



## Projeto Erasmus+

MAPA - Mapping barriers and target groups for increasing participation in adult education

# Mapeando barreiras e grupos-alvo para incrementar a participação na educação de adultos

Portugal

# Relatório Fevereiro 2025

# Índice

1. Sumário Executivo
2. Introdução
  - 2.1. Analfabetismo
  - 2.2. Escolaridade
3. Metodologia
4. Políticas da União Europeia
5. Enquadramento político e normativo
  - 5.1. O sistema de ensino
  - 5.2. Educação e formação de adultos
  - 5.3. Programa QUALIFICA
6. Barreiras à participação de adultos com poucas qualificações
  - 6.1. Análise das entrevistas e dos grupos focais
  - 6.2. Identificação de barreiras
  - 6.3. Identificação de boas práticas
7. Recomendações
8. Conclusões
9. Referências

## 1. Resumo

Entre os países da União Europeia, Portugal tem a maior proporção de adultos sem ensino secundário completo (62%) e uma taxa de analfabetismo de 3% (INE, 2022). O elevado número de adultos com poucas qualificações e sem escolaridade é um problema herdado da ditadura, que ainda não foi totalmente resolvido em 50 anos de regime democrático.

Este relatório sintetiza uma investigação conduzida no âmbito do projeto Erasmus+ “MAPA - Mapping barriers and target groups to increase participation in adult education”, em simultâneo com outra realizada na Eslováquia.

Além da revisão da literatura e de uma pesquisa documental extensiva, efetuou-se uma investigação empírica com entrevistas semi diretivas a entidades do setor e indivíduos em processo educativo. O *corpus* de informação qualitativa recolhido possibilitou identificar 33 no acesso à educação e formação de adultos com poucas qualificações, pertencentes na sua maioria a classes de frágil estatuto socioeconómico e, por vezes, em situações de exclusão social.

A análise comprehensiva dos dados possibilitou também elaborar uma lista de 10 recomendações, com o objetivo de serem tidas em consideração pelos decisores políticos e pelos intervenientes no setor.

## 2. Introdução

A sombra do passado projeta-se na atual situação da educação e formação em Portugal, apesar dos avanços verificados desde a Revolução dos Cravos, em 25 de Abril de 1974. As diferentes abordagens ideológicas à política de educação dos governos centristas e de direita, que governam Portugal desde 1976, têm provocado descontinuidade de medidas, mudanças de orientação e retrocessos.

As políticas de educação não têm respeitado integralmente o direito à educação dos cidadãos, consignado na Constituição da República Portuguesa. Têm sido, demasiadas vezes, políticas de curto prazo, instrumentos de visões partidárias limitadas e de interesses privados em detrimento do interesse público.

Os resultados deste tipo de governação são mais gravosos junto das classes de pessoas com mais baixos níveis socioeconómicos, que são as mesmas classes onde se encontra a maioria das pessoas com pouca escolaridade e poucas qualificações.

### 2.1. Analfabetismo

Um expressivo indicador do estado da educação em Portugal é a taxa de analfabetismo (Figura 1), que em 2021 era de 3,08%, segundo os censos da população residente em Portugal. Uma década antes, em 2011, a taxa era de 5,22%. Duas décadas antes, em 2001, era de 9,03%. E em 1991, era de 12,7%. Esta lenta redução ao longo de três décadas denuncia um desinvestimento político, social e cultural na alfabetização de adultos e é motivada sobretudo pelo falecimento das pessoas analfabetas mais idosas, nascidas antes de 1950, ano em que a taxa de analfabetismo era de 41,77%.

Olhando para o início do século XIX vê-se um passado ainda mais negro, com taxas de analfabetismo de 75% em 1900, 70% em 1910, 66% em 1920, 62% em 1930, 49% em 1940 (valores arredondados a partir de diversas fontes, que apresentam números com ligeiras discrepâncias devido a debilidades estatísticas). O corte com esse passado de obscurantismo só ocorreu com a Revolução de 1974, que promoveu a progressiva

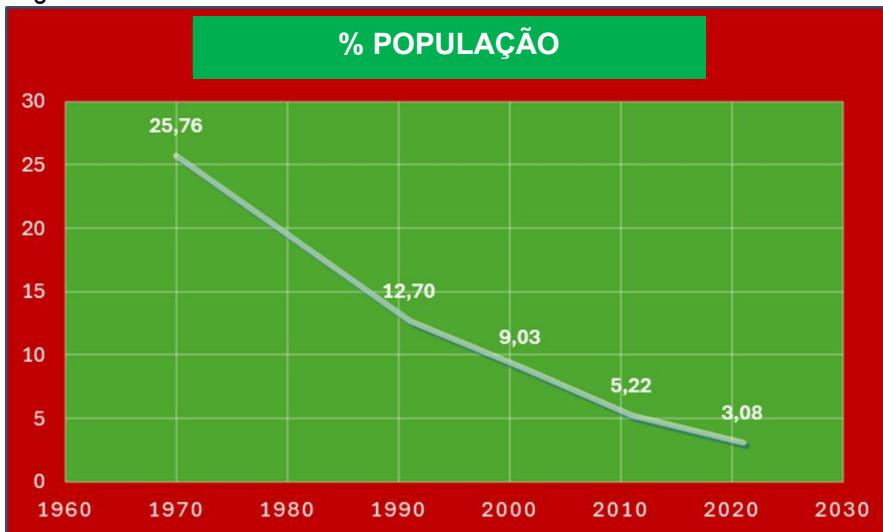


#### Isenção de responsabilidade da UE

Financiado pela União Europeia. Os pontos de vista e as opiniões expressas são as do(s) autor(es) e não refletem necessariamente a posição da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA). Nem a União Europeia nem a EACEA podem ser tidos como responsáveis por essas opiniões.

democratização da escolarização e a erradicação do analfabetismo. De uma taxa de 26% em 1970, o analfabetismo reduziu-se em duas décadas para 12,7% (valor dos censos de 1991).

Figura 1



## 2.2. Escolaridade

Para compreender melhor o contexto atual e a situação das pessoas com poucas qualificações em Portugal é necessário considerar também os principais factos das políticas de educação do século XX e suas consequências nos índices de escolaridade da população.

A escolaridade obrigatória em Portugal foi instituída em 1844, mas a sua efetivação foi muito precária durante todo o século XIX. Estima-se que em 1878 a taxa de analfabetismo seria de 82%, em 1890 de 76% e em 1900 de 75%.

A implantação da República, em 1910, iniciou uma nova era na política da educação com importantes reformas, entre as quais a do ensino primário com um total de oito anos, em três graus: o elementar (3 anos), o complementar (2 anos) e o superior (3 anos). A escolaridade obrigatória mínima de três anos foi alargada para crianças entre os 7 e os 14 anos. Contudo, as condições socioeconómicas da maioria da população só permitiram um moderado aumento da escolaridade até 1926, ano em que um golpe de estado militar inaugurou a ditadura que governaria o país até 1974.

A ditadura liquidou o ensino primário republicano, reduzindo a escolaridade obrigatória a três anos, que em 1956 alargou para quatro anos só para os rapazes, mantendo os três anos para as raparigas. Em 1960, os quatro anos de ensino obrigatório abrangeram também as

raparigas. Em 1964 a escolaridade obrigatória passou para seis anos, para ambos os sexos, organizada em dois ciclos, o elementar de quatro anos e o complementar de dois anos.

Estas medidas e outras, também de caráter classista, dirigidas ao ensino secundário e ao ensino superior, provocaram reduzidas taxas de escolaridade até à Revolução de 1974.

Os números da Figura 2 dão um panorama da escolaridade básica e secundária na segunda metade do século XX, sendo notório o incremento da frequência verificado a partir de 1975 até ao final do século, apesar da diminuição da população com idade de iniciar a escola devido a uma forte quebra dos nascimentos. Note-se que em 1986 o ensino obrigatório foi alargado para nove anos, abrangendo todas as crianças dos 6 aos 15 anos. Se olharmos para o ensino superior, os números são também eloquentes. Em 1961 estavam matriculados nas universidades e institutos superiores 29.000 estudantes e em 1973 eram 67.000. Estima-se que durante o período 1960-1973 se tenham diplomado ao todo cerca de 70.000 estudantes, numa média inferior a 5000 ao ano. Este número significa, se considerarmos o sistema educativo como um todo, que dos cerca de 200.000 novos alunos matriculados no primeiro ano do ensino básico somente 5000 fariam um percurso escolar até completarem uma licenciatura (Loura, 2020).

Figura 2

Número de alunos matriculados nos ensinos básico (ISCED 0-2) e secundário (ISCED 3)			
Nível de Ensino	1961	1975	2001
Básico	1.066.000	1.468.000	1.224.000
1.º ciclo	887.000	919.000	536.000
2.º ciclo	78.000	261.000	272.000
3.º ciclo	101.000	288.000	416.000
Secundário	13.000	68.000	414.000
Total	1.086.115	1.577.158	1.872.509

Fonte: DGEEC/Pordata

O percurso das políticas educativas pós 25 de Abril tem sido tortuoso e frequentemente contraditório, por vezes vergado ao peso de um passado obscurantista e outras vezes impulsionado por critérios exógenos aos objetivos constitucionais e ao respeito pelos direitos e necessidades dos cidadãos.

É essa complexidade de fatores que determina os ainda reduzidos índices de escolaridade, os baixos níveis de literacia e de qualificações de largas percentagens da população adulta portuguesa.

Os Censos de 2021 registaram uma percentagem de 33,1% da população residente em Portugal (18-64 anos) com o ensino secundário (ISCED 3-4), quando a média da UE era de 47,1%. De acordo com o *Education and Training Monitor 2024 da CE*, para o intervalo etário 15-64 anos, a percentagem em 2023 foi de 31,8%, sendo o terceiro valor mais baixo da EU, só tendoatrás Luxemburgo (30,6%) e Espanha (25,2%).

A situação da população que nunca frequentou o ensino secundário tendo escolaridades só até ao ensino básico (ISCED 0-2) apresenta números mais pesados. De acordo com dados do Eurostat, a percentagem da população (25-64 anos) com escolaridade limitada ao ensino básico, em 2021, era de 40,5%, o valor mais elevado da União Europeia, cuja média era de 20,7%. Considerando o escalão de 15-64 anos, em 2023, a percentagem era de 41,10%, o valor mais elevado dos 27 países da União Europeia, seguido pela Espanha (37,7%) e Itália (36,7%).

Voltando aos Censos de 2021 e sem desagregação por escalões etários verifica-se que 5,9% da população não tem qualquer escolaridade, 49,7% tem o ensino básico (ISCED 0-2), 24,7% o secundário e pós-secundário (ISCED 3-5) e 19,8% o ensino superior (ISCED 6-8).

Seja qual for o escalão etário ou a metodologia usada, todas as fontes evidenciam a persistência de uma realidade de fraca escolaridade, atingindo de modo particularmente grave, pelas suas consequências económicas, sociais e culturais, as classes mais desfavorecidas da população.

### 3. Metodologia

A metodologia seguida para a recolha e tratamento de informação e dados foi a previamente definida, na fase de preparação e planeamento comum do trabalho de projeto.

Uma questão semântica impôs-se à equipa portuguesa sobre o termo "low-skilled adults", usada nos documentos iniciais do projeto. A tradução de "low-skilled adults" para a língua portuguesa é "adultos pouco qualificados", o que significa que a **pessoa** é; essa condição é que **identifica o Ser**. Na língua portuguesa a diferença entre os verbos **Ser** e **Ter** é importante. Um indivíduo **tem** poucas qualificações, mas **não é um [Ser]** "pouco qualificado". A pessoa é Sujeito, não é Objeto. Por isso, nos documentos do projeto em

português usamos a expressão “Adultos com poucas qualificações”, que traduzimos por “Adults with low qualifications”.

Para a pesquisa de informação de enquadramento (legislação e políticas) foram consultadas fontes documentais escritas, citadas e referenciadas ao longo do relatório. Os dados estatísticos utilizados são os mais atualizados disponíveis no final de 2024. São de fontes oficiais ou de instituições particulares credíveis, portuguesas e estrangeiras, citadas e referenciadas ao longo do relatório.

A recolha de informação qualitativa foi feita com entrevistas semiestruturadas, a entidades do setor, e com entrevistas biográficas, em grupos focais, com adultos com poucas qualificações ou em processo de obtenção de mais qualificações. As entrevistas decorreram entre fevereiro e outubro de 2024.

Para as entrevistas identificaram-se potenciais entrevistados, considerando:

- Diversidade institucional (provedores de educação e formação, organizações não governamentais, empregadores, centros oficiais);
- Localização geográfica (Área Metropolitana de Lisboa e Área Metropolitana do Porto, onde em conjunto reside e trabalha cerca de 40% da população; e no centro do país, na cidade de Coimbra e na vila da Benedita).
- Área de atividade socioeconómica e relação com grupos de pessoas específicos.

De uma lista de 30 entidades contactadas, 16 responderam afirmando-se dispostas a colaborar. Contudo, só 10 concederam entrevistas completas. Outras duas só forneceram algumas informações em conversas telefónicas de pequena duração.

A constituição dos grupos focais fez-se maioritariamente com a indicação, por algumas das entidades que concederam entrevistas, de pessoas em processos de educação e formação ou que os tinham concluído recentemente. Participaram 20 pessoas, em 5 grupos focais, com número variável de pessoas: entre 2 e 6.

As entrevistas com instituições seguiram os roteiros definidos na fase de preparação e planeamento, com variações adaptadas às especificidades do tipo de entidade, mas mantendo a possibilidade de comparar a informação recolhida sobre um mesmo tópico. As entrevistas foram todas realizadas por videoconferência, o que possibilitou uma ampla cobertura geográfica. Tiveram uma duração média de 90 minutos.

As entrevistas coletivas nos grupos focais seguiram também o roteiro definido anteriormente. Dos grupos focais, um foi realizado presencialmente e 4 por videoconferência o que também possibilitou uma cobertura geográfica para além da Área Metropolitana de Lisboa. A sua duração média foi de 60 minutos.

No total foram gravadas um pouco mais de 20 horas de entrevistas.

As entrevistas foram transcritas de acordo com uma grelha de assuntos correspondentes às perguntas dos roteiros. Às entidades e pessoas entrevistadas foi atribuído um código, o qual identifica as suas citações no presente relatório. A todos os entrevistados foi garantida a anonimização e a inviolabilidade das gravações.

A informação recolhida e analisada permitiu identificar as barreiras à educação descritas na secção **Barreiras à participação de adultos com poucas qualificações** deste relatório.

## 4. Políticas de apoio da UE à participação na aprendizagem de adultos pouco qualificados \*

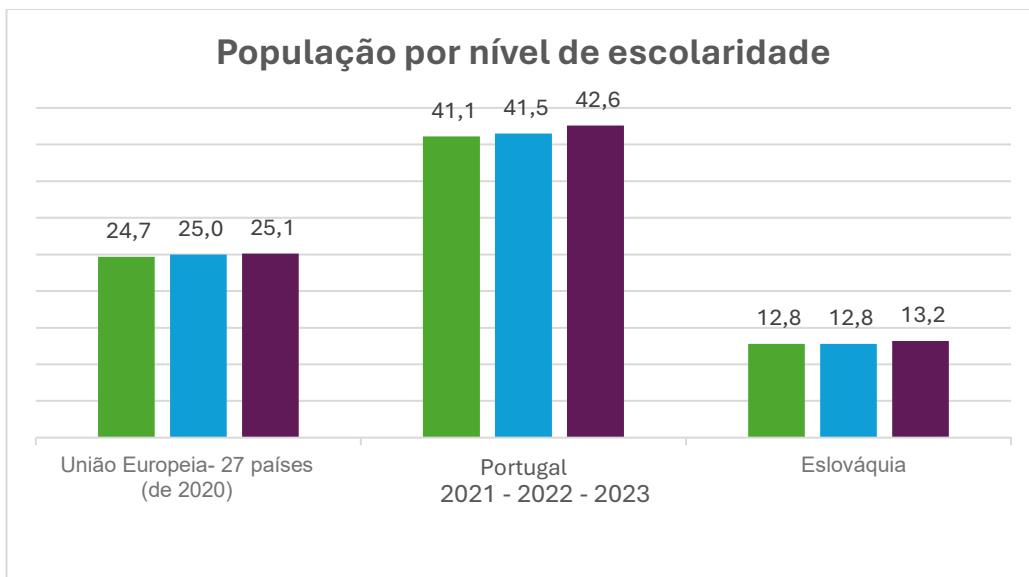
A União Europeia (UE) enfrenta desafios significativos no que diz respeito ao desenvolvimento e à atualização das competências de adultos com baixos níveis de qualificação. Este grupo populacional é particularmente relevante não apenas do ponto de vista da inclusão social e da participação cívica, mas também em termos de competitividade económica e sustentabilidade dos mercados de trabalho.

Consideram-se adultos pouco qualificados aqueles cujo nível mais elevado de escolaridade corresponde ao ensino básico ou ao primeiro ciclo do ensino secundário, conforme a classificação ISCED 2011. Este segmento representa uma parcela expressiva da população europeia.

De forma geral, o ensino secundário superior é amplamente reconhecido como o nível mínimo necessário para que os indivíduos possam participar plenamente na sociedade e alcançar uma vida pessoal e profissional satisfatória. Níveis educacionais mais elevados estão associados a maiores taxas de emprego, produtividade aumentada, rendimentos superiores ao longo da vida e maior bem-estar pessoal. Segundo dados do Eurostat, em 2023, cerca de 24,7% das pessoas com idades entre 15 e 65 anos na UE possuíam um baixo nível de escolaridade — o que corresponde a mais de 70 milhões de indivíduos. A Eslováquia está entre os países da UE com a menor percentagem de pessoas com baixos níveis de escolaridade (menos de 14%), enquanto Portugal apresenta a percentagem mais elevada (mais de 42%).

\* O original desta secção do relatório é da responsabilidade do líder do projeto, o Forum for Life Longlearning, da Eslováquia. Por isso, nesta secção, mantemos a designação “adultos pouco qualificados”, da qual discordamos, como foi explicado na secção 3. Metodologia. Nas restantes partes do relatório, que são da nossa responsabilidade, mantemos a designação que consideramos mais adequada: “adultos com poucas qualificações”.

Figura 3



População com idades compreendidas entre os 15 e os 65 anos por nível de instrução em 2021-2023. Fonte: Eurostat

Uma das razões que representa uma barreira significativa no acesso ao ensino superior ou à obtenção de qualificações – e que, consequentemente, limita as oportunidades dos indivíduos no mercado de trabalho – é o abandono escolar precoce. Os jovens que abandonam precocemente a escola são definidos como pessoas entre os 18 e os 24 anos que concluíram, no máximo, o ensino secundário inferior (ou básico) e que não participaram em qualquer forma de educação ou formação nas quatro semanas anteriores ao Inquérito ao Emprego (Eurostat). Os adultos com baixa qualificação têm maior probabilidade de ter empregos precários e com baixos salários, o que pode conduzir à marginalização social e económica. Em 2023, a taxa média de abandono escolar precoce na União Europeia situava-se em 9,5%; na Eslováquia era de 6,4% e em Portugal de 8,1%.

#### 4.1. A abordagem da UE à educação de adultos

A União Europeia reconhece a importância da educação e aprendizagem ao longo da vida como ferramentas essenciais para promover a inclusão social, a empregabilidade e o desenvolvimento pessoal. Responder às necessidades educativas de adultos pouco qualificados é uma parte crucial das políticas da UE que visam reduzir o défice de competências e promover o crescimento económico.

O Programa para a Avaliação Internacional das Competências de Adultos (PIAAC) de 2013 revelou que uma parte significativa da população adulta em diversos países –

cerca de 20% – apresenta baixos níveis de competências em literacia e numeracia. Uma percentagem ainda maior de adultos – cerca de 25% – demonstrou possuir apenas o nível mais básico de competências para utilizar eficazmente as tecnologias de informação e comunicação (TIC).

A resposta da União Europeia a estas estatísticas desfavoráveis foi a adoção da Recomendação "Percursos de Melhoria de Competências: Novas Oportunidades para Adultos", em 2016. Esta iniciativa visa oferecer oportunidades de aprendizagem adaptadas a indivíduos com baixos níveis de escolaridade, estruturando-se em três etapas principais: avaliação de competências, oportunidades de aprendizagem personalizadas e validação das competências adquiridas. Os Estados-Membros são incentivados a implementar programas nacionais que ofereçam opções de formação flexíveis e acessíveis para adultos, com especial ênfase em competências básicas como literacia, numeracia e literacia digital.

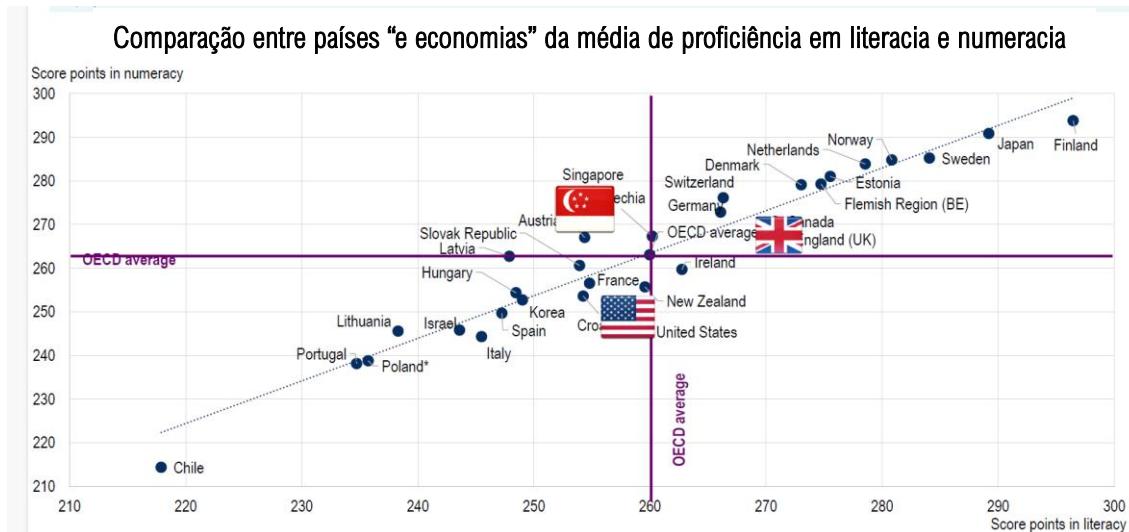
O relatório da Comissão Europeia "Educação e Formação de Adultos na Europa" (2021) confirmou que os adultos pouco qualificados continuam significativamente sub-representados nos programas de educação de adultos. Este grupo, especialmente os que abandonaram precocemente a educação formal, enfrenta frequentemente barreiras burocráticas e estruturais que dificultam o seu regresso ao sistema educativo. O relatório também destacou a importância das competências básicas como elementos centrais das políticas europeias de educação e formação de adultos. A maioria das atividades de aprendizagem de adultos ocorre em contextos não formais, como centros comunitários de aprendizagem ou iniciativas no local de trabalho. A participação efetiva nestas ações formativas é fortemente influenciada por fatores como as políticas nacionais, a disponibilidade de financiamento e as atitudes da população em relação à aprendizagem ao longo da vida.

As pesquisas da UE sobre a participação de adultos na educação reforçam esta realidade, confirmando que as taxas de participação em atividades educativas e formativas são significativamente inferiores entre os adultos pouco qualificados, em comparação com aqueles com níveis de escolaridade mais elevados.

De acordo com o Inquérito à Educação de Adultos (2022), apenas cerca de 25% dos adultos pouco qualificados participaram em atividades de aprendizagem ao longo da vida, enquanto esse número ultrapassa os 60% entre adultos com níveis de educação mais elevados. O Programa para a Avaliação Internacional das Competências de Adultos (PIAAC) de 2023 revela que persistem desafios significativos nas áreas da literacia, numeracia e competências digitais. Estas limitações comprometem seriamente o acesso à educação, a empregos estáveis e à mobilidade social. É particularmente preocupante que quase um quarto dos adultos europeus continue a apresentar níveis

muito baixos de competências básicas. Isso significa que muitos enfrentam dificuldades em realizar tarefas fundamentais, como compreender instruções simples, calcular um desconto ou utilizar ferramentas digitais básicas, como o e-mail. Os resultados do PIAAC revelaram que, após uma década, apenas uma parte dos países registou avanços na literacia em leitura. Em contrapartida, observou-se uma redução dos níveis de literacia em leitura e matemática entre os adultos com baixos níveis de escolaridade.<sup>1</sup>

Figura 4



Fonte: OECD

É fundamental destacar que a aquisição de um nível suficiente de competências básicas é um fator essencial para a participação ativa na vida pessoal e social, bem como para a capacidade de se orientar e interagir de forma autónoma na sociedade. Além disso, essas competências constituem um pré-requisito para o prosseguimento da educação ao longo da vida e para o desenvolvimento individual. A sua ausência representa uma barreira significativa para os adultos pouco qualificados — uma barreira que deve ser superada com o apoio do Estado, por meio de políticas públicas bem estruturadas e intervenções eficazes.

#### **4.2. Quadro das políticas da UE: colmatar as lacunas nas competências de adultos**

A Agenda Europeia para as Competências (2020) passou a constituir o principal quadro estratégico para o desenvolvimento de competências entre a população da União

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/12/adult-skills-in-literacy-and-numeracy-declining-or-stagnating-in-most-oecd-countries.html>

Europeia. Entre os diversos objetivos estabelecidos, a agenda fixou a meta de aumentar para 30% a participação de adultos pouco qualificados em programas de requalificação e melhoria de competências. Contudo, em 2022, esse indicador registou uma taxa de apenas 18,4%.

### Nos próximos cinco anos (2025), a Europa deve atingir:



A meta de aumentar em um quarto o número de adultos com competências digitais básicas, ou seja, atingir 70% dos adultos na UE até 2025, foi atingida em apenas 55,6% em 2023.

Apesar das várias formas de apoio e das iniciativas da UE, apenas cerca de 11% dos adultos participaram em algum tipo de formação em 2022, ficando aquém da meta europeia de 15% até 2025. Os adultos pouco qualificados continuam a enfrentar os maiores desafios nesta área, muitas vezes devido a barreiras financeiras, logísticas ou motivacionais

A "União das Competências"<sup>2</sup> (Union of Skills) é o novo quadro estratégico para o reforço da agenda de competências na UE em 2025. "A União das Competências oferece uma nova abordagem, combinando políticas de educação, formação e emprego com uma visão comum de competitividade." (Comissão Europeia, 2025). Esta nova estratégia visa fortalecer as competências da população europeia e responder de forma eficaz à escassez de mão de obra qualificada no mercado de trabalho da UE. A estratégia assenta em quatro pilares fundamentais: Desenvolver competências para empregos de qualidade e melhor qualidade de vida, promover a requalificação e atualização de competências de uma força de trabalho dinâmica, facilitar a mobilidade de competências dentro da UE, atrair e reter talentos. A estratégia baseia-se em iniciativas já existentes, como o Pacto para as Competências (Pact for Skills), e introduz

<sup>2</sup> [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/union-skills-strategy-equip-people-competitive-europe-2025-03-05\\_en](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/union-skills-strategy-equip-people-competitive-europe-2025-03-05_en)

novas medidas, como a Garantia de Competências para Trabalhadores (Skills Guarantee for Employees).

Um dos primeiros documentos adotados no âmbito da União das Competências é o Plano de Ação para as Competências Básicas, que complementa o conjunto de competências básicas<sup>3</sup>, (leitura, matemática e competências digitais) através do reforço do pensamento crítico e das competências de cidadania.

## 5. Enquadramento político e normativo

A Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976, na sequência da Revolução dos Cravos, democratizou o acesso à educação e instituiu um sistema de ensino público gratuito para todos os cidadãos.

O que determina a Constituição da República Portuguesa:

### Artigo 73.º

1. Todos têm direito à educação e à cultura.
2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva.  
(...)

### Artigo 74.º

1. Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.
2. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado:
  - a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;
  - b) Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar;
  - c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo;
  - d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;
  - e) Estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino;

<sup>3</sup> [https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/2025-03/Action\\_Plan\\_on\\_Basic\\_Skills\\_COM\\_2025\\_88\\_1\\_EN\\_0.pdf](https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/2025-03/Action_Plan_on_Basic_Skills_COM_2025_88_1_EN_0.pdf)

- f) Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais;
- g) Promover e apoiar o acesso dos cidadãos portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário;
- h) Proteger e valorizar a língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades;
- i) Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa;
- j) Assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efetivação do direito ao ensino.

Os efeitos desta mudança estrutural na educação foram positivos, mas, como já foi referido, os governos centristas e de direita, que governam desde 1976, não têm executado políticas de educação suficientemente coerentes, para consolidar um aumento generalizado e consistente da qualificação da população, nem para garantir equidade no direito à educação dos cidadãos.

## 5.1. O sistema de ensino

O atual sistema de ensino português inclui uma escolaridade obrigatória de 12 anos. A educação pré-escolar (3 aos 6 anos de idade) não é obrigatória e a rede de estabelecimentos públicos é insuficiente para acolher todas as crianças. A escolaridade obrigatória inicia-se aos 6 anos de idade e prolonga-se até aos 18 anos de idade. A escolaridade obrigatória inclui o ensino básico e o ensino secundário, articulados numa lógica sequencial.

O **ensino básico** (ISCED 0-2) compreende três ciclos:

- 1.º ciclo de 4 anos (grupo etário esperado 6 - 10 anos);
- 2.º ciclo de 2 anos (grupo etário esperado 10 - 12 anos);
- 3.º ciclo de 3 anos (grupo etário esperado 12 - 15 anos).

O ensino básico tem uma via única para todos os alunos. Mas em algumas escolas existe uma oferta de ensino artístico, que acrescenta ao currículo geral uma formação complementar numa área artística.

O **ensino secundário** (ISCED 3-4), corresponde a um ciclo de três anos de escolaridade obrigatória (10.º, 11.º e 12.º anos), com grupo etário esperado 15 - 18 anos de idade. Proporciona aos alunos formação e aprendizagens diversificadas, de acordo

com os seus interesses, com vista ao prosseguimento de estudos e ou à inserção no mercado de trabalho. Existem as seguintes variantes:

- Cursos científico-humanísticos;
- Cursos profissionais;
- Cursos artísticos especializados;
- Cursos científico-tecnológicos.

Após a conclusão do ensino secundário, os estudantes têm acesso ao ensino pós-secundário e ou ao ensino superior.

O **ensino pós-secundário** (ISCED 5) proporciona aos estudantes a aquisição de competências técnicas e profissionais especializadas durante um ano letivo e com inclusão de estágio profissional. Proporcionam, também, o prosseguimento de estudos no ensino superior, ao qual estão vinculados.

O **ensino superior** (ISCED 5-8) está organizado de acordo com os princípios do Processo de Bolonha, em três ciclos: licenciatura (bacharelato), mestrado e doutoramento.

Os ensinos básicos e secundários funcionam em agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública e em estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, incluindo escolas profissionais, públicas e privadas. Os agrupamentos de escolas são unidades organizacionais do sistema público, dotados de órgãos próprios de administração e gestão, constituídas por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino.

Além do ensino disponibilizado por escolas públicas e privadas, Portugal dispõe de modalidades alternativas como o ensino individual e o ensino doméstico. Estes modelos servem quem, por razões de mobilidade ou de preferências pedagógicas, opta por uma educação fora do contexto escolar convencional. Os conteúdos curriculares e as aprendizagens essenciais devem acompanhar as mesmas diretrizes dos ensinos oficiais, garantindo que os alunos desenvolvam as competências previstas no perfil ao final da escolaridade obrigatória.

O ensino superior é ministrado em universidades, públicas e privadas, e institutos politécnicos públicos, estando estes mais orientados para formações vocacionais e técnicas avançadas, enquanto as universidades mantêm a tradição da formação científica e de investigação.

#### **Nota:**

Para efeitos de comparabilidade dos sistemas de ensino, este relatório adota a norma europeia International Standard Classification of Education (ISCED).

## 5.2. Educação e formação de adultos

O sistema educativo em Portugal tem uma componente dirigida a pessoas com 18 ou mais anos, que não tenham graus de escolaridade e pretendam obter algum grau do ensino básico ou do ensino secundário, ou desejem obter uma certificação profissional. Estes cursos, denominados de Educação e Formação de Adultos (EFA), permitem, também, responder às necessidades específicas de qualificação de adultos com poucas qualificações ou escassos níveis de iliteracia.

Os cursos EFA são um percurso flexível de formação, de duração variável, que permite o desenvolvimento de competências sociais, técnicas e profissionais necessárias ao exercício de uma profissão e, simultaneamente, à obtenção de um nível básico ou secundário de educação.

A sua duração varia em função do nível de certificação e estão organizados em diferentes tipos de percursos formativos: de ensino básico, de ensino secundário, de dupla certificação ou apenas relativos ao desenvolvimento de competências profissionais (formação profissional).

A estrutura curricular dos cursos EFA pode integrar as seguintes componentes:

- Formação de base - organizada em áreas de competências-chave de acordo com os referenciais de educação e formação de adultos de nível básico ou de nível secundário, para a aquisição e o desenvolvimento de conhecimentos, aptidões e atitudes dos adultos necessárias para obter uma qualificação escolar;
- Formação técnica - organizada em unidades de formação de curta duração e/ou unidades de competências, para a aquisição e o desenvolvimento de conhecimentos, aptidões e atitudes que respondam ao perfil profissional e respetivo referencial de competências;
- Formação em contexto de trabalho - para a aplicação e a consolidação dos conhecimentos, aptidões e atitudes adquiridas através da realização de atividades em contexto de empresa ou de outras entidades empregadoras.

A conclusão de um curso EFA permite a obtenção de uma certificação escolar de nível básico (4.º, 6.º ou 9.º ano) ou de nível secundário (12.º ano), ou de uma certificação profissional, ou de ambas, designando-se nestes casos de dupla certificação e confere os níveis 1, 2, 3 ou 4 de qualificação do Quadro Nacional de Qualificações<sup>i</sup>.

Os cursos EFA funcionam em:

- Estabelecimentos de ensino básico e secundário, públicos ou privados;



Isenção de responsabilidade da UE

Financiado pela União Europeia. Os pontos de vista e as opiniões expressas são as do(s) autor(es) e não refletem necessariamente a posição da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA). Nem a União Europeia nem a EACEA podem ser tidos como responsáveis por essas opiniões.

- Centros de formação profissional de gestão direta e protocolares do Instituto do Emprego e Formação Profissional;
- Autarquias, empresas ou associações empresariais, sindicatos e associações de âmbito local, regional ou nacional, desde que integrem a rede de entidades formadoras do Sistema Nacional de Qualificações.

### 5.3. Programa Qualifica

O principal instrumento de promoção da educação e formação de adultos em Portugal é o Programa Qualifica, criado em 2016. O Programa Qualifica é dirigido aos adultos com percursos de educação e formação incompletos e tem como objetivo melhorar os seus níveis de qualificação e a sua empregabilidade.

O Programa Qualifica é a terceira política de aprendizagem ao longo da vida implantada por sucessivos governos, desde 2005. Nesse ano foi criado o Programa de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) adquiridas pelos adultos ao longo da sua vida, visando a inclusão social e a qualificação da população ativa. Para a sua execução foram criados os Centros Novas Oportunidades (CNO) nas escolas públicas. Os resultados desta política foram muito criticados, devido à escassa repercussão na melhoria das condições de trabalho e de vida das pessoas e porque teria um objetivo oculto, que era melhorar os números das estatísticas.

Em 2013, sob a pressão da intervenção económico-financeira de austeridade imposta Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, o novo governo reduziu o investimento e o número de CNO e mudou-lhes o nome para Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP). Paralelamente, desvalorizou o reconhecimento das competências adquiridas pelas pessoas, introduzindo uma prova com o valor de 60% da totalidade do processo de RVCC. Foi um retrocesso na política de educação e formação de adultos, que durou até 2016 ano em que um governo de centro-esquerda criou o Programa Qualifica.

No âmbito do Programa Qualifica foi criada uma rede nacional de centros especializados para a qualificação de adultos — os Centros Qualifica — que são mais de 300 e funcionam em escolas, centros de formação do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), câmaras municipais, empresas e associações empresariais ou associações de desenvolvimento local. Estes centros prestam um serviço público individualizado aos adultos, permitindo que em função das características de cada pessoa, do seu passado escolar e profissional e das suas ambições e expectativas, seja definido o percurso de qualificação mais adequado à sua situação concreta.



#### Isenção de responsabilidade da UE

Financiado pela União Europeia. Os pontos de vista e as opiniões expressas são as do(s) autor(es) e não refletem necessariamente a posição da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA). Nem a União Europeia nem a EACEA podem ser tidos como responsáveis por essas opiniões.

Os Centros Qualifica têm como principais atribuições:

- a mobilização dos adultos para processos de aprendizagem ao longo da vida;
- a orientação e o encaminhamento dos adultos para percursos de qualificação, bem como o seu acompanhamento, independentemente de o percurso vir a ser desenvolvido nos Centros Qualifica ou por outra entidade formadora;
- o desenvolvimento de processos de reconhecimento, validação e certificação das competências adquiridas por vias formais, não formais e informais, de âmbito escolar, profissional ou de dupla certificação;
- a emissão e atualização do instrumento de orientação e registo individual de qualificações e competências — Passaporte Qualifica;
- a oferta de respostas de qualificação flexíveis e adequadas às necessidades e aos contextos do público a que se destinam;
- a dinamização e participação em redes de parceria de base territorial ou setorial, tendo em vista a intervenção integrada no domínio da aprendizagem ao longo da vida e da qualificação escolar e profissional dos adultos.

Aspeto importante do Programa Qualifica é a componente de orientação vocacional e encaminhamento formativo, que o distingue dos anteriores programas. Importante é também a atribuição de um subsídio de incentivo quando as pessoas completam um nível de qualificação.

Os Centros Qualifica trouxeram também a possibilidade de respostas mais adequadas ao perfil e necessidades de cada aprendente, o que também tem efeitos positivos na alfabetização das pessoas analfabetas, que em 2021 ainda representavam 3% da população portuguesa. Na década anterior, a resposta pública ao analfabetismo tinha sido reduzida a um programa de formação em competências básicas associado à formação profissional, a cargo do IEFP, que deixava de fora a maioria das pessoas analfabetas.

## 6. Barreiras à participação de adultos com poucas qualificações

### 6.1. Análise das entrevistas e dos grupos focais

A informação obtida nas entrevistas semiestruturada e nas entrevistas biográficas, em grupos focais, foi de uma grande abrangência e diversidade: em termos geográficos, de



#### Isenção de responsabilidade da UE

Financiado pela União Europeia. Os pontos de vista e as opiniões expressas são as do(s) autor(es) e não refletem necessariamente a posição da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA). Nem a União Europeia nem a EACEA podem ser tidos como responsáveis por essas opiniões.

atividade socioeconómica e de classes sociais. O conjunto dessa informação respondeu profundamente aos roteiros definidos para a sua recolha e a sua análise detalhada permitiu identificar as barreiras à educação apresentadas a seguir, organizadas em quatro categorias ou dimensões: Institucional, Situacional, Disposicional e Académica ou Escolar.

A primeira categoria é a Institucional (ou Estrutural), que corresponde à dimensão macro das barreiras inerentes às políticas de Educação-Formação, as quais definem o enquadramento em que todas as outras três categorias coexistem e interagem.

A categoria Situacional (ou Contextual) abrange os fatores circunstanciais, numa dimensão meso, que condicionam as possibilidades de acesso e de frequência de cursos e atividades de educação formal e não formal

A categoria Disposicional (ou Pessoal) abrange a dimensão micro das atitudes e comportamentos do indivíduo na sua interação com as circunstâncias.

A categoria Académica (ou Escolar) é também Pessoal e da dimensão micro, mas especificamente relacionada com o nível de capacidades e competências que os indivíduos possuem para adquirir novos conhecimentos.

Em cada categoria as barreiras são apresentadas por ordem decrescente de importância, inferida a partir do número de vezes que os fatores foram referidos nas entrevistas e da duração dessas referências.

## 6.2. Identificação de barreiras

### Barreiras Institucionais (Estruturais) (Dimensão macro)

#### 1. Políticas centralizadas, medidas fragmentadas e contraditórias, por vezes implicando retrocessos.

As políticas e medidas decididas em gabinetes, que mudam conforme mudam os governos ou em função de objetivos supranacionais, são consideradas um fator de instabilidade com repercuções na totalidade do setor e impedindo a obtenção de resultados consistentes no médio e longo prazo.

“É muito negativo que um governo decida só para contrariar o que outro governo decidiu, ignorando o que se passa no terreno e desprezando os efeitos negativos da mudança.” (E8)

“Alguns de nós percebem que quando começam uma formação mais longa não têm a certeza de que será tudo igual até ao fim.” (GF1)

## **2. Políticas dominadas pela perspetiva do crescimento económico sem considerar a importância do desenvolvimento pessoal.**

A associação entre educação e formação profissional, predominantemente dependente de objetivos económicos e empresariais, impõe programas e medidas que ignoram a importância do desenvolvimento pessoal e a centralidade das pessoas no processo de ensino-aprendizagem.

“Os programas deviam articular melhor as competências básicas com as competências técnicas e também com as competências sociais e comportamentais, que são muito importantes no desenvolvimento pessoal.”  
(E1)

“As pessoas com poucas qualificações formais têm a sua experiência de vida e competências adquiridas, esse deve ser o ponto de partida.” (E9)

## **3. Influência de políticas supranacionais (Unesco, CE, OCDE) desadequadas das realidades nacional, regionais e locais.**

As políticas globalizadas de educação, decididas pelas organizações supranacionais como a Unesco, a Comissão Europeia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), impõem modelos hegemónicos de educação-formação, que frequentemente não são ajustados ou adaptados às realidades territoriais ou setoriais.

“Os municípios têm de ser mais ativos e autónomos, no apoio a medidas e ações de EFA adequadas ao seu território e às suas populações.” (E4)

“A visão de proximidade às problemáticas e às pessoas é o mais importante, para além das políticas de ‘modelo-único’. É isso que procuramos fazer continuamente, mas que exige muito empenho e por vezes remar contra a corrente. Mas também é isso que garante os melhores resultados para as pessoas.” (E3)

## **4. Desvalorização da erradicação do analfabetismo.**

O objetivo económico-financeiro subjacente ao modelo de educação-formação formal predominante desvalorizou a erradicação do analfabetismo como uma ação decisiva para o aumento das qualificações das pessoas e para a coesão social. Os resultados negativos são evidentes: i) entre a população com poucas qualificações há um extrato de pessoas que permanecem num nível de inferioridade social, laboral e cultural; ii) o analfabetismo persiste entre pessoas na idade ativa, inclusive entre jovens, constituindo uma severa limitação para o seu futuro e para a sua participação na sociedade.

“O analfabetismo é um problema que não se consegue resolver com ações de 300 horas em turmas com pelo menos 26 pessoas, como está regulamentado. É necessária uma estratégia de envolvimento das pessoas em ações dinâmicas de progresso lento.” (E10)

“O analfabetismo está em crescimento e a iliteracia muito mais. Muitos migrantes que chegam a Portugal nunca foram à escola. Há jovens que abandonam a escola e mal sabem ler e escrever.” (E7)

## 5. Escassez do financiamento público.

As instituições do setor apontam as insuficiências do financiamento público do sistema, muito evidente em instalações degradadas, equipamentos obsoletos, falta de professores e formadores, falta de técnicos e auxiliares de educação, poucos incentivos financeiros para os aprendentes e escasso apoio às organizações não governamentais que desenvolvem atividades não formais, que são essenciais ao ecossistema educativo.

“A redução do financiamento público imposta pela troika [crise da dívida soberana 2011-2014] agravou uma situação que já não era boa e da qual ainda não se recuperou. Um exemplo é a falta de professores, sobretudo no ensino secundário.” (E2)

“O Estado transfere para as organizações da sociedade civil algumas das suas obrigações sociais, mas sem o devido suporte financeiro. As organizações têm uma vida difícil e muitas vezes não conseguem ter uma atividade contínua.” (E7)

## 6. Burocracia excessiva do sistema de educação-formação.

A burocracia revela-se no excesso de procedimentos com que as entidades provedoras são confrontadas, desviando-as do foco na sua atividade central, e nas exigências colocadas às pessoas para acesso ao sistema, o que para muitas se transforma numa dificuldade que não conseguem ultrapassar.

“O sistema falha em muitos aspectos, muitas vezes devido a uma burocracia incompreensível face às soluções de tecnologia integrada existentes”. (E5)

“A burocracia é uma chaga no corpo social. Para os adultos com poucas qualificações é muitas vezes motivo de afastamento da EFA, seja inicial seja durante o percurso.” (E6)

## **7. Falta de proximidade do aparelho do Estado às entidades não governamentais e aos cidadãos.**

Uma cultura de funcionalismo público pouco democrática e pouco inclusiva, em que os cidadãos frequentemente não são considerados sujeitos de direito, dificulta a atividade das ONGs e avoluma a inibição natural de pessoas com poucas qualificações face ao sistema.

“Os Centros de Emprego deviam, todos eles – porque uns fazem-no e outros não ou fazem mal –, identificar quem são as pessoas com motivação para aprender, orientá-las e encaminhá-las para EFA.” (E6)

“É preciso coragem para definir uma estratégia que vá além do atendimento ao balcão dos serviços públicos. É necessária uma estratégia de proximidade ativa no terreno, em parceria com as ONGs, que vá ao encontro das pessoas e lhes ofereça soluções.” (E8)

## **Barreiras Situacionais (Contextuais) (Dimensão meso)**

### **1. Falta de tempo**

É uma situação comum. Muitas pessoas com poucas qualificações trabalham mais de 8 horas diariamente, por vezes acrescem 3 a 4 horas de transporte entre casa e local de trabalho.

“Eu queria estudar, mas tive de desistir por falta de tempo. Não conseguia fazer tudo. Só quando a minha filha cresceu é que consegui ter um pouco de tempo para voltar a estudar.” (GF4)

“Um dos maiores motivos para a desistência das pessoas é a falta de tempo. De um modo geral são pessoas com uma grande carga de ocupação de tempo.” (E1)

### **2. Prioridade a cuidar da família (sobretudo entre as mulheres)**

Esta barreira é mais frequente entre as mulheres, pertençam a uma família nuclear ou sejam cabeças de família monoparental.

“Como é que eu podia? Com três crianças pequenas e um marido, não tinha tempo para mais nada. Passaram muitos anos e a mais velha já é assim como a mãe dos mais novos. Por isso, agora cá estou. Já é um bocadinho tarde, vamos a ver...» (GF4)

“As mulheres são as mais decididas a procurar mais qualificação. Mas são as que têm mais dificuldades, por falta de tempo e por terem a responsabilidade de cuidar da família.” (E3)

### **3. Incapacidade financeira**

Apesar da gratuitidade das ações do sistema público e, até, de algumas ações providenciarem bolsas de formação, muitas pessoas não têm recursos suficientes para pagar as despesas associadas à frequência de cursos.

“O valor das bolsas de formação devia ser aumentado e ser pago em tempo útil e de modo regular. Há pessoas que não têm capacidade para esperar pelo fim do mês para receberem as bolsas que cobrirão as despesas que têm de fazer.” (E5)

“Quando fiquei desempregado estive dois meses à espera do subsídio e se não fosse o meu irmão emprestar-me dinheiro eu não podia ir à formação, porque só o ordenado da minha mulher não chegava nem para as despesas da casa.” (GF2)

### **4. Desemprego**

O desemprego, pelos constrangimentos que causa, é frequentemente uma barreira, apesar das ações de formação profissional especificamente dirigidas a desempregados.

“Fiquei desempregado aos 44 anos e sem perspetivas de novo emprego. Fiquei desorientado. Não era só a falta de dinheiro. Era a falta de tudo...” (GF2)

“Quando me disseram no Centro de Emprego que podia fazer formação, eu disse-lhes que queria era emprego, não era formação. Foi muito mais tarde, no Centro Qualifica que me mostraram que a formação me podia ajudar a resolver a vida.” (GF5)

### **5. Localizações longínquas**

A rede de provedores de EFA não é suficientemente densa para proporcionar acessos fáceis de proximidade.

“As distâncias são um problema. Muitas pessoas não têm possibilidades materiais ou de tempo para deslocações que por vezes são de grandes distâncias ou demoradas.” (E6)

“Só quando abriu um Centro Qualifica aqui perto é que pude pensar em voltar à escola para aprender mais alguma coisa. Eu, antes também queria, mas era impossível porque tinha de andar muito.” (GF6)

## **6. Dificuldades de uso de transporte público**

A rede de transportes públicos não é suficiente para proporcionar deslocações rápidas e em tempo útil.

“Muitas destas pessoas não têm transporte próprio e os transportes públicos continuam a ser escassos, apesar das melhorias.” (E6)

“A falta de transportes públicos condiciona o interesse de muitas pessoas, sem dúvida.” (GF1)

## **7. Horários de cursos e de trabalho incompatíveis**

Jornadas de trabalho de muitas horas e pouca flexibilidade dos horários dos cursos, que por vezes coincidem com os horários de trabalho.

“Era impossível, quando estava empregado. Não havia horários que jogassem uns com os outros.” (GF1)

“A maioria das empresas não tem uma política de valorização dos seus trabalhadores. Muitas nem cumprem as 40 horas anuais de formação profissional contínua a cada trabalhador, conforme estipulado no Código do Trabalho.” (E7)

## **8. Falta de informação clara e pertinente**

Não é fácil para a maioria das pessoas ter acesso a informação sobre possibilidades de frequência de cursos, seus programas e vantagens da sua frequência. Alguns provedores de EFA fazem um esforço de mais e melhor informação, mas insuficiente para resolver a situação geral de carência.

“Nós conhecemos bem todas as possibilidades existentes e tentamos divulgá-las ao máximo, através de todos os meios de comunicação e através de todas as entidades, como as empresas. Mas compreendemos que num território mais alargado, como Lisboa, esta estratégia de proximidade não tenha muitos resultados.” (E9)

“Deveria haver uma plataforma online pública, mas aberta a todos os intervenientes no setor, que reunisse toda a oferta existente, formal e não-formal. E multilingue, para ser acessível aos migrantes..» (E4)

## **9. Dificuldade em lidar com a burocracia**

Pessoas com poucas qualificações têm, naturalmente, maior dificuldade em lidar com questões burocráticas.

“É uma complicação. Primeiro que se perceba o que é necessário fazer... Até parece que estão a gozar. E falta sempre mais um papel, ou mais qualquer coisa...” (GF2)

“As inscrições e todo o processo deviam ser agilizados, tendo em conta que a maioria destes adultos têm dificuldades de literacia.” (E5)

## 10. Falta de incentivos financeiros

A frequência de cursos implica custos, mesmo quando são gratuitos. As bolsas de formação, quando existem, são de pequeno valor e pagas só no final do mês. Só o Programa Qualifica tem um incentivo financeiro de progressão, atribuído quando a pessoa ascende ao nível seguinte.

“Sem bolsa, que é pequena, seria impossível estar na formação. Mesmo querendo muito, seria impossível.” (GF2)

“A formação tem de ser subsidiada com financiamento público em valores que garanta às pessoas a possibilidade de se qualificarem. É uma obrigação do Estado, inscrita na Constituição da República.” (E6)

## 11. Falta de suporte familiar (por vezes oposição)

O apoio familiar é muito raro, por vezes por impossibilidade, outras vezes por não valorização da educação-formação, o que, aliás, é um fator intergeracional perpetuador de situações de fragilidade económica e social. Noutras situações, há oposição familiar à frequência de cursos sobretudo entre casais, do homem em relação à mulher.

“Foi quando me separei do meu marido que ganhei coragem de voltar à escola, que tinha abandonado aos 11 anos”. (GF4)

“As mulheres ainda são muito constrangidas por oposições familiares, sobretudo dos maridos, mas também dos pais e sogros. A situação tem melhorado, mas ainda há muito constrangimento. Os filhos e irmãos são os maiores apoiantes.” (E3)

## 12. Reduzido impacto na valorização laboral e social

A frequência de cursos nem sempre tem efeitos na melhoria da remuneração do trabalho ou traz reconhecimento social, o que se torna fator de desvalorização e afastamento.

“Ainda não está generalizada uma cultura empresarial de reconhecimento e valorização das competências. Se isso acontece em empresas com certa dimensão e em certas profissões, é raríssimo no universo dos adultos com

menos qualificações que são o grande contingente dos trabalhadores indiferenciados.” (E5)

“No Centro de Emprego, eu perguntei-lhes: mas o que é que eu ganho com isso? Já vi muita gente com muita formação a ficar na mesma. Vamos a ver se agora, com esta formação de reciclagem, consigo alguma coisa...” (GF2)

### **13. Desconexão com necessidades do mercado de trabalho**

A frequência de sucessivos cursos de formação que não garantem um emprego estável, torna-se fator de descrença e afastamento.

“Há referenciais de formação que estão desajustados das realidades técnico-profissionais e dos modos de aprendizagem das gerações mais jovens. A empregabilidade que daí resulta é muito baixa.” (E1)

“Para as pessoas com poucas qualificações, a EFA tem de ser executada numa perspetiva com três vetores: capacitação, desenvolvimento pessoal e empregabilidade. Garantir a empregabilidade implica uma relação de parceria dos centros com empresas, uma atividade nem sempre fácil.” (E10)

### **14. Falta de orientação vocacional**

Muitas pessoas têm dificuldade em reconhecer as suas potencialidades e escolher uma formação que lhes proporcione a aquisição de competências aplicáveis em contextos de trabalho acessíveis.

“Há pessoas que andam anos a passar de formação para formação, de centro para centro, sem se vincularem a uma profissão ou um emprego. Sem alguma vez terem sido avaliadas por um serviço de orientação vocacional.” (E8)

“Muitas das ofertas existentes não respondem às necessidades reais das pessoas, nem do mercado de trabalho. Os Centros Qualifica estão a ultrapassar os efeitos negativos desse desajuste, através da orientação vocacional e da construção de percursos formativos personalizados com empregabilidade.” (E2)

### **15. Falta de acompanhamento na inserção laboral**

Pessoas com dificuldades de comunicação e/ou de socialização têm frequentemente dificuldades de adaptação às funções para as quais foram qualificadas.

“Os adultos com poucas qualificações têm frequentemente lacunas de socialização que são um entrave à inserção num novo local de trabalho e o

início de um caminho para a rejeição ou a desvinculação, e para a descrença nos benefícios da EFA.” (E8)

“Nem sempre é possível acompanhar a integração laboral, embora se reconheça a sua importância. O sistema formal tem de incorporar essa prática para garantir um efetivo resultado positivo das formações.” (E7)

## **Barreiras Posicionais (Pessoais) (Dimensão micro)**

As barreiras desta categoria estão extensivamente referenciadas na literatura, fazendo parte daquilo que se pode considerar como sendo o conhecimento comum da problemática. A pesquisa empírica realizada em Portugal confirmou esse corpus de conhecimento, tal como se descreve em síntese junto de cada uma e sem destaque especial, porque injustificado, para as informações de entrevistados.

### **1. Falta de motivação**

É frequente as pessoas com poucas qualificações não terem vontade de aumentar o seu nível de conhecimentos ou de alterarem a sua situação, devido a fatores familiares e/ou sociais e culturais.

### **2. Falta de autoconfiança**

Há pessoas que por características da sua personalidade e por desconhecerem as suas potencialidades não acreditam ser capazes de superar os desafios da obtenção de melhores qualificações.

### **3. Desvalorização dos benefícios da aprendizagem**

A desvalorização dos benefícios da aprendizagem pode ser resultante de situações de contexto, como experiências de outras pessoas, ou da avaliação subjetiva que a pessoa faz sobre a sua própria situação.

### **4. Problemas de saúde**

Esta é uma barreira bastante frequente relacionada com as debilidades de saúde de um elevado número de pessoas com poucas qualificações, o que está associado à sua herança social e condições de vida.

## **5. Experiências educativas anteriores negativas**

Adultos que na idade escolar enfrentaram dificuldades de aprendizagem ou tiveram de abandonar a escola, têm grande dificuldade em aceitar voltar à situação de aprendentes, temendo repetir a negatividade do insucesso.

## **Barreiras Académicas (Escolares) (Dimensão micro, específica)**

As barreiras desta categoria, embora sob formas diversas, estão identificadas na literatura (Cross, 1981; Potter & Alderman, 1992) e foram confirmadas pela nossa pesquisa, sobretudo na interação com os grupos focais. Não se acrescentam explicações ao que é suficientemente explícito na enunciação de cada uma, mas lembra-se que se trata da ausência de um conjunto de competências correlacionadas (em menor grau as competências digitais), que se adquirem e desenvolvem ao longo de anos de escolarização. Quando essa escolarização, nas idades próprias, não aconteceu ou foi deficitária, as barreiras erguem-se quase intransponíveis.

- 1. Fracas literacia e/ou numeracia**
- 2. Dificuldades de concentração e de memorização**
- 3. Dificuldade em processar informações**
- 4. Falta de competências digitais**
- 5. Fraca capacidade de comunicação**
- 6. Falta de empatia com professores e formadores**

## **6.3. Boas práticas**

A investigação realizada identificou algumas boas práticas da educação e formação de adultos em Portugal, com repercussões positivas no incremento da participação dos adultos com poucas qualificações e na obtenção de bons resultados.

Ao nível estrutural, destaca-se a criação, implantação e desenvolvimento do Programa Qualifica (ver Secção 5.3.), um programa público lançado em 2016. Tem 313 Centros Qualifica em todo o território nacional dedicados a acolher adultos com percursos de educação e formação incompletos, para melhorar os seus níveis de qualificação escolar e profissional e a sua empregabilidade.

Aspectos importantes do Programa Qualifica são as componentes de: orientação vocacional e personalizada, oferta de respostas educativas flexíveis e adequadas às

necessidades detetadas, integração em redes de parceria de base territorial ou setorial, e, também, a atribuição de incentivos financeiros de progressão.

Na dimensão contextual foram identificadas práticas que se configuram como tendências em desenvolvimento, em estádios diferentes de evolução e com resultados diversos embora positivos. Destacamos as três mais importantes: diagnóstico e orientação, territorialização e integração.

O diagnóstico e orientação são, reconhecidamente, fatores cruciais dos processos de educação-formação, mas nem sempre aplicados, ou aplicados de forma insuficiente, porque requerem técnicos e tempo e, inevitavelmente, financiamento adequado. O Programa Qualifica e os seus centros têm servido de exemplo e de inspiração para outras organizações, apesar da escassez dos seus meios.

A territorialização é uma tendência em crescimento, substituindo a lógica burocrática da descentralização por uma lógica valorativa de territórios identitários e comunidades. A circunscrição mais comum é a dos municípios, mas já se conhecem situações ao nível da freguesia e até de bairro.

A integração é outra tendência, que assenta na constatação de que o processo de educação e formação de adultos, sobretudo dos que têm menos qualificações, convoca várias valências – formais, não formais e informais – o que só é possível de resolver com o trabalho em parceria de distintas entidades e a participação ativa dos aprendentes.

Uma boa prática que também merece referência é a plataforma Lisboa Cidade de Aprendizagem (LCA), lançada pela Município de Lisboa em 2023. É uma plataforma digital que se assume como um ecossistema de aprendizagem ao longo da vida, reunindo centenas de possibilidades de aprendizagem, de acesso flexível e aberto. Apesar das dificuldades que alguns adultos experimentarão na sua utilização, a LCA é um instrumento com grande potencial para aqueles que têm boa literacia digital e para organizações e, sobretudo, como meio de informação.

## 8. Conclusões

Os resultados da investigação conduzida em Portugal confirmaram a má posição do país na educação e formação de adultos, no contexto europeu, e indicaram algumas das suas causas e, também, os progressos feitos.

Portugal integra um grupo de sete países da Europa do Sul com uma elevada proporção de adultos com poucas qualificações e taxas relativamente baixas de participação desses adultos na educação e na formação. Há causas históricas e culturais semelhantes que justificam as atuais situações tão parecidas em países tão diversos. No caso de Portugal, é evidente o peso de um passado ditatorial só quebrado há 50 anos, com a Revolução de 25 de Abril de 1974.

Esse grupo de países tem dois subgrupos, um que apresenta uma maior cobertura de medidas políticas para a educação-formação em que se inclui Portugal, a par de Itália e Malta. Contudo, essa maior cobertura não se traduziu em resultados consistentes generalizados, apesar de progressos expressivos como a redução do analfabetismo e o aumento da escolarização. Alguma dessas medidas contrariaram outras medidas, provocando descontinuidades e retrocessos.

O que a investigação também revelou é que a complexidade do campo da educação e da formação na sua estreita correlação e interação com outros campos societais implica uma complexidade de soluções que exigem estruturas e financiamento público, ambos dependentes da vontade política dos governos.

Quanto às barreiras no acesso à educação e formação de adultos em Portugal foram identificadas 33 barreiras, de diversos tipos (Secção 6.2.). Sem pretensões de esgotamento do espectro de análise, é um conjunto suficientemente coerente para a fundamentação de 10 recomendações (Secção 7.), que se consideram essenciais para, a médio prazo, retirar Portugal do grupo de países onde se encontra.

## 9. Referências

### Fontes documentais

CE [Comissão Europeia]. *Monitor da Educação e Formação 2024*.

<https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor/pt/index.html>

CE-EACEA [European Commission: European Education and Culture Executive Agency]. (2022). *Educação e formação de adultos na Europa : construir percursos inclusivos para as competências e as qualificações*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2797/239818>

CNE [Conselho Nacional de Educação]. *Estado da Educação 2023*. CNE: Lisboa.

<https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estado-da-educacao/2408-estado-da-educacao-2024>

CNE (2018) *Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás*. Conselho Nacional de Educação: Lisboa.

[Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás - Conselho Nacional de Educação](#)  
INE [Instituto Nacional de Estatística]. *Censos 2021: Resultados definitivos*.

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?PORTLET\\_ID=JSP&xpgid=ine\\_publicacoes&xlang=pt&xpid=INE&PORTLET\\_NAME=ine\\_cont\\_header\\_pub&PORTLET\\_UID=%23JSP%3Aine\\_cont\\_header\\_pub%23&PUBLICACOES tema=55445&PUBLICACOES data\\_inicial=&PUBLICACOES data\\_final=&PUBLICACOES freeText="](https://www.ine.pt/xportal/xmain?PORTLET_ID=JSP&xpgid=ine_publicacoes&xlang=pt&xpid=INE&PORTLET_NAME=ine_cont_header_pub&PORTLET_UID=%23JSP%3Aine_cont_header_pub%23&PUBLICACOES tema=55445&PUBLICACOES data_inicial=&PUBLICACOES data_final=&PUBLICACOES freeText=)

Observatório Nacional de Luta contra a Pobreza. *Pobreza e Exclusão Social: Relatório 2024*. Porto, EAPN Portugal.

[Pobreza e Exclusão Social em Portugal. Relatório 2024 - EAPN Portugal](#)

OECD. *Education at a glance 2024*.

[https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024\\_c00cad36-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en.html)

## Bibliografia

Benavente, Ana (coord.) et al (1996). *A literacia em Portugal: Resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian: Conselho Nacional de Educação [\(PDF\) A Literacia em Portugal: resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica](#)

Bronfenbrenner, Urie (1979). *The ecology of human development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cavaco, Carmen (2018). “Analfabetismo em Portugal – os dados estatísticos, as políticas públicas e os analfabetos”. Revista Internacional de Educação de Jovens e Adultos, v. 01, n. 02, p. 17-31, jul./dez. 2018 [\(PDF\) Analfabetismo em Portugal – os dados estatísticos, as políticas públicas e os analfabetos](#)

Cross, K. P. (1981). *Adults as Learners*. San Francisco: Jossey-Bass.

Dale, Roger (2024). “Globalização e educação: demonstrando a existência de uma ‘cultura educacional mundial comum’ ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada para a educação?’”. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>

Loura, Luísa C. C. (2020). Como aprendem os portugueses. FFAM e Pordata. Lisboa. [\(PDF\) Como aprendem os portugueses: escola, ensino básico e secundário, ensino superior](#)

MacKeracher, D., Suart, T, & Potter, J., (2006). *Barriers to Participation in Adult Learning*. [https://www.researchgate.net/publication/357403465 Barriers to Participation in Adult Learning](https://www.researchgate.net/publication/357403465)

Potter, J. & Alderman, T.E. (1992). *A profile of adult learners at the University of New Brunswick*. Fredericton, NB: University of New Brunswick, Department of Extension and Summer Session.

Rothes, Luís (Coord), et al. (2019). *Plano nacional de literacia de adultos: Relatório de pesquisa*. inED – Centro de Investigação & Inovação em Educação, Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto. <https://www.anqep.gov.pt/np4/314.html>



#### Isenção de responsabilidade da UE

Financiado pela União Europeia. Os pontos de vista e as opiniões expressas são as do(s) autor(es) e não refletem necessariamente a posição da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA). Nem a União Europeia nem a EACEA podem ser tidos como responsáveis por essas opiniões.