

# Educação e formação de adultos na Europa e em Portugal

Construir percursos inclusivos para as competências e as  
qualificações.  
Relatório Eurydice, 2022

DGEEC

79.ª sessão do Fórum Estatístico

17 de fevereiro 2023

Ana Cláudia Valente

ANQEP. I.P.



# Estrutura da apresentação

1. Os pontos de partida na EF de Adultos
2. A política europeia, os SNQ e os modelos de governação
3. A oferta de EF de adultos e a validação e reconhecimento da aprendizagem adquirida em contextos não formais e informais
4. A mobilização da procura e os serviços de orientação
5. Os incentivos à procura e os apoios financeiros
6. Os desafios da ALV em Portugal

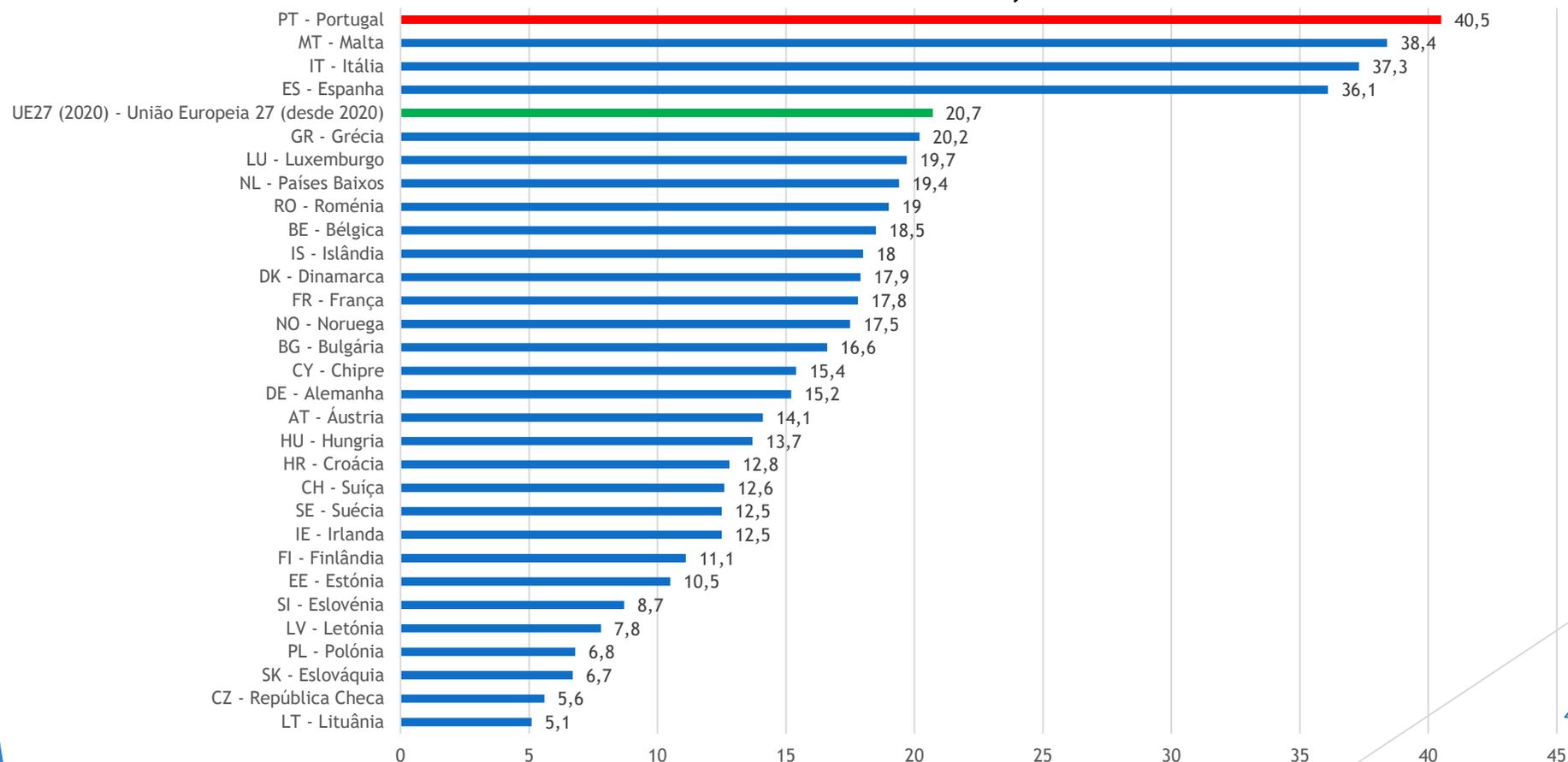
# Os pontos de partida na EF de adultos

Fazem toda a diferença



# O problema “português” das baixas qualificações

População sem o ensino secundário (ISCED 0-2) em % da população entre os 25 e os 64 anos, em 2021



Fontes de Dados: Eurostat | Institutos Nacionais de Estatística - Inquérito ao Emprego  
Fonte: PORDATA  
Última atualização: 2022-04-29

# Apesar do progresso que temos vindo a fazer...

- ▶ Em 1992, a população sem o ensino secundário em Portugal representava 80% da população entre os 25 e 64 anos de idade
- ▶ Em 30 anos, reduzimos a metade este valor (em 2021, temos 40%)
- ▶ Ainda assim, com ritmos muito diferentes entre gerações
- ▶ E globalmente ainda distantes do padrão europeu de qualificações de boa parte da população em idade ativa

População sem o ensino secundário (ISCED 0-2) em % da população entre os 25 e os 64 anos: total e por grupo etário, em 2021

Grupos/Países	2021				
	Total	25-34	35-44	45-54	55-64
UE27 (2020)	20,7	14,8	17,4	22,0	27,5
PT - Portugal	40,5	16,7	30,9	45,2	63,3

Fontes de Dados: Eurostat | Institutos Nacionais de Estatística - Inquérito ao Emprego

Fonte: PORDATA

Última atualização: 2022-04-29

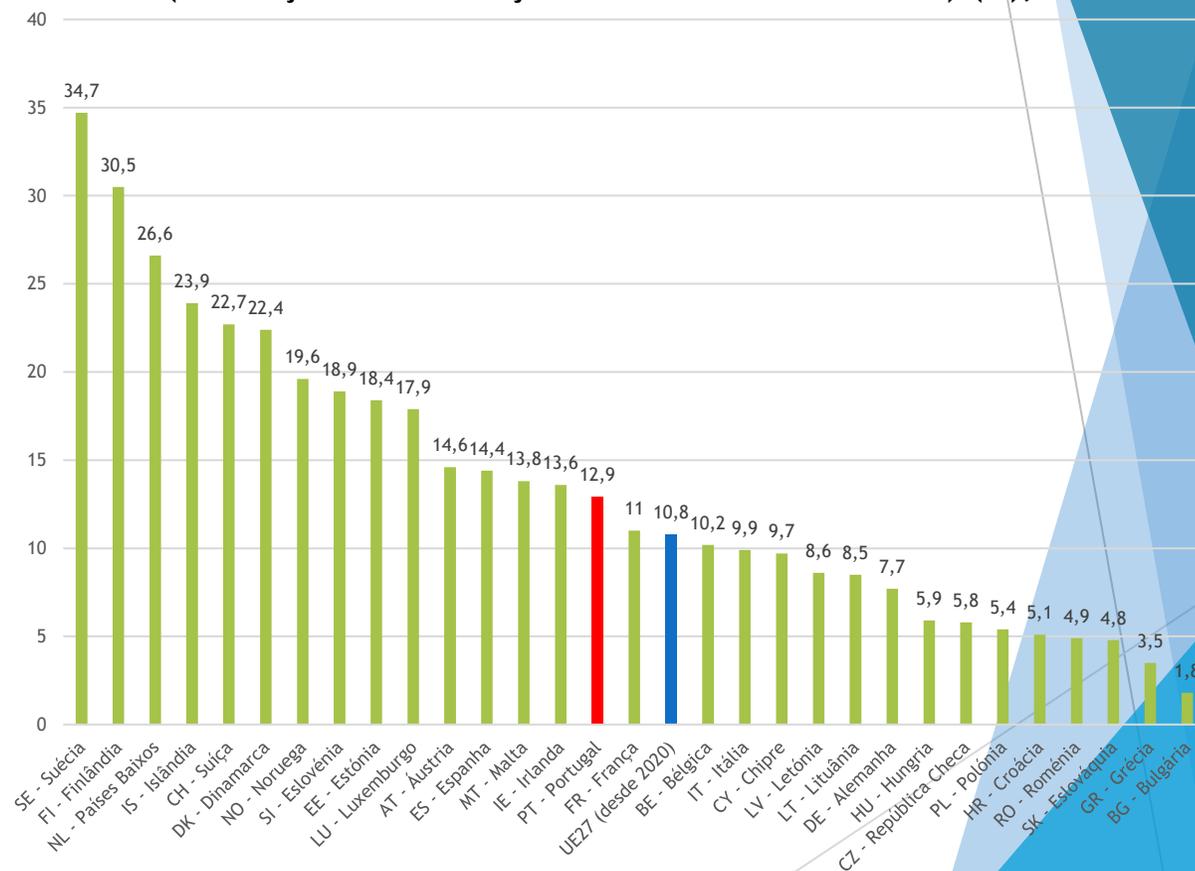
# A política europeia, os SNQ e os modelos de governação

Atribuem cada vez mais valor à aprendizagem na fase adulta

# As metas europeias, cada vez mais exigentes

- ▶ No âmbito do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação:
  - ▶ O Conselho adotou, em 2009, uma meta de referência, segundo a qual, **até 2020, pelo menos 15 % dos adultos (25-64 anos) na UE** deveriam ter participado em atividades de aprendizagem nas quatro semanas prévias ao inquérito (LFS).
    - ▶ Chegamos a 2021, com a UE27 a registar 10,8 %, apenas.
    - ▶ E com enormes diferenças entre países
  - ▶ EM 2021, o Conselho introduziu uma nova meta, a qual incide sobre os níveis de participação nos 12 meses anteriores ao inquérito (LFS, novo sistema de monitorização) e se refere a uma **taxa de participação mínima de 47 %, a atingir até 2025**.

Participação de adultos (25-64 anos) em aprendizagem (educação ou formação formal ou não formal) (%), 2021



Fontes de Dados: Eurostat | Institutos Nacionais de Estatística - Inquérito ao Emprego  
Fonte: PORDATA  
Última atualização: 2022-04-29

# E atentas aos adultos menos qualificados

- ▶ **A Agenda de Competências para a Europa** (Comissão Europeia, 2020b) veio propor um apoio político reforçado para a educação e formação de adultos, estipulando **quatro objetivos quantitativos a atingir até 2025**:
  - ▶ **50 %** de participação dos adultos (25-64 anos) na aprendizagem nos últimos 12 meses
  - ▶ **30 %** de participação dos **adultos pouco qualificados** (25-64 anos) na aprendizagem nos últimos 12 meses
  - ▶ **20 % de adultos desempregados** (25-64 anos) com uma experiência de aprendizagem recente (durante as últimas quatro semanas)
  - ▶ **70 % de adultos** (16-74 anos) com, pelo menos, competências digitais básicas.
- ▶ **O Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais** (Comissão Europeia, 2021) avança com a meta comunitária mais ambiciosa, até ao momento, e que se traduz **numa participação anual de, pelo menos, 60 % até 2030**.
  - ▶ Esta meta foi ratificada em maio de 2021 no decorrer da Cimeira Social do Porto e assumida por Portugal.

# Medidas como? As implicações do novo apuramento

- ▶ Existem duas fontes principais para medir a taxa de participação dos adultos em ALV na UE e em Portugal:
  - ▶ O EU **labour force survey** (EU-LFS, Eurostat) e o Inquérito ao Emprego (IE, Portugal pelo INE), com dados sobre a participação em educação e formação formal e não formal nas últimas 4 semanas antes da inquirição;
  - ▶ O **adult education survey** (AES, Eurostat) e o Inquérito à Educação e Formação de Adultos (IEFA), aplicado em Portugal pelo INE, cujos dados se referem à participação em educação e formação formal e não formal, assim como em atividades de aprendizagem informal, estas não contabilizadas para a medição do indicador, nos últimos 12 meses.
- ▶ A monitorização das políticas públicas e do desempenho dos Estados-membros no que toca a este indicador **será realizada através do EU-LFS (ou IE, INE) a partir de 2022** (dados disponíveis em abril de 2023)
  - ▶ e medirá a participação dos adultos (25-64 anos) em educação e formação formal e não formal durante os últimos 12 meses, a cada dois anos, substituindo o indicador atual de 4 semanas.
- ▶ Este indicador passará, no entanto, a ter uma diferença principal face ao que o AES usa.
  - ▶ Não incluirá a categoria de “formação acompanhada no posto de trabalho” que, no apuramento feito a partir dos dados do AES, é uma das categorias consideradas em educação e formação não-formal.

# Portugal com um novo ponto de partida?

- ▶ O apuramento da taxa de participação dos adultos em ALV a partir dos dados do AES 2016, com e sem a “**formação acompanhada no posto de trabalho**”, permite avaliar as implicações de não incluir esta categoria de atividades de aprendizagem.
- ▶ A quebra do indicador é significativa (de 8 p.p.) e maior em Portugal do que para o conjunto da UE 27.
- ▶ Passamos a ter uma taxa de participação em ALV, em 2016, de 38%, em vez de 46,1%
- ▶ Ora, a meta de 60% a 2030 passou a estar mais distante do que já estava.

Participação dos adultos (25-64 anos) em educação e formação, 2016 (%)

	Formal and non-formal education and training	Formal and non-formal education and training (excluding guided on-the-job training)
EU-27	43,7	37,4
Portugal	46,1	38,0

Fonte: Eurostat - adult education survey (AES)

# Um país, várias corridas. A desigualdade na participação em ALV

- ▶ Outra questão importante a ter em conta é que **diferentes segmentos de adultos** têm pontos de partida muito diferentes no que respeita à participação em ALV.
- ▶ Nomeadamente, o que estes dados mostram é que a meta dos 60% pode mesmo ser irrealista **para os menos qualificados (com uma escolaridade inferior ao ensino secundário)**
- ▶ Na verdade, estamos a pressupor que, em 2030, toda a população adulta, dos 25 aos 64 anos, se comporte relativamente à participação em educação e formação **como já hoje o fazem os mais jovens e os mais qualificados (com ensino superior)**

Participação dos adultos (25-64 anos) em educação e formação, por escolaridade, 2016 (%)

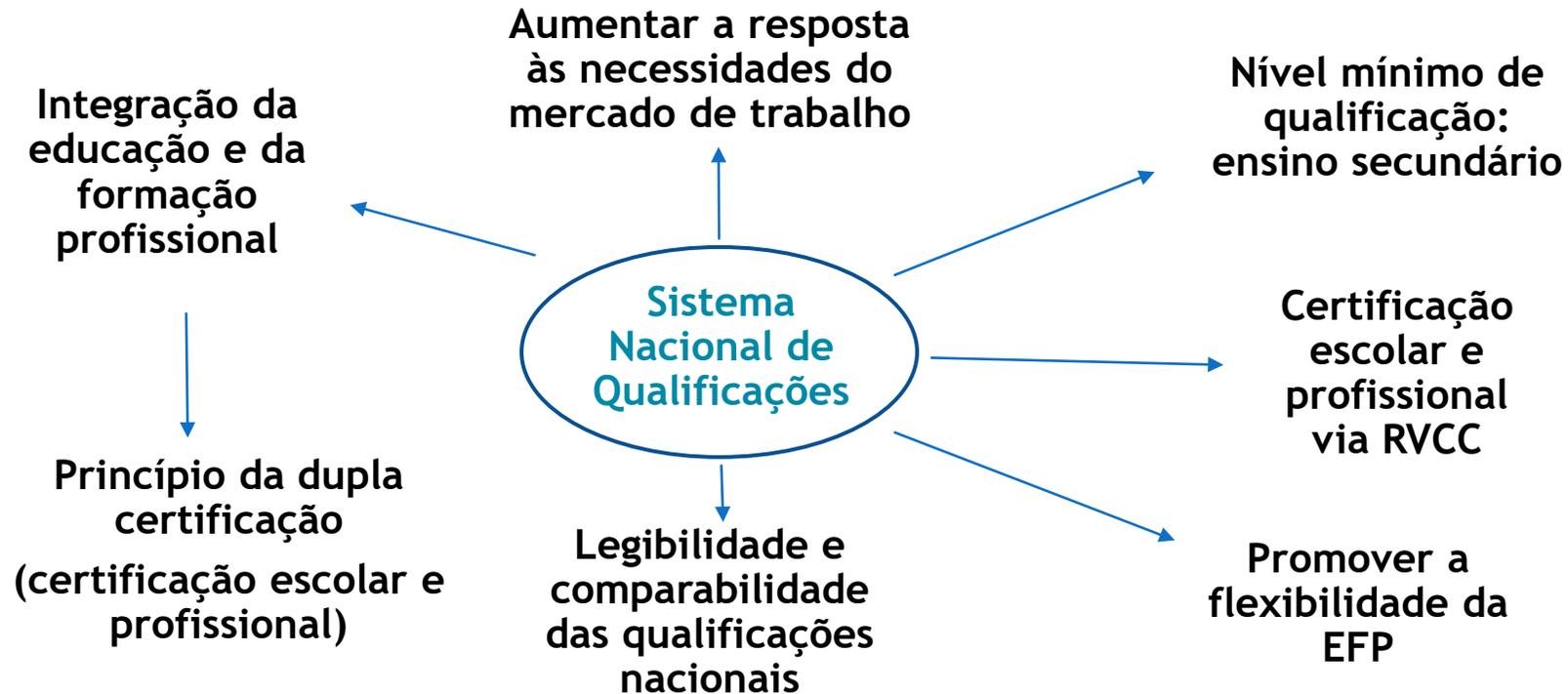
	Formal and non-formal education and training (excluding guided on-the-job training)		
	Less than primary, primary and lower secondary education (levels 0-2)	Upper secondary and post-secondary non-tertiary education (levels 3 and 4)	Tertiary education (levels 5-8)
EU-27	17,9	33,4	58,1
Portugal	24,2	45,9	63,8

Fonte: Eurostat - adult education survey (AES)

# Mecanismos de governação e quadros políticos

- ▶ Órgãos de coordenação para as políticas e medidas de educação de adultos (habitualmente intersectoriais)
- ▶ Documentos políticos estratégicos, enquadadores e de médio-longo prazo
- ▶ Iniciativas políticas de aprendizagem de adultos
- ▶ Metas quantitativas nacionais
- ▶ Adoção de, ou convergência com, metas europeias
- ▶ Maior ou menor atenção a adultos com baixos níveis de competências básicas e de qualificações

# A importância dos SNQ: o exemplo português



► [Decreto-Lei, nº 396/2007, de 31 de dezembro](#), alterado pelo [Decreto-Lei nº 14/2017, de 26 de janeiro](#)

# E a importância dos QNQ abrangentes

- ▶ **Um QNQ abrangente** é entendido como um quadro que inclui qualificações atribuídas fora do sistema formal de educação e formação por, por exemplo, prestadores privados, setores, empresas e organismos internacionais (Cedefop 2020c, p. 2)
- ▶ **O QNQ de Portugal:**
  - ▶ **Adota os 8 níveis de qualificação do QEQ e os respetivos descritores**
  - ▶ **Instrumento de referência único para classificar todas as qualificações** produzidas no sistema de EF nacional, do ensino básico ao ensino superior, do ensino geral ao EFP, da formação inicial à contínua (parte de)
  - ▶ **Integra e reconhece aptidões e competências adquiridas em contextos não formais e informais**

Níveis	Qualificações
1	2.º ciclo do ensino básico
2	3.º ciclo do ensino básico obtido no ensino básico ou por percursos de dupla certificação
3	Ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior
4	Ensino secundário obtido por percursos de dupla certificação ou ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior acrescido de estágio profissional - mínimo de 6 meses
5	Qualificação de nível pós secundário não superior com créditos para prosseguimento de estudos de nível superior
6	Licenciatura
7	Mestrado
8	Doutoramento

# A iniciativa política: o Programa Qualifica em Portugal

- ▶ Programa Qualifica, em 2016, vem relançar a educação e formação de adultos em Portugal, com os seguintes objetivos:
  - ▶ **Aumentar os níveis de qualificação** e melhorar a empregabilidade dos ativos, dotando-os de competências ajustadas às necessidades do mercado de trabalho
  - ▶ **Reduzir significativamente as taxas de analfabetismo**, literal e funcional, combatendo igualmente o semianalfabetismo e a iliteracia
  - ▶ Promover um maior investimento dos adultos em percursos de educação e formação, designadamente junto dos **que apresentam muito baixos níveis de qualificação**
  - ▶ **Corrigir o atraso estrutural do país em matéria de qualificação** no sentido de uma maior convergência com a realidade europeia
  - ▶ Adequar a oferta e a rede formativa às **necessidades do mercado de trabalho** e aos modelos de desenvolvimento nacionais e regionais.

# As metas do Programa Qualifica e os seus resultados

## As metas a 2020

- ▶ 300 Centros Qualifica em 2017
- ▶ 600 mil adultos abrangidos até 2020
- ▶ Contribuindo para que o país chegue a:
  - ▶ 50% da população ativa com pelo menos o ensino secundário
  - ▶ 15% dos adultos a participar em atividades de educação e formação

## Os resultados, 2017-2022

- ▶ 316 Centros Qualifica
- ▶ 869 958 inscrições
- ▶ 56% dos inscritos no Qualifica não têm o ensino secundário
- ▶ + de 1 milhão de certificações atribuídas (1 112 945)
- ▶ Mais de 400.000 pessoas que participaram no Programa Qualifica já obtiveram uma certificação (parcial ou total).

# A oferta de EF de adultos e a validação e reconhecimento da aprendizagem adquirida em contextos não formais e informais

Com características muito próprias

# A oferta de EF de adultos na Europa

- ▶ A maioria dos países europeus financia **programas de ensino básico e secundário de “compensação” ou de “remediação”**
  - ▶ Isto é, programas formais dirigidos a aprendentes adultos, enquadrados no sistema de educação, que conduzem a qualificações reconhecidas até ao nível QEQ 4 (inclusive).
  - ▶ Estes programas podem contemplar elementos vocacionais e, por conseguinte, conduzir a qualificações profissionais reconhecidas.
- ▶ Na Europa, as autoridades públicas subsidiam uma variedade de  **cursos de competências básicas** (de curta duração) para adultos
  - ▶ Em geral, este tipo de oferta é menos estruturada e sistematizada do que os programas formais de ensino básico.
  - ▶ Visam a aquisição de competências básicas como a literacia da leitura e da escrita, a numeracia e as competência digital.
  - ▶ Normalmente não conduzem a qualificações reconhecidas, mas os QNQ também podem reconhecer formalmente as competências básicas.
- ▶ Um outro aspeto importante da oferta formativa para adultos que confere acesso a qualificações reconhecidas é a sua **estreita ligação com a aprendizagem em contexto de trabalho**.
  - ▶ Vários países europeus implementaram programas com subvenção pública para adultos que integram a aprendizagem em contexto de trabalho ou o regime de aprendizagem.

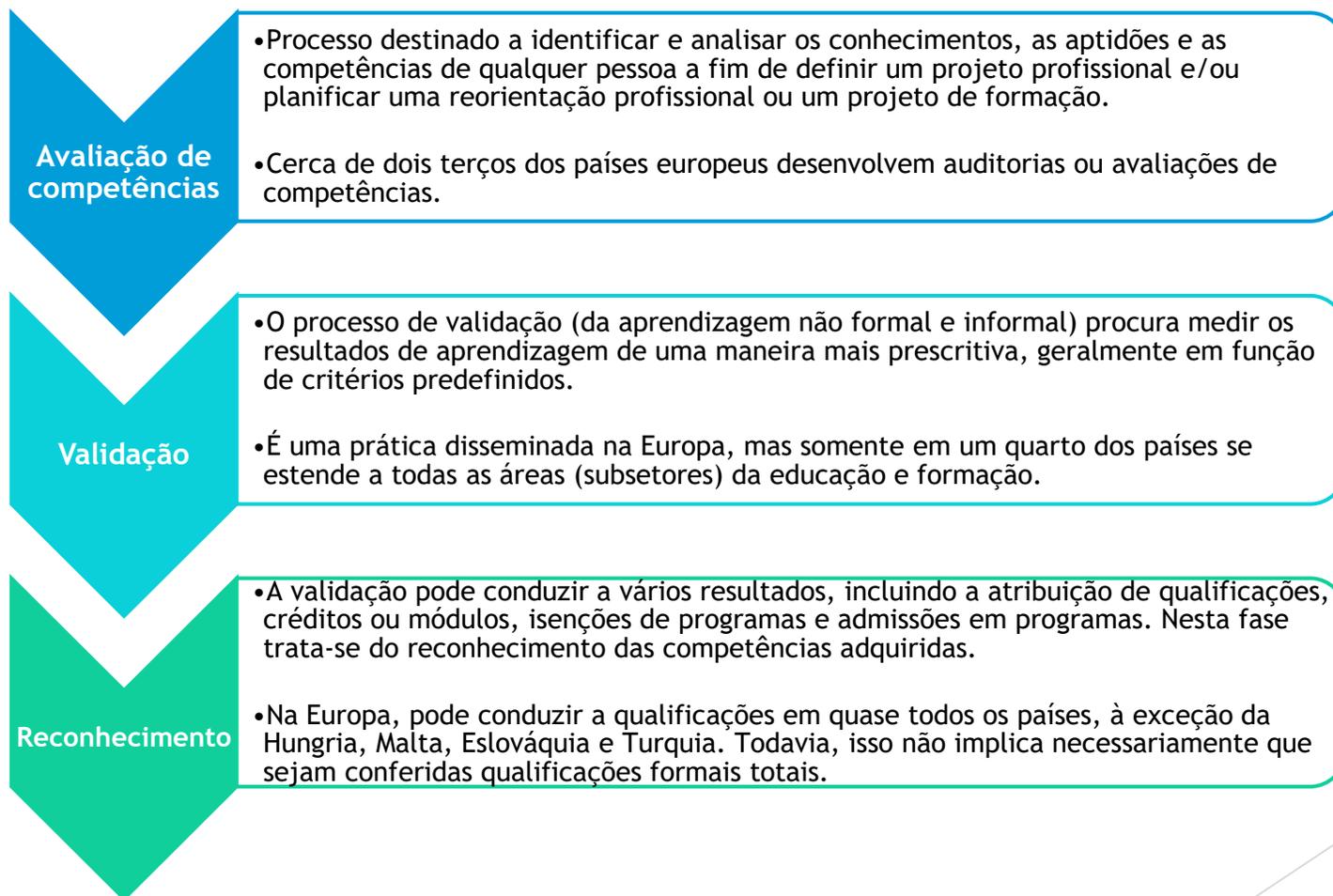
# A oferta de EF de adultos na Europa

- ▶ **Programas para a integração de migrantes:** em vários países, estes programas são uma parte integrante da oferta sistemática de aprendizagem de adultos
  - ▶ Embora a componente linguística seja um elemento central destes programas, o seu conteúdo não se limita ao ensino das línguas. Podem, por exemplo, incluir um apoio complementar na área da literacia ou outros elementos facilitadores da integração de migrantes em diferentes culturas e sociedades.
  - ▶ Além disso, os cursos para a integração de migrantes nem sempre são de carácter não formal.
  - ▶ Em Portugal, o **Português Língua de Acolhimento (PLA)** está integrado no CNQ.
- ▶ **O setor popular da educação de adultos** é subsidiado pelas autoridades públicas em vários países europeus.
  - ▶ Esta oferta inclui habitualmente cursos não formais que visam o desenvolvimento de um leque de competências diversas.
  - ▶ O acesso às qualificações não constitui o principal foco deste setor.
  - ▶ O que não invalida que, em alguns casos, sejam oferecidos percursos que permitem aos aprendentes adultos alcançarem qualificações reconhecidas.

# A validação e o reconhecimento das aprendizagens não formais e informais

- ▶ Os pressupostos, válidos, são cada vez mais assumidos e promovidos na Europa:
  - ▶ Os adultos subqualificados têm um conjunto de **competências** que ultrapassa ou não se expressam nos seus níveis efetivos de qualificação formal
  - ▶ As pessoas aprendem dentro do sistema formal de educação e formação, mas também em **contextos não formais e informais** (p. ex. no trabalho, no lazer, na família, na comunidade, etc.).
  - ▶ A aprendizagem ocorre não só em múltiplos contextos, mas também **ao longo de toda a vida**
- ▶ Ainda que com **significativas diferenças entre países**, na forma e na extensão com que se implementam e nos resultados a que se chega...

# O processo de validação e reconhecimento



# A oferta de EF de adultos e o RVCC em Portugal

Ofertas para qualificações de nível não superior, níveis 1 a 5 do QNQ, em EFP-I, EFP-C e EA

QNQ/ QEQ	Educação de adultos e EFP contínua
1 - 4	Cursos de Educação e Formação para Adultos (EFA)
1 - 5	Formação Modular Certificada (FMC)
5	Cursos Aprendizagem+
5	Cursos de Especialização Tecnológica (CET)
	Percursos (e Programas) de formação de curta e média duração, inseridos no CNQ
	Outra formação profissional (não inserida no CNQ)
	Formação-ação (em empresas)
1 - 5	Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências - RVCC (escolar e/ou profissional)

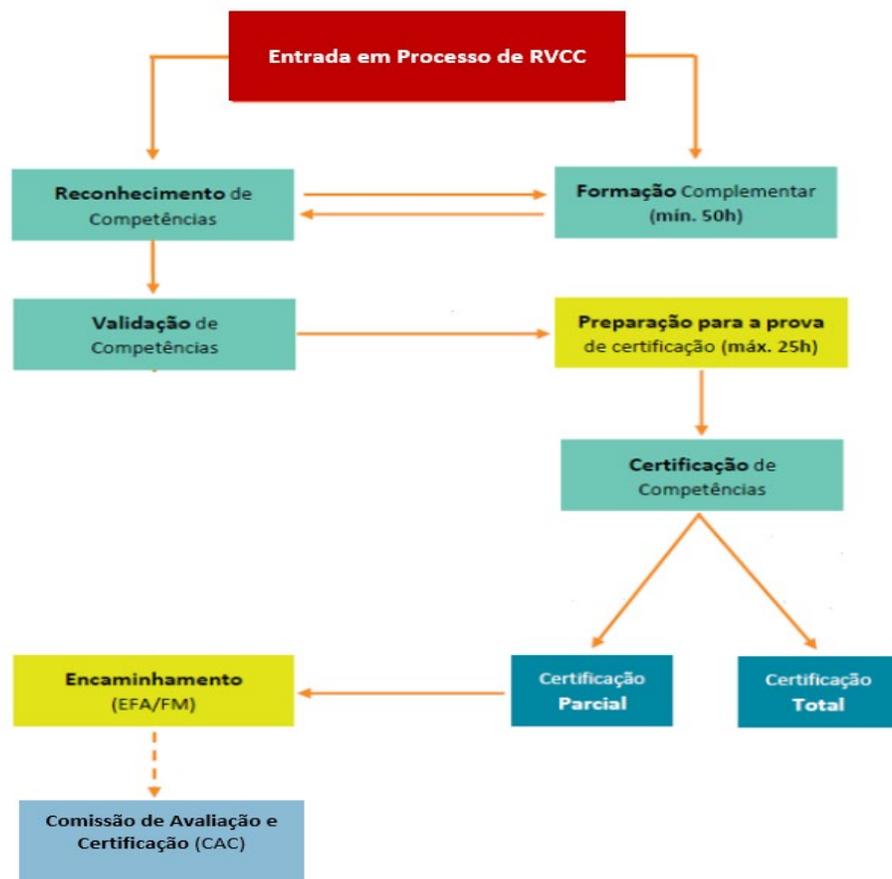
# A flexibilidade das ofertas de EF de adultos em Portugal

- ▶ São referenciadas ao CNQ, onde se regulam as qualificações a que dão acesso
- ▶ As qualificações organizam-se em **unidades (de formação ou de competência) de pequena dimensão** (correspondendo a 25/ 50h de formação)
- ▶ As unidades podem **capitalizar para mais do que uma qualificação** do CNQ
- ▶ Atribuem **certificação total**, mas também **certificações parciais** (unidade a unidade)
- ▶ A qualificação do adulto faz-se através de **formação ou de RVCC**, mas pode combinar ambos
- ▶ Quando é feito um **percurso de formação de curta e média duração**, a certificação é específica do percurso, mas também pode capitalizar para uma qualificação do CNQ
- ▶ A **formação modular é realizada à medida**, do adulto ou do grupo de formandos
- ▶ Os  **cursos podem ter diferentes pontos de partida**, dependendo da escolaridade de partida do adulto (o que reduz a duração e a carga horária do curso)
- ▶ O requisito da **formação em contexto trabalho** pode ser preenchido pela demonstração da experiência profissional do adulto
- ▶ ...

# O RVCC em Portugal

- ▶ Uma das **vias de acesso**, tal como a educação/formação, a **qualificações de nível 1 a 5 do QNQ/ QEQ**
  - ▶ Segue os referenciais de qualificação do CNQ
  - ▶ Pode atribuir uma certificação escolar, uma certificação profissional ou ambas
  - ▶ Pode atribuir uma certificação total ou parcial
- ▶ **Só é acessível a adultos (18+)**, mas entre os 18-23 anos requer pelo menos de 3 anos de experiência profissional
  - ▶ Por outro lado, nem todos os adultos tem o perfil adequado para um processo de RVCC (este é inicialmente avaliado pelo Centro Qualifica)
  - ▶ Não é requerida uma escolaridade à entrada (avaliação no início do processo pelo Centro Qualifica)
- ▶ É a via de acesso a qualificações **mais flexível** (espaço, ritmo, modo, trabalho individual e autónomo, trabalho em grupo, acompanhado, formação complementar, etc.)
- ▶ É a que proporciona **maior individualização**, no percurso e no acompanhamento feito pela equipa do Centro Qualifica

# Os processos de RVCC nos Centros Qualifica



- ▶ Assenta em *learner-centred methodologies*, usando instrumentos de avaliação de competências, tais como:
  - ▶ Abordagem (Auto)Biográfica/ História de Vida
  - ▶ Portfólio de e balanço de competências
  - ▶ Entrevistas técnicas/ profissionais
  - ▶ Exercícios práticos em contexto de trabalho e em contexto de formação

# A mobilização da procura e os serviços de orientação

Fundamentais para aumentar e melhorar a participação dos adultos em educação e formação

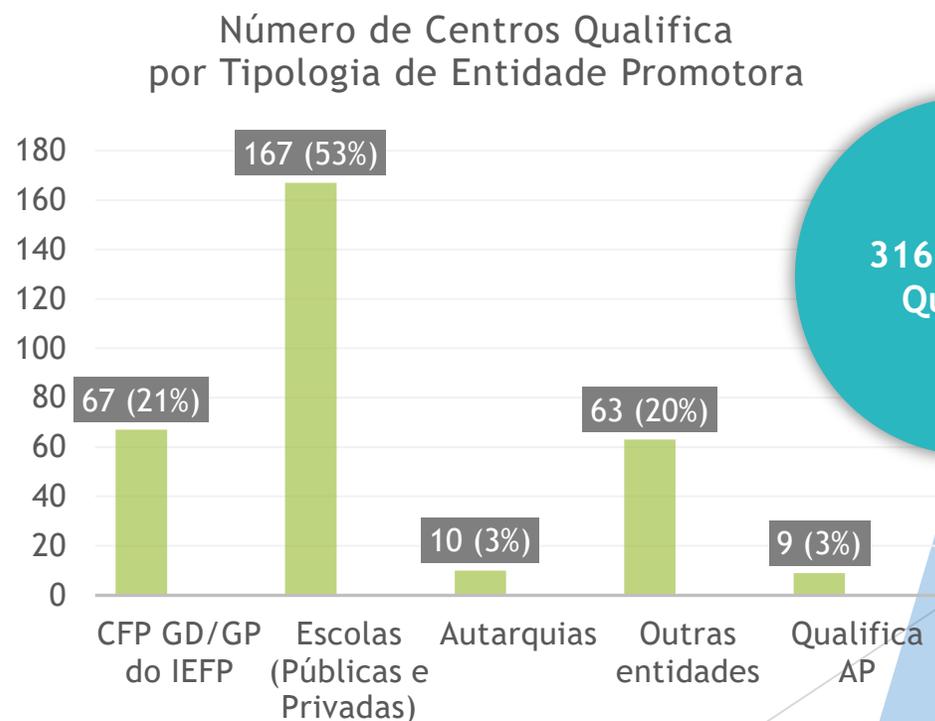
# As campanhas de sensibilização e de divulgação

- ▶ **A sensibilização, divulgação e mobilização** continuam a ser enfatizadas como medidas políticas importantes para aumentar a participação dos adultos na educação e na formação, em particular, **dos adultos com níveis de escolaridade mais baixos que são menos suscetíveis** de participarem em atividades de aprendizagem
  - ▶ A maioria dos países e regiões da Europa atribui **subvenções públicas a iniciativas ou a campanhas de sensibilização** sobre educação e formação de adultos
  - ▶ As iniciativas para mobilizar os adultos com baixos níveis de competências básicas e de qualificações são menos expressivas e, quando existem, a abordagem mais disseminada é a atribuição de subsídios públicos a organizações ou programas específicos, que desenvolvem ações de mobilização na área da educação
  - ▶ Alguns países ou regiões reportaram a condução de atividades de **sensibilização para empregadores**

# A mobilização dos adultos para a EF em Portugal

- ▶ Em Portugal, os Centros Qualifica, estruturas financiadas pelo FSE e pelo orçamento de Estado, assumem um papel crucial na captação dos adultos com baixos níveis de qualificações e na sua motivação/ orientação para a ALV
- ▶ A cooperação com *stakeholders* locais (empregadores, operadores de educação e formação, municípios, associações, IPSS, ...) é fundamental para a identificação e mobilização destes adultos e para assegurar o melhor encaminhamento para as diferentes ofertas de educação e de formação
- ▶ Em 2022, lançámos uma nova **Campanha do Qualifica**: “**Agarre em si e melhore o seu futuro**”

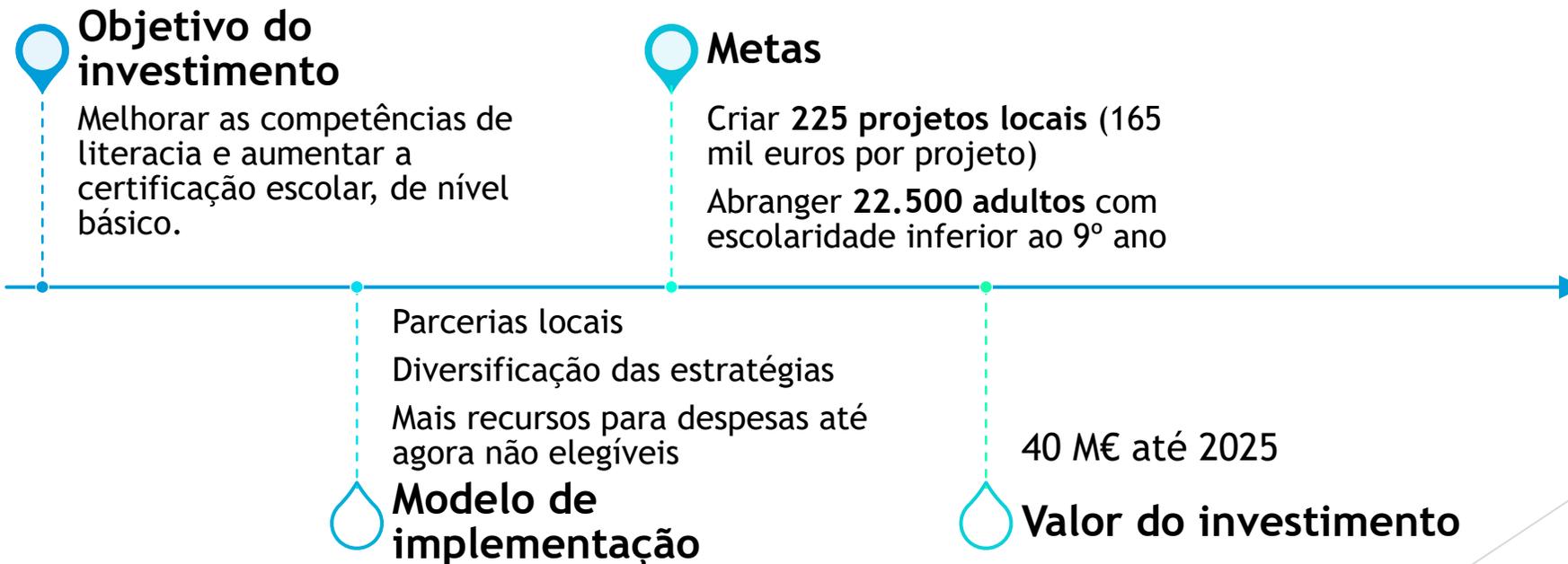
[Campanha Qualifica 2022](#)



316 Centros Qualifica

# Um novo impulso à mobilização dos adultos menos qualificados, através de parcerias locais

## Investimento PRR: Projetos Locais Promotores de Qualificações de Nível B1/ B2/ B3



# Os serviços de orientação

- ▶ Os serviços de orientação prestados no âmbito dos SPE e que envolvem o contacto direto com um conselheiro estão disponíveis por toda a Europa
- ▶ Serviços de orientação especializados na ALV de adultos são bastantes mais escassos.
  - ▶ Os Centros Qualifica, em Portugal, assumem este papel.
  - ▶ Portugal está entre os países com as taxas mais elevadas de adultos que reportaram ter recebido informação ou aconselhamento gratuitos acerca de oportunidades de aprendizagem através de interações presenciais com um conselheiro (mais de 12 %)
- ▶ As ferramentas de autoajuda e as bases de dados *online* de oportunidades de educação e formação, de larga escala, também são disponibilizadas pela maioria dos países.
  - ▶ Em Portugal, o Passaporte Qualifica [www.passaportequalifica.gov.pt](http://www.passaportequalifica.gov.pt) e o Portal da Oferta Formativa [www.ofertaformativa.gov.pt](http://www.ofertaformativa.gov.pt)
- ▶ Em contraste, só alguns países europeus contam com serviços de orientação que se adaptam especificamente às necessidades dos adultos com baixos níveis de competências básicas e de qualificações.

# Os incentivos à procura e os apoios financeiros

Indispensáveis à oferta e à procura, para contrariar as “falhas de mercado”

# Financiamento da oferta de EF de adultos

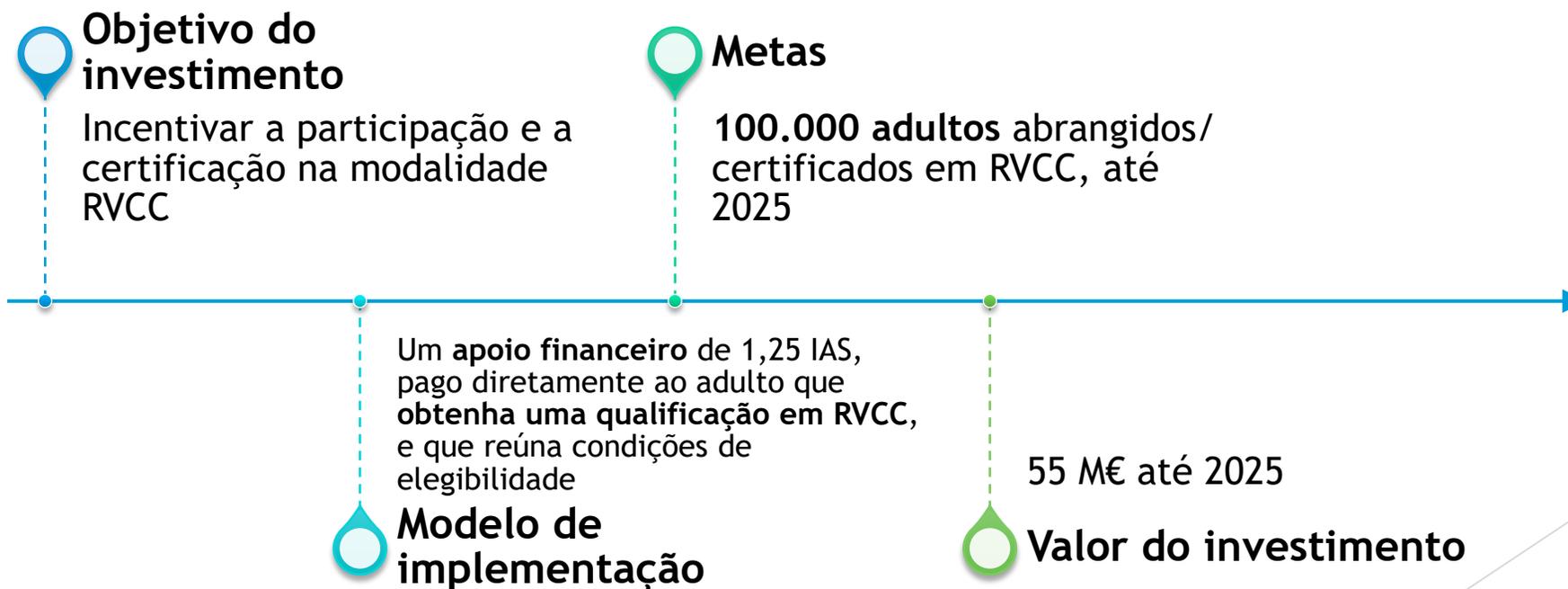
- ▶ Todos os países europeus **subsidiaram algum tipo de oferta de educação e formação para os adultos** - financiamento integral ou cofinanciamento de instituições públicas ou privadas que promovem oportunidades de aprendizagem para adultos
- ▶ O **financiamento da UE é amplamente utilizado** para apoiar a educação e formação de adultos
- ▶ Em mais de metade dos países inquiridos, **os adultos pouco qualificados não costumam pagar propinas** quando participam em programas com subvenção pública que conduzem a qualificações (neste caso, até ao nível 4 do QEQ).
  - ▶ Em **Portugal**, o “Programa Qualifica” não prevê quaisquer taxas de participação.
  - ▶ A formação sob a tutela do Instituto do Emprego e Formação Profissional (SPE) também é, de um modo geral, livre de encargos para os participantes.
- ▶ Noutros casos, o **regime geral “sem custos” pode incluir algumas exceções**

# Incentivos à procura de EF de adultos

- ▶ A maioria dos países europeus reporta a implementação de, pelo menos, **uma medida de apoio financeiro de larga escala dirigida aos indivíduos**
  - ▶ São usados vários instrumentos de cofinanciamento, incluindo subvenções, *vouchers*, contas de aprendizagem ou benefícios fiscais
  - ▶ Todavia, as medidas que visam ou privilegiam explicitamente os adultos com baixas qualificações são escassas
- ▶ **Para além dos aprendentes, os empregadores** que criam oportunidades de aprendizagem também podem ser elegíveis para apoio financeiro público, através de medidas várias
  - ▶ A maioria dos países europeus reporta ter em vigor, no mínimo, **um incentivo financeiro para empregadores** que apoiam a formação de adultos
  - ▶ Também as medidas para empregadores raramente promovem de forma explícita a aprendizagem dos adultos pouco qualificados

# Um novo, e inovador, incentivo à procura em Portugal

## Investimento PRR: Acelerador Qualifica



# Os desafios da ALV em Portugal

Só alguns...



# Alguns desafios da ALV em Portugal

- ▶ Em Portugal, não se trata apenas de aumentar a participação, mas, também, de distribuir melhor as oportunidades de ALV
- ▶ Por outro lado, sabemos que não chega aumentar os níveis de participação em EF, é fundamental aumentar a conclusão dos percursos e a certificação dos adultos
- ▶ Como chegamos aos menos qualificados, que são sempre os que menos acedem às oportunidades de aprendizagem, mesmo quando estas existem?
- ▶ Como fazemos com que “voltar a estudar” e “melhorar a minha qualificação” esteja mesmo no horizonte de possibilidades destes adultos?
- ▶ Como aproveitamos melhor a imensa formação contínua que se faz no trabalho/emprego e que não “conta” para qualificações formais?
- ▶ Como podem os trabalhadores/ empregadores, quando investem em formação contínua, tirar mais partido do CNQ e do sistema formal?
- ▶ ...

# Obrigada

European Commission, European Education and Culture Executive Agency, *Educação e formação de adultos na Europa : construir percursos inclusivos para as competências e as qualificações*, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2797/239818>