


ATAS

XIII CONGRESSO SPCE



Fronteiras, diálogos e transições na Educação

Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação
Escola Superior de Educação de Viseu

6, 7 e 8 de outubro de 2016

ORGANIZAÇÃO

INTRODUÇÃO

ÍNDICE

ORGANIZAÇÃO



ATAS
XIII Congresso SPCE
Fronteiras, diálogos e transições na educação

COORDENAÇÃO

Cristina Azevedo Gomes
Maria Figueiredo
Henrique Ramalho
João Rocha

ISBN

978-989-96261-6-4

DATA

Dezembro, 2016

LOCAL DE EDIÇÃO

Escola Superior de Educação de Viseu

DESIGN

2 Play+

COMISSÃO ORGANIZADORA

COMISSÃO CIENTÍFICA

AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA DE ADULTOS À PROVA DA SOCIOLOGIA: UMA AVALIAÇÃO DA HERANÇA DO PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

João Eduardo Martins

Universidade do Algarve, Portugal, jrmartins@ualg.pt

Resumo

A Iniciativa Novas Oportunidades resultou de um forte voluntarismo governamental que teve como grande objectivo a elevação da qualificação da população portuguesa e o reconhecimento e a certificação dos adquiridos experienciais que as pessoas adultas desenvolvem ao longo das suas vidas. Esta medida teve uma enorme visibilidade social em Portugal, gerando inclusivamente uma forte controvérsia na arena pública, com os seus crentes defensores a posicionarem a INO ao serviço da “*batalha da qualificação*”; e no pólo oposto, os cépticos, a defenderem a ideia de que a INO mais não fez do que “*certificar a ignorância*”. Torna-se assim da maior importância indagar a partir da produção cientificamente sustentada pelos cientistas da educação quais foram afinal os efeitos da INO na qualificação da população portuguesa. Mobilizando alguns dos principais estudos que se fizeram em Portugal procura-se contribuir para uma visão mais objectiva da herança deste programa governamental. Os resultados permitem-nos desde logo encontrar efeitos de sentido positivo no desenvolvimento de competências de literacia; no uso das competências de TIC; no reforço das disposições para continuar a aprender e procurar mais educação; até ao reforço de competências de cidadania, hoje cruciais para a vivência num mundo social de enorme complexidade e incerteza. Podemos ainda também constatar que um dos efeitos esperados das finalidades do programa menos conseguido foi ao nível da empregabilidade dos indivíduos e aqui é preciso em nosso entender desmistificar as versões funcionalistas da educação que fazem depender a empregabilidade quase única e exclusivamente da aposta no investimento em educação.

Palavras-chave: Educação de Adultos, Políticas Públicas, Iniciativa Novas Oportunidades

Abstract

The new opportunities initiative “*Iniciativa Novas Oportunidades*” (INO) has resulted from a strong government voluntarism, whose major goal was the increase of the Portuguese population qualifications, as well as the recognition and the certification of the acquired experiential that adults develop throughout their lives. This measure had an enormous social visibility in Portugal, generating even a strong controversy in the public arena, with its advocates positioning INO at the service of the “*qualification battle*” and, at the opposite pole, the sceptical defending the idea that the INO has done no more than “*certify the ignorance*”. Therefore, departing from the scientifically supported production carried out by education scientists, it is of utmost importance to inquire which were, after all, the effects that INO had in the qualification of Portuguese population. By mobilising some of the major studies that have been carried out in Portugal, we intend to contribute to a more objective view on the legacy of this governmental program. The results allow us to immediately find effects of positive direction in the development of literacy skills, in the use of ICT skills, in the reinforcement of the willingness to continue to learn and seek more education, up to the strengthening of citizenship skills, crucial to live nowadays in a social world of enormous complexity and uncertainty. We can also observe, that one of the expected effects of the program’s purpose in terms of employability of the individuals was less successful and, in our opinion, is necessary here to demystify the functionalist versions of education, which subject employability almost exclusively to the wager in the investment in education.

Keywords: adults' education; public policies; Iniciativa Novas Oportunidades

1. ENTRE A BATALHA DA QUALIFICAÇÃO E A CERTIFICAÇÃO DA IGNORÂNCIA: UMA FORTE CONTROVÉRSIA NA ARENA PÚBLICA

“O tipo de escrutínio a que foi submetido a INO só teve semelhança, no nosso país, no caso de outra política dirigida aos mais desfavorecidos, o Rendimento Mínimo Garantido”

Luís Capucha, in *“Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação de adultos é uma prioridade”*, 2013, p. 40.

A medida de política pública designada por Iniciativa Novas Oportunidades se teve como finalidade a elevação da qualificação portuguesa num país que continua a ter na sua população activa um enorme défice de qualificações não deixou de provocar, paradoxalmente, uma enorme controvérsia na arena pública. Políticos, jornalistas, cientistas, beneficiários da medida, com maior ou menor intensidade produziram a sua opinião sobre o programa, conhecendo-o minimamente ou desconhecendo-o completamente, podendo nós identificar dois pólos opostos num contínuo de posicionamentos ainda por apurar. Do lado dos cépticos, temos posicionamentos de descrédibilização total do programa quando não de uma verdadeira demonização que produziram sobre si uma imagem negativa. Em 2010, por exemplo, um conhecido ex-Ministro das Finanças, Medina Carreira, afirmava na imprensa nacional que o programa era uma *“trafulhice de A a Z”*, uma *“aldrabice”* promovida pelo governo na altura em vigor.

“As pessoas fazem um papel, entregam ao professor e vão-se embora. E no fim do ano, entregam-lhes um papel a dizer que têm o nono ano (...) enquanto formos governados por mentirosos e incompetentes este país não tem solução.”

Ilustrativo do cepticismo que o programa gerou em parte da sociedade portuguesa é o discurso de um ex-deputado algarvio que num artigo de opinião na imprensa algarvia sobre a Iniciativa Novas Oportunidades escrevia.

“Desenhou-se um programa que permitisse em poucos anos recuperar o atraso de décadas e vai daí milhares de portugueses, valendo-se da sua experiência de vida e profissional em poucos anos “adquiriram” o conhecimento que lhes dará uma equivalência escolar. Para além de supostamente qualificar também habilita as pessoas a um determinado grau escolar. E assim se descobriu a pólvora, que o mesmo é dizer, em poucos meses Portugal conseguiu que milhares de portugueses frequentassem uma aulas e assim aumentassem o seu ego. Não nego que para muitos portugueses isto tenha servido para aumentar o ego, o que não deixa de ser importante, mas serve para mais alguma coisa?”

Ficará para a História da Educação de Adultos as declarações do Primeiro-Ministro Pedro Passos Coelho que numa versão que coloca a medida na disputa política e ideológica descrédibiliza de alto a baixo o programa.

“O custo das Novas Oportunidades, desde a sua promoção à sua execução, vai custar muito a pagar nos próximos anos a todos nós. Foi uma mega produção que mais não fez do que estar a atribuir um crédito e uma credenciação à ignorância e isso não serve a ninguém”

Por seu lado, no pólo contrário, do lado dos crentes nos efeitos positivos da medida, aparece a ideia do investimento na educação de adultos como uma via essencial ao processo de modernização, do combate ao já célebre atraso educativo português e em prole da *“batalha da qualificação”*. É

suportado nessas orientações políticas que o Primeiro-Ministro socialista da altura em 2005 lança o Programa Novas Oportunidades. Luís Capucha, sociólogo e presidente da Agência Nacional para a Qualificação referia em Novembro de 2009 ao Jornal de Leiria.

"A iniciativa Novas Oportunidades tem vindo a afirmar-se na sociedade portuguesa como motor de profunda transformação de um campo que carecia de uma mudança urgente. Não podíamos progredir, no contexto da nova economia do conhecimento, com níveis tão baixos de qualificações médias dos adultos, com tão fraca participação em actividades de aprendizagem ao longo da vida e com níveis de abandono escolar precoce tão elevados. A iniciativa veio criar os mecanismos indispensáveis para superar, num prazo tão curto quanto possível esses problemas."

Face a uma profusão de discursos de carácter contraditório eivados de senso comum e não poucas vezes fortemente contaminados política e ideologicamente necessário se torna accionar a vigilância epistemológica e procurar o conhecimento científico já produzido sobre os efeitos sociais do programa. É isso que aqui pretendemos fazer. Não é nosso objectivo mapear todos os relatórios já produzidos sobre o programa aqui em análise porque o constrangimento temporal não o permitiu mas partir de um conjunto de estudos importantes e pertinentes para a compreensão do objectivo a que aqui nos propomos de modo a produzir um conhecimento mais próximo da realidade dos factos. Da informação pesquisada pomos em destaque três tipos de efeitos, o desenvolvimento de competências produzidas sobre os indivíduos, os impactos da medida não só sobre os indivíduos mas também sobre as suas famílias e os frágeis efeitos de relação com a empregabilidade.

2. OS EFEITOS POSITIVOS DO PROGRAMA NO RECONHECIMENTO E NA PRODUÇÃO DE COMPETÊNCIAS NOS INDIVÍDUOS

Um contributo incontornável para a avaliação da medida de política pública Iniciativa Novas Oportunidades são os Primeiros Estudos da Avaliação Externa Iniciativa Novas Oportunidades coordenados por Roberto Carneiro levados a cabo no âmbito de um protocolo de cooperação entre a Agência Nacional para a Qualificação e a Universidade Católica Portuguesa e publicados em Julho de 2009. O caderno temático 1 intitulado *Políticas Públicas – Análise da Iniciativa Novas Oportunidades como acção de política pública educativa*; o caderno temático 2 intitulado *Percepções – Percepções sobre a Iniciativa Novas Oportunidades* e o caderno temático 3 intitulado *Estudos de Caso – Estudos de Caso de Centros Novas Oportunidades*. Logo a abrir o primeiro caderno na Nota de Apresentação podemos ler;

"A Iniciativa Novas Oportunidades é, indiscutivelmente, um dos mais importantes programas das últimas décadas nos domínios da qualificação e da promoção humana da população portuguesa (...) está em causa vencer o "ciclo longo" do atraso português, investindo conjugadamente na melhoria contínua das condições de escolarização de crianças e jovens, por um lado, e na reversão da atávica desqualificação da população adulta que se viu privada do direito a uma adequada educação-formação inicial na idade própria." (Carneiro et al, 2009a, p.5)

Segundo Martins (2014:104) esta Iniciativa estabeleceu nas suas finalidades a promoção da generalização para o nível secundário como patamar mínimo de qualificação da população portuguesa; elevar a formação de base da população em idade oficialmente estabelecida como activa; gerar as competências necessárias à modernização das empresas e da economia e possibilitar uma maior progressão escolar e profissional por parte dos cidadãos portugueses. São também estabelecidas metas tangíveis e a estratégia para as atingir;

"Para o eixo adultos destacam-se a expansão da rede de Centros de RVCC (depois designados Centros Novas Oportunidades) para o número de 500 em 2010. Alargar ao nível secundário de escolaridade o referencial de competência-chave tanto no âmbito dos processos de RVCC como para os cursos EFA. A proposta de massificação da certificação de modo a que se atingisse a certificação de um milhão de activos em 2010. O alargamento e a

diversificação das entidades que podem institucionalizar os CNO com a participação agora alargada às escolas. A proposta de levar a cabo uma campanha mediática de informação e sensibilização para a importância da aprendizagem ao longo da vida e para a promoção da valorização social da procura de educação e da formação de adultos e dos processos de reconhecimento e de validação de competências adquiridos ao longo da vida que se traduziu em slogans publicitários fortemente mediatizados como “Agora a sua experiência conta” ou “Aprender compensa”. (Martins, p. 104)

Como podemos ler na obra de Salgado (2011:8-9) que mobiliza as palavras de Luís Capucha, o presidente na altura da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), em 2011 a Iniciativa Novas Oportunidades constituía-se como um fortíssimo movimento social de procura de qualificações em Portugal encontrando-se inscritos mais de um milhão e oitocentos mil adultos em que desses quinhentos e dez mil puderam ver-lhes atribuída a certificação ao nível do ensino básico ou secundário.

A avaliação externa levada a cabo pela equipa da Universidade Católica permite desde logo dar conta de um conjunto importante de efeitos de sentido positivo do programa de política pública Novas Oportunidades. Nas páginas 11 e 12 do caderno temático 3 podemos ler o seguinte:

“Todos os indivíduos inquiridos revelam ter adquirido e desenvolvido competências com o processo, para além de um nível de qualificação escolar adicional. Esses ganhos são maiores no nível básico do que no secundário, na grande maioria das competências porque os níveis pré-adquiridos são em média mais baixos no básico. No secundário esses ganhos são muito equivalentes em todas as competências. Mas que competências são efectivamente desenvolvidas? As literacias, o uso das TIC e a capacidade para aprender a aprender são as mais evidentes. Esta trilogia parece constituir de facto, uma das mais importantes mais-valias da Iniciativa Novas Oportunidades. Numa população pouco escolarizada, como a portuguesa, o défice das mais baixas competências de literacia e das meta-competências de aprendizagem é fortemente inibidor da participação em sociedade e da cada vez mais necessária predisposição e capacidade para continuar a aprender. Na verdade, foi possível constatar um reconhecimento de um efeito generalizado de reforço da autoestima e da motivação para novas aprendizagens. Mesmo as competências mais cognitivas, como as de raciocínio e o pensamento crítico, saem reforçadas assim como as capacidades organizativas relacionadas com o desenvolvimento de mais adequadas estratégias de aprendizagem. Estas capacidades de auto-aprendizagem parecem ser, em boa parte, estimuladas e melhoradas com o próprio processo. As soft-skills, contemplando aqui a esfera do desenvolvimento pessoal, cívico e cultural do indivíduo, saem igualmente beneficiadas” (Carneiro et al, 2009c, pp. 11-12)

Os ganhos com a passagem pelo programa são evidentes. Reconhecimento, validação produção e certificação de competências desenvolvidas nos mais variados contextos de vida ao longo da vida destes adultos com papel central do trabalho realizado nos Centros Novas Oportunidades (CNO), por via da formação nos cursos de educação e formação de adultos (cursos EFA) e ainda das formações modulares. Melhoria das competências de literacia num país com níveis ainda globalmente muito baixos de literacia (Benavente et al, 1996; Ávila, 2008). Aprendizagem e desenvolvimento de competências de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) fundamentais a uma vivência digna numa sociedade globalizada e em rede (Castells, 2002) com predomínio da economia do conhecimento e do capitalismo informacional. Meta-competências de aprendizagem fundamentais para uma construção autónoma da relação ao conhecimento traduzidas em “aprender a aprender”. O reforço da estima de si e da motivação para novas aprendizagens. Competências de raciocínio e pensamento crítico, capacidade de organização do estudo e da aprendizagem e um conjunto de *soft-skills* essenciais ao desenvolvimento pessoal dos indivíduos entre outras identificadas no relatório. Também o sociólogo Luís Capucha em 2013, já depois de ter deixado a condição de Presidente da Agência Nacional para a Qualificação, publica um texto na revista *Aprender* onde faz um balanço dos resultados da INO. Intitulado “*Em Defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação de adultos é uma prioridade*” o autor mobiliza dados estatísticos sobre o período de aplicação do programa entre 2007-2011, os resultados de estudos nacionais e internacionais entretanto realizados e a sua observação como participante, para no dizer do próprio, fazer em tom ensaísta uma análise ao programa. Os dados mobilizados reforçam a tendência já evidenciada nos primeiros relatórios produzidos pela equipa da Universidade Católica. Mobilizando dados mais recentes da equipa

coordenada por Roberto Carneiro. Volta a ser evidenciada a pertinência e o impacto da Iniciativa; identificam-se melhorias relevantes em todos os domínios do saber e do saber fazer, com particular destaque para as competências em tecnologias de informação e comunicação, literacia, ciência e tecnologias, língua estrangeira, cívicas e de meta-aprendizagem (Capucha, 2013: 41). Um outro efeito importante identificado é ao nível da valorização da procura de educação por um número muito significativo de adultos que passam pela Iniciativa. Como assinala Capucha;

“Mais de metade dos “alunos das Novas Oportunidades” prosseguem ou manifestam a intenção de prosseguir estudos depois da primeira passagem pela Iniciativa (Carneiro, 2011), naquele que se mostra ser o primeiro avanço sério para um sistema (com pessoas) de ALV no nosso país.” (Capucha, 2013, p. 44)

Este é mais um importante impacto positivo do programa sobre os portugueses que o frequentaram uma vez que para além do forte voluntarismo governamental na oferta de dispositivos de educação e formação de adultos ter sido correspondido massivamente do lado da procura há ainda a indução de mais procura de educação que aliás se estende nos seus impactos às gerações mais jovens no seio das famílias.

3. EFEITOS INTERGERACIONAIS: O IMPACTO SOBRE AS COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS DAS FAMÍLIAS

Se os efeitos positivos do programa são constatados nos diversos estudos efectuados é ao estudo coordenado por Salgado (2011) que se deve a originalidade do olhar científico que permite constatar um dos principais efeitos não esperados inicialmente nos objectivos da Iniciativa. O estudo intitulado *“O aumento das competências educativas das famílias. Um efeito dos Centros Novas Oportunidades”* permite não só constatar um elevado grau de satisfação dos adultos que fizeram o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências nos Centros Novas Oportunidades como também um efeito positivo alargado ao interior das famílias, com particular destaque sobre a educação e a escolarização dos seus filhos. Numa síntese dos resultados pode-se ler na página 129,

“Podemos considerar que o pressuposto que deu origem a esta investigação foi verificado, tendo os resultados sugerido, de acordo com as percepções de adultos envolvidos, dos professores e dos filhos, que a realização de um processo de RVCC de nível básico acarreta uma maior consciência das necessidades de aprendizagem e escolarização na sociedade actual não só, para o adulto envolvido no processo como para os seus filhos. Esta consciência torna-se facilitadora possibilitando o envolvimento nas práticas escolares e de aprendizagem dos filhos e uma melhoria na qualidade da relação com os professores e com a escola. Sabendo o quanto esta nova situação dos adultos com baixas competências escolares é importante para o sucesso dos filhos poderemos afirmar agora que estaremos perante um processo de mudança na educação em Portugal que vai para além do aumento das qualificações escolares dos adultos, tocando estruturalmente o rendimento escolar e a formação da criança. Do mesmo modo, a entrada ou o incremento da literacia nas práticas familiares decorrentes da realização de um processo de RVCC de nível básico parece vir criar as condições de desenvolvimento de práticas de literacia que possibilitam a aprendizagem eficaz da leitura e da escrita no início da escolaridade permitindo o seu aprofundamento ao longo da aprendizagem escolar. Sabendo da importância da literacia na sociedade actual e enquanto facilitador de sucesso no processo de escolarização, poderemos afirmar que a educação de adultos, mais precisamente o processo de RVCC de nível básico constitui efectivamente uma Oportunidade Dupla: Da Literacia Familiar ao sucesso escolar das crianças” (Salgado et al, 2011, p. 129).

A lista de efeitos encontrados quer para os indivíduos quer para as suas famílias decorrentes da realização do processo de RVCC para além de uma interessante evidência científica parece-nos não poder ser negligenciada politicamente. Elevada satisfação dos adultos com a sua participação e os resultados dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas ao longo das suas vidas nos diversos contextos de vida. Melhoria das competências pessoais e sociais com reflexos no aumento da auto-estima, um maior sentimento de realização e de valorização de si, desenvolvimento de capacidades de comunicação interpessoal, um aumento da percepção de auto-eficácia face às várias exigências do quotidiano, aumento das disposições e motivações para

prosseguir estudos, maior valorização da aprendizagem e da sua importância para uma boa integração social e profissional nas sociedades contemporâneas, uma maior consciencialização da importância do investimento da escolaridade para o futuro dos filhos e um consequente maior investimento, aumento da capacitação para o acompanhamento escolar dos filhos em contexto familiar, aumento da importância atribuída à escolaridade dos filhos e um consequente maior envolvimento, sobretudo da parte das mães, mudanças educativas familiares com reflexo nas práticas de literacia, com destaque para as práticas de leitura e escrita. Este efeito de dupla oportunidade que se estende dos indivíduos que passaram pela INO às suas crianças é um dos mais interessantes e, quem sabe, poderosos efeitos de longo alcance deste programa. Uma linha de investigação que prossegue o estudo do impacto do RVCC nas práticas de literacia é desenvolvida em conjunto por uma equipa de investigação da Universidade do Algarve e da Universidade do Minho onde se procuram entre outros objectivos procurar averiguar o impacto da Iniciativa Novas Oportunidades a Ler+ (NOL+). Apresentando resultados de dois estudos de caso realizados no Algarve, em dois Centros Novas Oportunidades, os autores revelam que esta iniciativa promovida pelos CNO da Escola Secundária de Silves e da Associação Vicentina melhoraram o acesso à informação e a actividades culturais, o desenvolvimento da literacia, a participação cívica e incentivaram efectivamente práticas de leitura. O projecto NOL+ resultou de uma parceria entre a Agência Nacional para as Qualificações (ANQ) e o Plano Nacional de Leitura (PNL) em articulação com a Rede de Bibliotecas Escolares (RBE) e tinha como grande objectivo estimular o gosto pela leitura nos adultos que participavam nos processos de RVCC dos CNO. Segundo Doutor et al (2015:914) os Centros Novas Oportunidades desenvolviam uma série de actividades direccionadas para o fomento de práticas de leitura tais como:

“Conto a ler: Pretendia incentivar os adultos a requisitarem livros infantis e a lerem histórias às crianças do seu círculo de familiares e amigos. Contos da minha infância: consistia em relembrar contos e/ou histórias que os adultos ouviram enquanto crianças. O livro da minha vida: baseava-se na partilha de um livro que o adulto já tinha lido e do qual tivesse gostado particularmente. Nunca li nada de...pretendia-se que os adultos identificassem temas ou autores de interesse, mas sobre os quais não tivessem lido nada. Blogue Novas Oportunidades a Ler+: incentivava e, ao mesmo tempo, apoiava os adultos na construção ou enriquecimento de blogues existentes sobre livros e leitura. “Ler em família”: propunha que os adultos lessem com as crianças de seu círculo familiar e de amigos. Comunidades de leitores: promovia a articulação de acções com bibliotecas e/ou bibliotecas municipais (Plano Nacional de Leitura).” (Doutor et al, 2015, p. 914)

Como se pode ver o projecto é da maior relevância e apesar dos autores do estudo apenas terem a percepção positiva dos directores e coordenadores dos CNO em relação aos resultados destas actividades sobre os adultos e as famílias, pensamos ser do maior interesse aprofundar esta linha de investigação sobretudo apurando a percepção dos destinatários do programa. Vale a pena reproduzir aqui as palavras de um dos coordenadores de CNO entrevistados;

“Convidamos sempre a família e as pessoas a levarem os seus amigos (...) e as sessões com crianças são muito interessantes (...), colocamos adultos a ler para as crianças e as crianças a ler para os adultos”

Ou ainda o que diz a Directora de um CNO,

“As pessoas redescobrem a leitura, redescobrem o prazer de estarem informadas e de ler e de conhecer. Muitas delas descobrem a biblioteca da sua terra (...) Muitas delas descobrem como é que se requisita um livro (...) Portanto as pessoas descobrem essas coisas, ou tomam consciência do prazer que isso lhes dá, e que gostam de o fazer, e eu acho que é importantíssimo. Aliás, acho que isto tem sido um processo inacreditável (...) acho que se vai notar a longo prazo na população portuguesa”

4. OS EFEITOS DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES SOBRE A EMPREGABILIDADE: UMA CRÍTICA DAS VISÕES FUNCIONALISTAS

Os resultados em cima apresentados apontam para uma série de efeitos de sentido positivo que num país com baixas qualificações escolares e profissionais quando comparado à escala dos países da

União Europeia ou da OCDE por si só já justificavam a aposta neste programa de educação e formação de adultos. A devastadora crítica provinda do Governo PSD/CDS e do ex-Primeiro Ministro Pedro Passos Coelho de que as Novas Oportunidades funcionariam como um veículo de “*certificação da ignorância*” não têm qualquer fundamento, funcionando sobretudo como uma estratégia de desqualificação das políticas de educação de adultos levado a cabo pelo governo anterior e as críticas deslocam-se num segundo momento para os custos financeiros da Iniciativa e para a sua suposta ineficácia ao nível da empregabilidade. Como assinalam Martins e Salvado (2014:8);

“Na sequência de uma certa profecia que se auto-realiza (Merton, 1970) o governo PSD/CDS justifica a necessidade de reestruturação deste programa de política pública pela sua fraca eficácia ao nível da empregabilidade e anuncia a encomenda de um estudo que possa medir o impacto do programa na empregabilidade e nas remunerações auferidas pelos seus beneficiários” (Lima et al, 2012)

Este estudo, coordenado por Francisco Lima, Professor do Departamento de Engenharia e Gestão do Instituto Superior Técnico, da Universidade Técnica de Lisboa e Investigador do Centro de Estudos de Gestão do IST foi encomendado pela Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional, I. P. e vai avaliar o desempenho do mercado de trabalho dos adultos participantes em processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e vai incidir sobre os trabalhadores que se inscreveram e completaram um RVCC no período 2007-2011. O que os autores denominam desempenho no mercado de trabalho vai ser medido a partir das dimensões empregabilidade (probabilidade de encontrar um emprego) e remunerações. Para além do grupo de participantes que terminaram o processo de RVCC os autores do estudo estabelecem um grupo de controlo de não participantes cuja comparação dizem que lhes permite medir o impacto dos participantes em processos de RVCC nas duas dimensões assinaladas. Os resultados revelam-se frágeis nos seus efeitos.

“Os resultados indicam que os processos RVCC apenas melhoraram a empregabilidade no caso dos participantes inscritos em RVCC profissionais (para os homens) ou quando os RVCC escolares foram complementados com Formações Modulares Certificadas (FMC). O efeito positivo das FMC na probabilidade de transição do desemprego para o emprego é mais evidente nos RVCC B12 (para as mulheres) e RVCC B3 (para os homens). O impacto nas remunerações foi estimado para diferentes transições entre condições perante o trabalho (desemprego e emprego) antes e depois da conclusão de um RVCC e considerando variação das remunerações de um e dois anos. A estimativa revela que os RVCC não melhoram, na generalidade dos casos, a remuneração dos participantes nestes processos de certificação. A exceção encontra-se nos casos de transição entre empregos das mulheres com um processo de RVCC S concluído (com pelo menos um trimestre sem estarem empregadas), em que tem um impacto positivo na variação anual da remuneração; nos casos de homens também com um RVCC S concluído, mas que se mantém empregados durante o intervalo em que se mede a variação da remuneração (dois anos). A frequência de FMC não altera a conclusão geral do impacto nulo ou quase nulo dos RVCC nas remunerações. Verifica-se apenas um caso em que o impacto do RVCC em conjunto com FMC é positivo: o das mulheres, detentoras de um RVCC B12, que transitam do desemprego para o emprego. Perante os principais resultados da avaliação do desempenho no mercado de trabalho dos participantes em processo de RVCC, pode concluir-se que estes processos tiveram mais impacto no aumento da probabilidade de emprego, para um desempregado, quando estiveram associados a RVCC Profissionais ou a Formações Modulares Certificadas, se estas tiverem sido combinadas com RVCC Escolares de nível básico (do 1ª ao 3ª ciclo). O impacto dos processos de RVCC sobre as remunerações, por seu lado, é geralmente nulo, excepto em casos específicos: quando os processos tiverem estado associados a um nível maior de escolaridade no momento em que se inicia o processo (RVCC S), ou ainda se ocorreu conjugação entre RVCC B12 e Formações Modulares Certificadas.” (Lima et al, 2012)

O estudo chega assim a resultados que apontam para impactos relativamente reduzidos dos processos de RVCC no desempenho do mercado de trabalho para utilizar a terminologia dos autores e o governo da altura avança para a reestruturação do programa. Como recordam Martins e Salvado (2014) Isabel Leite, Secretária de Estado do Ensino Básico e Secundário anuncia que a rede de Centros Novas Oportunidades iria ser reestruturada e que estes passariam a designar-se Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional. Luís Capucha não deixou de reagir na praça pública;

“O argumento da empregabilidade através do qual se condenou a Iniciativa Novas Oportunidades é retomado com a mistificação tradicional. As políticas do governo estão a criar desemprego. Como pode o mesmo Governo falar do impacto da educação de adultos promovida pela INO na empregabilidade? E, ainda que o fizesse, o facto da taxa média de desemprego entre os alunos não ter aumentado, ao contrário do que acontece no país, não pode ser lida como a confirmação de que a Iniciativa constitui um factor de protecção face à grave crise de desemprego? (Capucha, jornal Público, 16 de Fevereiro de 2013).

Não podíamos estar mais de acordo com a crítica do ex-responsável máximo da ANQ. E é neste ponto que pensamos ser da maior importância o questionamento dos pressupostos de que partem este tipo de pesquisas assente numa versão funcionalista que reforça a crença de uma relação directa e linear entre o investimento em mais educação e o desenvolvimento económico e o desempenho do mercado de trabalho. É sempre premente a recuperação das ideias de Canário (2000) para o esclarecimento desta questão;

“Contributos, convincentes, de sociólogos como Boudon (1973) ou Lucie Tanguy (1986) evidenciaram a inexistência de uma relação directa e linear entre o mundo da formação e o mundo do trabalho. Por outro lado, a realidade empírica das últimas décadas confronta-nos com a compatibilidade entre um crescente volume de desemprego (estrutural), uma acentuação das desigualdades sociais, e por outro lado, um acréscimo constante da escolarização e da formação. Apesar de tudo isto, a ideia segundo a qual a formação constitui o principal instrumento para promover o emprego e a mobilidade social, permanece como uma das mais vivas componentes do mito assinalado por Ferry” (Canário, 2000, p. 39)

Ora é precisamente este o contexto societal em que se desenvolveu a aposta da Iniciativa Novas Oportunidades. Com uma enorme crise económica e financeira a rebentar à escala mundial desde 2008 com os países da Europa do Sul a serem fortemente afectados e a passar por um processo de empobrecimento muito significativo, pelo aumento das desigualdades sociais e por um forte crescimento do desemprego (Carmo, 2011, 2013; Costa, 2012) parece-nos fazer pouco sentido do ponto de vista científico levantar a hipótese dos processos de RVCC de nível básico e secundário com equivalência a certificação escolares ao nível do 9º ano e do 12º ano contribuírem de forma linear e directa quer para a melhoria da empregabilidade dos portugueses quer para a melhoria dos seus rendimentos. Consideramos que esta é uma hipótese reducionista que descarta factores como as políticas económicas de carácter macroeconómico, o papel das dinâmicas empresariais e da gestão estratégica de recursos humanos, as políticas públicas, entre muitas outras variáveis dificilmente controláveis a ter em conta. A própria metodologia utilizada pela equipa de Lima (2012) de fazer um grupo de controlo com não participantes nos processos de RVCC parece-nos levantar problemas ao nível da comparação que só por si mereceriam uma análise mais atenta. Torna-se assim em nosso entender fundamental desmistificar as versões funcionalistas da educação que fazem depender a empregabilidade quase única e exclusivamente da aposta no investimento em educação. Evitar-se-iam assim a produção de expectativas sobre os efeitos de determinadas políticas educativas que muito provavelmente não estão na mão delas assegurar por si só.

5. REFLEXÕES FINAIS

No preciso momento em que nos encontramos a escrever este texto o Governo Socialista liderado pelo Primeiro-Ministro, António Costa, faz sair a Portaria nº 232/2016 de 29 de Agosto que institui o novo Programa Qualifica. A herança do Programa Novas Oportunidades é muito evidente neste novo programa tal como já o tinha sido a marca dos Centros RVCC herdados pela antiga ANEFA (Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos) na INO. O processo de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas pelos adultos em contextos formais, não formais e informais de vida numa lógica de *“aprendizagem ao longo da vida”* continua a ser uma marca no Programa Qualifica e dos Centros Qualifica, conjugado com acções e cursos de educação e formação de adultos e agora com intervenção excepcional alargada aos jovens *NEET (Not in Education, Employment or Training)*. Na introdução da portaria reconhece-se desde logo a necessidade de continuar a apostar nas políticas de educação e formação de adultos.

“A aposta na qualificação dos portugueses constitui um meio imprescindível para a valorização dos cidadãos, para uma cidadania democrática e para o desenvolvimento

sustentável do país. Apesar dos progressos alcançados nas últimas décadas em termos globais, não apenas subsiste um expressivo défice estrutural de qualificações na população portuguesa, como a aposta anteriormente feita na qualificação de adultos foi abandonada, com redução significativa quer do reconhecimento, validação e certificação de competências, quebrando assim um ciclo de convergência com o padrão médio europeu que vinha a registar-se desde 2007.”

Ao mesmo tempo responsabiliza-se o governo anterior pela quebra acentuada na execução das políticas de educação e formação de adultos em Portugal.

“Um dos factores que contribui de forma revelante para a quebra na qualificação dos adultos foi o desinvestimento feito nos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional que vieram substituir os Centros Novas Oportunidades. Para além de apresentar níveis de execução muito abaixo das necessidades de qualificação da população, a actual rede de Centros para a Qualificação e Ensino Profissional apresenta também lacunas de cobertura territorial, o que contribui para a desarticulação entre as ofertas de qualificação existentes, resultando numa fraca complementaridade entre os diferentes percursos de educação e formação e em processos de orientação e encaminhamento deficitários.”

O Programa Qualifica propõe-se assim revitalizar as políticas de educação e formação de adultos em Portugal, desde logo, fazendo com que os Centros Qualifica cresçam dos actuais 240 Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP) para o número de 300 nos finais de 2017. Quando os dados da OCDE de 2014 nos indicavam que 57% da população portuguesa detinha apenas o 3º ciclo do ensino básico ou menos, este novo voluntarismo político na educação de adultos parece-nos da maior importância para o desenvolvimento educacional do país. Por fim, vale a pena lembrar que a Iniciativa Novas Oportunidades foi um programa de política pública também atravessado por tensões e contradições na sua concretização e a constatação dessas contradições parecem-nos ser importantes para aprendizagens potencialmente úteis na implementação deste novo programa. Canário (2007:83) já alertava para estas possíveis contradições a quando da implementação na Iniciativa Novas Oportunidades e a nossa investigação de doutoramento (Martins, 2014) veio a corroborá-las empiricamente. Procurando compreender os modos de apropriação das políticas de educação de adultos no âmbito da INO a partir de baixo numa lógica *bottom-up*, a partir das perspectivas dos formadores e técnicos de reconhecimento, validação e certificação de competências, foi possível encontrar fortes tensões e contradições na implementação do programa entre uma lógica de massificação centrada nos resultados e metas e uma lógica de singularização que defende o trabalho aprofundado sobre o percurso individual de cada beneficiário que acede à iniciativa. Associado a esta tensão, uma outra que resulta da temporalidade da acção pública uma vez que existe uma descoincidência entre os tempos exigidos para a acção pelo topo do campo burocrático estatal e os tempos da acção sentidos como necessários e fundamentais à realização de um trabalho de qualidade pelos actores responsáveis pela implementação da medida nos terrenos onde a acção acontece. Uma outra tensão constatada resulta da contradição entre uma concepção universalista que abre a INO a todos os destinatários que a ela acorrem e uma concepção marcada por uma lógica de selectividade onde muitos dos formadores entrevistados defendem que a medida não deve ser aberta a todos e deve ser só para alguns. Por último mas não menos importante, uma tensão entre uma lógica de co-participação exigida pelos actores no terreno ao nível da produção e da implementação das políticas e uma lógica implementacionista que impõe estas mesmas políticas a partir de cima sem uma preocupação com a escuta activa dos técnicos que trabalham com os públicos nos quotidianos da acção educativa e formativa. Uma conclusão importante deste estudo tem que ver ainda com as representações sociais dos formadores sobre os públicos com quem trabalham e aqui vale a pena destacar que muitos dos formandos são perspectivados como distantes dos clientes-ideais que acedem a estes dispositivos de educação de adultos sendo alguns deles rotulados como “oportunistas”; outros acedem à INO contra a sua vontade e por coacção institucional e outros ainda são considerados “sem perfil” para a frequência da Iniciativa. Tendo em conta este conjunto de tensões, contradições e ambivalências que sempre marcam os dispositivos de educação de adultos pensamos que as Ciências da Educação têm aqui um papel determinante na promoção de estudos que vão para além da compreensão numérica e estatística do campo da educação de adultos e que entrem de forma aprofundada através de uma escuta atenta e activa na vida de trabalho formativo dos diferentes actores do sistema, de modo a que a visão a partir do topo, muitas vezes acusada de estar marcada por uma crise de inteligência (Crozier, 1995) por alguns dos estudiosos da administração pública e das organizações burocráticas, seja complementada pelas

diversas inteligências do social (Berthelot, 1997) que permitem outros olhares, construídos estes a partir da perspectivas dos actores e com os actores da educação e formação de adultos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila, P. (2008), *A Literacia dos adultos: Competências-chave na sociedade do conhecimento*, Lisboa: Celta.
- Benavente, A. et al (1996), *A literacia em Portugal. Resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Berthelot, J.M. (1997), *A Inteligência do Social*, Porto: Res Editora.
- Canário, R. (2000), *Educação De Adultos. Um Campo e uma Problemática*, Lisboa: Educa.
- Canário, R. (2007), Multiplicar as oportunidades educativas. In Conselho Nacional de Educação (Org.), *Aprendizagem ao longo da vida no debate nacional sobre a educação*, Lisboa: CNE, pp. 167-173
- Capucha, L. (2013), *Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: A qualificação de adultos é uma prioridade*, Revista Aprender, nº 34: Escola Superior de Educação de Portalegre.
- Carneiro, R. et al (2009a). *Iniciativa Novas Oportunidades. Primeiros Estudos de Avaliação Externa. Caderno Temático I: Políticas Públicas. Análise da Iniciativa Novas Oportunidades como acção de política pública educativa*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa e ANQ, I.P.
- Carneiro, R. et al (2009b). *Iniciativa Novas Oportunidades. Primeiros Estudos de Avaliação Externa. Caderno Temático 2: Percepções sobre a Iniciativa Novas Oportunidades*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa e ANQ, I.P.
- Carneiro, R. et al (2009c). *Iniciativa Novas Oportunidades. Primeiros Estudos de Avaliação Externa. Caderno Temático 3: Estudos de Caso de Centros Novas Oportunidades*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa e ANQ, I.P.
- Carmo, R. (Coord.) (2011), *Desigualdades em Portugal. Problemas e Propostas*, Lisboa: Edições 70.
- Carmo, R. (Org.) (2013), *Portugal, Uma Sociedade de Classes. Polarização social e vulnerabilidades*, Lisboa: Edições 70.
- Castells, M. (2002), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Costa, A. F. (2012), *Desigualdades Sociais Contemporâneas*, Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Crozier, M. (1995), *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se reformer*, Paris: InterEditions.
- Doutor, et al (2015), "Iniciativas Novas Oportunidades" e "NOL+": dois estudos de caso no Algarve (Portugal), *Revista Brasileira de Educação*, v. 20, nº 63.
- Lima, F. et al (2012), *Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*, Lisboa: Instituto Superior Técnico e Centro de Estudos de Gestão.
- Martins, J. (2014). *Das Políticas Às Práticas De Educação De Adultos: Lógicas De Acção, Sentidos E Modos De Apropriação Localmente Produzidos*, Lisboa: Edições Colibri.

Martins, J. e Salvado, B. (2014), Os Efeitos Da Iniciativa Novas Oportunidades Na Vida Dos Indivíduos: O Caso Da Região Do Algarve, actas do *VIII Congresso Português De Sociologia, 40 anos de democracias: progressos, contradições e perspectivas*. Evora: APS.

Salgado, L. (Coord.) (2011). *O aumento das competências educativas das famílias: um efeito dos Centros Novas Oportunidades*. Lisboa: ANQ, I.P.