais e serviços (efeito significativo para ambos os sexos). As FM estão associadas a um crescimento na remuneração de 3,1% para empregados com pelo menos um trimestre sem emprego (Lima, 2012b: 23).

de aprender, sendo todas válidas desde que conduzam a resultados mensuráveis e seja possível validar e certificar as aprendizagens realizadas em contextos não formais e informais.

O que há de importante neste caminho inovador trilhado pela educação de adultos em Portugal desde os anos 1990 dificilmente se espelha em termos de taxas de emprego e de aumentos remuneratórios, num país em plena crise económica. Mas pode medir-se em termos de efeitos sociais, como o fez Gomes (2012), encontrando 4 movimentos que decorrem das políticas públicas de qualificação de adultos levadas a cabo neste período: *convergência* (movimento qualificacional progressivo mas lento da sociedade portuguesa), *síntese* (como caminho para a organização dos sistemas e políticas de educação e formação), *integração* (enquanto finalidade das políticas sociais) e *equidade* (redução das desigualdades sociais e promoção da igualdade de oportunidades) (Gomes, 2012: 290).

Também aqui se sintetizarão 5 tipos de *ganhos* que, em nosso entender, decorrem da Iniciativa Novas Oportunidades, sendo a sua tomada em linha de conta essencial quando se trata de medir o seu impacto:

#### **a) Ganhos de justiça social**

A população portuguesa, maioritariamente pouco escolarizada devido à ausência prolongada de investimento na educação (cujas causas se podem encontrar num conjunto de fatores sócio-político-económicos que se foram configurando ao longo do tempo), “merece”, por uma questão de justiça social, ter acesso a mecanismos de reconhecimento de competências adquiridas fora do sistema formal de ensino. Como dizia, em 2003, Alberto de Melo:

Apesar da sua fraca escolaridade, a população adulta portuguesa conseguiu, ao longo dos últimos 40 anos, ultrapassar com êxito muitos e difíceis desafios, tais como (desde meados dos anos 60) uma emigração maciça para os países europeus mais industrializados, a reintegração dos que foram forçados a deixar as antigas colónias no momento da independência (1975), a mudança dramática de regime político e a conseqüente construção de uma sociedade democrática, a inserção na União Europeia (1986) e até a plena integração no sistema económico-monetário “Euro” (2000). Estas realizações revelam a intensidade e a qualidade dos processos de autoaprendizagem levados a cabo pelas pessoas adultas dentro dos seus contextos de vida e de trabalho, bem longe dos sistemas formais de educação ou de formação profissional (Melo, 2003).

É justo que se vejam reconhecidas socialmente aprendizagens efetivamente realizadas, independentemente da forma como decorreram. Este princípio é comumente

aceite pelos países e organizações que, em todo o mundo, se encontram a implementar sistemas de reconhecimento de aprendizagens não formais e informais.

### **b) Ganhos de equidade e integração na sociedade da informação**

Os autores do 1.º estudo de avaliação, da autoria do CIDEDEC (2004), enfatizam uma questão que consideramos central na discussão sobre o “valor” do sistema e que consiste no facto de este promover “ganhos de bem-estar social do tipo rawlsiano, dado que são sobretudo os indivíduos mais pobres que vêem a sua situação (financeira) melhorar” (CIDEDEC, 2004: 62). Os autores verificaram que as remunerações que haviam sofrido alterações positivas eram sobretudo as mais baixas: “É essencialmente ao nível dos rendimentos mais baixos (inferiores a 350€ mensais) que se verificaram aumentos salariais entre os indivíduos trabalhadores por conta de outrem (TCO), após a respetiva certificação” (*Idem*).

Os ganhos de tipo rawlsiano encontram-se também na inclusão dos menos qualificados e escolarizados, tendencialmente infoexcluídos da sociedade da informação. É que “a maioria das pessoas envolvidas continua a atribuir à sua passagem pela iniciativa o incremento da utilização da Internet, para fins profissionais e pessoais” (UCP, 2010b: 53), contribuindo a Iniciativa Novas Oportunidades “para o desenvolvimento de competências críticas na era da sociedade de informação e da economia do conhecimento” (UCP, 2010: 53). Nesta era, o mercado de trabalho torna-se cada vez mais exigente no domínio das qualificações, tendendo a deixar de fora os menos qualificados e habilitados. E a exclusão é reforçada

quando os sistemas de ensino se orientam para a selecção dos poucos de quem se espera o prosseguimento de estudos de nível superior e quando o sistema de qualificação reproduz os segmentos de qualidade (ou de falta dela) do tecido económico, também eles contribuem para a exclusão social (Capucha, 2010: 28).

Este modelo, pelo contrário, não exclui, integra, potencia a melhoria efetiva das competências-chave dos envolvidos (UCP, 2010: 10), no que toca a literacia (leitura, escrita e comunicação oral) e e.competências (uso de computador e de Internet), sobretudo dos menos escolarizados. Desta forma, rejeitar modelo e premissas, apostando num modelo tecnocrático que retire ou limite, de forma acentuada, a possibilidade de franjas menos escolarizadas vencerem os desafios crescentemente colocados pelas sociedades da informação, será uma boa solução para o nosso país?

### **c) Ganhos individuais na capacidade de aprendizagem e na pró-atividade na definição de projetos de vida**

A generalidade dos estudos de avaliação, feitos em diferentes fases deste movimento

de consolidação da educação e formação de adultos, reconhece e enfatiza os ganhos ao nível da autoestima dos adultos pouco escolarizados envolvidos – exceção feita à última avaliação referida, que não se debruçou sobre estas matérias. O CIDEC apontava o processo de RVCC como particularmente indutor de autoestima e das *learning to learn skills*, fazendo emergir uma questão que nos parece central na discussão sobre o “valor” do processo: a existência de “efeitos colaterais à frequência/participação no processo de RVCC” (CIDEC, 2004: 61) que potenciam a passagem do desemprego ao emprego devido a uma alteração na forma de os indivíduos se encararem, a si próprios e aos contextos que os rodeiam (trabalho, família, outros), de forma menos reativa e mais pró-ativa. Esta mudança, embora de natureza subjetiva, tem consequências objetivas na vida das pessoas, transversais e duradouras. Estes processos, ao tornarem visíveis e legíveis as aprendizagens “ocultas”, constituem-se como um importante motor de novas dinâmicas formativas, contribuindo para a elaboração de projetos pessoais, profissionais e sociais, promovendo a aprendizagem ao longo da vida. O CIDEC concluía, de facto, que “o processo de RVCC motiva os adultos para a educação ao longo da vida, incentivando aqueles que não pretendiam prosseguir estudos a fazê-lo – ou, pelo menos, a considerarem o ‘regresso à escola’ como uma hipótese em termos de projeto pessoal” (CIDEC, 2004: 62).

A avaliação realizada pela Universidade Católica Portuguesa salientava, também, o reforço da autoestima e da motivação para continuar a aprender, destacando aquilo que, em sequência, se evidenciava nos adultos: o sentimento de segurança perante a vida e as competências sociais; maior vontade própria e melhoria das capacidades de relação conjugal, parentalidade, acompanhamento escolar dos filhos e cidadania (UCP, 2010: 51). Efeitos subjetivos, talvez, mas, uma vez mais, de impacto objetivo na melhoria da qualidade de vida dos envolvidos e das suas famílias. Neste aspeto concreto dos impactos nas famílias, Salgado (2011) verificou que

a realização de processos de RVCC por parte dos pais tem conduzido ao desenvolvimento de um maior interesse pelo estudo dos seus filhos, a um maior envolvimento nas suas aprendizagens, bem como a uma relação mais adequada com a escola e com os professores dos mesmos. Além disso, estes pais tornaram-se leitores mais assíduos, desenvolveram a prática de leitura com os filhos em tarefas escolares, do quotidiano ou em atividades lúdicas e de lazer, influenciando o aumento dos níveis de literacia familiar e promovendo condições facilitadoras do sucesso escolar das crianças (Salgado, 2011).

Contrariando uma vez mais o estudo conduzido pelo IST, enfatizamos aqui que a motivação primeira dos indivíduos que se envolveram na Iniciativa Novas Oportunidades não assentava em questões financeiras ou de emprego, predominando, enquanto fatores potenciadores desse envolvimento, questões de autoestima e autoimagem. Negligenciá-las é



não compreender parte da realidade. Como referem Valente, Carvalho e Carvalho (2011: 175),<sup>52</sup> que analisaram as motivações para a inscrição:

Embora a progressão na carreira e os benefícios económicos também tenham sido expressos, nenhum destes parece ter sido a razão principal. A progressão educativa, para aqueles que foram pouco escolarizados durante a maior parte das suas vidas, parece estar relacionada de perto com uma melhoria da autoimagem e da autoestima e com uma expectativa de reconhecimento social, especialmente em contextos quotidianos como a família e a comunidade. [E isto porque] a educação ainda desempenha um papel importante na vida dos adultos. Atingir um nível de escolaridade mais elevado ou ter uma nova oportunidade de prosseguir os estudos foram as primeiras e mais votadas razões para o envolvimento na iniciativa.<sup>53</sup>

#### **d) Ganhos nas aprendizagens e competências**

Além destes “ganhos do eu”, muito mais objetivos do que poderão parecer à partida, a frequência de um processo de reconhecimento de competências potencia, de uma forma que foi também negligenciada pelo estudo realizado pelo Instituto Superior Técnico (IST), ganhos efetivos de competências. Competências de literacia (leitura, escrita e comunicação oral), e competências (uso de computador e Internet), e *soft-skills* (competências pessoais e sociais, cívicas e culturais) (UCP, 2010: 10).

Valente, Carvalho e Carvalho concluíram que:

As competências-chave que têm uma importância básica para apreender oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, como a literacia e as e.competências (utilização dos computadores e da Internet), ou que impulsionam a aprendizagem autorregulada no percurso de vida, como competências ligadas a ‘aprender a aprender’ (autoconceito e autoestima, pensamento crítico, motivação e estratégias para a aprendizagem), revelaram melhorias significativas depois da experiência de RVCC (Valente, Carvalho e Carvalho, 2011: 175).<sup>54</sup>

O processo RVCC acaba por ser, sobretudo no que se refere aos adultos menos escolarizados, muito mais do que uma forma de tornar visíveis aprendizagens anteriormente realizadas. Aprendizagens específicas são realizadas durante o processo, numa lógica de trabalho de projeto: para escrever a sua história de vida, há que melhorar (ou aprender de base) o uso do computador, utilizar o Word, saber pesquisar imagens, temas, melhorar a forma de escrever, utilizar o dicionário. Todas estas aprendizagens têm uma finalidade

---

<sup>52</sup> Valente, Carvalho e Carvalho (2011), que também integraram a equipa que realizou a avaliação externa desta iniciativa, quiseram perceber porque é que os adultos tiveram motivação para nela se envolverem e até onde é que a mesma pode providenciar motivação e oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para aqueles que nela participaram com sucesso. Para tal, a investigação que levaram a cabo colocou como hipótese de partida que algumas inovações educativas do lado da procura foram determinantes para produzir um envolvimento sem precedentes e para tornar atrativas as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.

<sup>53</sup> Tradução nossa.

<sup>54</sup> Tradução nossa.

concreta, desenvolvem-se para um fim específico e muito pessoal, sendo, por isso, muito eficazes, potenciando a superação de si próprios por parte de quem as realiza. Por outro lado, as formações complementares, precisas e cirúrgicas, indo ao encontro do que falta para se conseguir atingir um objetivo, são frequentadas com uma motivação também acrescida.

A oferta de percursos educativos baseados em competências e a possibilidade de aceder a níveis educativos através do reconhecimento e validação de competências, em tão larga escala, constituíram inovações educativas importantes para chegar aos adultos menos qualificados e para desencadear, eficazmente, estes processos de aprendizagem.

Processos esses que não se limitam ao tempo presente, mas que se refletem no futuro. Como referem Valente, Carvalho e Carvalho:

A motivação para a aprendizagem ao longo da vida parece ter sido melhorada. Até agora, os resultados da nossa pesquisa sugerem que estão a acontecer importantes realizações, parecendo este um forte argumento em favor deste novo paradigma educativo para promover as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para adultos pouco escolarizados (Valente, Carvalho e Carvalho, 2011: 175).<sup>55</sup>

#### **e) Ganhos de flexibilidade e integração do sistema – concretização dos princípios da dupla certificação e da diferenciação de vias para a obtenção da certificação**

O princípio da dupla certificação (escolar e profissional) como referência estratégica para os processos de qualificação foi finalmente posto em prática, tendo-se apostado efetivamente no desenvolvimento articulado de competências escolares e profissionais. A dupla certificação pode ser atingida através de vias diferenciadas e complementares: cursos de educação e formação, processos de reconhecimento e validação de aprendizagens feitas ao longo da vida, ou através da combinação de ambos. O *Catálogo Nacional de Qualificações*, instrumento dinâmico que permite aceder a informações concretas sobre cada perfil profissional, contém referenciais de formação e referenciais de RVCC, tanto para a certificação de competências escolares como para a certificação de competências profissionais:

Os Perfis Profissionais integram o conjunto de atividades associadas às qualificações bem como os saberes, saberes-fazer e saberes-ser necessários para exercer as atividades; os Referenciais de Formação são constituídos por uma componente de formação de base e uma componente de formação tecnológica, organizadas por unidades de formação de curta duração (UFCD) capitalizáveis e certificáveis de forma autónoma; dentro da mesma área de educação e formação; os Referenciais de RVCC consistem no conjunto de instrumentos de avaliação para utilização nos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências profissionais (ANQ, 2010: 18).

---

<sup>55</sup> Tradução nossa.

A possibilidade de se ser certificado para o exercício de uma determinada profissão através da via da formação, da via do reconhecimento de competências previamente adquiridas ou da conjugação de ambas, exigindo qualquer destas vertentes que seja comprovada a aquisição de competências a nível escolar e ao nível da profissão que se vai exercer, é algo até agora inédito no nosso país e que configura a concretização exemplar de orientações europeias nesta matéria, nomeadamente as relativas à criação dos quadros nacionais de qualificação. De facto, o Sistema Nacional de Qualificações, criado aquando do processo de reforma da formação profissional e da criação do Quadro Nacional de Qualificações, está entre os sistemas de qualificação mais avançados da Europa, ao integrar as qualificações obtidas no âmbito dos diferentes subsistemas de educação e formação (educação, formação profissional, ensino superior) num quadro único; ao valorizar e considerar as competências adquiridas em contextos não formais e informais; ao melhorar a legibilidade, a transparência e a comparabilidade das qualificações; ao valorizar a dupla certificação; ao garantir a articulação com o Quadro Europeu de Qualificações (QEQ), designadamente na sua utilização como instrumento de referência para comparar os níveis de qualificação, nos diversos sistemas, na perspetiva da aprendizagem ao longo da vida. Como sintetiza Gomes, o Sistema Nacional de Qualificações “pode considerar-se como a pedra basilar de todas as alterações verificadas nos últimos cinco anos nesta área”, tratando-se de um “dispositivo sistémico de coordenação das políticas públicas (...), incontornável, indispensável e, neste momento, ainda, em aperfeiçoamento e afinação contínuos.” (Gomes, 2012: 90)<sup>56</sup>

Revestindo-se de uma importância inequívoca para o país, os cinco tipos de ganhos aqui referenciados constituem, quanto a nós, fundamentos válidos da continuidade do sistema, independentemente da existência de fragilidades e falhas que reconhecemos e que exigiam intervenção atenta.

Numa perspetiva de melhoria do sistema, seria, em nosso entender, necessário reforçar a articulação entre percursos de reconhecimento e percursos de aquisição de competências. Sendo a parte comum do caminho dos adultos que pretendem obter uma qualificação, o processo de RVCC é, para a maioria, uma pequena parte do caminho através

---

<sup>56</sup> Gomes elenca as grandes alterações ocorridas no campo das políticas públicas de educação e formação de adultos, ligadas diretamente ao Sistema Nacional de Qualificações: i) a integração e articulação das políticas de educação, formação profissional e emprego; (ii) a dupla certificação (escolar e profissional) como finalidade; (iii) a diversidade de operadores de natureza pública e privada; (iv) a diversificação e complementaridade das modalidades de qualificação disponíveis para a população jovem e adulta; (v) a regulação dos agentes e dos referenciais de qualificação; (vi) a legibilidade e transferibilidade dos resultados de aprendizagem, independentemente da duração ou do formato dos processos de ensino- aprendizagem; (vii) o reconhecimento das aprendizagens prévias como base para a elevação das qualificações e a flexibilização, modularização e capitalização como ingredientes centrais dos percursos de qualificação. (Gomes, 2012: 89-90).

da qual obtêm uma certificação parcial e o conhecimento/consciência do caminho que falta percorrer. É de importância crítica divulgar de forma legível, compreensível e apelativa o *Catálogo Nacional de Qualificações*, instrumento-chave de articulação entre percursos de reconhecimento de competências e percursos formativos, de forma a ligar o reconhecimento/validação à oferta formativa, criando ofertas modulares certificadas e capitalizáveis que ajudem a personalizar percursos formativos, de modo a oferecer respostas mais adequadas ao perfil e expectativas de cada pessoa. Simultaneamente, deveria ser promovida a articulação entre os resultados dos processos de RVCC e os resultados obtidos por via das diferentes modalidades de educação e formação de dupla certificação, facilitando o desenho de certificações parciais. Isto mesmo estava a ser equacionado pela ANQ, e encontrava-se espelhado em documento sobre o futuro da iniciativa (ANQ, 2010: 27).

Uma ligação mais estreita (e temporalmente tão próxima quanto possível) entre RVCC e formação permitiria “aumentar a taxa de certificação entre os que participam na INO, assumindo que o nível secundário é um objetivo muito exigente para um grande número de adultos com menos do 9.º ano de escolaridade”, como salientam Valente, Carvalho e Carvalho, que também alertavam para a necessidade de envolver adultos que se mantinham ainda à margem da iniciativa. Segundo os autores, estes *late comers* são ainda numerosos e parecem constituir um desafio maior para qualquer inovação educativa relacionada com o reconhecimento de competências do que os *first comers* (Valente, Carvalho e Carvalho, 2011: 175).

Por outro lado, era fundamental que se tivesse assegurado algo de difícil concretização, num cenário de expansão quantitativa da rede: a proximidade entre a equipa técnico-pedagógica de cada CNO e os adultos em processo RVCC. As metodologias e os instrumentos utilizados neste processo não se adequam a contextos massificados, só se revelam verdadeiramente úteis e eficazes se puderem ser introduzidos, explicados e trabalhados numa escala humana, num cruzamento entre momentos individuais e em pequeno grupo. Os números exponenciais de inscritos, sobretudo na fase de alargamento do reconhecimento de competências ao nível secundário, foram paradoxalmente contraproducentes, ao impedirem uma implementação sustentada do processo RVCC de nível secundário, exigindo massificação das abordagens e contextos, com perda de informação e proliferação de mal-entendidos entre os envolvidos. A massificação resultante da abertura exponencial de Centros Novas Oportunidades tornou inviável assegurar uma formação de qualidade às equipas técnico-pedagógicas, aspeto fulcral para a qualidade e credibilidade da atividade realizada, também comprometida pela precariedade contratual dos seus membros.

Por último, é importante referir um aspeto que parece carecer de atenção e que se liga à necessidade de reforço das “redes locais para a qualificação”, proposta estratégica da ANQ

(2010): o facto de a rede de bibliotecas públicas dever ser chamada a participar neste esforço de qualificação dos adultos portugueses menos escolarizados. Como refere Pinto:

As bibliotecas públicas representam (...) um recurso de enorme valor e acessibilidade no território europeu da aprendizagem informal, ainda que o reconhecimento e utilização deste potencial educativo por parte do Setor da Educação/Formação Profissional varie imenso de Estado-membro para Estado-membro (Pinto, 2010: 1).

Em Portugal, o seu papel tem sido pouco explorado e pouco articulado com as políticas de educação e formação, o que configura um enorme desperdício de recursos, uma vez que em termos técnicos, logísticos e de recursos de aprendizagem as bibliotecas têm um enorme potencial a explorar (Calixto, 2004). Podem funcionar como importantes núcleos locais de aprendizagem informal e não formal que, articulados com os Centros Novas Oportunidades (ou seus sucessores), consigam criar ambientes de aprendizagem complementares e enriquecedores dos processos de RVCC e de cursos de formação.<sup>57</sup>

A desatenção inicial (ou a incapacidade de fazer face) a alguns destes aspetos, nomeadamente aqueles que decorrem da massificação do sistema a partir de 2007, contribuiu para abrir brechas no edifício em construção. Eram, no entanto, quanto a nós, brechas colmatáveis, uma vez que se encontravam já diagnosticadas e que a intervenção que as limitaria estava a ser equacionada. Não houve tempo para tal.

## **6. À laia de conclusão**

O estudo do Instituto Superior Técnico classifica como “subjéctivos” os ganhos da Iniciativa Novas Oportunidades, menorizando-os. O ensino/formação é, nesta avaliação, encarado de um ponto de vista instrumental, destinando-se exclusivamente à preparação dos indivíduos para o exercício de uma profissão, devendo transmitir-lhes conteúdos específicos, independentemente das aprendizagens já realizadas durante o seu percurso de vida. A Iniciativa Novas Oportunidades (e as medidas que a precederam desde os anos 1990) integra-se numa outra conceção da educação, da formação e do adulto, cuja aceitação enfrenta ainda resistências decorrentes da persistente e reiterada hegemonia do modelo escolar.

A introdução destas novas práticas educativas exige uma mudança de fundo nos sistemas de educação/formação, pois os processos de reconhecimento e de validação, na ótica de um paradigma de educação/formação ao longo da vida, não se podem limitar à aplicação de um

---

<sup>57</sup> A importância da *Aprendizagem ao longo da Vida* enquanto princípio de intervenção educativa tem sido tomada em conta pelos profissionais das bibliotecas na definição de políticas nacionais e locais de intervenção, até como alternativa ao papel tradicional das bibliotecas como fornecedoras de informação. Mas é necessário um maior esforço de articulação de parte a parte no sentido de se tirar melhor partido deste enorme manancial de recursos educativos constituído pelas bibliotecas públicas, para que possam efetivamente apoiar processos de aprendizagem formal, não formal e informal.

conjunto de procedimentos e de metodologia, numa perspetiva tecnicista e tecnocrática de ensino-aprendizagem (Pires, 2007: 16).

Esta mudança de paradigma educativo estava a ser feita em Portugal de uma forma consistente através da construção sustentada do Sistema Nacional de Qualificação, suportada nas orientações europeias em matéria de desenvolvimento do Quadro Europeu de Qualificações e no princípio, também instituído pela União Europeia, de que se pode chegar à qualificação por diferentes vias, sendo uma delas o reconhecimento e validação de aprendizagens previamente realizadas. Como referido na avaliação da Universidade Católica:

A Iniciativa Novas Oportunidades nasceu para responder a um imperativo de justiça e de necessidade: o de mobilizar o elevado número de adultos portugueses detentores de baixas qualificações – em percentagem clara e preocupantemente superior ao dos nossos pares europeus – para um novo modelo de oferta educativa, inovadoramente desenhado para reconhecer as competências adquiridas por via não formal e informal e para oferecer os complementos de formação indispensáveis para uma certificação formal de qualificações básicas ou secundárias e profissionais (UCP, 2010: 5).

No caminho percorrido desde os anos 1990, há avanços e recuos, mas, em nosso entender, é irreversível o caminho entretanto aberto, porque se trata de um percurso conceptualmente rico e sustentado, com capacidade de se concretizar em legislação, sistemas, processos, métodos e instrumentos específicos. Todo esse enquadramento teórico-prático criado ao longo do caminho constitui, assim, o inevitável e necessário enquadramento de futuras iniciativas e ações consistentes neste campo.

### **Referências bibliográficas**

Abrantes (2009), “Os guardiões do templo: a imprensa generalista e a imposição de uma agenda educativa”, *Educação, Sociedade & Culturas*, 28, julho, Porto, Afrontamento, pp. 127-144.

ANEFA (2002), *Referencial de Competências-Chave de Nível Básico*.

Aníbal, Alexandra (1999), *A Expansão da Rede Escolar do Ensino Primário durante o Estado Novo (1930-70): Uma Política de Voluntarismo Minimalista*, tese de mestrado em Sociologia. Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

ANQ (2010), *Linhas Orientadoras para o Futuro da Iniciativa Novas Oportunidades*.

ANQ (s.d.), *Agência Nacional para a Qualificação*. Consultado a 4 de abril de 2012, em <http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/estatistica>.

ANQ (s.d.), *Catálogo Nacional de Qualificações*. Consultado a 16 de dezembro de 2012, em <http://www.catalogo.anqep.gov.pt/>.

- Ávila, Patrícia (2008), *A Literacia dos Adultos: Competências-Chave na Sociedade do Conhecimento*, Lisboa, Celta Editora.
- Barros, Rosanna (2011), *Da Educação Permanente à Aprendizagem ao longo da Vida. Genealogia dos Conceitos em Educação de Adultos: Um Estudo sobre os Fundamentos Político-Pedagógicos da Prática Educacional*, Lisboa, Chiado Editora.
- Bettencourt, Ana Maria (org.) (2011), *Estado da Educação 2011: A Qualificação dos Portugueses*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação.
- Calixto, José (2004), “O papel das bibliotecas públicas no apoio à aprendizagem ao longo da vida”, em *Páginas a&b*, nº 13, pp. 77-103.
- Canário, Rui (1999), *Educação de Adultos: Um Campo e Uma Problemática*, Coimbra, Educa/ANEFA.
- Candeias, António (2001), “Processos de construção da alfabetização e da escolaridade: o caso português”, em S. Stoer, L. Cortezão e J. A. Correia (orgs.), *A Transnacionalização da Educação — da Crise da Educação à Educação da Crise*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 23-89.
- Candeias, António (2005), “Modernidade e cultura escrita nos séculos XIX e XX em Portugal: população, economia, legitimação política e educação”, em A. Candeias (org.), *Modernidade, Educação e Estatísticas na Ibero-América dos Séculos XIX e XX: Estudos sobre Portugal, Brasil e Galiza*, Lisboa, Educa, pp. 53-113.
- Candeias, António (2010), *Educação, Estado e Mercado no Século XX. Apontamentos sobre o caso português numa perspectiva comparada*, Lisboa, Edições Colibri.
- Capucha, Luís (2010), “Inovação e Justiça social. Políticas ativas para a inclusão educativa”, em *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 63, pp. 25-50.
- Carneiro, Roberto (org.) (2011), *Accreditation of Prior Learning as a Lever for Lifelong Learning: Lessons Learnt from the New Opportunities Initiative*, Portugal, UNESCO Institute for Lifelong Learning, CEPCEP-UCP, Menon Network, Lisboa, Publito.
- Carvalho, Rómulo de (1986), *História do Ensino em Portugal: Desde a Fundação da Nacionalidade até ao Fim do Regime Salazar-Caetano*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Cavaco, Cármen (2007), “Reconhecimento, validação e certificação de competências: complexidade e novas actividades profissionais”, *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, 2, pp. 21-34.
- CEDEFOP (2009), *European Guidelines for Validating Non-Formal and Informal Learning*. Consultado a 1 de dezembro de 2012, em [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4054\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4054_en.pdf).
- CEDEFOP (2010), *2010 update of the European Inventory on Validation of Non-formal and Informal Learning – Executive summary of Final Report*. Consultado a 12 de dezembro de 2012, em <http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2011/77641.pdf>.
- Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDEC) (2004), *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida*, Lisboa, Ministério da Educação/Direção-Geral de Formação Vocacional.

- Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDEDEC) (2007), *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida: Atualização e Aperfeiçoamento*, Lisboa, Ministério da Educação/Direção-Geral de Formação Vocacional.
- Comissão Europeia (2000), *Memorando sobre Aprendizagem ao longo da Vida*.
- Comissão Europeia (2008), *The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF)*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Correia, Luís (1998), “O sistema educativo do Estado Novo”, *LER História*, 35, pp. 71-107.
- Couceiro, Maria do Loreto (2002), "O reconhecimento de competências", *Revista Saber +*, 13, Lisboa, ANEFA, pp. 30-32.
- Fernandes, Pedro Afonso, e Sónia Trindade (2004), *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao longo da Vida*, Lisboa, CIDEDEC, Ministério da Educação/Direção-Geral de Formação Vocacional.
- Gomes, Maria do Carmo (org.), Ana Umbelino, Isabel Ferreira Martins, e José Baeta (2006a), *Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos: Nível Secundário*, Lisboa, Ministério da Educação/Direção-Geral de Formação Vocacional.
- Gomes, Maria do Carmo (org.), Ana Umbelino, Isabel Ferreira Martins, e José Baeta (2006b), *Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos: Nível Secundário. Guia de Operacionalização*, Lisboa, Ministério da Educação/Direção-Geral de Formação Vocacional.
- Gomes, Maria do Carmo, e Maria Francisca Simões (2007), *Carta de Qualidade dos Centros Novas Oportunidades*, Lisboa, ANQ.
- Gomes, Maria do Carmo (2012), *Qualificar adultos em Portugal: políticas públicas e dinâmicas sociais. Tese elaborada para obtenção do grau de Doutor em Sociologia*, ISCTE-IUL (documento policopiado).
- Josso, Marie Christine (2002), *Experiências de Vida e de Formação*, Lisboa, Educa.
- Liétard, Bernard (1997), “Se reconnaitre dans le maquis des acquis”, *Formation Permanente*, 133, pp. 65-74.
- Lima, Francisco (2012a), *Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*, Lisboa, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa e CEG-IST.
- Lima, Francisco (2012b), *Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações*, Lisboa, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa e CEG-IST.
- Lima, Licínio (2005), “A educação de adultos em Portugal (1974-2004): entre as lógicas da educação popular e da gestão de recursos humanos”, em Rui Canário, e Belmiro Cabrita (orgs.), *Educação e Formação de Adultos: Mutações e Convergências*, Lisboa, Educa, pp. 31-60.
- Malglaive, Gérard (1990, 1995), *Ensinar Adultos: Trabalho e Pedagogia*, Porto, Porto Editora.



- Melo, Alberto (2003), *Em Portugal: Uma Nova Vontade Política de Relançar a Educação e Formação de Adultos?*, Rio de Janeiro, ANPED.
- Melo, Alberto (2005), “Formação de adultos e desenvolvimento local”, em Rui Canário, e Belmiro Cabrito (orgs.), *Educação e Formação de Adultos: Mutações e Convergências*. Lisboa, Educa.
- Melo, Alberto, e Ana Benavente (1978), *A Educação Popular em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Melo, Alberto, Ana Maria Queirós, Augusto Santos Silva, Lucília Salgado, Luís Areal Rothes, e Mário Ribeiro (1998), *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos: Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*, Lisboa, Ministério da Educação/Secretaria de Estado da Educação e da Inovação.
- Melo, Alberto, Licínio Lima, e Mariana Almeida (2002), *Novas Políticas de Educação e Formação de Adultos: O Contexto Internacional e a Situação Portuguesa*, Lisboa, ANEFA.
- Melo, Daniel (2004a), “Leitura e leitores nas bibliotecas da Fundação Calouste Gulbenkian (1957-1987)”, *working paper* 1/2004. Consultado a 4 de novembro de 2012, em <http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2004/WP1-2004.pdf>.
- Melo, Daniel (2004b), *A Leitura Pública no Portugal Contemporâneo: 1926-1987*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Ministério da Educação (2003), *Documento Orientador da Revisão Curricular do Ensino Secundário Recorrente*.
- Ministério do Trabalho e da Segurança Social e Ministério da Educação (2005), *Novas Oportunidades: Iniciativa no Âmbito do Plano Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Segurança Social e Ministério da Educação.
- Mónica, Maria Filomena (1977), “‘Deve-se ensinar o povo a ler?’: a questão do analfabetismo (1926-39)”, *Análise Social*, XIII (50), Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 321-353.
- Nóvoa, António (1987), *Le Temps des Professeurs*, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica, vol. II.
- Nóvoa, António (2005), *Evidentemente. Histórias da Educação*, Lisboa, ASA.
- Pintassilgo, Joaquim (1998), *República e Formação de Cidadãos: A Educação Cívica nas Escolas Primárias da 1.ª República Portuguesa*, Lisboa, Edições Colibri.
- Pinto, Jorge, Lisete Matos, e Luís Areal Rothes (1998), *Ensino Recorrente: Relatório de Avaliação*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Pinto, Leonor (2010), “Estratégias de valorização social do papel das bibliotecas públicas europeias na Aprendizagem ao longo da Vida”, em *Actas do Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas*.
- Pires, Ana Luísa (2002), *Educação e Formação ao longo da Vida: Análise Crítica dos Sistemas e Dispositivos de Reconhecimento e Validação de Aprendizagens e de*

- Competências*, tese de doutoramento em Ciências da Educação, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa/Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- Pires, Ana Luísa (2007), “Reconhecimento e validação de aprendizagens experienciais: Uma problemática educativa”, *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 2, pp. 5-20.
- Ramos, Rui (1988), “Culturas de alfabetização e culturas do analfabetismo em Portugal: uma introdução à história da alfabetização no Portugal contemporâneo”, *Análise Social*, 103/104, pp. 1067-1145.
- Reis, Jaime (1993), “O analfabetismo em Portugal no século XIX: uma interpretação”, *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, pp. 13-40.
- Reis, Jaime (1993), *O Atraso Económico Português: 1850-1930*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Rothés, Luís (2003), “A formação de educadores de adultos em Portugal: trajectos e tendências”, em *Forúm*, 34, pp. 35-62.
- Rothés, Luís (2009a), *Recomposição Induzida do Campo da Educação Básica de Adultos: Lógicas de Apropriação Local num Contexto Político Institucional Redefinido*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian/FCT.
- Rothés, Luís (2009b), “Novas Oportunidades: uma revolução na aprendizagem”, em Augusto Santos Silva (org.), *O Sentido da Mudança: Políticas Públicas em Portugal 2005-2009*, Fundação Res Publica, pp. 61-70.
- Salgado, Lucília (1990), “O outro lado da educação: para além do instituído”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pp. 105-119.
- Salgado, Lucília (coord.) (2010), *A Educação de Adultos: Uma Dupla Oportunidade na Família*, Lisboa, ANQ.
- Salgado, Lucília (coord.) (2011), *O aumento das competências educativas das famílias: um efeito dos Centros Novas Oportunidades*, Lisboa, ANQ.
- Silva, Augusto Santos (1990), *Educação de Adultos: Educação para o Desenvolvimento*, Lisboa, Edições ASA.
- Simões, Maria Francisca, e Maria Pastora Silva (2008), *A Operacionalização de Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências Profissionais: Guia de Apoio*, Lisboa, Agência Nacional para a Qualificação, I.P.
- Universidade Católica Portuguesa (UCP) (2010), *Iniciativa Novas Oportunidades: Resultados da Avaliação Externa 2009-2010*, Centro de Estudos (CEPCEP) da Universidade Católica. Consultado a 1 de janeiro de 2013, em [http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1300&fileName=Microsoft\\_Word\\_\\_\\_Resultados\\_2010\\_da\\_Aval.pdf](http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1300&fileName=Microsoft_Word___Resultados_2010_da_Aval.pdf).
- Valente, Ana Cláudia, Lourenço Carvalho, e André Carvalho (2011) “Bringing lifelong learning to low-skilled adults”, em Robert Carneiro, *Accreditation of Prior Learning as a Lever for Lifelong Learning: Lessons Learnt from the New Opportunities Initiative*, Portugal, UNESCO, pp. 146-181.