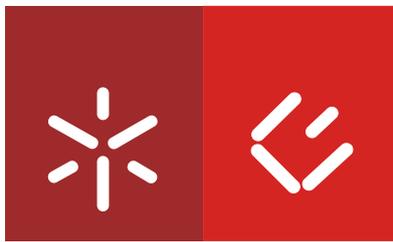


**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Humberto José do Vale Ferreira

**Para além dos Certificados:  
Reconhecimento, Validação e  
Certificação de Competências**



**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Humberto José do Vale Ferreira

**Para além dos Certificados:  
Reconhecimento, Validação e  
Certificação de Competências**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Administração Pública  
Área de Especialização em Gestão Pública

Trabalho realizado sob a orientação do  
**Professor Doutor António Fernando Freitas  
Tavares**

Humberto José do Vale Ferreira, com o endereço eletrónico [hferreira20@yahoo.com](mailto:hferreira20@yahoo.com), telefone 914186000 / 225025007, portador do Bilhete de Identidade nº 9577541, emitido pelo Arquivo de Identificação do Porto em 04/04/2008, com Título de Dissertação “Para além dos Certificados: Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências”, sob a orientação do Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares, Ano de Conclusão 2012 do Mestrado em Administração Pública, Área de Especialização em Gestão Pública, declaro que:

DE ACORDO COM LEGISLAÇÃO EM VIGOR, NÃO É PERMITIDA A REPRODUÇÃO DE QUALQUER PARTE DESTA TESE/TRABALHO.

Universidade do Minho,

Assinatura,

Às mulheres,  
pela promessa do divino.  
Ao meu pai,  
por infinita gratidão.



## **Para além dos Certificados: Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências**

Este trabalho oferece uma análise global do programa social Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), segundo diferentes dimensões de avaliação (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004) e um estudo de caso sobre o seu impacto na empregabilidade dos utentes nos Centros Novas Oportunidades (CNO) do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto - Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.).

Na avaliação da necessidade do programa social, definimos o problema social e descrevemos a sua extensão (72% da população activa possui um nível de escolaridade inferior ao ensino secundário), as características da população-alvo (e.g., desempregados e mulheres), bem como abordamos a natureza da necessidade do serviço (incrementar a produtividade e riqueza de Portugal). Perante a avaliação do *design*, realizamos uma apreciação da avaliabilidade e uma análise da teoria do programa, na óptica da qualidade da sua conceptualização. Na apreciação, examinamos as metas (e.g., 600.000 certificados para o período 2006-10), sua plausibilidade (demasiado elevadas) e mensurabilidade (Sistema de Gestão e Informação próprio); face à teoria do programa avaliamos, positivamente, a lógica causa-efeito expressa na teoria de impacto (e.g., crescimento económico e aumento das taxas de emprego/actividade), o plano de serviço de utilização (lógica de funcionamento dos CNO), o plano organizacional (e.g., recursos financeiros e humanos adequados) e a qualidade intrínseca nos seus fundamentos (corroborada pela investigação e práticas internacionais).

Na análise da implementação, avaliamos o desempenho da utilização do serviço e da organização do programa e a monitorização de ambas. Se no primeiro, verificamos resultados aquém das metas (e.g., 380.476 certificados) e pontual viés na participação (e.g., grupo etário 35-54 anos), no que diz respeito à avaliação da organização, identificamos falhas na implementação do programa (e.g., tempo de espera prolongado para iniciar o programa) e problemas na oferta do serviço (e.g., inexistência de especificações de serviços importantes para a estimação de custos e para a análise custo-benefício), ao contrário da questão de acessibilidade que consideramos facilitadora de adesão (e.g., distribuição territorial) e do mérito das funções de suporte analisadas (e.g., protocolos de colaboração). Relativamente à avaliação de impacto, as raras avaliações nesta área (e.g., Universidade Católica) e a ausência (ou desconhecimento) de estudos sobre a eficiência (análises custo-benefício ou custo-eficácia), influenciou para a pertinência do nosso trabalho empírico.

O modelo de *design* de investigação utilizado é não aleatório, quasi-experimental de controlo reflexivo de dois momentos. No entanto, e devido à não disponibilização, por parte do IEFP, I.P., de dados sobre a condição de trabalho dos participantes, ficou gorada a possibilidade de cumprirmos todos os objectivos inicialmente previstos para o estudo de caso pretendido. Perante as razões evocadas por esta instituição, julgamos estar na presença de vários equívocos ou dilemas sobre os quais reflectimos (e.g., avaliação política versus técnica; administração aberta versus fechada; superintendência versus excesso de zelo). Por fim, gostaríamos que ficasse claro que não enjeitamos a responsabilidade perante as limitações do estudo: quando se propõe avaliar um programa social, há que garantir o acesso de todos os dados, acautelando eventuais mudanças de contexto políticas e organizacionais.

**Palavras-chave:** avaliação de programas sociais, impacto, empregabilidade, excesso de zelo.



## **Beyond Certificates: Recognition, Validation and Certification of Competences**

This paper provides a comprehensive analysis of the Recognition, Validation and Certification of Competences (RVCC) social program, according to different dimensions of evaluation (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004) and a case study on its impact on the employability of users in the New Opportunities Centres (CNO) at Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto – Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.; Institute for employment and vocational training).

In assessing the need for the social program, we define the social problem and describe its extent (72% of the workforce hasn't reached the level of secondary education), the characteristics of the target population (e.g., the unemployed and women) and address the nature of the need for this service (to increase Portugal's productivity and wealth). Faced with the *design* assessment, we measure the evaluability of the program and analyze its theory, in the light of the quality of its conceptualization. In this assessment we examine the goals (e.g., 600,000 certificates in the period between 2006-10), their plausibility (excessively high) and measurability (it has its own Information and Management System); in what concerns the theory of the program we have a positive view over the logic of cause and effect expressed in the impact theory (e.g., economic growth and increased employment/activity rates), the service utilization plan (normal procedures of the CNO), the organizational plan (e.g., adequate financial and human resources) and the intrinsic quality in its grounds (supported by international research and practice).

While analyzing the implementation, we evaluate the performance of the service utilization and of the program organization as well as the monitoring of both. If in the first we found results to fall short of targets (e.g., 380,476 certificates) and an occasional bias in program coverage (e.g., age group 35-54 years), in what concerns the assessment of the organization, we identified program implementation failures (e.g., extended waiting time to start the program) and problems in service provision (e.g., lack of service specifications which are important for the estimation of costs and for cost-benefit analysis), as opposed to the accessibility issue which, from our point of view, facilitates access (e.g., geographic distribution) and the merit of the analyzed support functions (e.g., collaboration protocols). Regarding the impact assessment, the few evaluations in this area (e.g., Católica University) and the absence (or unawareness) of studies on efficiency (cost-benefit or cost-effectiveness analysis), has influenced the relevance of our empirical work.

The research design model used is a nonrandomized quasi-experimental, reflexive controls pre-post design. However, due to the unavailability, by the IEFP, I.P., to provide data on the working condition of the participants, the possibility of fulfilling all the objectives originally set for this case study was corrupted. In light of the reasons given by this institution, we believe we are in the presence of various misunderstandings and dilemmas on which we reflect (e.g., political versus technical assessment; open versus closed administration, superintendency versus excessive zeal). Finally we would like to emphasize that we don't shy away from responsibility in what concerns the limitations of the study: when proposing to evaluate a social program, we must ensure access to all data, taking the proper precautions when it comes to any disruption in context, either political or organizational.

**Key-words: social programs evaluation, impact, employability, excessive zeal.**



## ÍNDICE

Introdução.....	1
1. Avaliação de programas sociais.....	3
1.1. Como, para quê, porquê e por quem? .....	3
1.2. Experiências internacionais em avaliação de programas sociais .....	8
1.3. Domínios de avaliação de programas sociais.....	12
1.3.1. Avaliação da necessidade do programa .....	12
1.3.2. Avaliação do design do programa .....	14
1.3.3. Avaliação da implementação .....	17
1.3.4. Avaliação do impacto .....	20
1.3.5. Avaliação da eficiência .....	25
1.4. Avaliação de programas sociais e indicadores.....	28
2. Sistemas de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) .....	31
2.1. Como, para quê, porquê e por quem? .....	31
2.2. Experiências internacionais em RVCC.....	38
2.3. Domínios do RVCC.....	43
2.3.1. RVCC Escolar (de nível Básico e Secundário).....	43
2.3.2. RVCC Profissional (de nível II e IV) .....	52
2.4. RVCC e indicadores .....	58
3. Avaliação do programa social RVCC .....	61
3.1. Avaliação da necessidade do programa .....	61
3.3. Avaliação da implementação do programa .....	83
3.4. Avaliação do impacto do programa.....	96
3.5. Avaliação da eficiência do programa .....	101
4. RVCC e empregabilidade nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto: um estudo de caso .....	103
4.1. <i>Design</i> de Investigação, Questão de Partida, Hipótese Central e Hipóteses Operacionais – primeiras “impressões” .....	103
4.2. Breve descrição dos Centros Novas Oportunidade do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto.....	105
4.3. <i>Design</i> de investigação, população e amostra.....	107
4.4. Hipóteses, variáveis e instrumentos de medição .....	117
4.5. Detecção e análise do impacto .....	122

4.6. Apresentação de Resultados.....	131
Conclusão .....	137
Bibliografia.....	145

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Ilustração 1 - Visão global sobre a teoria do programa .....	16
Ilustração 2 - Nível de resultados, alteração de resultados e efeito do programa.....	21
Ilustração 3 - Cronologia breve .....	32
Ilustração 4 - Matriz de competências-chave de nível básico .....	44
Ilustração 5 - Desenho do referencial de competências-chave de nível secundário .....	47
Ilustração 6 - Matriz conceptual dos elementos metodológicos de nível secundário .....	48
Ilustração 7 - População residente com 15 e mais anos, segundo os Censos, sem nível de ensino em % da população residente: total e por género .....	62
Ilustração 8 - Taxa real de escolarização .....	63
Ilustração 9 - Impactos previstos do Programa RVCC a médio e longo prazo.....	72
Ilustração 10 - Fluxograma das etapas de intervenção dos Centros Novas Oportunidades .....	73
Ilustração 11 - Fluxograma dos eixos estruturantes de um processo de RVCC.....	74
Ilustração 12 - Cobertura dos Centros Novas Oportunidades .....	84
Ilustração 13 - Inscrições RVCC .....	87
Ilustração 14 - Caracterização dos adultos certificados e da população activa, entre 2007 e 2010, segundo o género.....	88
Ilustração 15 - Caracterização dos adultos certificados e da população activa, entre 2007 e 2010, segundo o grupo etário.....	88
Ilustração 16 - Caracterização dos adultos certificados e da população activa, entre 2007 e 2010, segundo a condição perante o trabalho .....	89
Ilustração 17 - Tempo de permanência dos candidatos nos estados “Inscrito”, “Em Diagnóstico” e “Em Processo”, por nível de ensino .....	90
Ilustração 18 - Número médio de dias entre a inscrição e a primeira acção de diagnóstico, por nível de ensino .....	91
Ilustração 19 - Número médio de meses de duração dos processos de RVCC, por nível de ensino.....	91
Ilustração 20 - Proporção das sessões de reconhecimento individuais nos processos de RVCC, por ano e nível de ensino .....	92

Ilustração 21 - Número de horas de formação complementar nos processos de RVCC, por ano e nível de ensino .....	93
Ilustração 22 - Evolução do número acumulado de inscrições nos Centros Novas Oportunidades ao abrigo de protocolos de cooperação para a qualificação .....	94
Ilustração 23 - Evolução do número acumulado de inscrições nos Centros Novas Oportunidades ao abrigo de protocolos de cooperação para a qualificação .....	95
Ilustração 24 - Sentimento ao nível da formação profissional .....	98
Ilustração 25 - Procura de aprendizagem .....	98
Ilustração 26 - Utilização de Internet.....	99
Ilustração 27 - Tipificação dos impactos positivos.....	99
Ilustração 28 - Representação esquemática de Medição de Impacto.....	108
Ilustração 29 - Condições perante o trabalho .....	119

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Síntese de critérios de evidência de nível básico .....	46
Tabela 2 - Síntese da estrutura e elementos conceptuais das três áreas de competências-chave .....	49
Tabela 3 - Estrutura e elementos conceptuais da área de Cidadania e Profissionalidade.....	50
Tabela 4 - Correspondência entre níveis de qualificação e níveis de educação e formação.....	53
Tabela 5 - Relação entre UFCD e UC para a saída profissional de Técnico/a de Acção Educativa (Nível IV).....	54
Tabela 6 - Tarefas nucleares e não nucleares para a UC n.º 1 da saída profissional de Técnico/a de Acção Educativa (Nível IV) .....	56
Tabela 7 - Áreas de educação e formação no Catálogo Nacional de Qualificações.....	57
Tabela 8 - Qualificações da área Serviço de Apoio a Crianças e Jovens.....	57
Tabela 9 - População activa por nível de instrução segundo o grupo etário .....	61
Tabela 10 - Média de anos de escolarização da população adulta .....	62
Tabela 11 - Tendências no nível de Escolaridade na População 25-64 anos de idade; percentagem, por nível de escolaridade (2000-2008) .....	64
Tabela 12 - Evolução na taxa de desemprego na população 25-64 anos de idade, por nível de escolaridade (2000-2008).....	65
Tabela 13 - Evolução na taxa de desemprego na população 25-64 anos de idade, por nível de escolaridade e por género (2008) .....	66

Tabela 14 - Evolução dos rendimentos relativos, por nível de escolaridade para indivíduos com idade entre 25 e 64 anos de idade (2004-2006) .....	67
Tabela 15 - Metas de certificação do Programa RVCC .....	69
Tabela 16 - Comparticipação nacional e comunitária do Programa RVCC .....	75
Tabela 17 - Metas para n.º de Centros RVCC .....	76
Tabela 18 - Recursos Humanos previstos para os Centros Novas Oportunidades .....	76
Tabela 19 - Tipo de entidade promotora dos Centros Novas Oportunidades .....	85
Tabela 20 - Certificados RVCC .....	85
Tabela 21 - Execução dos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto .....	105
Tabela 22 - Tipos de população-alvo .....	111
Tabela 23 - Condição perante o Trabalho .....	112
Tabela 24 - Domínios de RVCC .....	112
Tabela 25 - Género .....	112
Tabela 26 - Nível Etário .....	113
Tabela 27 - Nível de Certificação (atingida/proposta) Escolar e Profissional .....	113
Tabela 28 - Tipo de Certificação Atingida .....	113
Tabela 29 - Ano de Inscrição .....	113
Tabela 30 - Ano de Certificação/Entrada em Reconhecimento/Encaminhamento .....	114
Tabela 31 - Universo e seus subgrupos .....	115
Tabela 32 - Resultados das Intensidades de Associação “Primárias” e “Secundárias” .....	132
Tabela 33 - Resultados de Intensidades de Associação Agregadas I .....	133
Tabela 34 - Resultados de Intensidades de Associação Agregadas II .....	133

## LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1 - Impacto positivo e negativo, na população empregada .....	122
Equação 2 - Impacto positivo e negativo, na população desempregada .....	123
Equação 3 - Intensidade de Associação “Primária” .....	124
Equação 4 - Intensidades de Associação “Secundárias” .....	124
Equação 5 - Hipótese alternativa e hipótese nula .....	125
Equação 6 - Estatística de Teste .....	127
Equação 7 - Intervalo de Confiança .....	129

## LISTA DE SIGLAS

ANEFA - Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos  
ANOP - Associação Nacional de Oficinas de Projectos  
ANQ - Agência Nacional para a Qualificação  
ANQEP - Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional  
APEL - Accreditation of Prior Experiential Learning  
CE - Comissão Europeia  
CEDEFOP - Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional  
CIDECE - Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos  
CLC - Cultura, Língua e Comunicação  
CNO - Centros Novas Oportunidades  
CP - Cidadania e Profissionalidade  
DGEP - Direcção-Geral de Estudos e Previsão  
DGFV - Direcção-Geral de Formação Vocacional  
ET - Estatística de Teste  
FFMS - Fundação Francisco Manuel dos Santos  
GAO - *Government Accountability Office*  
GPRA - *Government Performance and Results Act*  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional  
INE - Instituto Nacional de Estatística  
MAOTDR - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional  
ME - Ministério da Educação  
MEE - Ministério da Economia e Emprego  
MTSS - Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social  
NPR - *National Performance Review*  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLA - *Prior Learning Assessment*  
POPH - Programa Operacional Potencial Humano  
RVCC - Sistemas de reconhecimento, validação e certificação de competências

SIGAE - Sistema de Informação e Gestão da área do Emprego

SIGO - Gestão da Oferta Educativa e Formativa

STC - Sociedade, Tecnologia e Ciência

UC - Unidades de Competência

UFCD - Unidades de Formação de Curta Duração

## **Introdução**

No início do Século XXI, perante o objectivo de elevar a escolaridade e as qualificações da sua população, podemos distinguir nas políticas educativas Portuguesas dois grandes eixos de intervenção: um destinado aos jovens, através da diversificação das vias de educação e formação, pelo reforço do número de vagas de natureza profissionalizante e da exigência em garantir melhores taxas de aproveitamento escolar e combate ao abandono escolar, e outro aos adultos, através da oferta de formação profissionalizante e/ou escolar e de processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências adquiridas, vulgo RVCC.

Relativamente a esta última política pública, a implementação dos processos RVCC foi feita através da criação nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, em 2001 (Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro), posteriormente designados por Centros Novas Oportunidades a partir de 2008 (Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio).

Passados dez anos sobre a implementação de processos RVCC torna-se necessário proceder à avaliação deste programa social.

Para melhor compreensão sobre a estrutura deste projecto, iremos de seguida apresentar, através da recolha bibliográfica, o que se entende por avaliação de programas sociais, práticas internacionais e diferentes dimensões desta avaliação, bem como da utilidade de indicadores nesta área.

Posteriormente, descreveremos conceptualmente o programa social alvo deste estudo (i.e., Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências), sua contextualização na Iniciativa Novas Oportunidades e na Política Pública Educativa Portuguesa e descrição das experiências mundiais nesta área de reconhecimento de adquiridos. A explicação pormenorizada dos diferentes domínios e indicadores deste programa também serão abordados neste trabalho.

Apresentaremos, de seguida, uma avaliação do programa RVCC, na sua globalidade, segundo as diferentes dimensões de avaliação de programas sociais, de acordo com a tipologia de Rossi, Lipsey e Freeman (2004).

Relativamente ao trabalho empírico, propriamente dito, o *design* de investigação é não experimental, mais propriamente, um estudo de caso. Para tal procuraremos avaliar o impacto do programa RVCC, na empregabilidade dos adultos que certificaram

as suas competências escolares ou profissionais nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto.

## **1. Avaliação de programas sociais**

### **1.1. Como, para quê, porquê e por quem?**

Avaliar no sentido mais lato do termo significa chegar à verdade ou fixar um valor a determinado objecto de análise (Lello & Lello, s.d.). Neste trabalho utilizaremos um sentido mais estrito do conceito de avaliação, definido como uma actividade das ciências sociais (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004) relacionada com a colecta, análise, interpretação e comunicação de informação acerca dos trabalhos e efectividade de programas sociais (i.e., programas que são desenhados para benefício da condição humana).

As avaliações de programas sociais, do ponto de vista metodológico (i.e., o processo de chegar ao conhecimento de um objecto, a realização de um produto ou a maneira de prestar um serviço) não se apresentam especificamente diferentes de outros processos análogos utilizados nas diversas actividades humanas (Viegas, 2003). Assim sendo, podemos começar por afirmar que quaisquer processos de avaliação apoiam-se em 4 categorias de pilares, esquematicamente definidos como procedimentos, orientação, conteúdos e técnicas (idem). Os dois primeiros conferem uma dimensão qualitativa da avaliação, enquanto os dois últimos garantem uma natureza quantitativa.

Os procedimentos permitem obter uma imagem mental do objecto alvo da avaliação e para tal torna-se necessário decompor o objecto, distinguindo as partes constitutivas (i.e., a natureza do objecto) das partes integrantes (i.e., aspectos funcionais e estéticos).

A orientação é a forma de perceber o objecto pesquisado. Através da visão sistémica podemos captar o objecto nas suas relações dinâmicas com o ambiente (em termos de espaço e tempo), orientando-se por quatro paradigmas (Viegas, 2003): pertinência (nenhum objecto é inteligível a não ser pela razão das intenções do sujeito sobre ele, isto é, os fundamentos ideológicos e filosóficos que os determinaram); globalismo (qualquer objecto pode ser visto como fazendo parte de um todo maior); teleologia (nenhum objecto pode ser julgado ou interpretado por ele mesmo, senão pelo seu comportamento em razão das intenções do sujeito sobre ele); e “agregatividade” (ao defender que não há conhecimento exaustivo de um objecto, pelo que conhecer um objecto é, quanto muito, criar um modelo que o explique, pressupondo-se que o modelo é uma representação simplificada da realidade).

Relativamente ao conteúdo da avaliação, esta trata de dados quantitativos e mensuráveis, ou por outras palavras, procura conhecer o objecto pela descrição física do

sujeito e do objecto, através de suas características de lugar, tempo, modo e quantidade (i.e., o quê, porquê, quando, como, onde e quem).

As técnicas de levantamento são os instrumentos postos à disposição do analista para recolher dados sobre o objecto, os quais, uma vez refinados, interpretados e analisados, produzem o conhecimento sobre o objecto. Especificamente, as técnicas de levantamento podem ser agrupadas em 4 categorias: pesquisa bibliográfica e documental, observação, questionários e entrevistas (Viegas, 2003).

De referir que, as avaliações de políticas públicas devem ter, entre outros requisitos, a neutralidade de procedimentos, a fiabilidade técnica dos dados, e a segurança na interpretação. Apesar de a neutralidade ser dificilmente observável no grupo executor das políticas, tentaremos ser os mais isentos possíveis.

Por outro lado, a avaliação pode ser orientada sob a batuta de, pelo menos, três vertentes: a vertente jurídica, política e económico-gestionária (Viegas, 2003). A orientação jurídica da avaliação actua no âmbito da lei, visando o controlo do indivíduo. A vertente política é, sobretudo, a busca pela eficácia ou o deslumbramento pelos resultados; o objecto final da avaliação não é o indivíduo (como na vertente jurídica), mas o grupo. A orientação económico-gestionária da avaliação visa essencialmente a acção; o seu carácter é includente; procura a reorientação da acção quando se observam desvios dos objectivos; e, busca a efectividade.

Por definição, a avaliação de programas sociais tem carácter e orientação gestionária, tal não significa que os aspectos jurídico-legais ou vinculações políticas devam ser desconsiderados ou depreciados, mas é da perspectiva gestionária da avaliação de políticas públicas que trata este trabalho.

Sob o ponto de vista histórico, existem três funções atribuídas à avaliação de políticas e, especificamente, de programas sociais: de informação, de alocação e de legitimação (Derlien, 2001). Nos anos 60 do século passado, os países que impulsionaram a actividade de avaliação de políticas públicas estavam mais interessados na informação delas retiradas (i.e., como funcionam as políticas? Que resultados produzem? Como melhorá-las?); nos anos 80 (do mesmo século) até hoje, a avaliação visa uma alocação orçamental mais racional (i.e., que programas devem ser cortados e/ou apoiados? Como podemos reorganizar para produzir mais e melhor? Quais as consequências de privatização de certas actividades públicas?); a função de legitimação não pode ser identificada a uma fase temporal, tendo sempre desempenhado um papel importante nos países desenvolvidos como validação económica, social e

política de suas políticas. Semelhante divisão propuseram Ala-Harja e Helgasson (2000), ao nomear, como principais objectivos da avaliação, a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e *accountability* perante os cidadãos (como indivíduos ou representados pelo parlamento, por exemplo).

Uma perspectiva ligeiramente diferente foi apresentada por Silva (P.L., 1999) ao debruçar-se sobre os motivos de interesse nas avaliações das actividades do governo, a saber: preocupação com a eficácia (i.e., aferição dos resultados esperados e não-esperados pela implementação dos programas), entendimento sobre o processo (pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados), aprendizagem organizacional (das instituições públicas sobre as suas actividades), a tomada de decisão (sobre a continuidade ou não dos programas), a transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos.

Para um esclarecimento mais aprofundado sobre conceitos ligados à avaliação de políticas e programas iremos apresentar, de seguida, uma tipologia da avaliação e as diferenças entre esta e outros mecanismos de retorno de informações.

As avaliações de programas podem ser classificadas segundo vários critérios. Considerando o agente que as realiza (Cohen e Franco, 2004, citado em Cunha, 2006, p.9), as avaliações podem ser externas (i.e., realizadas por indivíduos fora da instituição responsável pelo programa), internas (i.e., realizada dentro da instituição), mista (i.e., combinação das duas anteriores) e participativas (i.e., prevê a participação dos beneficiários do programa).

Relativamente à natureza, as avaliações podem ser formativas (i.e., relacionadas com a organização e formação do programa, visando a correcção e melhoria do programa) ou sumativas (i.e., relacionadas com a análise e produção de informações sobre etapas posteriores à implementação, visando a verificação da efectividade do programa).

Quando se leva em conta o momento da sua execução as avaliações podem ser *ex-ante* (i.e., executada antes ou no começo do programa com o objectivo de dar suporte à decisão de implementar ou não o programa; o elemento central é o diagnóstico; para esta avaliação podem ser usadas as técnicas de análise custo-benefício ou custo-eficácia) ou *ex-post* (i.e., realizada durante a execução ou no final do programa, tendo como objectivo a manutenção, correcção ou encerramento do programa); também há quem defina *ongoing* (i.e., realizada ao longo da implementação dos processos), nas avaliações de tipo intermédio, por exemplo (Guerra, 2002).

Finalmente, e talvez a mais importante, é possível distinguir cinco dimensões (ou escopos de análises) na avaliação de programas sociais, segundo os tipos de problemas ou perguntas que as avaliações tentam responder: avaliação da necessidade do programa, avaliação do *design* do programa, avaliação de processos (ou implementação) do programa, avaliação de impactos (ou efeitos) do programa e sua eficiência (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Ambos os tipos de avaliação serão tratados no subcapítulo 1.3. com mais atenção, particularmente, o domínio da avaliação da implementação e do impacto. No entanto, e em jeito de resumo, enquanto a primeira procura detectar as dificuldades que decorrem durante o processo com o objectivo de efectuar correcções ou adequações (diz respeito mais à dimensão de gestão), a segunda avaliação tem objectivos mais ambiciosos, procurando responder se o programa alcançou os seus objectivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após a sua implementação.

Relativamente às diferenças conceptuais entre avaliação e outros mecanismos de retorno de informações, podemos, numa primeira análise, diferenciar a avaliação da monitorização (ou acompanhamento). Enquanto a monitorização é uma actividade interna de gestão e realizada durante o período de execução e operação do programa, a avaliação pode ser efectuada antes, durante ou após a implementação e centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos. De referir que, ambos os processos, são complementares, uma vez que a avaliação necessita das informações provenientes da monitorização para realizar o julgamento que lhe cabe, a respeito da eficiência, eficácia e efectividade dos programas.

No que diz respeito às diferenças entre medição do desempenho e avaliação, enquanto o primeiro conceito é mais inclusivo ao referir-se ao acompanhamento rotineiro do alcance das metas, produtos ou dos resultados intermédios ou finais de um programa em relação aos objectivos previamente fixados, e normalmente conduzidos pela gestão interna ou pela agência responsável pelo programa (Newcomer, 1997 citado em Cunha, 2006, p.13), a avaliação, por seu lado, visa responder a questões mais amplas (i.e., “como e porquê?”) e não apenas à captura de indicadores quantitativos.

No que concerne às diferenças entre estudos científicos e a avaliação, podemos afirmar que esta última se centra mais no uso prático da informação. Relativamente às divergências com as auditorias tradicionais, a avaliação analisa os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos

objectivos do programa, bem como a eficácia e eficiência. Para finalizar, e no que diz respeito ao conceito de análise de políticas, as avaliações estão mais centradas na análise *ex-post*, enquanto as primeiras são definidas como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.

A Comissão Europeia (CE) apresentou uma recente inovação, conhecida como auditoria de desempenho (CE, 1997), que está conceptualmente próxima da avaliação. Enquanto a primeira está fortemente preocupada com as questões relacionadas com a eficiência e a boa gestão dos programas, a avaliação vai além desta, na medida em que analisa questões como a sustentabilidade e relevância, bem como as consequências a longo prazo de um programa.

Depois desta breve elucidação sobre questões conceptuais da avaliação, em geral e de programas sociais, em particular, de seguida debruçar-nos-emos sobre as várias experiências internacionais no domínio da avaliação de programas sociais.

## 1.2. Experiências internacionais em avaliação de programas sociais

Desde a Antiguidade, têm existido esforços organizados para descrever, compreender e aliviar as deficiências nas condições de vida dos seres humanos. No que diz respeito à avaliação, podemos afirmar que as suas raízes históricas parecem remontar ao século XVII, quando Tomas Hobbes e seus contemporâneos tentaram calcular as medições numéricas, tendo em vista a avaliação das condições sociais e identificação das causas da mortalidade, morbidade e da desorganização social de então (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Apesar desta origem histórica, o uso alargado e sistemático da avaliação é relativamente actual e consequência do desenvolvimento no século XX. Na verdade, a aplicação de métodos de investigação social na avaliação de programas coincide com o crescimento e refinamento dos próprios métodos de investigação, e com as mudanças ideológicas, políticas e demográficas que aconteceram nesse século.

Tomando como paralelismo, os principais objectivos da avaliação referidos no anterior subcapítulo (i.e., melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e *accountability* perante os cidadãos; Ala-Harja e Helgasson, 2000), verificamos uma coincidência entre esta ordem “frásica” e a cronológica no uso da avaliação pelos países europeus no século XX: na sua primeira fase, nos anos 60 e 70, o processo de avaliação esteve ligado ao planeamento e programação de programas sociais em países como Suécia e Alemanha; já nos anos 80, em países como Reino Unido, Países Baixos, Noruega e Suécia, a avaliação passou a ocupar-se de questões associadas aos resultados e distribuição ou alocação de recursos orçamentais, relegando para segundo plano os aspectos relacionados com o impacto e eficiência; na mesma altura, a avaliação, também, passou a ser um assunto de interesse para os parlamentos respectivos.

Apresentaremos, de seguida, as experiências internacionais específicas na área da avaliação, em diferentes países Europeus, na Nova Zelândia e Austrália, e nos Estados Unidos da América.

Na Suécia, por exemplo, as primeiras avaliações foram levadas a cabo na década de 50 por comissões com responsabilidades na formulação e tomada de decisões políticas. Posteriormente, na década de 60, órgãos de pesquisa e outras agências foram criadas tendo a avaliação como seu *core business*. Já nos anos 80, as actividades avaliativas foram sistematizadas, estabelecendo uma forte ligação com os recursos orçamentais. Pretendia-se, com estas agências, fazer das avaliações (*ex-ante*) uma

condição necessária e formal, para a tomada de decisão política; ao mesmo tempo, determinou-se que todos os órgãos públicos deveriam apresentar relatórios anuais com os seus resultados e realizar revisões aprofundadas a cada três anos. Actualmente, as administrações públicas são solicitadas a avaliar e apresentar relatórios de desempenho e resultados, que são utilizados principalmente para acertos de políticas (Cunha, 2006).

Nos Países Baixos, no início da década de 90, o governo deliberou que as avaliações seriam realizadas a nível ministerial, conduzidas interna e externamente, bem como *ex-ante* e *ex-post*. Neste país, o Ministério da Finanças foi o responsável pelas orientações e coordenação das avaliações, incentivando o seu uso alargado aos restantes ministérios.

Relativamente à Finlândia, as avaliações foram realizadas de modo pontual, no entanto e actualmente, temos assistido, em alguns sectores (e.g., educação), ao uso sistemático de procedimentos avaliativos. Tendo em vista o fortalecimento da cultura de avaliação na administração pública, o governo finlandês, durante os anos 1995-97 organizou um programa de avaliação com o objectivo de sistematizar as informações sobre as reformas no sector público.

O enfoque gestor sobre a administração pública surgiu com vigor no Reino Unido com o governo de Margareth Thatcher em 1979, através da adopção de uma série de programas (e.g., “Efficiency Units”, “Next Steps” e “Citizens Chart”) visando tornar o serviço público mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão. Tal modelo gestor ficou conhecido pela designação “Nova Gestão Pública” que se baseou, resumidamente e entre outras medidas, na adopção de práticas de gestão do sector privado ao público, tendo em vista a economia e eficiência no Estado. De realçar que tais valores só poderiam ser alcançados e conhecidos através do uso sistemático de práticas avaliativas na administração pública.

No que diz respeito à União Europeia, as recomendações da Comissão Europeia vão no sentido de avaliar, a cada 6 anos, todas as acções financiadas pelo orçamento comunitário. Esta estreita ligação entre recursos e avaliação advém de uma exigência comunitária que, perante os programas europeus, deverá haver planos de avaliação, juntamente com as demonstrações financeiras (mesmo perante a proposta de novos programas exige-se a sua fundamentação demonstrada em avaliações *ex-ante*). De acordo com Cunha (2006), a União Europeia faz depender a alocação de recursos da existência de avaliação.

Na Nova Zelândia, as reformas da administração pública iniciaram-se em 1978, tendo como principal foco os resultados e produtos em lugar de processos e orçamentos. O principal objectivo desta reforma era aumentar a transparência do governo, e, para tal, defendia-se a comunicação de objectivos programáticos, bem como, dos resultados obtidos. De acordo com Kettl, “os reformadores tentaram separar a elaboração das políticas da administração das políticas, substituindo as tradicionais autoridade e burocracia de governo pela competição e incentivos de mercado, tornando transparentes os objectivos e resultados e, dando aos gestores do governo, flexibilidade para determinar como alcançar estes objectivos” (2000, p.10)

Na Austrália, a avaliação foi associada ao processo orçamental, sendo a eficácia dos programas o principal critério para a alocação dos novos recursos. De referir, também, que as avaliações são conduzidas pelos próprios gestores dos programas, sob orientação e coordenação do Ministério das Finanças, podendo a “Auditoria Geral” interferir na actividade avaliativa nos diferentes programas (Ala-Harja & Helgason, 2000).

Os Estados Unidos da América têm tradição em avaliação, praticada a nível federal, estadual e municipal. Os departamentos responsáveis pela implementação dos programas têm, também, a seu cargo a avaliação dos mesmos, e o Congresso Americano frequentemente legisla sobre a necessidade de existirem avaliações em larga escala. De referir, também, neste domínio, a existência de uma agência governamental – *Government Accountability Office (GAO)* – cuja missão é “apoiar o Congresso no cumprimento das suas responsabilidades constitucionais e para ajudar a melhorar o desempenho e garantir a prestação de contas do governo federal para o benefício do povo americano, fornecendo informações oportunas, objectivas, apartidárias, justas e equilibradas” (GAO, 2011). De acordo com esta agência, as suas auditorias de desempenho e avaliação de programas têm como objectivo determinar se os fundos federais estão a ser gastos de forma eficiente e eficaz, reportando tais avaliações ao Congresso, permitindo a poupança de “biliões de dólares ao governo e aos contribuintes americanos” (idem).

No passado recente, e de acordo com Derlien (2001), a versão americana para a Nova Gestão Pública poderia ter contribuído para a perda de interesse na avaliação, ao enfatizar o resultado em lugar do impacto dos programas, tendendo a avaliar instituições em vez dos programas (i.e., mais similar à mensuração de desempenho do que a avaliação em profundidade). Voltando à questão da orientação da avaliação discutida

anteriormente (i.e., orientação gestonária, política ou jurídica), as avaliações americanas, ao nível das agências estaduais e locais, são realizadas por avaliadores ou auditores da esfera legislativa e não pelo Executivo (Newcomer, 1997 citado em Cunha, 2006, p.20). A nível federal, em 1993 o *Government Performance and Results Act* (GPRA) legislou sobre o planeamento estratégico e mensuração de desempenho nas agências do governo federal, passando a exigir, em 1997, entre outros, o estabelecimento de metas anuais e de longo prazo, o uso e desenvolvimento de indicadores de desempenho para melhorar a efectividade dos programas implementados pelas agências. Simultaneamente ao GPRA, foi criado pelo executivo americano o *National Performance Review* (NPR), com o objectivo de melhorar o funcionamento do governo federal a um menor custo. Assim, o GPRA e o NPR formaram um ambiente de forte pressão para que a acção governamental fosse pautada pela eficiência e eficácia, num ambiente de recursos mais escassos (Cunha, 2006), coadjuvados pelo GAO ao estabelecer princípios uniformes sobre os critérios de avaliação, de maneira a tentar neutralizar a parcialidade das avaliações feitas pelos próprios executores de programas.

De acordo com Cunha, apesar dos esforços americanos, “a produção de informações úteis e utilizáveis para fins de revisão e correcção de rumos dos programas governamentais continua um desafio aberto, apesar dos esforços sucessivos de aprimoramento dos sistemas de controle, acompanhamento e avaliação” (2006, p.24)

### **1.3. Domínios de avaliação de programas sociais**

Qualquer programa social pode e deve ser avaliado em termos da sua necessidade, *design*, implementação, impacto e eficiência (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Neste pequeno intróito gostávamos, também, de deixar a ideia de que o valor das avaliações (seja qual for o domínio) deveria ser sempre julgado através da sua utilidade futura (seja instrumental, conceptual ou de persuasão; Weiss, 1988, citado em Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, p.411).

#### **1.3.1. Avaliação da necessidade do programa**

Os programas sociais só são eficazes quando se transformam em instrumentos para melhorar as condições sociais de uma população. Tendo em consideração esta afirmação, na avaliação de um programa social torna-se essencial indagar se o mesmo procura responder a uma necessidade social significativa e se o faz de uma forma cabal nos sujeitos com essas necessidades.

Na terminologia de avaliação, a família de procedimentos usada para sistematicamente descrever e diagnosticar as necessidades sociais denomina-se, habitualmente, avaliação de necessidades. Nesta fase, a tarefa primordial será descrever o “problema” que preocupa o poder político de uma maneira cuidadosa, objectiva e significativa para toda a população e que ajude a desenhar, perante as implicações de tal diagnóstico, uma estrutura de intervenção eficaz. Desta avaliação das necessidades poderá revelar-se (ou não) a pertinência de um programa ou determinar a necessidade de um novo.

Em jeito de resumo, a tarefa denominada de avaliação de necessidades envolve: a) a construção de uma definição precisa do problema e análise da sua extensão; b) definição e identificação da população-alvo da intervenção; e, c) descrição da natureza da necessidade do serviço dessa mesma população (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Perante a tarefa de definição do problema a ser enfrentado, podemos começar por afirmar que os problemas sociais não são *per se* fenómenos objectivos, mas antes, construções sociais imbuídas da asserção que certas condições constituem problemas que requerem atenção pública e aperfeiçoamento de programas. Assim, perante o conceito “problemas sociais”, podemos afirmar que são problemas, na medida em que representam assuntos para os quais são solicitadas, de alguma maneira, respostas. A primeira dificuldade que surge nesta definição de problema é o seu carácter inter-subjectivo (Spicker, 1995): os problemas são socialmente construídos e a sua

compreensão surge a partir de uma série de percepções e crenças partilhadas pelos indivíduos<sup>1</sup>. A segunda dificuldade no conceito de problemas sociais advém do facto de estes serem sociais, isto é, ocorrerem num contexto social e, necessariamente, serem reconhecidos como tal (os problemas tornam-se sociais a partir do momento em que são construídos em termos sociais ou quando uma resposta social é exigida). Neste sentido, e dependendo dos contextos socioeconómicos em que se insiram, os problemas sociais assumirão maior ou menor relevância, atendendo às especificidades dos mesmos.

Após a definição do problema a ser enfrentado, torna-se necessário especificar a extensão do mesmo, ou por outras palavras, “quando, onde e quão grande” (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, p.108) é o problema? Perante estas questões torna-se possível pressupor que o financiamento e *design* de um programa social devem estar de acordo com o tamanho, distribuição e densidade do problema alvo. No entanto, será mais fácil admitir a existência de um problema que desenvolver estimativas válidas face à sua densidade, tamanho ou distribuição. Perante este desafio, os avaliadores poderão socorrer-se da agregação e análise de dados de fontes existentes (e.g., Censos da população) ou de indicadores sociais (para identificar tendências), investigações sociais (para a estimação de parâmetros do problema), dados provenientes de agências e outras instituições, bem como de sondagens ou inquéritos. Relativamente à projecção de futuras necessidades, estas podem ser, muitas vezes, relevantes para a avaliação de necessidades, no entanto, requerem actividades técnicas complexas, normalmente, conduzidas por especialistas. Perante este tipo de análise teremos de ter a preocupação em examinar os pressupostos em que as projecções são baseadas.

Definições apropriadas e informações exactas acerca do número e características dos alvos de intervenção são cruciais para qualquer programa social, desde o seu planeamento até às várias fases de sua implementação. Os alvos de intervenção podem ser indivíduos, grupos (e.g., famílias, organizações), áreas geográficas e políticas (e.g., comunidades) ou unidades físicas (e.g., casas, sistemas rodoviários, fábricas) e, podem ser definidos como objectos directos ou indirectos de uma intervenção (i.e., dependendo se os serviços de um programa social são entregues, directamente ou indirectamente, através de actividades que o programa realiza). No caso dos indivíduos, os alvos são normalmente identificados em termos das suas características sociais e demográficas dos seus problemas, dificuldades e condições.

---

<sup>1</sup> i.e., não são objectivos - depende da interpretação das pessoas, lugar e tempo e se um determinado assunto é um problema -, nem subjectivos - uma determinada situação não é um problema, simplesmente por que um indivíduo quer que assim seja.

Uma boa descrição de alvo permite o estabelecimento de fronteiras bem definidas, para que a intervenção de um programa social seja correctamente dirigida para a população-alvo e, ao mesmo tempo, exequível de ser aplicada. Na definição de alvos, como temos que ter em atenção as variadas perspectivas dos vários *stakeholders*, poderá ser útil a utilização de diferentes conceitos como população de risco (definida, apenas, em termos probabilísticos), população em necessidade (especificada em termos das necessidades actuais), “procura” da população (i.e., aqueles que querem ou que podem ser persuadidos a participar), incidência (i.e., número de casos novos de um particular problema que é identificado ou que surge numa determinada área ou contexto durante um específico período de tempo), prevalência (refere-se ao número total de casos nessa área num específico período de tempo) e taxa (i.e., expressão da incidência ou prevalência do problema dentro de uma área ou população).

Por fim, a descrição da natureza da necessidade do serviço ou, por outras palavras, a informação detalhada acerca da natureza local de um problema social e as circunstâncias distintas daqueles em necessidade de serviços, revelam-se de uma importância capital para o bom planeamento e avaliação de qualquer programa social. Esta informação é, normalmente, melhor obtida através de métodos qualitativos (i.e., enquanto a investigação social é quantitativa – envolvendo representação numérica do objecto de interesse – a investigação qualitativa pode ser especialmente útil para a obtenção detalhada do conhecimento das necessidades específicas em questão) como estudos etnográficos ou grupos de foco representativos de vários *stakeholders* e observadores.

Devido às distintas vantagens das abordagens qualitativas e quantitativa, existe uma estratégia frequente, na avaliação das necessidades, capaz de otimizar os benefícios particulares de cada metodologia: numa primeira fase, e como tal exploratória, deve-se utilizar uma abordagem de investigação qualitativa para obter uma informação profunda e ampla sobre a natureza do problema; numa segunda fase, para obtermos estimativas realísticas sobre a extensão e distribuição do problema, necessitamos de uma abordagem de avaliação mais quantitativa.

### **1.3.2. Avaliação do design do programa**

Perante a complexidade e dificuldade dos problemas sociais, pequenos melhoramentos nos programas sociais podem representar admiráveis desafios. A teoria de um programa é a base daquilo que se julga necessário fazer para alcançar os

benefícios sociais pretendidos ou, por outras palavras, é a qualidade da conceptualização de um programa e, como tal, constitui as fundações em que o mesmo assenta. A teoria de um programa pode ser boa quando constitui o *know-how* necessário para obter os resultados desejados, ou pode ser pobre quando não produz os efeitos esperados, mesmo quando um programa seja bem implementado. Assim, um aspecto da avaliação de um programa social é avaliar o mérito da teoria de um programa e, particularmente, como ele é formulado e se representa um provável e exequível plano para melhorar as condições sociais da população a que se destina.

Para que uma teoria de programa possa ser avaliada, necessita, primeiramente, ser descrita de uma maneira clara, completa e suficiente para suportar uma revisão e, depois, analisada face ao seu mérito ou bondade (i.e., o primeiro passo na avaliação da teoria do programa será produzir uma descrição explícita dos conceitos, pressupostos e expectativas que constituem a maneira de ser da estrutura e actuação de um programa, para de seguida avaliar a qualidade intrínseca destes fundamentos).

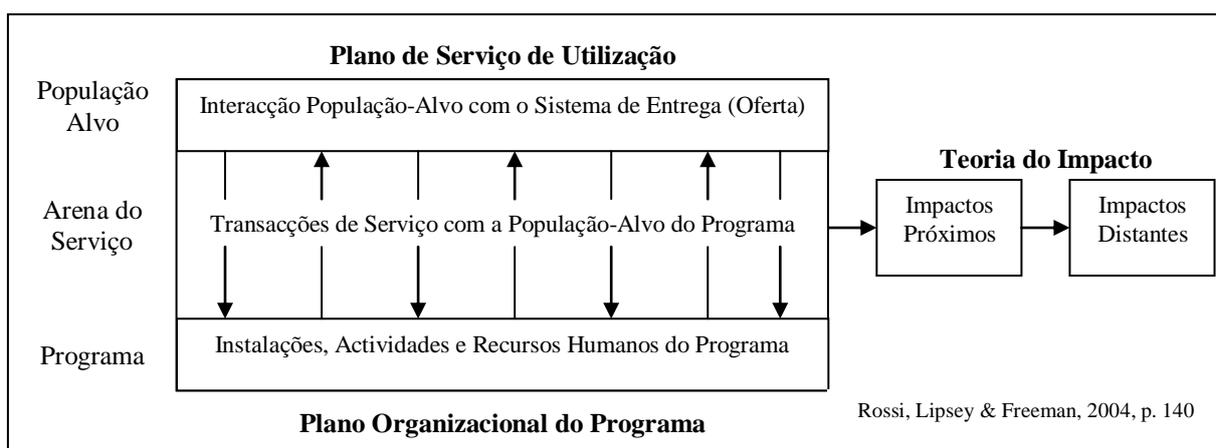
Uma das primeiras abordagens sobre este tema foi levada a cabo pelo Instituto Urban, nos anos 70, nos seus estudos sobre a “apreciação da avaliabilidade” (*evaluability assessment*) de um programa (Wholey, 1979 citado em Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, p.136). Este grupo de investigadores descobriu que muitas vezes é difícil, senão impossível, realizar uma avaliação de programas sociais devido a certos obstáculos, identificando quatro problemas ou pré-requisitos necessários para esta tarefa, a saber: 1) as metas e objectivos do programa, relevantes efeitos colaterais e necessidades de informação importantes e imprescindíveis para o programa têm que ser bem definidas; 2) as metas e os objectivos do programa têm de ser plausíveis; 3) necessidade e possibilidade de conhecer os dados de desempenho relevantes de um programa; e, 4) os destinatários dos resultados de uma avaliação têm de estar de acordo sobre o uso desta informação. Em jeito de resumo, esta análise da capacidade de avaliação de um programa envolve a existência de metas e objectivos bem definidos e verosímeis, uma conceptualização para ser avaliado e a existência de interesse (e consequências), por parte dos *stakeholders*, nos resultados desta avaliação.

De facto, a abordagem de “apreciação da avaliabilidade” de um programa constitui o conjunto de conceitos e procedimentos mais desenvolvido na literatura de avaliação, para descrever e analisar a conceptualização de um programa perante aquilo que é suposto fazer e porquê. Neste momento, iremos prestar a atenção aos

procedimentos para identificar e avaliar a teoria do programa baseados na literatura associada com a prática desta “apreciação da avaliabilidade”.

Para analisar a teoria de um programa torna-se necessário, numa primeira fase, descrever a teoria de uma forma clara e explícita aos *stakeholders*. De referir que, o objectivo desta tarefa é descrever as intenções e lógica do programa e não como o programa é e actua na realidade. Três componentes-chave devem estar incluídas nesta descrição da teoria do programa: a teoria de impacto do programa, o plano de serviço de utilização e o plano organizacional do programa (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004); e para este propósito será útil retratarmos os programas sociais como centrados em transacções que surgem entre as operações do programa (i.e., o programa como uma entidade organizacional, com as suas várias instalações, recursos humanos, actividades, entre outros) e as populações a que se destinam (i.e., a população-alvo nos seus espaços de vida com as suas circunstâncias e experiências em relação ao sistema de entrega do programa). A teoria de impacto do programa consiste na assumpção acerca do processo de mudança verificado pelo programa e a melhoria das condições que é esperada como resultado; o plano de serviço de utilização é constituído pelas preposições e expectativas acerca da maneira como se chega à população-alvo, providenciando o serviço e concluindo o relacionamento, quando tal não é mais preciso ou inapropriado; e o plano organizacional do programa retrata os recursos, pessoal, administração e geral organização do programa (Ilustração 1).

**Ilustração 1 - Visão global sobre a teoria do programa**



Após esta descrição da teoria do programa, necessitamos de analisá-la sob o prisma do seu mérito ou bondade (i.e., avaliar a qualidade intrínseca dos fundamentos da teoria do programa), existindo várias abordagens para respondermos a esta questão.

Podemos começar pela perspectiva de que a avaliação da teoria do programa poderá ser baseada na comparação entre a intervenção especificada na teoria do programa e as necessidades sociais que o programa espera satisfazer. O exame dos detalhes críticos da conceptualização do programa em relação aos problemas sociais, poderá predizer se o programa representa um plano razoável para minimizar/resolver tais problemas, sendo que esta análise é facilitada quando a avaliação das necessidades foi conduzida para sistematicamente diagnosticar as condições sociais problemáticas. Outra abordagem complementar poderá utilizar os *stakeholders* e outros informadores para determinar a clareza, a plausibilidade, lógica, viabilidade e adequação da teoria do programa como está formulado. A teoria do programa também poderá ser avaliada perante a quantidade e qualidade da investigação e prática que suporte as suas proposições críticas. A observação directa de quem se propõem avaliar, poderá também ajudar nesta análise da teoria do programa.

Para finalizar esta temática sobre o *design* do programa, gostaríamos de deixar a ideia de que a avaliação da teoria do programa poderá indicar que o programa em causa não é passível de avaliação, devido às lacunas básicas da sua teoria. Tais descobertas constituem um importante produto da avaliação *per se* e poderão constituir informação importante a ser dada aos *stakeholders* para redesenhar ou terminar tal programa social. Se a avaliação de um programa social se processa sem a articulação com uma credível teoria do mesmo, os resultados serão certamente ambíguos. Ao contrário, uma sólida teoria do programa providencia as bases para a avaliação de quão bem a teoria é implementada, dos impactos que são produzidos e o quão eficientemente o são.

### **1.3.3. Avaliação da implementação**

Existe uma distinção importante no domínio da avaliação de um determinado programa social: a avaliação do processo (ou implementação) e a avaliação do impacto (ou efeito) de um programa. Nas palavras de Scheirer (1994 citado em Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, p.171), a avaliação da implementação “examina o que o programa é e se atinge o que pretende no público-alvo dessa política” (de referir que tal avaliação não pretende avaliar os efeitos do programa nos seus beneficiários – avaliação do impacto – descrita no próximo subcapítulo).

A avaliação do processo do programa (ou simplesmente avaliação da implementação) é uma forma de avaliação que tem como objectivo descrever a operacionalidade do programa e avaliar o desempenho das suas funções previstas; parte

da teoria do processo do programa, identificando os componentes críticos, funções e relações que se julgam necessárias para a eficácia do programa (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Quando a avaliação da implementação requer uma contínua repetição de medições ao longo do tempo é designada por monitorização da implementação ou monitorização do processo do programa (*program process monitoring*).

A avaliação da implementação, geralmente, envolve as avaliações de desempenho na utilização do serviço e na organização do programa. Enquanto a primeira consiste na análise da extensão na qual a população-alvo pretendida recebe os supostos serviços desse programa, a avaliação (de desempenho) da organização do programa compara o que o programa devia fazer e aquilo que realmente faz, especialmente no que diz respeito à provisão de serviços. De referir que a avaliação da implementação também pode examinar os recursos que são ou foram gastos na condução de um determinado programa, não se reduzindo, no entanto, apenas a estas questões.

Mais especificamente, a avaliação da implementação surge para responder determinadas questões, como por exemplo: Quantas pessoas recebem os serviços? Aqueles que recebem os serviços são a população-alvo do programa? A população-alvo do programa recebe a quantidade, tipo e qualidade de serviço apropriada? Existem grupos ou subgrupos de população destinatária do programa que não recebem os serviços? Os recursos humanos existem em número e em qualidade suficiente para desempenharem as funções que têm que ser levadas a cabo? O programa está bem organizado? Existirão recursos financeiros e físicos adequados para suportar as funções do programa? O desempenho em determinados locais é significativamente melhor ou pior que os restantes? Estarão os destinatários satisfeitos com os recursos humanos e procedimentos do programa? Estarão os destinatários satisfeitos com os serviços que recebem? Os participantes do programa engajam em comportamentos apropriados após o serviço?

Desta lista de possíveis questões, resultam duas conclusões: o avaliador deve ter em conta não apenas a descrição do desempenho de um programa mas, também, se o mesmo é ou não satisfatório, necessitando para tal de critérios a fim de produzir julgamentos. Tais critérios podem incluir medidas da própria “teoria do programa”, *standards* administrativos, legais, éticos ou profissionais, ou podem ainda ser do tipo julgamento após factos observados.

De referir a existência, na literatura relevante desta área, da distinção entre avaliação da implementação (*implementation evaluation* ou *program process evaluation*) e monitorização da implementação (*implementation monitoring* ou *program process monitoring*). Enquanto a primeira é levada a cabo, normalmente, através de um projecto separado, por especialistas de avaliação (muitas vezes também encarregues da avaliação do impacto), a segunda consiste numa contínua monitorização de indicadores relevantes para a implementação de um programa.

Tal monitorização pode constituir uma poderosa ferramenta facilitadora de uma gestão eficiente de políticas sociais ao fornecer dados de funções críticas, permitindo acções correctivas ou fornecimento de informações regulares de desempenho de programas aos seus *stakeholders*. Por estas razões, este tipo de monitorização encontra-se, normalmente, integrado nos sistemas de informação internos à organização para que os dados possam ser obtidos, compilados e periodicamente trabalhados, muitas vezes consubstanciado num Sistema de Gestão de Informação. Os dados retirados destes tipos de sistemas tornam-se particularmente úteis, não só para os avaliadores, mas também para os gestores de qualquer política pública e ainda para os decisores políticos das mesmas (de referir ainda a importância acrescida deste sistemas de informação quando tais políticas envolvem serviços à população).

Se, por um lado, as perspectivas destes 3 grupos de “consumidores-chave” (i.e., sob a perspectiva de avaliação, gestão do programa ou *accountability*), nos propósitos da monitorização da implementação são distintos, por outro, os tipos de dados requeridos e os procedimentos da recolha de informação são sensivelmente idênticos ou sobrepõe-se consideravelmente. Especificamente, qualquer programa de avaliação de implementação, geralmente, envolve um ou os dois domínios de desempenho de um programa, referidos anteriormente: a utilização do serviço e funções organizacionais (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

A utilização do serviço relaciona-se com as questões de cobertura (i.e., alcance do programa em atingir o pretendido na população-alvo) e viés (extensão da dimensão na qual os subgrupos de população-alvo são atingidos unicamente pelo programa). As fontes de dados úteis para a avaliação da cobertura são os registos de resultados do programa, as entrevistas aos participantes do programa e inquéritos à comunidade. O viés na cobertura do programa poderá ser revelado através de comparações nos participantes do programa, elegibilidade dos não-participantes e na taxa de desistências.

A monitorização das funções organizacionais foca a sua atenção na capacidade do programa organizar os seus esforços e uso dos seus recursos para realizar as suas tarefas fundamentais. Particular atenção é dada à identificação de falhas na implementação do programa, que impede a população-alvo de receber os serviços pretendidos (intervenções incompletas, erradas e não estandardizadas ou controladas constituem as principais causas destas falhas na implementação). O sistema de entrega e as funções de suporte do programa constituem, também, área de interesse na monitorização das funções organizacionais.

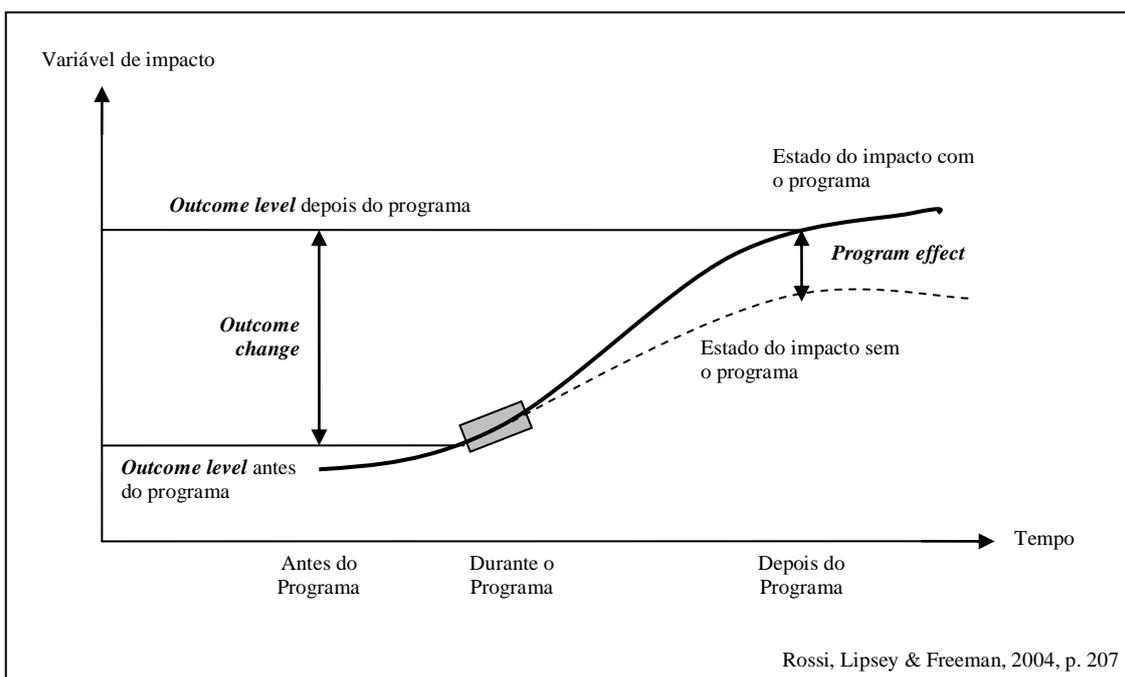
#### **1.3.4. Avaliação do impacto**

A avaliação dos efeitos de uma determinada política pública nos seus utentes e nas condições sociais que pretende melhorar é a tarefa mais crítica no domínio da avaliação, ao visar objectivos últimos de qualquer programa social.

Iniciamos esta temática com a explicitação do que se entende por *outcome*/impacto: este conceito remete para o estado de uma determinada população-alvo ou das condições sociais que um programa social pretende mudar (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Podemos apontar neste conceito duas consequências: se, por um lado, os impactos são as características observadas na população-alvo ou nas condições sociais e não no próprio programa em si (o impacto não faz referências directas às acções do programa), por outro, não significa necessariamente que os alvos das políticas tenham sofrido mudanças efectivas ou que o programa tenha causado neles mudanças, em qualquer direcção (i.e., a mudança pretendida numa população-alvo pode não estar relacionada com a execução de um programa social, mas com outros factores externos). Assim, a dificuldade, nesta área, advém do facto de devermos analisar não só os impactos que observamos, mas também, a extensão do impacto que é atribuído à política pública em si.

Ligado a esta problemática, surge a necessidade de distinguirmos o conceito de *outcome level* (i.e., o estado do impacto num determinado ponto no tempo), *outcome change* (i.e., a diferença entre os *outcome levels* em diferentes pontos do tempo) e *program effect* (i.e., a parte do impacto que pode ser atribuída exclusivamente a um programa, em oposição à influência de qualquer outro factor (Ilustração 2; Rossi, Lipsey & Freeman, 2004)).

## Ilustração 2 - Nível de resultados, alteração de resultados e efeito do programa



Para a identificação dos impactos relevantes num programa social que se pretende analisar, podemos recorrer, por um lado, à perspectiva dos *stakeholders* (os *outcomes* que se esperam atingir), através da leitura de documentos específicos do programa (os programas sociais devem ter uma teoria do programa de impacto onde se especificam os diferentes *outcomes* previstos a curto e longo prazo e a sua monitorização) e, ainda, através de pesquisas relevantes de outras avaliações efectuadas sobre o programa. Devemos, também, considerar a possibilidade de existirem outros impactos não esperados.

Depois de identificados os *outcomes* de um programa, estes devem ser mensuráveis. Habitualmente, as fontes de dados de impacto escolhidas são as observações, registos, respostas a questionários e inquéritos, testes normalizados, medições físicas, entre outras; no entanto, estas informações só se transformarão em medidas, quando operacionalizáveis e detentoras de determinadas propriedades. Assim, e para a produção de resultados credíveis, a medição do impacto necessita de ter fiabilidade (i.e., quando um indicador atribui de modo consistente o mesmo valor ao mesmo fenómeno em momentos diferentes), validade (i.e., quando um indicador mede correctamente o conceito que pretende medir) e ser suficientemente sensível para detectar mudanças no nível de *outcome* na ordem de magnitude que se espera que o programa produza. Por outro lado, e face à natureza multidimensional do impacto, a

medição de apenas uma característica pode não representar a real dimensão dos seus efeitos ou servirá, simplesmente, para atenuar possíveis fraquezas na avaliação (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Mesmo estando na presença de um bom método de medição de impactos, os efeitos produzidos por um determinado programa poderão não aparecer, necessariamente, numa forma que permita ao investigador estar confiante acerca da sua magnitude ou mesmo da sua existência. Por outro lado, e ainda que possamos desenhar uma conclusão “confiável”, deveremos avaliar a significância prática do impacto do programa social.

Neste momento iremos debruçar-nos sobre as considerações relacionadas com a detecção e interpretação de impactos de um programa social, bem como dos factores que podem influenciar a sua magnitude.

A habilidade de uma avaliação de impacto, de detectar e descrever os efeitos de um programa depende, em larga medida, da magnitude dos impactos que um programa produz. No entanto, esta compreensão requer, numa primeira análise, uma consideração sobre o que entendemos por extensão ou magnitude de impacto de um programa.

Numa avaliação de impacto, os efeitos de um programa surgem como a diferença entre a medição do *outcome* nos destinatários do programa e a estimativa do mesmo na população que não recebeu esta intervenção. A maneira mais simples e directa para caracterizar a magnitude do impacto de um determinado programa seria considerar a diferença numérica entre as médias dos valores destes dois *outcomes*, descrevendo-a em termos de percentagem de aumento ou diminuição.

No entanto, e devido ao facto de muitas das medições de *outcomes* serem dimensionadas em unidades arbitrárias e sem a existência de um zero verdadeiro, os investigadores muitas vezes usam o tamanho do efeito estatístico para caracterizar a magnitude dos efeitos de um programa, em vez das simples diferenças de resultados ou de simples variações percentuais. A extensão do efeito estatístico representa a magnitude do impacto de um programa de uma forma estandardizada que permite comparações entre medidas que utilizam diferentes unidades ou escalas. A forma mais comum para representar o impacto que varia numericamente (e.g. resultados de um teste) é o desvio padrão das médias (*standardized mean difference*). Outros impactos podem ser apenas binários, isto é, os participantes podem experienciar ou não mudanças (e.g., engravidar, encontrar trabalho), pelo que a forma de caracterizar estatisticamente a

magnitude deste tipo de impacto de um programa seria a razão de possibilidades ou medida de intensidade de associação (*odds-ratio*).

Perante a questão da detecção do impacto de um programa, podemos afirmar que um pequeno impacto estatístico pode ser difícil de encontrar devido ao ruído estatístico de fundo, presente em qualquer estudo de investigação. Só através de testes de significância estatística podemos comprovar a grandeza do impacto de um programa, para além do efeito e direcção do ruído estatístico. Se o impacto não é estatisticamente significativo, o avaliador não tem bases científicas para reclamar a sua existência. Na literatura científica assume-se que um grau de confiança de 95% ( $\alpha = 0,05$ ) é o mínimo exigível para garantirmos que a presença do impacto estatístico advém do programa e não do ruído de fundo.

De referir, no entanto, que na tentativa de detectar estatisticamente o efeito de um programa, o avaliador pode tirar conclusões erradas dos dados do impacto. Um aparente efeito pode ser estatisticamente significativo quando não existe um efectivo impacto do programa (erro Tipo I), ou quando a significância estatística pode não ser alcançada quando existe, na realidade, um impacto do programa (erro Tipo II). Se para evitar a probabilidade da presença do erro Tipo I podemos utilizar intervalos de confiança com significância estatística, para reduzir o risco da presença do erro Tipo II necessitamos de ter um *design* de investigação com elevado poder estatístico (ou potência do teste). O poder estatístico é a probabilidade que uma estimação do impacto do programa seja estatisticamente significativa quando, na realidade, representa o real impacto de uma certa magnitude. De referir que o poder estatístico é uma função da magnitude do impacto a ser detectado, do tamanho da amostra, do tipo de teste de significância estatístico usado e do valor  $\alpha$  para minimizar o risco de erro Tipo I.

Apesar da habilidade do avaliador em detectar o impacto do programa depender da sua magnitude estatística, grandes efeitos estatísticos não significam necessariamente que o impacto tenha relevância prática. A interpretação da relevância da magnitude estatística do impacto depende da sua tradução em termos da importância das condições sociais que o programa tenha como objectivo melhorar.

Por outro lado, seja qual for a média do impacto de um determinado programa, existem, normalmente, variações de impacto nos diferentes subgrupos da população-alvo que merecem ser estudados. A investigação de variáveis moderadoras, que caracterizam os distintos subgrupos (e.g., género, idade, etnia, origem socioeconómica, entre outros) é um importante aspecto da avaliação de impacto, uma vez que podem

revelar impactos significativos (ou não) em alguns subgrupos, melhorando as conclusões acerca da eficácia do programa estudado. Os avaliadores podem com mais clareza e confiança detectar variações no impacto do programa para diferentes subgrupos quando definem os mesmos, à partida, na avaliação do impacto (e nesse caso não existe enviesamento de selecção). Se o avaliador analisa relevantes variáveis moderadoras, estas podem ser particularmente informativas para examinar diferentes impactos do programa para aquelas populações-alvo mais carenciadas dos benefícios que o programa tenta providenciar (num programa de formação, por exemplo, se o impacto previsto de retorno ao mercado de trabalho surge como estatisticamente relevante para os desempregados de curta duração e quase nulo para os desempregados de longa duração, sem esta análise de variáveis moderadores, o efeito global positivo disfarçará a ineficácia deste programa num subgrupo crítico). A mais-valia desta análise de variáveis moderadoras é o evitar de conclusões prematuras acerca da eficácia baseada apenas na média global do impacto.

Outro aspecto relativo às variações de impacto de um programa diz respeito às possíveis relações mediadoras entre variáveis de impacto. A variável mediadora, neste contexto, é o impacto “próximo” que se modifica como resultado da exposição ao programa e que, por sua vez, influencia um impacto mais “distanciado” que se pretende analisar com este tipo de avaliações (i.e., avaliações de impacto). São duas as principais vantagens nesta análise de variáveis mediadoras: a exploração das relações mediadoras ajuda os avaliadores e *stakeholders* a compreenderem os processos de mudanças que ocorrem na população-alvo como resultado da exposição ao programa e, por outro lado, ao testarem as relações mediadoras hipotéticas permite aos avaliadores determinar a boa consistência do programa, perante o que é expectável, se o programa obtiver, na realidade, os impactos desejados. De referir que um dos procedimentos estatísticos que se recorre para averiguar estas possíveis relações mediadoras, entre variáveis de impacto, é a análise de regressão múltipla com controlo de variáveis.

Para finalizar esta temática sobre a avaliação de impacto, resta-nos prestar atenção sobre ao papel e importância das meta-análises (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Podemos começar por afirmar que os resultados de meta-análises constituem um importante manancial de informação, para os avaliadores, no *design* de avaliações de impacto. As suas descobertas tipicamente indiciam os impactos afectados pelo programa representado e a magnitude e o alcance de efeitos que são esperados por esses impactos. Por outro lado, também providenciam as bases para a comparação entre os

impactos descobertos em programas similares. Paralelamente, as meta-análises tornaram-se um dos principais meios de síntese de impactos descobertos no domínio das intervenções sociais. Neste papel, informa o campo de avaliação acerca do que foi colectivamente apreendido através de centenas de avaliações de impactos, conduzidas ao longo dos anos.

### **1.3.5. Avaliação da eficiência**

O sucesso da implementação de um programa e o seu grau de eficiência constituem a alma da avaliação. De salientar, no entanto, que é tão importante a informação sobre os custos de um programa como saber se os benefícios atingidos justificam estes custos. A comparação entre custos e benefícios de programas sociais é um dos aspectos mais importantes para decidir se um programa deve ser ampliado, mantido ou terminado.

As avaliações de eficiência – análises custo-benefício e custo-eficácia – proporcionam um quadro de referência para relacionar custos e resultados de um programa e têm como objectivo o uso óptimo de recursos (necessariamente escassos) e sua alocação. Apesar de outros factores poderem estar em jogo (de ordem política e considerações de valores, por exemplo) a preferência de programas cai, normalmente, sobre aqueles que produzem os melhores impactos no maior número de alvos para um determinado nível de despesa. A diferença entre as análises custo-benefício e custo-eficácia é o modo como o impacto de um programa é expresso: em termos monetários na primeira, e em termos substantivos na segunda, ou por outras palavras, se a primeira compara directamente os benefícios face aos custos em termos comensuráveis (monetários), a segunda relaciona os custos (expressos em termos monetários) face a unidades de resultados substantivos atingidos (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

A ideia de julgar a utilidade das intervenções sociais em termos da sua eficiência (rentabilidade na linguagem de negócios) tem ganho, a par de uma cada vez mais alargada aceitação, consideráveis controvérsias ao impor valores monetários nos impactos de programas sociais. No entanto, e porque os constrangimentos orçamentais estão cada vez mais presentes em todas as esferas, a manutenção (ou criação) de um programa social depende da capacidade de convencer o poder político (ou financiadores privados) que o seu fim último (i.e., benefícios em euros ou equivalente) justifica a existência (e seu custo) do programa. Por último, julgamos ser importante referir que estas análises de eficiência não devem ser os únicos determinantes para a tomada de

decisões acerca de um programa, constituindo, antes, um “valioso auxílio no mosaico complexo em que a decisão emerge” (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, p.336)

As análises de eficiência podem tornar-se úteis em todas as fases de um programa, seja para o seu planeamento, implementação ou modificação. Presentemente, no domínio dos programas sociais, as análises *ex-post* são mais comuns que as *ex-ante*, uma vez que a estimativa realista dos custos e benefícios antes da implementação de um programa torna-se muitas vezes difícil de obter (no entanto, as análises *ex-ante* de eficiência devem ser cada vez mais utilizadas nos programas e, particularmente, quando estes envolvem verbas avultadas na sua implementação).

Nas análises de eficiência, a recolha de dados reveladores do custo de um programa constitui um bom ponto de partida. Se nas análises *ex-ante* a estimativa de custos é baseada nas despesas de programas similares ou no conhecimento dos custos de processo, nas análises *ex-post* torna-se necessário recorrer aos registos orçamentais financeiros utilizados (e.g., salários, rendas de espaços, custos de manutenção), à estimativa de custos pela participação da população-alvo no programa (e.g., custo económico do tempo gasto pelos participantes no programa, custo dos transportes dos clientes) e aos custos de outras agências que cooperam na realização do programa, entre outros.

Por outro lado, torna-se necessário ter em atenção que, para a contabilização dos custos e benefícios (em euros ou equivalente) de um programa, as análises de eficiência podem utilizar diferentes pressupostos e produzir, correspondentemente, distintos resultados dependendo da perspectiva em que é feita, isto é, se da população-alvo ou participantes, dos financiadores do programa, da comunidade ou da sociedade. Assim, a escolha da perspectiva sob a qual uma análise de eficiência é feita, depende das intenções de quem as faz, envolvendo, naturalmente, uma escolha política.

No caso específico das análises de custo-benefício, estas requerem o conhecimento quantificável, dos custos e benefícios de um programa e devem ser transformados numa unidade de medida comum. As opções mais utilizadas para atribuir um valor monetário ao impacto ou benefícios são as medições monetárias, o valor de mercado, a estimação econométrica, respostas a questões hipotéticas indagadas aos participantes e a observação das escolhas políticas (Thompson, 1980 citado em Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, p.353). Preços-sombra podem também ser utilizados para os custos e benefícios quando os preços de mercado não estão disponíveis ou, em algumas circunstâncias, como substitutos de preços de mercado irrealistas. Na avaliação de

custos, o conceito de custo de oportunidade permite uma melhor estimativa do seu valor, no entanto, a sua aplicação pode ser complexa e alvo de controvérsia. De referir que, nesta análise custo-benefício, para aferirmos o real impacto de um programa, devemos ter em consideração o valor dos seus efeitos secundários (ou externalidades) e distributivos. Para finalizar esta temática, quer os custos, quer os benefícios, têm de ser projectados para o futuro de modo a reflectir os efeitos a longo prazo de um programa, e tais futuros benefícios e custos deverão ser descontados de modo a reflectir os seus valores presentes.

Devido à controvérsia em valorar monetariamente determinados impactos de um programa social, as análises de custo-eficácia parecem ser uma técnica mais apropriada que as custo-benefício, uma vez que as primeiras apenas requerem o conhecimento dos custos monetários de um programa.

#### 1.4. Avaliação de programas sociais e indicadores

As sucessivas crises económicas e uma maior sensibilidade para as questões de pobreza e exclusão social, entre outras, levaram à criação de diversos indicadores e estatísticas que assumem, actualmente, um papel relevante no planeamento, implementação, monitorização e avaliação das políticas públicas e, especificamente, programas sociais.

Desde o final do século XIX, temos assistido à vontade de alguns investigadores em chegar a uma expressão tão exacta quanto possível do “estado económico, social e moral das sociedades humanas” (Neumann-Spallart, 1887, citado em Guimarães & Jannuzzi 2004, p.2). No seguimento destas primeiras tentativas podemos, historicamente, destacar a existência de duas gerações de indicadores: a primeira geração de indicadores surgiu após a II Guerra Mundial com a introdução dos indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) e Produto Interno Bruto *per capita*; a segunda geração de indicadores surgiu no início dos anos 1990 com a introdução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Já no século XXI, verificamos o surgimento de uma nova geração de indicadores sintéticos, na qual destacamos o “Indicador de Deficit Social”.

O aparecimento do IDH foi influenciado pela necessidade de suprir as limitações dos chamados indicadores da primeira geração, demasiado simplistas e restritivos, voltados para as quantificações de natureza meramente económica. De facto, a utilização do PIB *per capita* como único indicador de bem-estar de uma população resultou numa série de desvantagens, entre as quais podemos destacar a incapacidade de reflectir a distribuição da riqueza numa determinada população e, devido ao seu carácter unidimensional, não captar outras dimensões essenciais, como a educação, saúde, meio ambiente, entre outros.

De facto, o IDH, com o seu carácter tridimensional (i.e., rendimento, escolaridade e longevidade) teve o mérito de sinalizar aos gestores públicos que o desenvolvimento humano não é sinónimo de apenas crescimento económico mas, também, da melhoria das condições de saúde e educação que devem ser tidas em conta como integrantes do processo de desenvolvimento das populações (i.e., educação e saúde como factor de desenvolvimento integrado e sustentável). A par das vantagens deste “novo” indicador, existem também várias limitações que deverão ser tidas em conta: desde logo podemos referir que o desenvolvimento humano, considerado em suas múltiplas e complexas dimensões, não se restringe às três dimensões do IDH

(Mendonça & Oliveira, 2001, citado em Guimarães & Jannuzzi 2004, p.5); ao estabelecer padrões universais (ocidentais) mínimos de qualidade de vida, desconsidera as particularidades regionais e as diferenças de hábitos de consumo e da relatividade da noção de satisfação (Cardoso, 1998, citado em Guimarães & Jannuzzi 2004, p.5); a igual ponderação dada a cada uma das três dimensões também é apontada como uma limitação, bem como o facto de estarmos a aglutinar no mesmo indicador dimensões económicas e não económicas; ocultam as disparidades existentes no interior de cada país; e finalmente, o retrato quantitativo ao longo do tempo deste indicador de um determinado país, menospreza o padrão qualitativo do desenvolvimento efectivo desse mesmo país.

Face a estas limitações, diversas instituições de pesquisa e grupos de investigadores das áreas sociais e económicas desenvolveram esforços para o desenvolvimento de medidas sintéticas capazes de captar a realidade social ou progresso social, para além das três dimensões contempladas no IDH. Assim, actualmente, assistimos à tendência de retratar a realidade social através de um amplo e diferenciado conjunto de variáveis, capazes de captar, o mais aproximado possível, as diferentes dimensões quantitativas e qualitativas do bem-estar dos cidadãos.

No contexto de legitimação política, institucional e científica, dispor de um conjunto mais compreensivo de informação agregada permite captar melhor a realidade económica e social das populações e países, coadjuvando o processo de formulação e avaliação de políticas públicas. De referir que a existência de múltiplos indicadores sintéticos de diversas variáveis permitiu a melhor identificação de desigualdades sociais dentro de um país, identificando as localidades, os indivíduos e as políticas públicas prioritárias para assegurar uma melhor distribuição da riqueza gerada por um país (Guimarães & Jannuzzi, 2004).

Actualmente, os holofotes da comunicação social e da opinião pública estão concentrados nos conceitos de pobreza, exclusão social e desigualdade social, pelo que do ponto de vista conceptual estes indicadores partem implícita ou explicitamente da noção normativa de *Deficit Social*, isto é, da noção de carência da população no usufruto ou consumo de bens públicos, bens privados e serviços sociais entendidos como básicos e necessários segundo a sociedade civil, o Estado, e diversas organizações internacionais.

Em jeito de conclusão, podemos afirmar que qualquer política pública pode e deve ser avaliada em termos da sua necessidade, *design*, implementação, impacto e

eficiência, sendo consubstanciada (ou não), através da evolução (ou não) de determinados indicadores sintéticos. Por outro lado, julgamos que não faz sentido realizar uma avaliação, seja qual for o domínio da mesma, se os resultados alcançados não tiverem qualquer uso prático, seja ele instrumental (i.e., específico uso dos dados e resultados da avaliação pelos decisores políticos e outros “accionistas” do Estado), conceptual (i.e., uso de avaliações para influenciar o modo de pensar acerca de assuntos gerais) ou persuasivo (i.e., uso das avaliações para suportar ou refutar posições políticas).

## **2. Sistemas de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC)**

### **2.1. Como, para quê, porquê e por quem?**

A educação de adultos, em Portugal, é tradicionalmente uma política pública. Apesar das algumas medidas inovadoras terem sido implementadas em Portugal e, em alguns casos, bem-sucedidas, as taxas de analfabetismo mantiveram-se elevadas por várias décadas, bem como a persistência de baixos níveis de qualificação profissional e académica, sobretudo, na população adulta.

Tendo presente esta constatação, pretendemos, com este trabalho, debruçar-nos sobre o programa social “Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências” que, desde 2001 (Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro), tentou responder à necessidade de ser dada a oportunidade a todos os cidadãos de verem reconhecidos os conhecimentos e competências que foram adquiridos por via não formal ou informal, em diferentes contextos de vida e de trabalho, para além da “escola”.

Para melhor compreensão sobre o que significa Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), julgamos pertinente fazer um primeiro e breve esclarecimento sobre o que significam os conceitos de “competência”, “reconhecimento”, “validação” e “certificação” das mesmas, bem como o que são aprendizagens (e também ao longo da vida) “informais”, “não formais” e “formais”.

Entende-se como competência uma “combinatória de capacidades, conhecimentos, aptidões e atitudes apropriadas a situações específicas, requerendo também ‘a disposição para’ e ‘o saber como’ aprender” (CE, 2006). O Reconhecimento dessas competências não é mais do que o “processo de identificação pessoal das competências previamente adquiridas, no qual se procura proporcionar ao adulto ocasiões de reflexão e avaliação da sua experiência de vida, levando-o ao reconhecimento das suas competências e promovendo a construção de projectos pessoais e profissionais significativos” (ANEFA, 2002a, p.15). A Validação constitui-se como o “acto formal realizado por uma entidade devidamente acreditada que visa a atribuição de uma certificação com equivalência escolar e/ou profissional” (idem, p.15). A Certificação corresponde à “confirmação oficial das competências adquiridas através da formação e/ou da experiência” (idem, p.16). A aprendizagem pode ser entendida como “processo de utilizar uma interpretação prévia para construir uma interpretação nova ou corrigida do significado da experiência de alguém com a finalidade de guiar a

acção futura” (Mezirow, 1991, p.22), sendo a aprendizagem ao longo da vida “toda a actividade de aprendizagem em qualquer momento (“lifelong”) e em todos os domínios da vida (“lifewide”), com o objectivo de melhorar conhecimentos, capacidades e as competências, no quadro de uma perspectiva pessoal, cívica, social e/ou relacionada com o emprego” (CE, 2001, p.41). Se reconhecemos que todos os contextos podem ser de aprendizagem para um indivíduo, torna-se importante neste domínio distinguir aprendizagens formais – adquiridas nos sistemas institucionais de educação e formação – das não formais – produto de outras actividades de formação não institucionais, como algumas de carácter profissional – e, finalmente, informais – decorrentes das actividades da vida quotidiana, relacionadas com o trabalho, a família ou com o lazer (CE, 2000, 2005).

Com o lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades em 2005 (Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2005, de 16 de Dezembro, e 183/2005, de 28 de Novembro), assistiu-se a uma implementação nacional, em larga escala, do programa social RVCC, representando ele próprio, nas palavras do legislador, um dos “pilares fundamentais da estratégia de qualificação da população portuguesa” (Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de Julho, Prefácio). Devido ao impacto desta iniciativa e para evitar uma possível confusão entre estes dois programas, esclarecemos, desde já, que o sistema RVCC é uma das partes integrantes da Iniciativa Novas Oportunidades, existindo, autonomamente, desde 2001. No entanto, e devido à notoriedade pública desta iniciativa, julgamos importante abordar em traços gerais a mesma para, posteriormente, focar a nossa atenção no programa social RVCC.

Para entendermos a Iniciativa Novas Oportunidades, fornece-se, de seguida, uma ilustração com a cronologia dos eventos de Política Pública Educativa de Adultos, em Portugal que, desde 1911, se podem considerar como antecedentes distantes ou próximos e um fio condutor desta política pública (Ilustração 3).

### **Ilustração 3 - Cronologia breve**

- ▶ **1911 – Escolas Móveis Oficializadas:** criação de cursos nocturnos, missões escolares e cursos dominicais, para extinção do analfabetismo (Decreto-lei de 29 de Março de 1911).
- ▶ **1952 – Campanha Nacional de Educação de Adultos:** “Plano Nacional de Educação Popular” que integrava a “Campanha Nacional de Educação de Adultos” orientada prioritariamente para os analfabetos dos 14 aos 35 anos (Decreto-lei n.º 38 968, de 27 de Outubro de 1952).

Continua

- ▶ **1965 – Instituto de Meios Audiovisuais de Ensino e Telescola:** responsável pela utilização dos meios audiovisuais na difusão do ensino e na elevação do nível cultural da população (criado pelo Decreto-lei n.º 46 135, de 31 de Dezembro de 1965); na sua dependência, a Telescola (criada na mesma data pelo Decreto-lei n.º 46 136, de 31 de Dezembro de 1965) passaria a responsabilizar-se também pelo apoio aos cursos de educação de adultos (Portaria n.º 21 112, de 17 de Fevereiro de 1965).
- ▶ **1971 – Direcção Geral de Educação Permanente:** a lei orgânica do Ministério da Educação Nacional cria uma Direcção Geral especialmente orientada para a educação de adultos (Decreto-lei n.º 408/71, de 27 de Setembro).
- ▶ **1979 – Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos:** a Lei n.º 3/79, de 10 de Janeiro, institui este plano que tem como “objectivo a eliminação sistemática e gradual do analfabetismo e o progressivo acesso de todos os adultos que o desejem aos vários graus da escolaridade obrigatória” (Artigo 3.º, n.º2).
- ▶ **1986 – Lei de Bases do Sistema Educativo:** a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, define a organização do sistema educativo e, na educação de adultos, integra a formação profissional e favorece a evolução do ensino recorrente e da educação extra-escolar.
- ▶ **1989 – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP I):** subprograma de Educação de Adultos, com verbas comunitárias atribuídas à educação, proporciona o cumprimento da escolaridade obrigatória e atribuir uma formação profissional de nível I (dupla certificação).
- ▶ **1999 – Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA):** pelo Decreto-lei n.º 387/99, de 28 de Setembro, é criada este “instituto público sujeito à tutela e superintendência dos Ministros da Educação e do Trabalho e da Solidariedade” (Prefácio), articulando educação e formação e os sectores público e privado.
- ▶ **2001 – Centros de reconhecimento, validação e certificação de competências (centros RVCC):** através da Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro, cria-se uma rede nacional, a partir da qual se promove o Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, concebido e organizado pela ANEFA.
- ▶ **2005 – Iniciativa Novas Oportunidades (INO):** são publicados os diplomas que definem os objectivos e procedimentos para esta iniciativa (Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2005, de 16 de Dezembro, e 183/2005, de 28 de Novembro).
- ▶ **2007 – Agência Nacional para a Qualificação (ANQ):** criada sob tutela conjunta dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação, pelo Decreto-lei n.º 276-C/2007, de 31 de Julho. No mesmo ano e depois do acordo com os parceiros sociais, o Governo decidiu aprovar a Reforma da Formação Profissional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/2007, de 7 de Novembro), o Sistema Nacional de Qualificações (Decreto-lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro), integrando o Quadro Nacional de Qualificações, o Catálogo Nacional de Qualificações e a Caderneta Individual de Competências, e o Sistema de Regulação de Acesso a Profissões.
- ▶ **2008 – Centros Novas Oportunidades (CNO):** através da Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio que revoga os diplomas relativos aos centros RVCC, regula a criação e o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades.

ANQ, 2009a, pp.11-16 (adaptado)

Após a exibição desta cronologia sobre os mais importantes marcos na política pública educativa de adultos, apresentaremos de seguida e com maior profundidade, as

componentes recolhidas e experimentadas com sucesso no passado em Portugal, de que a concepção da Iniciativa Novas Oportunidades beneficiou, a saber: a educação extra-escolar, a articulação entre educação e formação profissional com dupla tutela, a validação e o reconhecimento dos adquiridos por vias informais e não formais e a respectiva certificação.

A designação educação extra-escolar é utilizada para nomear programas de educação de adultos que, apesar de se caracterizarem por uma grande flexibilidade, têm como objectivo atingir um grau académico. De acordo com o Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro “é constituída pelo conjunto das actividades educativas que se processam fora do sistema regular de ensino, através de processos formais e não formais” (Prefácio), embora a formação neste domínio possa vir a ser objecto de reconhecimento e de validação. Já em 1971 e com o objectivo de alargar a educação fora da escola, a Direcção Geral da Educação Permanente fomenta a criação de bibliotecas educativas e de casas de cultura para a difusão generalizada de obras literárias e artísticas. De acordo com a Lei n.º 5/73, de 25 de Julho, a educação permanente “tem como objectivo garantir (...) a possibilidade de cada indivíduo aprender ao longo da vida” (Capítulo II, Secção n.º 4, n.º 1) através de modalidades específicas de ensino para adultos (com equivalência ao ensino básico, secundário ou superior) e com adopção de horários mais adequados. Entre estas modalidades especiais de educação escolar incluem “a formação profissional e o ensino recorrente de adultos” (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, Artigo 16.º, n.º 1 – Lei de Bases do Sistema Educativo). Com a criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) em 1999, pretendeu-se apostar na construção de percursos flexíveis de formação destinados às pessoas adultas (Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de Setembro). Em 2001 é criada uma rede nacional de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências (centros RVCC), rede “complementar em relação aos sistemas de educação e formação de adultos já existentes” (Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro, n.º 1).

Relativamente à articulação entre educação e formação profissional, podemos começar por afirmar que, hoje são indiscutíveis as vantagens de ligação entre ambas, apesar das tutelas distintas (i.e., Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade) e diferentes regulamentações de cada área. Em jeito de resumo sobre a história desta articulação, podemos referir o lançamento de um Programa experimental de Ensino Recorrente na década de 80 desenhado para adultos, em horários adequados, com avaliação qualitativa e integrando a formação profissional (Despacho n.º 21/80, de

4 de Março); a criação das escolas profissionais desde 1989 sob a tutela do Ministério de Educação, para proporcionar aos jovens a formação geral e profissional com equivalência ao 12º ano (Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro); os cursos de pré-aprendizagem (cooperação entre a Direcção Geral da Extensão Educativa e o Instituto de Emprego e Formação Profissional) com o objectivo de atribuir aos alunos uma dupla certificação (académica e profissional) de acordo com o Decreto-Lei n.º 383/91, de 9 de Outubro.

Como corolário desta articulação entre a educação e formação profissional podemos apontar os resultados das experiências da ANEFA (tutela e superintendência dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade; Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de Setembro), com a produção de um Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos (nível básico); posteriormente, e face à extinção desta Agência e subsequente génese da Direcção-Geral de Formação Vocacional (DGVF; Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro), surge o Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos (nível secundário) em 2006; e, finalmente, a criação da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) com a missão de “coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências”, constituindo um dos “pilares fundamentais da estratégia de qualificação (...) protagonizadas (...) pela Iniciativa Novas Oportunidades” (Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de Julho, Prefácio). De referir que Competências-chave são um “conjunto articulado, transferível e multifuncional, de conhecimentos, capacidades e atitudes indispensáveis à realização e desenvolvimentos individuais, à inclusão social e ao emprego” (CE, 2006, p.3).

No que diz respeito à avaliação e o reconhecimento dos adquiridos e respectiva certificação (i.e., académica e profissional), podemos afirmar que as evoluções dos processos de avaliação de adultos constituíram-se como heranças positivas no aproveitamento das aprendizagens formais e informais destes e das suas competências adquiridas ao longo dos percursos pessoais e profissionais. Como iremos abordar com detalhe este programa social, deixaremos, neste momento, uma breve história dos indícios deste sistema na política pública educativa de adultos em Portugal, nomeadamente, nos processos de avaliação de adultos.

A percepção da especificidade da educação e formação de adultos aparece já prevista desde 1976, quando são alterados os critérios e os processos de avaliação e de

certificação dos adultos ao considerar não ser “relevante a existência de programas rígidos” optando-se pela “definição de capacidades a desenvolver e a demonstrar pelos adultos, em função das suas zonas de interesses ou de intervenção” (Portaria n.º 419/76, de 13 de Julho, Prefácio). Em 1987, com o alargamento dos cursos de educação de adultos para o nível do ensino preparatório, que exigiu uma redefinição dos processos de avaliação, ficou definido que a referida avaliação poderia ser contínua, considerando-se como instrumentos de avaliação o dossier de trabalho e o processo individual do adulto, ou final, consistindo de uma parte escrita e outra oral que basear-se-á no “dossier individual (...) ou ainda em qualquer outro material que o júri julgue adequado” (Portaria n.º 95/87, de 10 de Fevereiro, n.º 27). Através do Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro, foi aprovada a “regulamentação conjunta do ensino recorrente de adultos e da educação extra-escolar” (Prefácio), visando salvaguardar o “reconhecimento não apenas da diversidade das formas organizadas de educação como das próprias situações e vivências sociais” (Prefácio), proporcionando o fundamento do processo de Reconhecimento e Validação de Competências e determinando a possibilidade de assegurar o reconhecimento e a validação de conhecimentos adquiridos e da experiência social e profissional, bem como as equivalências curriculares e a respectiva creditação.

Com a criação da ANEFA em 1999 (Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de Setembro), foi dada prioridade ao “domínio da educação e formação de adultos” (Prefácio), atribuindo-se a responsabilidade de construir “um sistema de reconhecimento e validação das aprendizagens informais dos adultos, visando a certificação escolar e profissional” (Artigo 4.º, alínea e)). Em 2001, é criada uma rede nacional de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências, vulgo centros RVCC (Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro), substituídos em 2008 pelos Centros Novas Oportunidades (CNO) através da Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio (revogando os diplomas relativos aos centros RVCC e regulando a criação e o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades).

Referimos a dada altura que o programa social RVCC poderá ser visto como uma resposta (política) baseada no princípio de igualdade de oportunidade, ao reconhecer a equivalência entre os conhecimentos e competências adquiridos, por via não formal ou informal, em diferentes contextos de vida e de trabalho, face à aprendizagem formal ou escolar. No entanto, o porquê de um programa social deste tipo não reside apenas no domínio ético dos princípios. Especificamente, e de acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a existência de

programas nacionais de reconhecimento de aprendizagens não formais e informais poderá ser vista como uma resposta ao declínio demográfico (inserida numa estratégia de criação e identificação de capital humano para combater a diminuição de estudantes, por exemplo), uma resposta à procura no mercado de trabalho (o tempo necessário para formarmos indivíduos poderá ser demasiado longo face às necessidades imediatas do mercado de trabalho), ou ainda, uma resposta a grupos-alvos que necessitam de uma acção pública específica (emigrantes qualificados sem documentos, por exemplo; OCDE, 2010a).

Respondendo à questão sobre os destinatários deste programa social em Portugal, podemos referir que se dirige a adultos, maiores de 18 anos, que não possuam o nível básico ou secundário de educação e/ou que não possuam certificação na sua área profissional e que tenham adquirido conhecimentos e competências através da sua experiência de vida (ANQ, 2011a). No caso específico do nível secundário de educação, se tiver menos de 23 anos de idade, o adulto deve, ainda, dispor no mínimo de três anos de experiência profissional devidamente comprovada, como requisito suplementar. De referir ainda que, no caso de ser um cidadão estrangeiro, o acesso a este programa social faz-se de acordo com a legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 60/93, de 3 de Março, Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro e Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril), através da apresentação de um dos seguintes documentos: título de residência, autorização de residência ou passaporte (com visto para permanência, estudo, trabalho ou estada temporária).

Para finalizar podemos ainda referir que, actualmente, existem 448 Centros Novas Oportunidades onde este programa social é desenvolvido (459 em 2010; Novas Oportunidades, 2011a), espalhadas em diferentes localidades de norte a sul do país e Região Autónoma da Madeira, podendo funcionar em estabelecimentos dos ensinos básico e secundário, centros de formação profissional do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), autarquias, empresas, associações e outras entidades formadoras (Novas Oportunidades, 2011b).

## **2.2. Experiências internacionais em RVCC**

Tradicionalmente, referem-se dois momentos da história que estão na origem do nascimento e afirmação dos procedimentos ligados ao reconhecimento dos adquiridos: o primeiro, relaciona-se com o fim da Segunda Guerra Mundial e a desmobilização massiva dos soldados americanos que vão encontrar um mercado de trabalho profundamente alterado, pela entrada em força da mão-de-obra feminina (a possibilidade de prosseguir estudos, encorajada pelas autoridades governamentais, surgia como uma hipótese de tornear as dificuldades imediatas de emprego; no entanto, os veteranos de guerra recusaram recomeçar os estudos no ponto em que os tinham, anteriormente, interrompido alegando que as experiências vividas durante a guerra traduziram-se por aprendizagens que as autoridades americanas, nomeadamente universitárias, foram pressionadas a considerar); um segundo momento localiza-se no Québec, durante os anos 60, e está associado à actividade de grupos femininos que, no quadro de uma política de democratização do acesso ao ensino superior, se colocaram na perspectiva de defender a valorização das actividades tradicionais de mulheres com percursos escolares curtos, não fazendo depender, apenas, dos diplomas o acesso às universidades (Canário, 1999).

Após este breve resumo histórico sobre a pertinência de reconhecer aprendizagens fora do âmbito escolar, julgamos relevante descrever as principais características dos sistemas criados, nesta área, pelos países ocidentais e respectivas datas de introdução (algumas das quais anteriores aos dois momentos referidos anteriormente). Para tal evocaremos os vários relatórios publicados por diversas instituições (CEDEFOP, 1997; OCDE, 2010a) sobre esta temática, permitindo uma análise comparada das diferentes práticas nacionais.

Na Islândia, as práticas de reconhecimento são percebidas de forma mais favorável e objectiva pelos sectores profissionais, quando comparados com os académicos, considerando-os mais subjectivos. Tal acontece devido ao facto de a Islândia possuir um sistema de reconhecimento de aprendizagens não formais e informais orientado para áreas laborais com deficit de mão-de-obra. No que diz respeito aos requisitos de aplicação deste sistema, apenas os adultos com mais de 10 anos de experiência (de competências e experiência), e mesmo sem qualificações formais, podem beneficiar deste programa social. Esta política de reconhecimento de adquiridos profissionais existe desde 1920, mas, actualmente, esta avaliação da experiência profissional tem caído em desuso neste país (OCDE, 2010a).

No Reino Unido este programa social foi criado em 1980, através da constituição de um sistema de “Acreditação de Aprendizagens Experienciais Prévias” (*Accreditation of Prior Experiential Learning* (APEL)) destinado a adultos que procuravam uma qualificação ou certificação, preferencialmente desempregados, e com o objectivo de identificar trabalhos para os quais poderiam ser elegíveis. De referir que este sistema nacional e geral, constituído por dimensões como “identificação de aprendizagens passadas” e “acreditação de aprendizagens prévias”, originava a necessidade dos adultos criarem Portefólios de Competências onde constariam tais aprendizagens (CEDEFOP, 1997). Relativamente à educação universitária, o sistema APEL constituiu a abordagem privilegiada para a aquisição de créditos, através dos mencionados portefólios de competências. No entanto, este reconhecimento de aprendizagens não formais e informais foi, maioritariamente, percebido como um meio de transição para o ensino formal, tendo por isso uma aplicação prática marginal e limitada. Perante esta realidade, a própria OCDE (2005b) refere que este sistema não distingue claramente aprendizagens formais (e.g., escolares) das informais e não formais.

A Noruega sempre foi considerada pioneira nas áreas ligadas à aprendizagem ao longo da vida e, especialmente, no reconhecimento das aprendizagens não formais e informais. Nesta área específica, desde a Lei de Formação Vocacional (*Vocational Training Act*) em 1952, os trabalhadores artesanais poderiam realizar exames baseados nas suas experiências profissionais (esta prática continuou inalterada até à “Reforma das Competências”, em 1999, que lhe conferiu uma matriz legal). É de salientar que neste país nórdico, a educação de adultos é uma realidade com tradição desde 1840 (OCDE, 2010a) e a própria cultura norueguesa é baseada em aprendizagens informais e não formais, como é o caso típico das “academias do povo”, nos quais os métodos de ensino advogam uma visão holística do indivíduo, largamente baseados no diálogo e experiência, permitindo o reconhecimento de aprendizagens (um ano nesta “academia” conferia créditos utilizáveis na educação universitária). Actualmente, e devido ao desemprego jovem, muitos estudantes têm adoptado uma visão utilitária face à educação e, especialmente, à educação universitária, mostrando muito pouco interesse em “gastar” tempo neste tipo de academias.

Uma longa tradição de educação de adultos existe, também, na vizinha Dinamarca, no entanto, foi apenas através da reforma de 2000, alterada em 2003, que na prática se introduziu o reconhecimento de aprendizagens, como “acreditação de aprendizagens

prévias”. O objectivo primordial deste programa consistia em providenciar uma formação de curta duração e de inclusão aos emigrantes, integrando-os no mercado de trabalho.

A resposta da Hungria neste campo vem desde 1980, data em que o reconhecimento de adquiridos foi assumido como um dos pré-requisitos obrigatórios para a educação de adultos.

Relativamente a Espanha, a sua atenção a estas matérias surgiu no ano de 1970, tendo como objectivo encorajar a entrada, no ensino universitário, de indivíduos adultos, através de testes apropriados para este propósito. A ideia foi autorizar uma aplicação sem restrições quando a experiência dos adultos o justificasse. Uma segunda etapa, no reconhecimento de adquiridos, surgiu em 1990 com a “Lei Orgânica Geral do Sistema Educativo” (LOGSE), permitindo a adultos, com experiência profissional mínima de dois anos e através da aplicação de testes, a obtenção de qualificações de educação vocacional ou títulos de nível intermédio ou superior.

Itália tem enfatizado o facto do reconhecimento das aprendizagens informais e não formais ser sido visto como uma prioridade nacional há já mais de 10 anos. No que diz respeito à Grécia, as acções tomadas nesta matéria são demasiado recentes, não havendo uma tradição grega nesta área. O mesmo acontece na Alemanha surgindo, apenas no fim do século XX, um interesse no reconhecimento de adquiridos devido ao peso económico dos programas comunitários.

O sistema francês de identificação e avaliação de aprendizagens prévias não formais foi estabelecido a nível nacional, através de uma lei de 1985. Este processo divide-se em duas principais etapas: primeiramente, as competências individuais e ocupacionais dos trabalhadores são avaliadas através de um “balanço de competências” que permite o reconhecimento de saberes obtidos fora do sistema educacional (de referir que este balanço de competências é propriedade do adulto e estipula o estado actual das suas competências individuais, no sentido pessoal e profissional); em segundo lugar, as competências profissionais podem ser acreditadas, resultando numa certificação ou em créditos que visam a obtenção futura deste diploma. De referir que esta segunda etapa permite aos trabalhadores experientes (com 5 anos de experiência profissional, no mínimo) verem ser reconhecidas e certificadas as suas aprendizagens não académicas, sendo beneficiados de um regime de excepção de uma parte dos requisitos de exame para a obtenção de certificações académicas e profissionais. Recapitulando, o reconhecimento de aprendizagens prévias em França realizou-se através de “Balanços

de Competências” (e “Centros de Balanço”), dando origem a dossiers ou portefólios individuais de competências (CEDEFOP, 1997).

No âmbito na União Europeia, várias sugestões relacionadas com a necessidade de criação de um Sistema Europeu de Acreditação de Competências ou de Cartas Pessoais de Competências, reflectem a preocupação com esta temática (i.e. Reconhecimento de “adquiridos” em contextos não formais e informais).

Na África do Sul podemos datar o início desta política em 1995, com a primeira eleição livre e com o propósito de reajustamento (leia-se compensação face às políticas discriminatórias de educação escolar e profissional da população não branca), após o *apartheid*.

No México, a “Lei Geral da Educação” de 1993, alterada em 2005, permitiu aos adultos obterem a validação dos seus conhecimentos por via de testes específicos, através da criação de um contingente especial (“candidatos livres”). Neste país, entre 2001 e 2005, foram aprovadas várias leis, focalizadas no reconhecimento de aprendizagens não formais e informais.

No que diz respeito ao Canadá existe, desde 1994, a nível nacional, um serviço ligado ao reconhecimento e “avaliação de aprendizagens prévias” (*Prior Learning Assessment*, PLA) sob tutela do “Desenvolvimento de Recursos Humanos do Canadá”. No entanto, e já a partir de 1978, surgiram em Ontário, alguns projectos pilotos neste domínio, em sectores como a enfermagem, medicina dentária e nos sistemas de educação e de cuidado infantil. Relativamente ao Quebeque, foi desenvolvida uma abordagem semelhante nas instituições pós-secundárias desde 1982, sendo possível, a partir de 1985, a obtenção de créditos através da aprendizagem não escolar. De realçar o facto de em 2003, as universidades do Quebeque receberem o mesmo nível de financiamento, quer para adultos que viram reconhecidos as suas aprendizagens não informais e informais, como para jovens por via de continuação dos seus estudos/aprendizagens formais. Na Nova Escócia, na cidade de Halifax, foi criado em 1996 um centro de “avaliação de aprendizagens prévias”, sendo a primeira organização associativa independente com firmes ligações à comunidade universitária (6 universidades) neste domínio.

Na Austrália, a constituição de uma Agência Nacional de Formação em 1990, responsável pela criação de um sistema nacional de “níveis *standard* de competências” definiu várias dimensões a considerar, nomeadamente, o “reconhecimento de

aprendizagens prévias” e “validação de aprendizagens experienciais” (CEDEFOP, 1997).

Em jeito de resumo, e após a descrição de experiências internacionais no domínio do reconhecimento de adquiridos, podemos afirmar que, apesar de haver uma multiplicidade de sistemas, terminologias, conceitos e políticas que reflectem a realidade nacional de cada país, é possível apontar alguns pontos em comum, que passaremos a descrever (ANQ, 2009a):

- a) O processo contém, normalmente, elementos técnicos (e.g., identificação e acordo de capacidades, conhecimentos e competências) e de *status* social, através do reconhecimento social das experiências válidas realizadas ao longo da vida;
- b) As entidades responsáveis pelos sistemas são na sua grande maioria o Ministério da Educação (ME) e Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), podendo estabelecer, ainda, algumas parcerias;
- c) Estes sistemas têm como objectivo dar visibilidade ao conhecimento, capacidades e competências que os indivíduos foram adquirindo fora do circuito formal da educação, reconhecendo-os e certificando-os. A qualificação da população activa e a motivação para a aprendizagem ao longo da vida são considerados fontes cruciais para o desenvolvimento económico e social, atribuindo-se cada vez mais importância a tal reconhecimento;
- d) O público-alvo destes sistemas é constituído por grupos de população com baixas qualificações e adultos que normalmente têm alguma experiência profissional;
- e) As metodologias destes sistemas incluem, na sua maioria, a elaboração e avaliação de portefólios que reúnem as evidências das experiências e competências adquiridas, bem como a realização de testes.

No que diz respeito a Portugal, a influência do Balanço de Competências (ANOP, 2000) foi determinante (mas não única) na criação do Sistema Português de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, sob a égide da ANEFA em 2001, continuada, a partir de 2006, pela Direcção-Geral de Formação Vocacional (DGFV), e pela ANQ desde 2007.

### **2.3. Domínios do RVCC**

No seguimento das experiências internacionais apresentadas no subcapítulo anterior, e especificamente no caso português, podemos distinguir dois grandes domínios, ou tipos, de reconhecimento de competências: Reconhecimento de Competências Escolares e Reconhecimento de Competências Profissionais. Por outras palavras, quando um adulto quer ver reconhecidas todas as suas aprendizagens, podemos validá-las e certificá-las, atribuindo uma equivalência escolar ou profissional (ou ambas, habitualmente, designado por dupla certificação).

No que concerne ao Reconhecimento de Competências Escolares, o Sistema Português de RVCC desenvolveu, a partir de 2001, processos de nível Básico (i.e., equivalência até ao 9º ano de escolaridade) através da criação de um referencial de competências-chave para a Educação e Formação de Adultos de Nível Básico (Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro, dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade), e posteriormente, a partir de 2006, de nível Secundário (i.e., equivalência ao 12º ano) através da aplicação do Referencial de Competências-chave para a educação e formação de adultos de nível secundário (DGFV, 2006a) e respectivo guia de operacionalização (DGFV, 2006b).

O Reconhecimento de Competências Profissionais iniciou-se a partir de 2008 (Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio de 2008, dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação), havendo, no entanto, projectos pilotos nesta área, desde 2005, nos Centros Novas Oportunidades do IEFP.

#### **2.3.1. RVCC Escolar (de nível Básico e Secundário)**

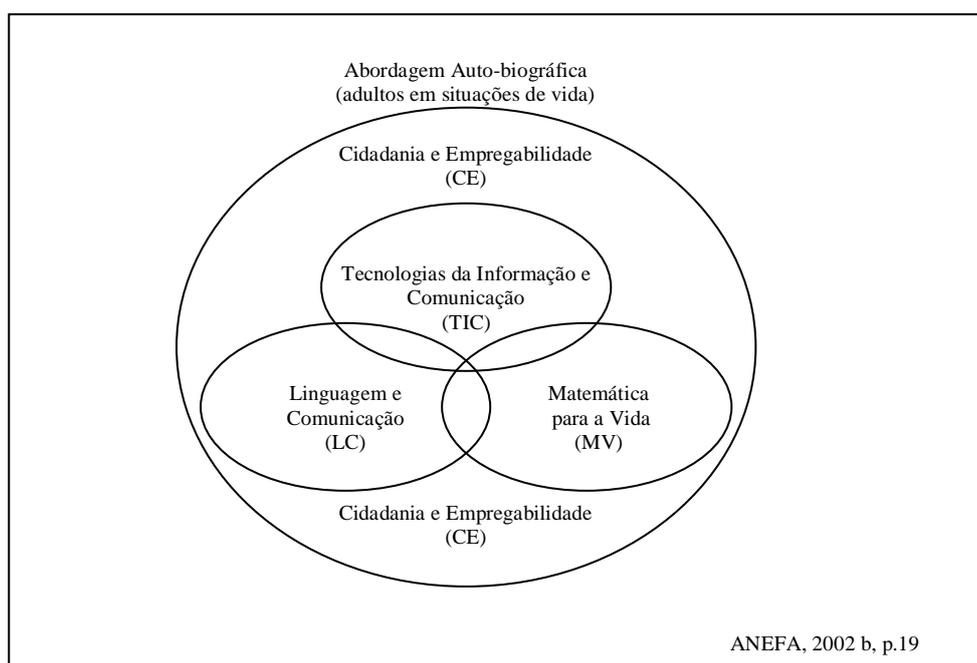
O Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos de Nível Básico propõe-se constituir, nas palavras dos seus autores, “uma matriz integradora entre o balanço de competências adquiridas na experiência de vida e o desenvolvimento de projectos de educação/formação de adultos” (ANEFA, 2002a, p.5), podendo vir a desempenhar a tripla função de quadro orientador para o processo RVCC de nível Básico, de base para o “desenho curricular” assente em competências-chave, e guia para a concepção da formação de agentes de educação e formação de adultos.

O desenho do referencial de nível básico assenta numa organização em quatro áreas nucleares e uma área de contextualização das competências, consideradas todas elas necessárias para a formação da pessoa no mundo actual. As áreas nucleares são: Cidadania e Empregabilidade (CE); Matemática para a Vida (MV); Linguagem e

Comunicação (LC); e, Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). No entanto, torna-se necessário afirmar que tais áreas não se apresentam como estanques no referencial de competências-chave mas, antes, pressupõe-se a existência de uma articulação horizontal e vertical entre as áreas, uma vez que o domínio de competências específicas de cada uma delas enriquece e possibilita a aquisição de outras, existindo mesmo algumas competências gerais comuns às diferentes áreas (e.g., ler e interpretar informação oral, escrita, visual, numérica ou em formato digital.).

Sobre as áreas nucleares, uma palavra final relativa a área de Cidadania e Empregabilidade; além da atribuição de uma importância própria, enquanto campo de desenvolvimento de competências específicas para o seu exercício, não se deve perder de vista que ela é, simultaneamente, “o sentido e o processo que deve sustentar e orientar o desenvolvimento das competências nas outras áreas” (ANEFA, 2002b, p.11). Esta natureza de transversalidade surge claramente na representação da matriz de competências-chave (Ilustração 4).

**Ilustração 4 - Matriz de competências-chave de nível básico**



Relativamente à área de contextualização das competências, o processo RVCC recorre à abordagem autobiográfica como meio de recolha de informação, de descoberta de si próprio e dos outros e de eliciação de competências.

Por outro lado, o referencial estrutura-se em “três níveis articulados verticalmente numa espiral de complexidade crescente, tanto no que se refere ao domínio das competências como no âmbito de contextualização das mesmas” (ANEFA, 2002b, p.11). Estes níveis são designados por B1, B2 e B3, tomando por referência a correspondência com 3 ciclos do ensino básico escolar e, ainda que não se identifiquem com eles, oferecem uma equivalência ao 4º, 6º e 9º ano escolar, respectivamente. Apesar de cada área se organizar em três níveis, podemos observar neste referencial-chave uma estrutura comum constituída pelos seguintes elementos: a) fundamentação (i.e., o porquê da inclusão das áreas nucleares e justificação conceptual das competências que o adulto necessita de indiciar nas respectivas áreas); b) unidades de competência (UC; i.e., o referencial apresenta para cada nível, um total de 16 unidades de competência – 4 por área – que no seu conjunto, definem o “Perfil Terminal de Nível”, apresentando, deste modo, 3 perfis de competência articulados numa sequência de complexidade crescente); c) critérios de evidência essenciais (i.e., são definidos em termos de diferentes acções/realizações através das quais o adulto indicia o domínio da competência visada); e d) sugestões de actividades contextualizadas nas situações de vida dos adultos (i.e., as sugestões dizem respeito a situações e objectos concretos, presentes na vida quotidiana de uma grande parte da população portuguesa e que são possíveis vias para evidenciar as competências nas respectivas áreas; no entanto, não é apenas possível, mas desejável, que se recorra a outras situações de vida, o mais diversificadas, personalizadas e contextualizadas possível, desde que estas permitam validar competências através de critérios de evidência equivalentes àqueles que são definidos como fundamentais no referencial).

Para ajudar a clarificar o conceito de critérios de evidência, no referencial de competências-chave de nível básico, apresentamos, de seguida, numa tabela-síntese (Tabela 1), as diferentes competências que os adultos deverão evidenciar, validar e, posteriormente, certificar, para cada uma das áreas de competências-chave. De referir que estes critérios de evidência possuem uma complexidade crescente, tanto no que se refere ao domínio das competências, como ao âmbito de contextualização das mesmas, conforme se trate do nível B1, B2 e B3, conferindo uma equivalência escolar ao 4º, 6º e 9º ano, respectivamente.

**Tabela 1 - Síntese de critérios de evidência de nível básico**

CIDADANIA E EMPREGABILIDADE (CE)		
Trabalhar em grupo/ Adaptabilidade e flexibilidade/ Educação-formação ao longo da vida/ Relacionamento interpessoal		
LINGUAGEM E COMUNICAÇÃO (LC)	TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)	MATEMÁTICA PARA A VIDA (MV)
Compreender e produzir discursos orais em situações diversificadas	Operar equipamento informático	Interpretar informação e compreender métodos para a processar
Ler e interpretar informação	Obter informação em formato digital	Realizar cálculos
Escrever documentos diversificados e acordo com objectivos específicos	Processar informação em formato digital	Interpretar resultados e apresentar conclusões
Compreender e produzir linguagens não verbais ou mistas em contextos diversificados	Produzir e apresentar informação em formato digital	Interpretar o espaço físico enquadrando-o num modelo matemático
ADULTO EM SITUAÇÕES DE VIDA		

ANEFA, 2002b, p.20

A avaliação e certificação de competências dos adultos, fase final do processo, obedecem a critérios de formalização e objectivação estritos. No caso do nível básico é necessário o adulto validar todas as unidades de competência (UC) de todas as áreas de competências-chave de nível B1, B2 ou B3, consoante se trate de uma equivalência ao 4º, 6º e 9º ano respectivamente. De referir, também, a possibilidade de certificações parciais e elaboração subsequente de um plano pessoal de qualificação (PPQ), tendo em vista a certificação total (este assunto será aprofundado no subcapítulo sobre a avaliação do *design* deste programa social).

Uma nota final sobre os princípios orientadores que foram tidos em conta na construção deste referencial de nível básico (ANEFA, 2002b), a saber: adequação (i.e., qualquer referencial deve ser ajustado ao adulto com o seu capital de formação, necessidades e motivações adquiridos e não ao contrário); relevância (i.e., as ofertas de educação de adultos devem ser o mais diversificadas possíveis, respondendo especialmente aos grupos-alvo prioritários: desempregados de longa duração; adultos com níveis de instrução baixos que não lhes permitem ter os instrumentos para reforçar as suas aprendizagens; e jovens adultos que não terminaram a escolaridade básica e que ficam impedidos de prosseguir as suas formações); abertura (i.e., o referencial deve ser o mais aberto possível para permitir a sua adaptabilidade à diversidade de grupos sociais e profissionais); flexibilidade (i.e., deve ter uma estrutura suficientemente flexível que possibilite uma pluralidade de combinações de competências, bem como respeitar a

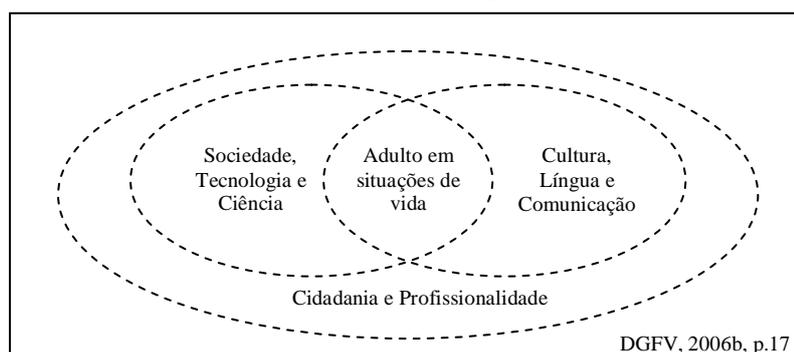
diferenciação dos ritmos individuais de reconhecimento das aprendizagens); articulação horizontal e vertical (i.e., uma estrutura que integre as áreas de competência numa matriz articulada, em que umas competências nutrem e enriquecem as outras); e equilíbrio (i.e., a opção por 4 áreas nucleares e uma área de contextualização significa a consideração de todas elas como valiosas para a formação da pessoa no mundo actual, respeitando, igualmente, a importância das 4 áreas de saber: o saber-ser, o saber-fazer, o saber-estar e saber-saber)

O Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos de Nível Secundário segue, por um lado, as orientações já existentes para o Nível Básico, e por outro, consolida uma visão para os processos RVCC baseada numa estrutura e elementos conceptuais adequados a um nível mais avançado.

Tal como o de nível básico, o referencial de nível secundário assenta na articulação de 3 áreas nucleares de competências-chave, todas elas consideradas necessárias à formação e/ou autonomização do cidadão no mundo actual. As 3 áreas de competências-chave são, respectivamente, a área da Cidadania e Profissionalidade (CP), Sociedade, Tecnologia e Ciência (STC), e Cultura, Língua e Comunicação (CLC). De referir que, enquanto as duas últimas áreas são consideradas de natureza instrumental e operatória, a área de Cidadania e Profissionalidade “assume um carácter explicitamente transversal, ao reflectir conhecimentos, comportamentos e atitudes articulados e integradores das outras áreas de Competências-Chave (...) que “fala”, “comunica” e “suporta” cada uma das outras duas” (DGFV, 2006b, p.16).

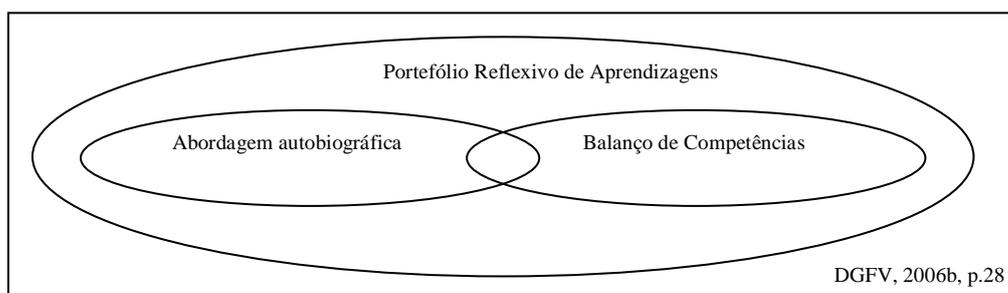
No modelo de articulação das Áreas de Competências-Chave, sublinha-se a centralidade da pessoa adulta com as suas práticas e experiências ao longo da vida, evidenciada no desenho deste referencial (Ilustração 5) e na orientação metodológica defendida pelos seus autores (DGFV, 2006b), comparável, em parte, com a área de contextualização no “básico”.

**Ilustração 5 - Desenho do referencial de competências-chave de nível secundário**



A orientação metodológica parte da premissa que os adultos “são” as suas experiências de vida e é essa realidade central que importa tornar consciente para dar forma ao processo RVCC. Tendo em vista este objectivo, os elementos metodológicos que permitem estruturar os diferentes eixos do processo RVCC, a nível operativo, são a abordagem autobiográfica (como meio de recolha de informação), o Balanço de Competências (como dispositivo epistemológico com funções de diagnóstico e de avaliação de competências mobilizadas ou desenvolvidas pelos adultos na sua vida) e o Portefólio Reflexivo de Aprendizagens (representativo do processo e do produto de aprendizagem dos adultos, ou por outras palavras, constitui uma colecção de documentos que se articula e que decorre do Balanço de Competências, revelando o desenvolvimento e o progresso das aprendizagens; Ilustração 6).

**Ilustração 6 - Matriz conceptual dos elementos metodológicos de nível secundário**



Outra semelhança com o referencial de básico é a perspectiva integradora subjacente a este novo referencial, defendendo a presença de uma forte interacção entre as diferentes áreas, uma vez que, nas palavras dos seus autores, “o domínio de competências específicas de cada uma delas enriquece e facilita a aquisição de outras, reconhecendo-se que algumas competências são comuns às diferentes áreas, resultantes da visão de transversalidade transmitida pela noção de competência-chave” (DGFV, 2006b, p.18). Outro paralelismo que encontramos neste referencial de secundário é a organização interna de cada área de Competências-Chave, onde descobrimos, também, a fundamentação para a sua existência, uma estrutura similar com unidades de competência (UC) e critérios de evidência, e ainda, perfis de competências, tendo em vista as situações de vida do adulto.

Especificamente, e para cada uma das áreas do referencial de secundário (i.e., CP, CLC e STC), existem determinados elementos conceptuais comuns e transversais (alguns deles similares ao básico, mas adequados a um nível mais avançado, e outros exclusivos ao secundário), a saber: a) dimensões de competências (i.e., agregações de

UC e respectivos critérios de evidência para cada uma das áreas de competências-chave); b) núcleos geradores (i.e., temas abrangentes, presentes na vida de todos os cidadãos, a partir dos quais se podem gerar e evidenciar uma série de competências-chave); c) domínios de referência para a acção (i.e., contextos de actuação entendidos como referentes fundamentais para o accionamento das diferentes competências-chave nas sociedades contemporâneas); d) temas (i.e., área ou situação de vida na qual as competências são geradas, accionadas e evidenciadas; resulta do cruzamento dos vários núcleos geradores com os domínios de referência para a acção); e) unidades de competência (UC; i.e., combinatórias coerentes dos elementos da competência em cada área de competências-chave); e, finalmente, f) critérios de evidência (i.e., diferentes acções e realizações através das quais o adulto indicia o domínio da competência visada). Optou-se, também, por integrar em cada uma das áreas de competências-chave, elementos de complexidade que permitem distinguir critérios de evidência de cada uma das competências-chave.

Para auxiliar a legibilidade e clarificação da estrutura e dos elementos conceptuais utilizados neste referencial, apresentam-se, de seguida, duas tabelas; uma, mais geral, com as três áreas de competências-chave (Tabela 2) e, ainda, outra, mais pormenorizada, com a área de Cidadania e Profissionalidade, tomada como exemplo (Tabela 3).

**Tabela 2 - Síntese da estrutura e elementos conceptuais das três áreas de competências-chave**

ELEMENTOS	ÁREAS		
	Cidadania e Profissionalidade (CP)	Sociedade, Tecnologia e Ciência (STC)	Cultura, Língua e Comunicação (CLC)
Dimensões das Competências	Social; Cognitiva; Ética.	Social; Tecnológica; Científica.	Cultural; Linguística; Comunicacional
Núcleos Geradores	8 (específicos da Área CP)	7 (iguais à Área CLC)	7 (iguais à Área STC)
Domínios de Referência para a Acção	4 Organizadores (explícitos)	4 Organizadores (explícitos)	4 Organizadores (explícitos)
Temas	32 (específicos da Área CP)	28 (iguais à Área CLC)	28 (iguais à Área STC)
Unidades de Competência	8	7	7
Critérios de Evidência	Organização a partir de uma formulação integrada por domínio de referência para a acção	Organização a partir das três dimensões formuladas por domínio de referência para a acção	Organização a partir das três dimensões formuladas por domínio de referência para a acção
Elementos de Complexidade*	Identificação; Compreensão; Intervenção	Identificação; Compreensão; Intervenção	Identificação; Compreensão; Intervenção

\*Os elementos de Complexidade permitem distinguir os critérios de evidência em cada uma das competências-chave.

**Tabela 3 - Estrutura e elementos conceptuais da área de Cidadania e Profissionalidade**

ÁREA	ELEMENTOS CONCEPTUAIS						
	Dimensões das Competências	Núcleos Geradores	Domínios de Referência para Acção	Temas	Unidades de Competência	Critérios de Evidência	Elementos de Complexidade
CIDADANIA E PROFISSIONALIDADE	Competências Cognitivas	Direitos e Deveres	Contexto privado Contexto profissional Contexto institucional Contexto macro-estrutural	Liberdade e Responsabilidade Pessoal Direitos e Deveres Laborais Democracia Representativa e Participativa Direitos, Deveres e Contextos Globais	Identificar direitos e deveres pessoais, colectivos e globais e compreender da sua emergência e aplicação como expressões ora de tensão ora de convergência.	12 Critérios de Evidência	Identificação Compreensão Intervenção
		Complexidade e Mudança	Contexto privado Contexto profissional Contexto institucional Contexto macro-estrutural	Aprendizagem ao Longo da Vida Processos de Inovação Associativismo e Movimentos Colectivos Globalização	Relacionar-se de modo confiante com a complexidade da informação, identificando diferentes ângulos de leitura e diferentes escalas da realidade.	12 Critérios de Evidência	Identificação Compreensão Intervenção
		Reflexividade e Pensamento Crítico	Contexto privado Contexto profissional Contexto institucional Contexto macro-estrutural	Preconceitos, Estereótipos e Representações Sociais Reconversões Profissionais e Organizacionais Instituições e Modelos Institucionais Opinião Pública e Reflexão Crítica	Questionar e desconstruir preconceitos próprios e estereótipos sociais.	12 Critérios de Evidência	Identificação Compreensão Intervenção
	Competências Éticas	Identidade e Alteridade	Contexto privado Contexto profissional Contexto institucional Contexto macro-estrutural	Códigos Institucionais e Comunitários Colectivos Profissionais e Organizacionais Políticas Públicas Identidades e Patrimónios Culturais	Valorizar a diversidade e actuar segundo convicções próprias.	12 Critérios de Evidência	Identificação Compreensão Intervenção
		Convicção e Firmeza Ética	Contexto privado Contexto profissional Contexto institucional Contexto macro-estrutural	Valores Éticos e Culturais Deontologia e Normas Profissionais Códigos de Conduta Institucional Escolhas Morais Comunitárias	Avaliar a realidade à luz de uma ordem de valores consistente e actuar em conformidade.	12 Critérios de Evidência	Identificação Compreensão Intervenção
		Abertura Moral	Contexto privado Contexto profissional Contexto institucional Contexto macro-estrutural	Tolerância e Diversidade Processos de Negociação Pluralismo e Representação Mediação Intercultural	Adoptar a tolerância, a escuta e a mediação como princípios de inserção social.	12 Critérios de Evidência	Identificação Compreensão Intervenção
	Competências Sociais	Argumentação e Assertividade	Contexto privado Contexto profissional Contexto institucional Contexto macro-estrutural	Capacidade argumentativa Capacidade assertiva Mecanismos deliberativos Debates e intervenção pública	Capacidade de intervenção pública em contextos de antagonismo de pontos de vista.	12 Critérios de Evidência	Identificação Compreensão Intervenção
		Programação	Contexto privado Contexto profissional Contexto institucional Contexto macro-estrutural	Projectos pessoais e familiares Gestão do trabalho Projectos colectivos Capacidade prospectiva	Conceber e desenvolver projectos pessoais e sociais.	12 Critérios de Evidência	Identificação Compreensão Intervenção

DGFV, 2006a

No conjunto das três áreas de competências-chave, espera-se que o adulto tenha percorrido e trabalhado um total de 22 Unidades de Competência (UC), decompostas em 88 competências (i.e., 32 em CP, 28 em STC e 28 em CLC). De referir, ainda, que cada uma das 88 competências é composta por 3 critérios de evidência, um para cada elemento de complexidade (i.e., Identificação, Compreensão e Intervenção).

Relativamente à avaliação das competências (fase final do processo), esta deve-se apoiar num sistema de créditos, à semelhança do que encontramos, nos últimos anos, em cada vez mais sistemas de formação europeus. De referir que este sistema de créditos “assenta na autonomia e capacitação dos formandos, no sentido em que reconhece diferentes formas através das quais os indivíduos podem obter e validar as suas competências” (DGFV, 2006b, p.57). Por analogia ao sistema *European Credit Transfer System* (ECTS), cada crédito no sistema RVCC de nível secundário, corresponde a uma carga horária de aproximadamente “12 horas de trabalho, dedicadas ao reconhecimento e validação de uma competência num determinado domínio da realidade, podendo compreender diversas actividades, como elaboração auto-biográfica, elaboração de materiais, (...) auto-aprendizagem, entre outros” (p.58). Assim, um crédito corresponde à produção de evidências (não apenas de identificação, mas também de compreensão e intervenção) num determinado tema, incluído numa das três áreas de competências-chave do referencial. Para finalizar, importa salientar que é necessária a obtenção de 44 créditos para que um adulto seja certificado dentro deste sistema, distribuídos pelas áreas de competências-chave, num mínimo de 16 créditos em Cidadania e Profissionalidade, 14 créditos em Sociedade, Tecnologia e Ciência e 14 créditos em Cultura, Língua e Comunicação. De referir que estes 44 créditos não significam, necessariamente, o desenvolvimento de 44 situações de vida independentes (só no limite), uma vez que se pode evidenciar competências, simultaneamente, em STC e CLC e CP na exploração de uma mesma situação de vida.

Para finalizar, torna-se interessante referir que, numa linha de continuidade relativamente ao referencial de competências-chave de nível básico, estiveram presentes na construção deste referencial, os mesmos princípios orientadores (i.e., adequação e relevância, abertura e flexibilidade, articulação, complexidade e equilíbrio), não obstante a necessária presença de novos elementos estruturais e conceptuais.

### **2.3.2. RVCC Profissional (de nível II e IV)**

O sistema nacional de reconhecimento, validação e certificação de competências constitui uma das respostas às necessidades de qualificação da população adulta que, não tendo tido oportunidade de obter uma qualificação formal, demonstra ter adquirido competências ao longo da vida (pessoal e profissional), em contextos não formais e informais. Este sistema já estruturado para responder às necessidades de reconhecimento das competências escolares vê, desde 2008, alargado o seu âmbito de intervenção para as qualificações profissionais. Parte-se, pois, do pressuposto que, após alguns anos de experiência profissional, os indivíduos adquirem saberes e desenvolvem competências que lhes permitem desempenhar uma determinada actividade profissional, não raras vezes, com grande eficiência e eficácia, sem serem detentores de qualquer declaração oficial que as comprove (ANQ, 2008). À semelhança do domínio escolar, este sistema de reconhecimento de adquiridos profissionais visa proporcionar uma nova oportunidade de formação para aqueles que não completaram ou abandonaram precocemente a formação nos sistemas de educação formal.

Pela sua enorme relevância para os processos de RVCC profissional, deve aqui destacar-se o Sistema Nacional de Qualificações, criado no final do ano de 2007 (Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro), ao definir quais as qualificações profissionais, de nível não superior, que poderão ser obtidas por via do desenvolvimento de um processo de reconhecimento, validação e certificação de competências profissional. De referir que este Sistema Nacional de Qualificações, integra o Quadro Nacional de Qualificações e o Catálogo Nacional de Qualificações que abordaremos, de seguida, com mais pormenor.

Relativamente ao Quadro Nacional de Qualificações (ANQ, 2011b), será importante referir que este abrange todos os níveis de escolaridade (i.e., ensino básico, secundário e superior), a formação profissional e os processos RVCC (obtidos por via não formal ou informal) e que se encontra estruturado em 8 níveis de qualificação, caracterizados em função de 3 domínios (i.e., conhecimentos, aptidões e atitudes) para a definição dos resultados de aprendizagem. Será importante, também, referir que foram adoptados, no Quadro Nacional de Qualificações, os mesmos descritores dos resultados de aprendizagem constantes no Quadro Europeu de Qualificações (CE, 2009; Parlamento Europeu e Conselho Europeu, 2008), permitindo e facilitando a mobilidade transnacional dos trabalhadores europeus. Para uma maior inteligibilidade desta temática, apresentaremos, de seguida, a correspondência entre os níveis de qualificação

e os níveis de educação e de formação em Portugal (Portaria n.º 782/2009, de 23 de Julho; Tabela 4).

**Tabela 4 - Correspondência entre níveis de qualificação e níveis de educação e formação**

Níveis de qualificação	Qualificações
Nível 1	2.º Ciclo do ensino básico
Nível 2	3.º Ciclo do ensino básico obtido no ensino básico ou por percursos de dupla certificação
Nível 3	Ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior
Nível 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
Nível 5	Qualificação de nível pós-secundária não superior com créditos para prosseguimento de estudos de nível superior
Nível 6	Licenciatura
Nível 7	Mestrado
Nível 8	Doutoramento

ANQ, 2011b

Será importante, também, mencionar que o Decreto-Lei que criou este Sistema Nacional de Qualificações (i.e., Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro), indicava que seria o Catálogo Nacional de Qualificações o instrumento que conteria o conjunto de referenciais de competências profissionais (específicos de cada qualificação) e os instrumentos de avaliação (chamados “kits de avaliação”) a partir dos quais se operacionalizariam estes processos nos Centros Novas Oportunidades. Por último, deve-se mencionar que este catálogo (ANQ, 2011b) estaria sob a responsabilidade de concepção e actualização da ANQ.

Neste catálogo de qualificações, e englobado numa lógica de complementaridade, para cada qualificação, verificamos a existência de referenciais de competências para o RVCC Profissional e referenciais para a formação profissional (i.e., de qualificação), incluindo a correspondência a um perfil profissional específico (i.e., o conjunto de actividades associadas às qualificações bem como os saberes, saberes-fazer e saberes-ser necessários para exercer as actividades). Existe uma forte

interligação entre estas 3 componentes que integram cada qualificação do catálogo (i.e., perfis profissionais, referenciais de formação e de RVCC profissional) e, em particular, entre as unidades de formação de curta duração (UFCD) dos referenciais de formação específicos a cada saída profissional e as unidades de competência (UC) dos referenciais do RVCC Profissional.

No entanto, a correspondência entre as UFCD e as UC não é directa, dada a natureza eminentemente prática dos processos RVCC que, necessariamente, estarão relacionados com aquilo que o adulto sabe ou não fazer numa determinada profissão. Para uma melhor compreensão sobre as relações entre as UFCD que compõem um referencial de formação e as UC de um referencial de RVCC Profissional, deixamos aqui o exemplo para a saída profissional de Técnico/a de Acção Educativa (Nível IV; Tabela 5).

**Tabela 5 - Relação entre UFCD e UC para a saída profissional de Técnico/a de Acção Educativa (Nível IV)**

<b>Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD)</b>	<b>Unidades de Competência (UC)</b>
1. Modelos psicológicos e fases do desenvolvimento da criança	1. Aplicar técnicas e metodologias de animação
2. Desenvolvimento da criança	2. Aplicar técnicas pedagógicas no acompanhamento de crianças
3. Processo de comunicação e formas relacionais e pedagógicas da criança	3. Planificar actividades com base nas áreas de conteúdo
4. Prevenção de doenças e de acidentes na infância	4. Aplicar técnicas de expressão plástica e musical
5. Primeiros socorros - tipos de acidentes e formas de actuação	5. Aplicar técnicas de expressão dramática, corporal, vocal e verbal
6. Acompanhamento de crianças - técnicas de animação	6. Preparar espaços, materiais e equipamentos
7. Acompanhamento em creche e jardim de infância - técnicas pedagógicas	7. Planificar, desenvolver e acompanhar actividades pedagógicas do quotidiano da criança
8. Modelos pedagógicos	8. Planear e desenvolver actividades de tempos livres
9. Acompanhamento em creche e jardim de infância - áreas de conteúdo	9. Planificar e orientar as refeições das crianças
10. Expressão plástica e musical	10. Aplicar técnicas de promoção da saúde mental infantil
11. Expressão dramática, corporal, vocal e verbal	11. Planificar, desenvolver e acompanhar actividades pedagógicas com crianças com necessidades educativas especiais
12. Espaços, materiais e equipamentos - creche e jardim de infância	12. Planificar e desenvolver acções de prevenção de doenças e acidentes na infância
13. Actividades pedagógicas do quotidiano da criança	13. Aplicar técnicas de primeiros socorros
14. Planificação de actividades pedagógicas e gestão do tempo	
15. Evolução e desenvolvimento infantil	
16. Saúde mental infantil	
17. Higiene, saúde e segurança da criança	
18. Técnicas de animação - comunicação e expressão não verbal	
19. Técnicas de animação - expressão verbal	
20. Planeamento e desenvolvimento de actividades de tempos livres	
21. Planificação de actividades de tempos livres - higiene e saúde	
22. Planificação de actividades de tempos livres – refeições	
23. Crianças com necessidades específicas de educação (NEE)	
24. Formas de intervenção precoce em crianças com NEE	
25. Desenvolvimento sexual de crianças com NEE	
26. Intervenção pedagógica em crianças com NEE	
27. Actividades pedagógicas com crianças com NEE	
28. Higiene e manutenção de materiais e equipamentos específicos	

ANQ, 2011b

Enquanto no contexto formativo existem algumas UFCD essencialmente teóricas, os processos RVCC Profissionais baseiam-se na prática profissional dos adultos, pelo que “assim se explica que os referenciais de RVCC profissional se estruturam em unidades de competência que, por sua vez, se desdobrem num conjunto de tarefas concretas e observáveis, através das quais o adulto demonstra o domínio das competências requeridas para a validação/certificação (...) esta opção implica (...) que as tarefas tenham um pendor acentuadamente funcional (conceito de *skills*), razão pela qual são definidas a partir dos objectivos e conteúdos mais funcionais e operacionalizáveis de cada uma das UFCD.” (ANQ, 2007a, p.7).

Relativamente aos “kits de avaliação”, é com base no referencial de RVCC profissional específico a cada qualificação, que são constituídos os instrumentos de avaliação a partir dos quais se operacionalizam estes processos de reconhecimento. Estes instrumentos de avaliação (que no seu conjunto compõem o chamado “kit de avaliação”) são constituídos pela grelha de auto-avaliação, ficha de análise de portefólio, guião de entrevista técnica, grelha de observação de desempenho em posto de trabalho e exercícios práticos a desenvolver em contexto de prática simulada.

De referir que estes instrumentos obedecem à mesma estrutura que o referencial do RVCC profissional, isto é, encontram-se organizados em unidades de competência (UC) e, dentro dessas, em tarefas específicas (que, por sua vez, correspondem ao conjunto de acções observáveis através das quais o adulto demonstra o domínio das competências requeridas para a validação de cada unidade de competência). De acordo com a ANQ, estas tarefas constituem “as unidades mínimas de observação e avaliação no âmbito dos processos RVCC” (2007a, p.29).

Para finalizar, nesta relação entre tarefas e unidades de competência, necessário se torna referir que as diversas tarefas têm, no “kit de avaliação”, importâncias distintas (uma vez que numa dada profissão, a sua importância também é desigual) estando estas associadas, por sua vez, ao grau de importância da unidade de competência correspondente.

Esta distinção levou a uma estratificação de unidades de competência e tarefas em nucleares e não nucleares. Apresentamos, de seguida, o exemplo prático da saída profissional de Técnico/a de Acção Educativa, relativo à UC n.º 1 (i.e., “Aplicar técnicas e metodologias de animação”) onde as tarefas identificadas com fundo diferente são consideradas como nucleares (Tabela 6).

**Tabela 6 - Tarefas nucleares e não nucleares para a UC n.º 1 da saída profissional de Técnico/a de Acção Educativa (Nível IV)**

	<b>Tarefa</b>	<b>Conhecimentos e Saberes</b>
1.1	Aplica as técnicas de animação individual e em grupo	Objectivos e meios para promover o desenvolvimento da criança; Perfil do animador; Papel do animador; Animação individual e em grupo; Definição, estratégias e actividades de animação individual; Definição, estratégias e actividades de animação em grupo; Animação artística; Animação lúdica; Animador e cultura.
1.2	Dinamiza a animação através do brinquedo	Objectivos e meios para promover o desenvolvimento da criança; Importância do brincar no desenvolvimento infantil.
1.3	Organiza o equipamento, o espaço e o material para a realização da animação	Organização do equipamento, do espaço e do material.
1.4	Planifica actividades de expressão plástica	Capacidade de definir objectivos; Capacidade de desenvolver conteúdos; Capacidade de identificar o potencial dos recursos humanos e materiais; Flexibilidade da planificação.
1.5	Planifica actividades de expressão musical	Capacidade para definir objectivos; Capacidade para desenvolver conteúdos; Capacidade para identificar o potencial dos recursos humanos; Flexibilidade da planificação.
1.6	Planifica actividades de expressão dramática	Capacidade para definir objectivos; Capacidade para definir conteúdos; Capacidade para identificar o potencial dos recursos humanos; Flexibilidade da planificação.

ANQ, 2011b

A certificação total de um adulto no âmbito do processo RVCC profissional significa, em termos operatórios, a verificação, em simultâneo, de duas condições: estão validadas todas as UC nucleares e pelo menos 50% das não nucleares. Por sua vez, e como as competências do adulto são avaliadas por UC, a validação destas só acontece quando, simultaneamente, a pontuação atribuída em cada uma das tarefas nucleares, for igual ou superior a 3; e quando a média ponderada das pontuações atribuídas ao somatório das tarefas (nucleares e não nucleares) for igual ou superior a 3 (a escala de avaliação das tarefas é de 1 a 5, sendo que 5 corresponde a uma execução muito boa da tarefa e 1 corresponde à não execução da mesma).

A 30 de Julho de 2011 o Catálogo Nacional de Qualificações integrava um total de 259 qualificações (i.e., o resultado formal de um processo de avaliação e validação comprovado por um órgão competente, reconhecendo que um indivíduo adquiriu competências, em conformidade com os referenciais estabelecidos) para 39 áreas de educação e formação. Destas 259 qualificações, 84 possuem, nesta altura, referenciais de RVCC Profissional, permitindo aos adultos serem reconhecida a sua experiência

profissional através do reconhecimento das competências profissionais, por via de uma declaração oficial que as comprove.

Para auxiliar a legibilidade e clarificação deste catálogo, apresenta-se de seguida e para finalizar, duas tabelas; uma mais geral com as áreas de educação e formação existentes neste catálogo (Tabela 7) e, ainda, outra, específica, com as qualificações, existentes em 2011, na área de educação e formação de “Serviços de Apoio a Crianças e Jovens”, tomada como exemplo (Tabela 8; ANQ, 2011b).

**Tabela 7 - Áreas de educação e formação no Catálogo Nacional de Qualificações**

Artesanato	Finanças, Banca e Seguros	Protecção de Pessoas e Bens
Audiovisuais e Produção dos Média	Floricultura e Jardinagem	Protecção do Ambiente – Programas Transversais
Biblioteconomia, Arquivo e Documentação	Gestão e Administração	Saúde - Programas não Classificados Noutra Área de Formação
Ciências Informáticas	História e Arqueologia	Secretariado e Trabalho Administrativo
Comércio	Hotelaria e Restauração	Segurança e Higiene no Trabalho
Construção Civil e Engenharia Civil	Indústrias Alimentares	Serviço de Apoio a Crianças e Jovens
Construção e Reparação de Veículos a Motor	Indústrias do Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro	Serviços de Transporte
Contabilidade e Fiscalidade	Indústrias Extractivas	Serviços Domésticos
Cuidados de Beleza	Marketing e Publicidade	Silvicultura e Caça
Desporto	Materiais (Indústrias da Madeira, Cortiça, Papel, Plástico e Outros)	Tecnologia dos Processos Químicos
Electricidade e Energia	Metalurgia e Metalomecânica	Tecnologias de Diagnóstico e Terapêutica
Electrónica e Automação	Pescas	Trabalho Social e Orientação
Enquadramento na Organização/Empresa	Produção Agrícola e Animal	Turismo e Lazer

ANQ, 2011b

**Tabela 8 - Qualificações da área Serviço de Apoio a Crianças e Jovens**

Acompanhante de Crianças	Técnico/a de Acção Educativa
--------------------------	------------------------------

ANQ, 2011b

## 2.4. RVCC e indicadores

À primeira vista, a evolução dos níveis de escolaridade e de qualificação profissional da população adulta constituiria o indicador de eficácia mais fidedigno do alcance de um programa de reconhecimento de adquiridos. No entanto, esta evolução poderia ser resultado do sistema de ensino/formação do país e não de um programa social, do tipo “reconhecimento de adquiridos” escolares e profissionais. Por outro lado, o aumento da taxa de empregabilidade (e conseqüente impacto económico para o PIB nacional), por exemplo, nos adultos que certificaram processos de reconhecimento, quando comparada com a da população geral, poderia constituir um indicador de impacto deste programa social. No entanto, este aumento do PIB poderia não “compensar” o enorme investimento público realizado neste tipo de programas (i.e., poderá ter-se gasto mais dinheiro do que aquilo que se ganhou económica e socialmente com o programa social em causa).

Tendo presente a dificuldade em operacionalizarmos indicadores de impacto objectivos, iremos apenas referir-nos a indicadores de implementação, definidos pela ANQ (Novas Oportunidades, 2011b) e, comunicados, especificamente, numa reunião com coordenadores dos Centros Novas Oportunidades, em Janeiro de 2010 (ANQ, 28 Janeiro 2010). Assim e perante o sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências português, a ANQ definiu dois tipos de indicadores – apelidando-os de “eficácia” e “eficiência” – através dos quais monitorizaria a implementação quantitativa (i.e., “onde chegamos”) e qualitativa (i.e., “como chegamos”) deste programa social (apesar da eventual confusão que possa advir da terminologia adoptada por esta agência, consideramos tratar-se “apenas” de indicadores de implementação de acordo com os principais autores nesta área de conhecimento; Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Entre os chamados “indicadores de eficácia” teríamos: a) o número de Centros Novas Oportunidades em funcionamento, por região, por ano de criação e por tipologia (i.e., escolas básicas e/ou secundárias, centros de formação profissional, escolas profissionais e outras entidades); b) o número, por ano e por região, de inscritos nos Centros Novas Oportunidades e, especificamente, encaminhados para, e certificados através de, processos RVCC (i.e., a inscrição num Centro Novas Oportunidades constituiria como uma “porta de entrada” da população adulta para a elevação da sua qualificação e escolaridade, sendo o processo RVCC uma possibilidade entre outras disponíveis na Iniciativa Novas Oportunidades, de acordo com o subcapítulo 2.1.); e c) o número, por ano e por região, de certificados totais e parciais no âmbito do

reconhecimento de adquiridos (i.e., a dada altura a ANQ partiu do pressuposto, face à implementação nacional dos processos RVCC, que havia a necessidade de aumentar a percentagem de certificados parciais no nível secundário; no entanto, e na nossa opinião, parece-nos que tal indicador, *per si*, não revelará maior eficiência, quanto mais eficácia, como se pretendeu com a sua operacionalização).

No que diz respeito aos “indicadores de eficiência” (que como referimos anteriormente não deveriam ser apelidados desta maneira, devido, por exemplo, à inexistência da componente “custo” destes indicadores), a referida agência definiu como úteis os resultados que revelassem: a) a percentagem de sessões individuais nos processos de RVCC, por ano e nível de ensino; b) o número de horas de formação complementar nos processos de RVCC, por ano e nível de ensino; c) o número médio de dias entre a data de inscrição e a data da primeira acção de diagnóstico, por nível de ensino; d) o número médio de meses de duração dos processos de RVCC, por nível de ensino; e) o tempo de permanência dos candidatos nos estados “Inscrito”, “Em Diagnóstico” e “Em Processo”, por nível de ensino; e, f) Metas contratualizadas e resultados alcançados pelos Centros Novas Oportunidades, por nível de ensino.

Para uma melhor compreensão destes indicadores de “eficiência”, necessário se torna referir, por breves momentos, a existência de diferentes tipos de sessões previstas nos processos de RVCC (e.g., sessões individuais e colectivas), as distintas etapas e dimensões de intervenção dos Centros Novas Oportunidades (e.g., acolhimento, diagnóstico, encaminhamento, reconhecimento, validação e certificação de competências, e, por último, acompanhamento ao plano de desenvolvimento pessoal) e, entre estas, no processo de reconhecimento de competências a possibilidade de incluirmos uma “formação complementar” (i.e., caso o adulto necessite de formação até 50 horas, para a certificação total, a mesma deverá ser feita no âmbito do processo RVCC). De sublinhar, ainda, a existência de uma carta de qualidade para os Centros Novas Oportunidades (ANQ, 2007b), com a inclusão de um sistema de indicadores de referência precisos para a qualidade destes processos (e.g., existência “entre 25% a 50% de sessões individuais em processos RVCC de nível básico e secundário” (ANQ, 2007b, p.29); duração média “entre 25 a 50 horas, por adulto que frequenta formação complementar” (p.30), entre outras). Também julgamos ser importante referir que o último indicador de eficiência (i.e., “metas contratualizadas e resultados alcançados pelos Centros Novas Oportunidades, por nível de ensino”) trata-se, no nosso entender, de um indicador de eficácia e não de eficiência.

Para finalizar, julgamos importante referir que as diferentes etapas/dimensões de intervenção dos Centros Novas Oportunidades irão ser alvo de maior aprofundamento no subcapítulo destinado à avaliação de *design* do programa RVCC (subcapítulo 3.2.). A análise destes diferentes indicadores de “eficácia” e “eficiência” da ANQ irá, novamente, ser debatida na avaliação da implementação deste programa (subcapítulo 3.3.).

Chegados a este ponto, gostaríamos de reflectir sobre a avaliação do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências, tomando, também, em consideração os resultados de pesquisas anteriores sobre esta temática.

### 3. Avaliação do programa social RVCC

Utilizando os domínios de avaliação caracterizados no subcapítulo 1.3. pretende-se, neste momento, avaliar o programa social “Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências”. Nesta análise iremos socorrer-nos de dados objectivos, no entanto, não nos coibiremos de adicionar suposições, tendências ou opiniões, sempre que julgarmos oportuno.

#### 3.1. Avaliação da necessidade do programa

Para a avaliação da necessidade do programa social do tipo “RVCC”, primeiramente torna-se necessário definir, identificar e descrever o problema que se pretende resolver (i.e., o quê, quando, onde, quão grande é o problema?).

Assim, e face à identificação e extensão do problema que se pretende combater, podemos começar por afirmar que Portugal, no contexto dos países da OCDE e da União Europeia, continua a apresentar baixos níveis de qualificação escolar e profissional na sua população adulta (MTSS & ME, 2005). Segundo os dados do recenseamento geral da população portuguesa, em 2001 (INE, 2001), 72% da população activa portuguesa possuía um nível de escolaridade inferior ao ensino secundário e, mais de metade, não chegavam a possuir o 9º ano de escolaridade (Tabela 9).

**Tabela 9 - População activa por nível de instrução segundo o grupo etário**

	24 anos ou menos	25-34 anos	35-44 anos	45 anos ou mais	Total	%
Sem grau de ensino	16.258	42.896	62.691	194.610	316.455	6
1º ciclo	68.190	211.494	407.492	786.536	1.473.712	30
2º ciclo	185.730	327.055	242.983	131.917	887.685	18
3º ciclo	261.123	274.517	205.757	154.868	896.265	18
Ensino Secundário	161.735	300.839	196.717	140.780	800.071	16
Ensino Superior	37.192	239.628	165.645	173.555	616.020	12
<b>Total</b>	<b>730.228</b>	<b>1.396.429</b>	<b>1.281.285</b>	<b>1.582.266</b>	<b>4.990.208</b>	<b>100</b>

INE, 2001

Mesmo considerando a população activa mais jovem (i.e. entre os 18 e os 24 anos), apenas 63% possuía um nível de escolaridade igual ou superior ao ensino básico. Igualmente para a população etária dos 20-24 anos (activos e não activos), no quadro da União Europeia, em 2000, Portugal, juntamente com Malta, apresentava as taxas mais baixas de diplomados com o ensino secundário para este segmento etário (43,2% e

40,9% respectivamente), quando a média da Europa dos 25 se situa acima dos 75% (CE, 2008).

Também os dados da OCDE (2005a) relativos ao número médio de anos de escolarização da população adulta, em 2003, (média da OCDE = 12 anos) vêm confirmar que o nosso país, com uma média de 8,2 anos de escolarização, se encontra ainda distante de recuperar a diferença que o separa dos demais países da OCDE (Tabela 10).

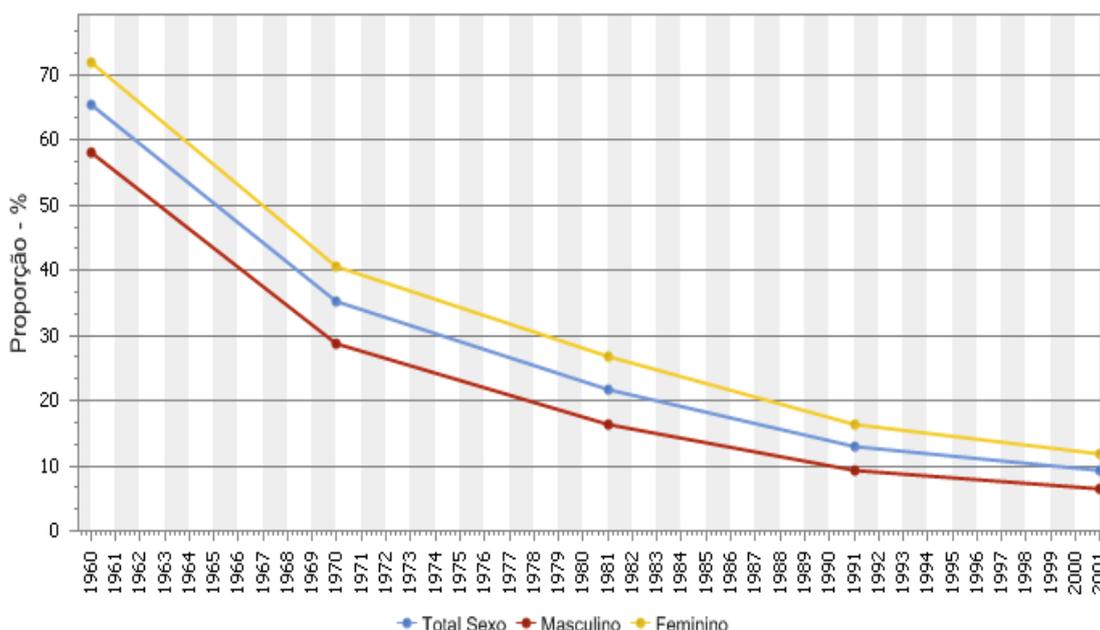
Relativamente à evolução dos indicadores de qualificação da população portuguesa, temos verificado ao longo dos últimos anos, progressos assinaláveis. No que diz respeito ao analfabetismo, por exemplo, temos verificado uma progressiva erradicação deste flagelo como indicia a próxima ilustração (Ilustração 7). De referir, no entanto, a manutenção da diferença existente entre géneros, ao longo dos anos, na percentagem de adultos sem qualquer nível de escolaridade, indiciando lentidão na prossecução de uma igualdade real de género, como objectivo nacional.

**Tabela 10 - Média de anos de escolarização da população adulta**

Países	Média
Noruega	13,8
Dinamarca	13,6
Alemanha	13,4
Luxemburgo	13,4
Finlândia	12,1
França	11,5
Grécia	10,5
Espanha	10,5
Turquia	9,6
México	8,7
Portugal	8,2
Média OCDE	12,0

OCDE, 2005a

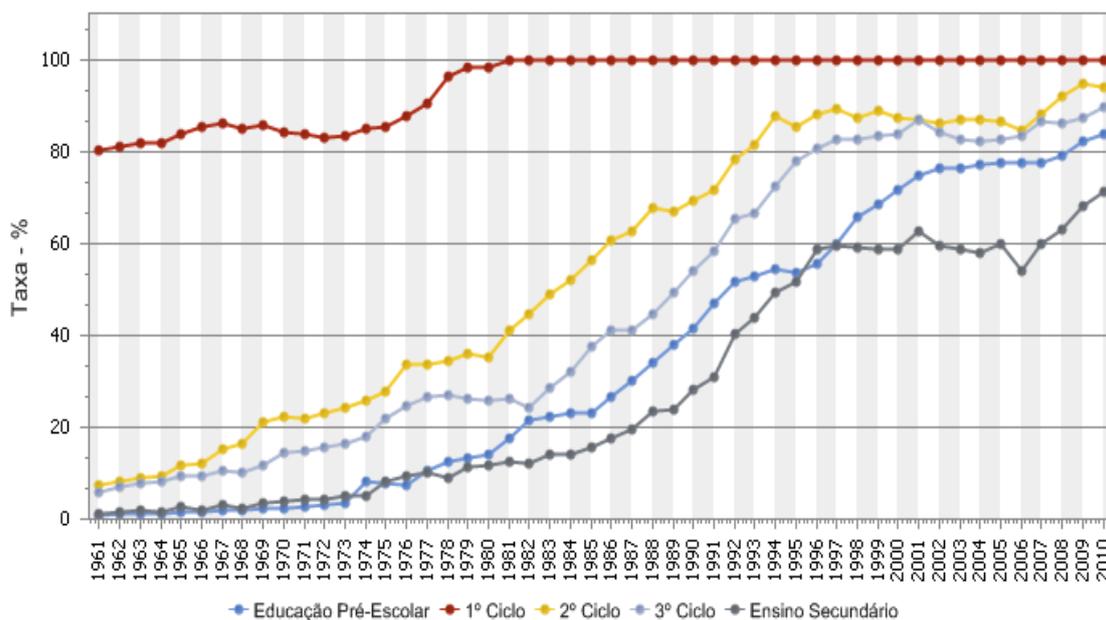
**Ilustração 7 - População residente com 15 e mais anos, segundo os Censos, sem nível de ensino em % da população residente: total e por género**



FFMS, 2011a

Relativamente à população jovem em idade normal de frequência escolar, verificamos, também, uma contínua melhoria na relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos, em idade normal de frequência desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários (i.e., taxa real de escolarização), conforme se observa na Ilustração 8.

**Ilustração 8 - Taxa real de escolarização**



FFMS, 2011a

Para finalizarmos a descrição e extensão do problema da baixa qualificação escolar da população adulta portuguesa, terminaremos com uma tabela onde se expõem a evolução do nível de escolaridade na população adulta de 25 a 64 anos de idade, em comparação com os valores registados na Europa dos 19 (Tabela 11). Apesar do atraso português, verificamos, através da observação destes dados, uma tendência de aproximação de Portugal à média europeia relativamente ao nível de escolaridade da sua população adulta, nomeadamente, na percentagem da população com secundário e/ou ensino superior. No entanto, e relativamente à população adulta com escolaridade inferior ao ensino secundário, verificamos um maior esforço por parte da Europa, comparativamente com Portugal, em reduzir a sua percentagem face à totalidade da população.

**Tabela 11 - Tendências no nível de Escolaridade na População 25-64 anos de idade; percentagem, por nível de escolaridade (2000-2008)**

Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008-2000 Taxa média anual de crescimento em proporção
Portugal	Inferior ao ensino secundário	81	80	79	77	75	74	72	73	72	-1,4
	Secundário e pós-secundário não superior	11	11	11	12	13	14	14	14	14	3,6
	Ensino Superior	9	9	9	11	13	13	13	14	14	6,2
EU19* Média	Inferior ao ensino secundário	37	35	34	33	31	30	29	29	28	-3,6
	Secundário e pós-secundário não superior	44	45	46	46	46	46	47	47	47	1,1
	Ensino Superior	19	20	21	21	23	24	24	25	25	3,8

\*EU19 - Todos os países da UE antes da adesão dos 10 países candidatos em 1 de Maio de 2004, mais os quatro países do Leste Europeu membros da OCDE, ou seja, República Checa, Hungria, Polónia, República Eslovaca.

OCDE, 2010b

Como referimos anteriormente, no subcapítulo 1.3.1, definições apropriadas e informações exactas acerca do número e características dos alvos de intervenção são cruciais para qualquer programa social. Assim, e especificamente para este programa social (i.e., RVCC), podemos afirmar que 72% da população activa (INE, 2001) portuguesa constitui o alvo de intervenção. Relativamente às características dos alvos de intervenção, podemos considerar que são cada um destes indivíduos, em todas as áreas geográficas de Portugal (excepto Açores). De referir que cada indivíduo é considerado objecto directo de intervenção.

Relativamente às características destes indivíduos, podemos considerar que existe maior probabilidade de estes indivíduos estarem desempregados, uma vez que existe uma relação positiva entre a educação e o emprego: de acordo com a OCDE, as taxas de desemprego nacionais dos seus países-membros para a população 26-64 anos de idade são, na sua generalidade, superiores para aqueles indivíduos que não completaram o ensino secundário em relação aos indivíduos com ensino superior (OCDE, 2010b, 2010c; Tabela 12)

**Tabela 12 - Evolução na taxa de desemprego na população 25-64 anos de idade, por nível de escolaridade (2000-2008)**

Número de desempregados entre 25 e 64 anos de idade, como percentagem da força de trabalho entre 25 e 64 anos de idade, por nível de escolaridade										
Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	Inferior ao ensino secundário	3,6	3,6	4,4	5,7	6,4	7,5	7,6	8,0	7,6
	Secundário e pós-secundário não superior	3,5	3,3	4,4	5,3	5,6	6,7	7,1	6,8	6,6
	Ensino Superior	2,7	2,8	3,9	4,9	4,4	5,4	5,4	6,6	5,8
OCDE	Inferior ao ensino secundário	9,0	8,7	9,4	9,7	10,3	10,5	10,0	9,1	8,7
	Secundário e pós-secundário não superior	5,7	5,5	5,9	6,1	6,3	6,0	5,5	4,9	4,9
	Ensino Superior	3,5	3,3	3,7	4,0	4,1	3,8	3,5	3,4	3,2

OCDE, 2010b

Apesar das diferenças nacionais, em todos os países da OCDE, indivíduos com um nível de escolaridade superior têm maior probabilidade de estarem empregados do que aqueles que não têm este nível de educação (em média 85% da população com ensino superior encontra-se empregada). Igualmente, em todos os países da OCDE, os indivíduos com o ensino secundário e pós-secundário, não superior, concluído têm maior probabilidade de estarem empregados do que aqueles com menor nível de escolaridade. Por outro lado, e na generalidade dos países da OCDE, as taxas de emprego são 25 pontos superiores para os indivíduos com ensino superior em comparação com aqueles que não concluíram o ensino secundário (OCDE, 2010b). Relativamente às diferenças de género, nos países da OCDE, na generalidade, e Portugal, em particular, os homens têm, na sua maioria, taxas de emprego mais elevadas do que as mulheres, sendo a diferença particularmente maior entre os indivíduos com baixos níveis de ensino (OCDE, 2010c; Tabela 13).

**Tabela 13 - Evolução na taxa de desemprego na população 25-64 anos de idade, por nível de escolaridade e por género (2008)**

Número de desempregados entre 25 e 64 anos de idade como percentagem da força de trabalho entre 25 e 64 anos de idade, por nível de escolaridade, no ano de 2008			
		Mulheres	Homens
Portugal	Inferior ao ensino secundário	8,8	6,7
	Secundário e pós-secundário não superior	7,8	5,5
	Ensino Superior	6,8	4,3
OCDE	Inferior ao ensino secundário	9,5	8,8
	Secundário e pós-secundário não superior	5,7	4,3
	Ensino Superior	3,7	2,9

OCDE, 2010b

No que diz respeito a Portugal, os indivíduos que constituem a população-alvo deste programa (i.e., população activa portuguesa com baixas qualificações escolares e profissionais, ou por outras palavras aqueles que possuem uma escolaridade inferior ao ensino secundário completo e qualificação profissional inferior ao nível IV) têm maior probabilidade de estarem desempregados que os activos com nível de escolaridade de pelo menos secundário, e entre estes desempregados, existe maior probabilidade de serem mulheres que homens.

Outra característica que podemos observar nos indivíduos que constituem a população-alvo deste programa é a existência de uma relação positiva entre o nível de educação e os rendimentos provenientes do trabalho. Segundo a OCDE (2010b, 2010c) os prémios salariais provenientes do trabalho nos indivíduos com ensino superior são “substanciais e excedem 50% em mais de metade dos países estudados” (p.38); relativamente às diferenças de género, em todos os países desta organização e para todos os níveis da educação, as mulheres ganham menos que os homens, sendo que essa diferença não é reduzida com maior nível de educação.

Especificamente, em Portugal, a diferença de rendimentos provenientes do trabalho, de acordo com o nível de escolaridade é bastante considerável, chegando a ser o segundo país da União Europeia, em 2009, com maior diferença de rendimentos entre Ensino Superior e Básico (FFMS, 2011b). Estas diferenças de prémios salariais estão

bem visíveis no quadro que analisa a evolução dos rendimentos relativos entre 2004 e 2006, tomando como nível 100 os rendimentos dos indivíduos com o ensino secundário concluído (Tabela 14).

**Tabela 14 - Evolução dos rendimentos relativos, por nível de escolaridade para indivíduos com idade entre 25 e 64 anos de idade (2004-2006)**

<b>Evolução dos Rendimentos Relativos (Nível 100 igual ao secundário)</b>				
Ano		2004	2005	2006
Portugal	Inferior ao ensino secundário	67	67	68
	Ensino Superior	178	177	177

FFMS, 2011b

Relativamente à descrição da natureza da necessidade do serviço, podemos começar por afirmar que a generalização do nível secundário para Portugal deveria ser, como também defende a OCDE (2005c), uma prioridade política para incrementar a produtividade da sua força de trabalho, e, subsequentemente, a riqueza produzida em Portugal. O próprio Ministério da Finanças Português defende a existência de um impacto adicional sobre o crescimento do PIB na ordem “entre 0,3 e 0,5 pontos percentuais (...) em resultado da elevação de um ano de escolaridade do nível médio de qualificações da sua população activa” (DGEP, 2005, p.61). Por sua vez, a OCDE refere, também, a existência de uma ligação entre escolaridade, actividade e emprego: o aumento de um ano de escolaridade no nível médio de habilitações da população encontra-se associado a um aumento entre 1,1 a 1,7 pontos percentuais nas taxas de actividade e de emprego (OCDE, 2004).

### 3.2. Avaliação do *design* do programa

Perante uma determinada necessidade social identificada, aqueles que têm capacidade e meios para pensar e executar programas sociais necessitam, primeiro, de conceptualizar um programa, que responda a essa mesma necessidade, e, depois, implementá-lo.

Esta conceptualização do programa é, normalmente, designada por teoria do programa, ou por outras palavras, trata-se aquilo que se julga necessário fazer para alcançar os benefícios sociais pretendidos.

Como anteriormente referimos no subcapítulo 1.3.2, para que uma teoria de programa possa ser avaliada, necessita, primeiramente, ser descrita de uma maneira clara e completa (i.e., descrição explícita dos conceitos, pressupostos e expectativas que constituem a maneira de ser da estrutura e actuação de um programa) e, depois, analisada face ao seu mérito ou bondade (i.e., avaliar a qualidade intrínseca destes fundamentos).

Relativamente ao programa social RVCC, podemos, primeiramente, efectuar uma “apreciação” da sua “capacidade em ser avaliado” (*evaluability assessment*; Wholey, 1994 citado em Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, p.137), verificando a existência, ou não, de 4 pré-requisitos necessários para avaliação de um qualquer programa, a saber: 1) as metas e objectivos, as principais externalidades e as necessidades de informação prioritárias do programa têm de estar/ser bem definidas; 2) as metas e os objectivos do programa têm de ser plausíveis; 3) os dados de desempenho relevantes de um programa têm de ser possíveis de obter; e, 4) os destinatários dos resultados de uma avaliação têm de estar de acordo sobre o uso desta informação.

No que diz respeito ao primeiro pré-requisito – definição precisa de metas e objectivos, por exemplo –, de acordo com o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, de 28 de Novembro), pretende-se com a “Iniciativa Novas Oportunidades” promover a “elevação da qualificação da população” (Política n.º 7, Medida n.º 7) e, especificamente face à população adulta, pretende-se com o programa social “RVCC” a criação de um “sistema de recuperação efectiva dos níveis de qualificação da população adulta” (MTSS & ME, 2005, p.20). Mais se afirma que a concretização destes objectivos genericamente enunciados pressupõe o cumprimento de determinadas metas, pelo que destacamos as mais importantes, neste domínio: “alargar o referencial de competências chave aplicado no sistema de reconhecimento, validação e certificação de

competências (RVCC) ao 12º ano” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, de 28 de Novembro, Política n.º 7, Medida n.º 7); expansão da rede de centros de RVCC “de modo a atingir 300 centros em 2008 e 500 em 2010” (Política n.7, Enquadramento), “abrangendo cerca de 650.000 activos” (Política n.º 7, Medida n.º 7). De referir que o próprio documento de enquadramento elaborado pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), para as medidas apoiadas pelos fundos estruturais (i.e., o Quadro de Referência Estratégico Nacional, vulgo QREN), ao designar as prioridades estratégicas para o período de 2007-2013, aponta como grande desígnio estratégico a “qualificação dos portugueses e das portuguesas” (MAOTDR, 2007, p.5). Este desígnio estratégico seria assegurado pela concretização de três grandes agendas operacionais temáticas, entre as quais a Agenda Operacional para o Potencial Humano. O próprio Programa Operacional Potencial Humano (POPH) acentua esta prioridade, ao consagrar “o nível secundário como referencial mínimo de qualificação, para todos” (POPH, 2010, p.6).

Relativamente ao segundo pré-requisito (i.e., plausibilidade das metas e objectivos), o XVII Governo Constitucional de Portugal refere como objectivo para o programa RVCC “garantir que até 2010 mais de 650.000 pessoas obtenham uma certificação de competências, tendo como meta que em 2010 estejam a ser emitidos, por ano, cerca de 75.000 diplomas conferentes de habilitação escolar equivalente ao ensino básico e 125.000 diplomas conferentes de habilitação escolar equivalente ao ensino secundário” (MTSS & ME, 2005, p.23).

**Tabela 15 - Metas de certificação do Programa RVCC**

	2000/05	2006	2007	2008	2009	2010
Ensino Básico	50.000	25.000	35.000	55.000	65.000	75.000
Ensino Secundário	-	15.000	35.000	70.000	100.000	125.000
<b>Total anual</b>	-	<b>40.000</b>	<b>70.000</b>	<b>125.000</b>	<b>165.000</b>	<b>200.000</b>
<b>Acumulado</b>	-	<b>90.000</b>	<b>160.000</b>	<b>285.000</b>	<b>450.000</b>	<b>650.000</b>

MTSS & ME, 2005

Voltando à questão da plausibilidade das metas e objectivos e tomando as palavras do Dr. Roberto Carneiro “os objectivos têm merecido a apreciação de irrealistas e as metas são consideradas demasiado elevadas para o período de tempo a que dizem respeito” (ANQ, 2009a, p.48). Em termos de grandeza, o número de

certificados previstos (Tabela 15) equivaleriam ao total de licenciados na população activa, em 2001, segundo os dados do recenseamento geral da população portuguesa (INE, 2001; Tabela 9).

Face ao terceiro critério necessário para que um programa social seja susceptível de ser avaliado, a criação de um Sistema de Informação de Gestão da Oferta Formativa (SIGO) único e partilhado por todos os executores desta política pública permite, no nosso entender, a obtenção dos principais dados relevantes de desempenho.

Finalmente, e perante o último pré-requisito (i.e., os destinatários dos resultados de uma avaliação têm de estar de acordo sobre o uso desta informação), a dada altura, no POPH, faz-se referência à necessidade de avaliação (e monitorização) da execução deste Programa Operacional (PO), assumindo-se como um “mecanismo essencial de apoio ao processo de decisão e à orientação política do Programa Operacional e, em particular, para identificar eventuais necessidades de alteração a meio de percurso” (POPH, 2010, p.215). Por outro lado, a ANQ na sua Carta de Qualidade para os Centros Novas Oportunidades adverte que o seu financiamento seria “indexado aos resultados atingidos, aos padrões de referência para a qualidade de um Centro Novas Oportunidades e dependente do cumprimento das suas obrigações, missão e princípios orientadores” (2007b, p.11)

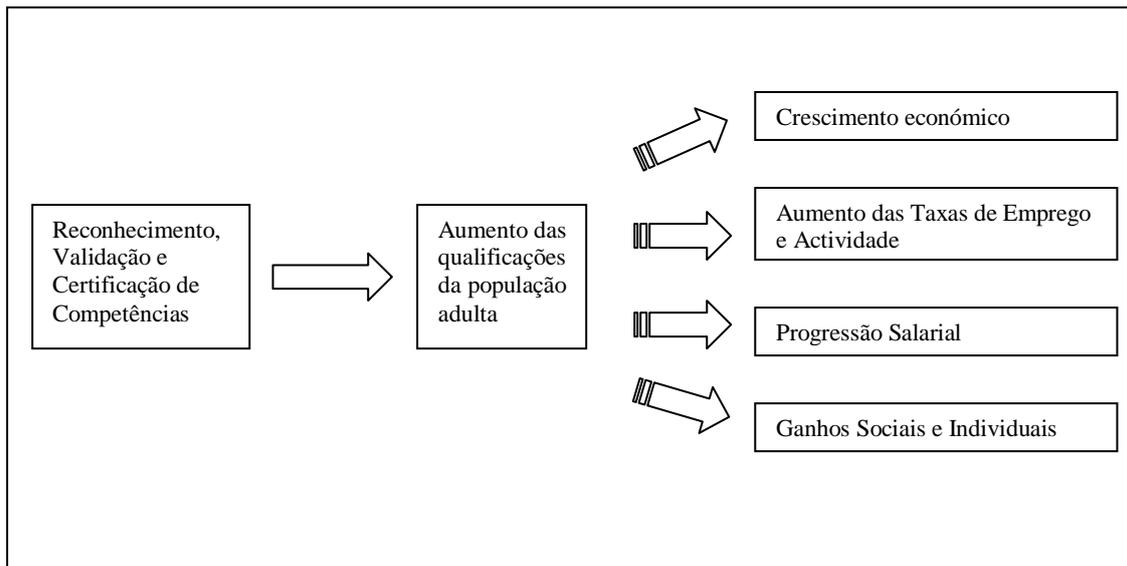
Ultrapassada (ou não) a questão sobre a capacidade deste programa ser passível de uma avaliação e voltando um pouco atrás, referimos, a dada altura, que para que uma teoria de programa possa ser avaliada, necessita, primeiramente, ser descrita de uma maneira clara e completa e, depois, analisada face ao seu mérito ou bondade. Assim, e neste momento, iremos prestar atenção à descrição das intenções e lógica deste programa e não como ele é e actua na realidade.

Três componentes-chave devem estar incluídas nesta descrição da teoria do programa (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004): a teoria de impacto do programa (i.e., descrição da sequência causa-efeito, no pressuposto que certas actividades do programa serão as causas instigadoras e que certos benefícios sociais serão os efeitos produzidos), o plano de serviço de utilização (i.e., assumpções acerca de como e porque razão os destinatários do serviço serão efectivamente engajados com o programa, ao ponto de adquirirem os serviços suficientes para iniciar o processo de mudança previsto na teoria de impacto do programa) e o plano organizacional do programa (i.e., engloba as funções e actividades que se espera que o programa desempenhe e os recursos humanos, financeiros e físicos necessários para esse mesmo desempenho).

No que diz respeito à componente “teoria de impacto do programa”, pretende-se com o programa social RVCC “reforçar a educação e qualificação da população portuguesa numa óptica de aprendizagem ao longo da vida” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, de 28 de Novembro, Agenda para a modernização, Objectivo Estratégico n.º 4) ou, segundo as palavras do primeiro-ministro de então, “dar a todos aqueles que entraram na vida activa com baixos níveis de escolaridade, uma Nova Oportunidade para poderem recuperar, completar e progredir nos seus estudos” (MTSS & ME, 2005, p.3). De acordo com Plano Nacional de Emprego (MTSS, 2005) e o Plano Tecnológico (Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2005, de 16 de Dezembro) o reconhecimento das competências adquiridas ao longo da vida em contextos informais e não formais de aprendizagem constitui “não só um importante mecanismo de reforço da auto-estima individual e de justiça social, mas também um recurso fundamental para promover a integração dos adultos em novos processos de aprendizagem de carácter formal”. De referir que a nível colectivo, este reconhecimento de competências adquiridas permite estruturar percursos de formação mais ajustados e, a nível individual, “induz o reconhecimento da capacidade de aprender, o que constitui o principal mote para a adopção de posturas pro-activas face à procura de novas qualificações” (MTSS & ME, 2005, p.20).

Relativamente aos impactos a médio e longo prazo esperados, a “teoria de impacto” deste programa refere o crescimento económico, numa relação positiva entre o investimento em capital humano e as dinâmicas de actividade e emprego, que se traduz, também, a nível individual, em ganhos salariais significativos (MTSS & ME, 2005; DGEP, 2005; OCDE, 2004; FFMS, 2011b). Por outro lado, conjectura-se que o aumento das qualificações da população adulta irá produzir ganhos sociais, nomeadamente, “dinâmicas de participação social mais intensas, tolerância social, ambiente de inovação e promoção de igualdade de género” (MTSS & ME, 2005, p.8), entre outros factores que favorecem a coesão social. Uma última palavra para os ganhos individuais que se esperam produzir através deste aumento de qualificações: “a educação é (...) uma importante condição do desenvolvimento pessoal; (...) corresponde a aprender mais hoje mas, também, a criar melhores condições para dar continuidade a trajectórias de aprendizagem ao longo da vida, desenvolvendo, simultaneamente, elevados níveis de empregabilidade” (idem. p.8). Finalizamos esta descrição sobre a “teoria de impacto do programa” RVCC com um diagrama/ilustração (Ilustração 9).

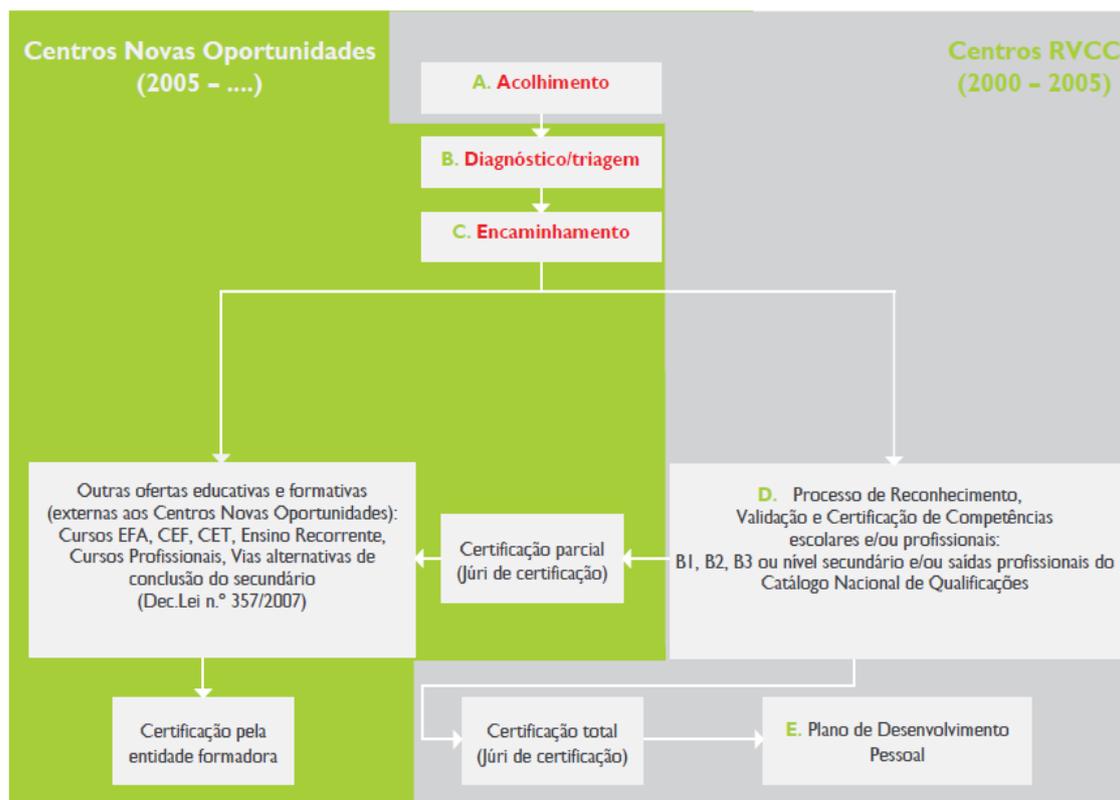
### Ilustração 9 - Impactos previstos do Programa RVCC a médio e longo prazo



O segundo componente-chave – plano de serviço de utilização – é constituído pelas preposições e expectativas acerca da maneira como se chega à população-alvo, providenciando o serviço e concluindo o relacionamento quando tal não é mais preciso ou inapropriado. De acordo com Rossi e colaboradores, o modo mais apropriado para representar o plano de serviço de utilização de um programa seria através de um fluxograma (Ilustração 10) que revelasse o caminho efectuado pela população-alvo antes do primeiro contacto com o programa, até ao ponto de não ser mais necessário (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Assim, e uma vez que os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências foram trabalhados, desde 2011, exclusivamente nos Centros RVCC (Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro), posteriormente designados por Centros Novas Oportunidades, a partir de 2008<sup>2</sup>, (Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio), julgamos importante apresentar, de seguida, as etapas “iniciais” de intervenção destes centros (i.e., antes do primeiro contacto com o programa “RVCC”), para, posteriormente, nos debruçarmos sobre o programa RVCC, propriamente dito.

<sup>2</sup> Encontramos na Agência Nacional para a Qualificação alguma incoerência na atribuição de datas relativas ao início dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, surgindo a data de 2000 (ANQ, 2009c) e as datas de 2006 (idem) e 2007 para os Centros Novas Oportunidades (Novas Oportunidades, 2010a, 2011b), como podemos observar na Ilustração que se segue, retirada de uma publicação oficial da ANQ.

**Ilustração 10 - Fluxograma das etapas de intervenção dos Centros Novas Oportunidades**



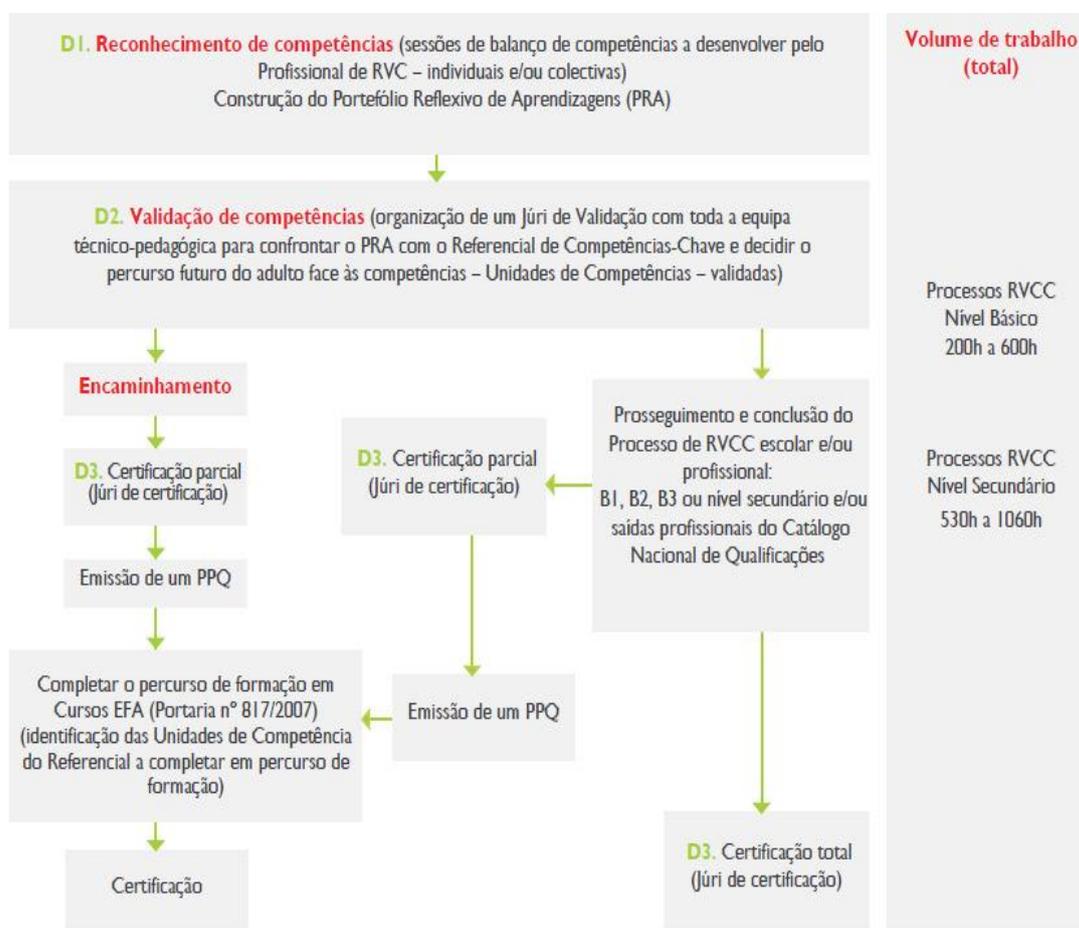
ANQ, 2009c, p.4

Antes do início do processo de reconhecimento de adquiridos, a actividade de um Centro Novas Oportunidades organiza-se num conjunto de etapas operacionais que têm reflexo em níveis a assegurar, tais como: a) acolhimento dos adultos - consiste no atendimento e inscrição dos adultos no Centro Novas Oportunidades, fornecendo informações sobre as diferentes fases do processo a realizar e calendarização previsível para o efeito; b) diagnóstico/triagem - permite desenvolver e aprofundar a análise do perfil do adulto, clarificar necessidades, interesses e expectativas do adulto para a “definição da(s) melhor(es) ‘soluções’, no conjunto das ofertas de qualificação disponíveis no Centro e a nível local/regional” (ANQ, 2007b, p.13); c) encaminhamento dos adultos – direcciona o adulto para a “resposta formativa ou educativa mais adequada, em função do perfil identificado na etapa de diagnóstico e das ofertas de qualificação disponíveis a nível local/regional”(idem, p.7), entre os quais, destacamos, obviamente, o d) programa “RVCC” (ou para um percurso de formação/educação alternativo, entre os quais podemos destacar os Cursos de Educação e Formação de Adultos, Cursos de Educação e Formação, Ensino Recorrente, Cursos de Especialização

Tecnológica, Cursos Profissionais ou para vias alternativas de conclusão do nível secundário, previstas no Decreto-Lei n.º 357/2007, de 29 de Outubro); e, finalmente a etapa e) Plano de Desenvolvimento Pessoal – consiste na definição do projecto pessoal e profissional do adulto e respectivo acompanhamento, após a conclusão do processo RVCC.

Relativamente ao programa social alvo da nossa atenção apresentamos, de seguida e para finalizar o “fluxograma dos eixos estruturantes” do processo de RVCC (Ilustração 11).

**Ilustração 11 - Fluxograma dos eixos estruturantes de um processo de RVCC**



ANQ, 2009c, p.5

Como afirmamos anteriormente, o processo RVCC é sempre desenvolvido num Centro Novas Oportunidades e “baseia-se num conjunto de pressupostos metodológicos [i.e. Balanço de Competências, Abordagem (Auto)biográfica] que permitem a evidenciação de competências previamente adquiridas pelos adultos ao longo da vida,

em contextos formais, informais e não-formais, e no qual se desenvolve a construção de um Portefólio Reflexivo de Aprendizagens orientado segundo um Referencial de Competências-Chave” (ANQ, 2007b, p.15). Estes processos organizam-se em três eixos estruturantes (i.e., reconhecimento, validação e certificação), tendo sido, anteriormente, alvo da nossa especial atenção no Capítulo 2.

Voltando à descrição dos três componentes-chave que deveriam estar incluídas na descrição da teoria do programa (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004), o programa, propriamente dito, deveria estar organizado de maneira que lhe permitisse, naturalmente, providenciar os serviços previstos. Assim, a terceira componente da teoria do programa – plano organizacional do programa – é articulada sob a perspectiva da gestão, estando relacionado com recursos financeiros, físicos, de pessoal e administração e geral organização do programa. No que diz respeito aos recursos financeiros disponíveis, o POPH para o período 2007-2013 atribui ao eixo prioritário n.º 2 - Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida (onde se insere os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências; Cursos de Educação Formação de Adultos; Formações Modulares Certificadas; e, Reequipamento e Consolidação da Rede de Centros de Formação) o montante total de 3.214.285.714 euros (POPH, 2010; MAOTDR, 2007), cerca de 30% dos quais assegurados pela participação nacional. De referir que, em termos de aplicação territorial, os processos RVCC foram inseridos no “eixo n.º 2, para as regiões do Norte, Centro e Alentejo, (...) eixo n.º 8, para a região do Algarve e eixo n.º 9, para a região de Lisboa” (Despacho n.º 18229/2008, de 8 de Julho, Artigo 2.º do Anexo) com percentagens diferentes de contribuição comunitária e pública nacional, na “aceção do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007, de 10 de Dezembro, (...) através da repartição constante do quadro seguinte” (Artigo 13.º do Anexo):

**Tabela 16 - Comparticipação nacional e comunitária do Programa RVCC**

	Regiões Convergência (eixo n.º 2)	Região Algarve (eixo n.º 8)	Região Lisboa (eixo n.º 9)
Contribuição comunitária . . . .	70 %	72,61 %	50,6 %
Contribuição pública nacional	30 %	27,39 %	49,4 %

Despacho n.º 18229/2008, de 8 de Julho, Artigo 13.º do Anexo

No que diz respeito aos recursos físicos previstos para a execução deste programa social, aposta-se numa forte “expansão da Rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências de modo a atingir 500 Centros em 2010” (MTSS & ME, 2005, p.22), contra os apenas 98 em funcionamento até 2005 (Tabela 17).

**Tabela 17 - Metas para n.º de Centros RVCC**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nº Centros RVCC	98	165	250	300	400	500

MTSS & ME, 2005

De referir que este compromisso de implementação, a nível nacional, seria concretizado através da abertura de Centros de RVCC em diversas instituições, nomeadamente, nas escolas secundárias ou sedes de agrupamento da rede pública, nos centros de formação do IEFP, e “em grandes empresas que, através de protocolo, declarem a sua vontade de apoiar o reconhecimento e desenvolvimento de competências dos seus trabalhadores menos escolarizados” (MTSS & ME, 2005, p.23).

No que diz respeito aos recursos humanos previstos para este programa, para efeitos de “financiamento pelo Fundo Social Europeu, é fixada uma dotação máxima elegível para o pessoal que constitui a equipa de cada Centro Novas Oportunidades, em função de níveis de resultados anuais, de acordo com a seguinte tabela” (Despacho n.º 18229/2008, de 8 de Julho, Artigo 16.º do Anexo):

**Tabela 18 - Recursos Humanos previstos para os Centros Novas Oportunidades**

Nível A – 600 inscritos <sup>(1)</sup>	Nível B – 1000 inscritos	Nível C – 1500 inscritos	Nível D – 2000 inscritos
1 coordenador. 1 administrativo. 1 técnico superior. 3 profissionais RVC. 5 formadores (tempo inteiro).	1 coordenador. 2 administrativos. 1 técnico superior. 4 profissionais RVC. 5 formadores (tempo inteiro).	1 coordenador. 2 administrativos. 2 técnicos superiores. 4 profissionais RVC. 7 formadores (tempo inteiro).	1 coordenador. 2 administrativos. 2 técnicos superiores. 5 profissionais RVC. 8 formadores (tempo inteiro).

<sup>(1)</sup> Objectivos anuais excepcionados para os centros que iniciem actividade no primeiro ano de candidatura ou que se encontrem em territórios com características demográficas especiais (60% do patamar mínimo).

Despacho n.º 18229/2008, de 8 de Julho, Artigo 16.º do Anexo

Para finalizar a descrição do plano organizacional do programa “RVCC”, no que diz respeito aos recursos de administração e à organização geral do programa, foi “confiada” à ANEFA, em 1999, a responsabilidade de construir “um sistema de

reconhecimento e validação das aprendizagens informais dos adultos” (Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de Setembro, Artigo 4.º, alínea e)), tendo, em 2001, sido criada uma rede nacional de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências (Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro). Com a extinção da ANEFA e posteriormente da DGFV, foi criada em 2007 a ANQ que teria como missão “a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências” (Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de Julho, Prefácio). De referir que a rede nacional de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências foi substituída, em 2008, pelos Centros Novas Oportunidades (CNO) através da Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio (revogando os diplomas relativos aos centros RVCC e regulando a criação e o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades).

Para terminarmos a avaliação do *design* do programa, após descrição da teoria do programa (e dos três componentes-chave), necessitamos, por fim, analisá-la sob o prisma do seu mérito ou bondade, isto é, avaliar a qualidade intrínseca dos fundamentos da teoria do programa. Nesta análise sobre a qualidade (ou ausência dela) na teoria do programa social “RVCC”, temos consciência que estamos a enveredar por caminhos difíceis e que exigem julgamentos. Sabemos, também, que nenhum “objecto” pode ser julgado ou interpretado por ele mesmo, senão pelo seu comportamento em razão das intenções do sujeito sobre ele (Viegas, 2003). À semelhança das declarações de interesses, gostaríamos de afirmar que a nossa intenção “consciente”, com este trabalho, é contribuir para a avaliação deste programa social (tendo em consideração os elevados recursos financeiros dispendidos) e (re)colocar a sua discussão ao nível “académico”, ajudando, se possível, à tomada de decisão política sobre a manutenção, reorientação ou extinção, deste programa específico.

Como referimos no subcapítulo 1.3.2., existem vários caminhos para respondermos a esta questão (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Em jeito de resumo, a qualidade da teoria do programa poderá ser avaliada: 1) em relação às necessidades sociais que o programa espera satisfazer; 2) através da determinação da clareza, plausibilidade, lógica, viabilidade e adequação da teoria do programa; 3) perante a quantidade e qualidade da investigação e prática que suporte as suas preposições críticas; ou, finalmente, 4) através da observação directa de quem se propõem avaliar.

Relativamente à primeira abordagem, revela-se como fundamental uma avaliação da teoria do programa em relação às necessidades sociais da população-alvo que o programa pretende minimizar ou eliminar. Nesta avaliação, de acordo com alguns

autores, a especificidade torna-se uma condição necessária, ao defender a ideia de que a descrição, em termos gerais e vagos, das necessidades sociais e da teoria do programa poderá sugerir maior correspondência do que na realidade, ao serem examinados os detalhes (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Uma abordagem útil para entendermos e compararmos a teoria do programa com aquilo que é conhecido (ou assumido) acerca das necessidades sociais, é analisarmos a teoria de impacto do programa e a teoria da implementação do programa em relação a essas mesmas necessidades.

Como já referirmos anteriormente no capítulo 1.3.2., a teoria de impacto do programa envolve uma sequência causal de ligações entre os serviços e impactos do programa, com o objectivo último de melhorar as condições sociais da população-alvo. Trata-se, pois, de saber se os efeitos do programa, que se esperam nas condições sociais, correspondem ao que é necessário para melhorar tais condições, como revelado no levantamento das necessidades. Tomemos, como exemplo, a questão do aumento da taxa de emprego: face à necessidade social de combater o desemprego pretendeu-se, com este programa, criar à população que dele beneficiou, melhores condições de reentrada no mercado de trabalho. Para sustentar a relação positiva entre a educação e o emprego, a OCDE demonstra, através de vários indicadores, que em todos os países desta organização, indivíduos com um nível de escolaridade superior têm maior probabilidade de estarem empregados do que aqueles que não têm este nível de educação e, semelhantemente, os indivíduos com o ensino secundário e pós-secundário, não superior, concluído, têm maior probabilidade de estarem empregados do que aqueles com menor nível de escolaridade (OCDE, 2010b, 2010c). Outra necessidade social que o programa espera satisfazer é a diminuição das desigualdades de rendimentos entre a população portuguesa, apostando na progressão salarial dos adultos alvos deste processo de reconhecimento de adquiridos. Esta necessidade social, de progressão salarial, prende-se com o facto de existir, em Portugal, a segunda maior diferença de rendimentos, provenientes do trabalho, entre adultos com Ensino Superior e Básico, nos países da União Europeia, em 2009 (FFMS, 2011b).

Para finalizar esta análise sobre a teoria de impacto em relação às necessidades sociais que este programa espera satisfazer, parece-nos que poderá existir uma extrapolação das relações positivas observadas, em inúmeros estudos, entre educação e emprego (e actividade, crescimento ou progressão salarial), o mesmo não acontecendo, com toda a segurança, entre reconhecimento de adquiridos e os mesmos parâmetros. De referir, no entanto, a existência de um estudo “pioneiro” realizado, entre Agosto de 2003

e Janeiro de 2004, pelo Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDEDEC) que, ao centrar-se na análise do percurso sócio-profissional dos adultos certificados pelo reconhecimento de adquiridos até 31 de Dezembro de 2002, verificou que o “processo de RVCC parece promover a aproximação ao mercado de trabalho por parte dos desempregados e dos inactivos” (DGFV, 2004, p.61) e um aumento salarial, “essencialmente ao nível dos rendimentos mais baixos (...), entre os indivíduos trabalhadores por conta de outrem, (...) após a respectiva certificação” (idem, p.62).

A teoria de implementação do programa, por outro lado, representa as assumpções acerca da capacidade do programa em providenciar serviços acessíveis e relacionados com as necessidades da população-alvo. Estas assumpções, por sua vez, podem ser comparadas com as informações acerca das oportunidades e obstáculos da população-alvo em obter o serviço. Numa primeira análise sobre a teoria de implementação do programa, e face à quantidade de adultos activos com baixas qualificações escolares e profissionais em Portugal, o ritmo e a cobertura nacional prevista do programa (500 centros RVCC em 2010; MTSS & ME, 2005), os recursos financeiros disponíveis (POPH, 2010; MAOTDR, 2007), o carácter gratuito do programa e o alargamento do referencial de competências chave ao ensino secundário (Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, de 28 de Novembro) e às qualificações profissionais (Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro), aparentam demonstrar capacidade por parte deste programa social em providenciar serviços acessíveis e relacionados com as necessidades da população-alvo (i.e., aumento das qualificações escolares e profissionais da população adulta).

Voltando às abordagens para analisar a qualidade intrínseca dos fundamentos da teoria do programa, afirmamos que a mesma poderia, também, ser avaliada sob o prisma da clareza, plausibilidade e lógica interna. Esta análise pode ser descrita sob a forma de respostas a determinadas questões (Wholey, 1994 citado em Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, p.137), a saber:

a) As metas e objectivos estão bem definidos? – a resposta positiva em relação a esta questão surge fundamentada neste subcapítulo, no entanto e em jeito de resumo, a expansão das dos centros RVCC “de modo a atingir 500 em 2010”, o alargamento “ao nível do ensino secundário”, nos processos RVCC a partir de 2006 e, “garantir que (...) mais de 650.000 pessoas obtenham uma certificação de competências” (MTSS & ME, 2005, pp.22-23) até 2010, constituem no nosso entender uma definição clara de metas e objectivos;

b) Os objectivos e metas do programa são exequíveis? – apesar de ter sido afirmado anteriormente como “irrealista” e “demasiado elevadas para o período de tempo a que dizem respeito” (ANQ, 2009a, p.48), julgamos que o aumento da qualificação escolar e profissional de um grande número de adultos portugueses com baixos níveis de qualificação, é possível de ser obtido mediante o esforço financeiro previsto para este programa e o envolvimento esperado de vários parceiros sociais (públicos, privados e cooperativos);

c) A mudança presumida na teoria do programa é plausível? – a resposta positiva a esta questão é consubstanciada pela validade presente na teoria de impacto do programa, demonstrada pelas evidências que apontam para uma relação positiva entre educação (formal) e os “parâmetros” de emprego, igualdade de género, actividade, crescimento económico, coesão social, entre outros (OCDE, 2004, 2005a, 2010b, 2010c; CE, 2008; DGEP, 2005; FFMS, 2011a). Julgamos haver, no entanto e como já referimos, uma possível extrapolação na relação entre reconhecimento de adquiridos (educação informal e não formal) e os mesmos parâmetros, devido à existência de poucos estudos (DGFV, 2004, 2007) que suportem esta relação de modo inequívoco e com a mesma intensidade;

d) Os procedimentos para identificação dos membros da população-alvo, oferta, manutenção e conclusão do serviço encontram-se bem definidos e são suficientes? – a resposta a esta questão surge-nos como positiva, uma vez que a teoria do programa especifica os procedimentos e as funções de modo adequado para o propósito de identificar a população-alvo, aumentar a qualificações da população adulta portuguesa, e, ao mesmo tempo, mantê-la engajada numa “postura de *Lifelong Learning*” (ANQ, 2009b, p.57).

e) As componentes constitutivas, actividades e funções do programa encontram-se bem definidas e são suficientes? – Julgamos que a estrutura e processos do programa RVCC são suficientemente definidos para permitir uma organização da actividade (referidos aquando da descrição e explicação do plano de serviço de utilização do programa, por exemplo), um efectivo controlo de gestão (por parte da ANQ) e uma monitorização eficaz através de indicadores de desempenho significantes (via um sistema integrado de informação, vulgarmente conhecido como “Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa”; Despacho n.º 14019/2007, de 3 de Julho);

f) Os recursos alocados ao programa e suas diversas actividades são adequados? – Os recursos financeiros, físicos e humanos presentes neste programa social, referidos

anteriormente, parecem-nos, à primeira vista, adequados e suficientes para o propósito de aumentar a qualificação escolar e profissional de 650.000 adultos portugueses, através de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

Finalizando a questão sobre a avaliação do mérito da teoria do programa (i.e., qualidade dos fundamentos da teoria do programa), a quantidade e qualidade da investigação e prática dos diversos países ocidentais neste domínio, pormenorizada no subcapítulo 2.2., leva-nos a supor a existência de bondade na teoria deste programa, bem como, nas suas preposições críticas. Julgamos, no entanto, haver diferenças nas diversas experiências internacionais indiciando diferentes objectivos face ao programa social de reconhecimento de adquiridos.

Enquanto alguns países utilizam o reconhecimento de aprendizagens informais e não formais como meio para encorajar o acesso ao sistema de educação e formação formal, por via de excepções nos pré-requisitos de entrada (e.g., Hungria, Islândia, Noruega e Bélgica), outros países enfatizam o desenvolvimento, uso e reconhecimento de instrumentos tangíveis – nomeadamente através de documentos físicos – para descrever conhecimentos, aptidões e competências dos indivíduos (e.g., Itália, Noruega, Alemanha, Hungria). De referir que esta procura de uniformidade neste tipo de aprendizagens, tem como objectivo a interpretação rápida e eficaz por parte dos empregadores. Finalmente, e na descrição de práticas nacionais no reconhecimento dos resultados de aprendizagens informais e não-formais, a questão de saber se uma qualificação é passível de ser reconhecida exclusiva e totalmente por esta via torna-se um lugar-comum. A questão não tem apenas implicações teóricas, dado o risco que na resposta a questões de empregabilidade, por exemplo, “poderá forçar os países a premiarem as certificações com procura no mercado de trabalho, impedindo, por sua vez, o regresso aos estudos nos candidatos” (OCDE, 2010a, p.45). Na realidade, são poucos os países que certificam na totalidade uma qualificação (e.g., Noruega, Austrália, África do Sul, Holanda e Portugal).

Uma palavra sobre a importância da garantia de qualidade nestes sistemas: quando o reconhecimento é orientado para a empregabilidade e para o mercado de trabalho, (como é o caso do reconhecimento de competências profissionais, por exemplo), os *stakeholders* no mercado são os responsáveis pela garantia de qualidade nestes processos (e.g., confederações patronais, ordens profissionais, entre outros); quando o objectivo é fazer as pessoas regressarem à aprendizagem formal, os

responsáveis pela qualidade são, normalmente, os sistemas de educação formais (OCDE, 2010a).

Voltando à questão sobre a quantidade e qualidade da investigação e prática dos diversos países ocidentais neste domínio, a escassez de dados sobre o impacto do reconhecimento das aprendizagens não formais e informais contrasta, fortemente, com a oferta abundante de dados sobre a aprendizagem ao longo da vida. De acordo com a OCDE, existem até “alguns dados sobre aprendizagem não formal e informal, mas dados sobre o reconhecimento dos resultados daí decorrentes são muito pouco comuns” (2010a, p.63).

Por último, e relativamente à avaliação da qualidade da teoria do programa, a observação directa de quem se propõem avaliar, como é o nosso estudo de caso, também poderá ajudar nesta análise. Esta observação directa do programa em acção poderá providenciar um teste de realidade para validar a existência, ou não, de concordância entre a teoria do programa e o próprio programa, que é suposto descrever. Ao verificarmos sobre a existência ou não de impacto deste programa social na empregabilidade dos adultos que viram certificados as suas competências nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, estamos a avaliar, localmente, o mérito da teoria deste programa.

### **3.3. Avaliação da implementação do programa**

Como referimos no subcapítulo 1.3.3. a avaliação da implementação (ou avaliação do processo de um programa) tem como objectivo avaliar o desempenho na utilização do serviço (i.e., análise da extensão na qual a população-alvo recebe os serviços previstos desse programa) e na organização do programa (i.e., compara o que o programa devia fazer e aquilo que realmente faz, especialmente no que diz respeito à provisão de serviços).

Também afirmamos, a dada altura, que se a avaliação da implementação requeresse uma contínua repetição de medições ao longo do tempo, esta seria designada, especificamente, por monitorização da implementação ou monitorização do processo do programa (*program process monitoring*). Neste caso, a monitorização encontrava-se, normalmente, integrada nos sistemas de informação internos à organização, sob a figura de um Sistema de Gestão de Informação.

Relativamente ao programa social de reconhecimento de adquiridos, a existência de um Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO) único e partilhado por todos os Centros Nova Oportunidades, torna-se particularmente útil, não só para a avaliação desta política, como também para a sua gestão operacional e, ainda, para os decisores políticos, nomeadamente na tomada de decisão sobre a manutenção, correcção ou finalização deste programa, por exemplo.

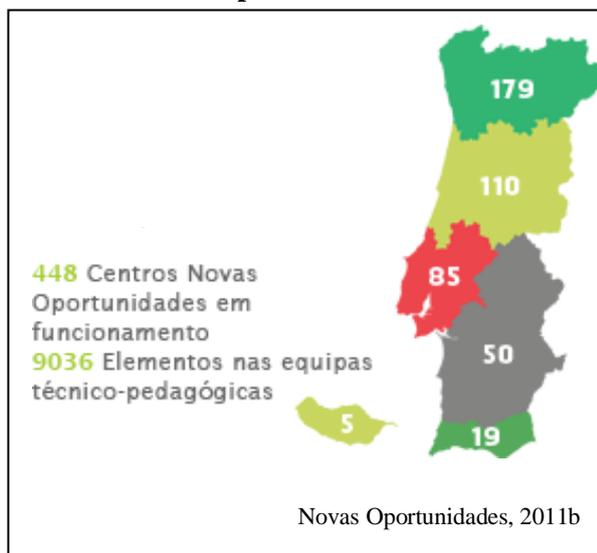
Esta plataforma electrónica, desenvolvida pelo Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação em parceria com a ANQ, revelou-se como um componente central da Iniciativa Novas Oportunidades, nomeadamente, no que respeita à gestão dos processos de reconhecimentos de adquiridos e integração da oferta existente no âmbito da qualificação da população adulta (Despacho n.º 14019/2007, de 3 de Julho). A sua importância foi tal que chegou a ser galardoada com o Prémio Melhoria de Processos, Administração Central Directa e Administração Regional, integrado na 8.ª edição do Prémio Boas Práticas no Sector Público (2010), organizado pela consultora Deloitte Portugal em parceria com outras instituições e empresas.

Voltando à questão da monitorização da implementação e aos domínios de desempenho de um programa, em termos gerais, a monitorização da utilização do serviço relaciona-se com as questões de cobertura (i.e., refere-se à extensão da participação da população-alvo atingida pelo programa) e viés (extensão da dimensão na qual alguns subgrupos da população-alvo participam em maior proporção que outros;

por outras palavras, quando um programa atinge toda a população-alvo pretendida e mais nenhum outro é “tocado” a sua cobertura não é enviesada).

As fontes de dados úteis para a avaliação da cobertura são os registos de resultados do programa, entrevistas aos participantes do programa e inquéritos à comunidade (estas últimas duas “técnicas” podem ser empregues quando não existem dados de registos fiáveis ou quando a população-alvo é tão grande que se torna mais económico e eficiente escolher uma amostra). Relativamente à primeira fonte (i.e., registos de resultados), a implementação dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências Escolares e Profissionais foi feita através da criação, em 2001, de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro), posteriormente designados por Centros Novas Oportunidades a partir de 2008 (Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio). Em 2009, a rede era composta por 456 Centros (ANQ, 2009c), sendo que em 2010 e 2011 existiam, respectivamente, 459 e 448 Centros (Novas Oportunidades, 2011a, 2011b). Em termos de distribuição territorial, 40% dos Centros Novas Oportunidades situam-se no Norte do país, 24% no Centro, 19% em Lisboa, 11% no Alentejo, 4% no Algarve e 1% na região autónoma da Madeira (Ilustração 12); no que diz respeito aos recursos humanos, e de acordo com a mesma fonte, existem cerca de 9036 elementos nas equipas técnico-pedagógicas responsáveis pelo encaminhamento e realização de processos de reconhecimento de adquiridos (Novas Oportunidades, 2011b).

**Ilustração 12 - Cobertura dos Centros Novas Oportunidades**



1% na região autónoma da Madeira (Ilustração 12); no que diz respeito aos recursos humanos, e de acordo com a mesma fonte, existem cerca de 9036 elementos nas equipas técnico-pedagógicas responsáveis pelo encaminhamento e realização de processos de reconhecimento de adquiridos (Novas Oportunidades, 2011b).

Ainda relativamente à cobertura dos Centros Novas Oportunidades, de referir que os mesmos são promovidos por entidades formadoras, públicas e privadas, nomeadamente, escolas públicas e profissionais, centros de formação profissional de gestão directa e participada do IEF, associações empresariais, associações de desenvolvimento local e regional, empresas, autarquias, entre outras. Através do quadro representado a seguir, e para o ano de 2009 (Tabela 19), podemos constatar que nenhum tipo de entidade promotora possui a exclusividade na condução de processos de

Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências; no entanto é de assinalar o peso relativo das Escolas Básicas e/ou Secundárias neste programa social (ANQ, 2009c).

**Tabela 19 - Tipo de entidade promotora dos Centros Novas Oportunidades**

<b>Tipo da entidade promotora</b>	<b>N.º</b>	<b>%</b>
Centro de Formação Profissional	88	19,3
Escola Básica e/ou Secundária	195	42,8
Escola Profissional	42	9,2
Associação Empresarial	28	6,1
Associação de Desenvolvimento Local	25	5,5
Empresa de Formação	16	3,5
Instituição de Solidariedade Social/Reabilitação	14	3,1
Instituição do Ensino Superior	8	1,8
Autarquia, Empresa Municipal ou Associação de Municípios	8	1,8
Empresas	6	1,3
Estabelecimento de Ensino Particular ou Cooperativo	6	1,3
Escola tutelada por outros Ministérios	5	1,1
Escola tutelada pelo Turismo de Portugal	3	0,7
Outra entidade	12	2,6
<b>Total</b>	<b>456</b>	<b>100</b>

ANQ, 2009c, p.3

No que diz respeito ao número de certificados atribuídos no âmbito deste programa, desde o seu início em 2001 e até 31 de Dezembro de 2010, 424.668 adultos (Tabela 20) viram reconhecidas e certificadas, as suas competências escolares e/ou profissionais (Fonte: relatórios mensais enviados à DGFV até 2006 e plataforma SIGO desde 2007; Novas Oportunidades, 2011a; ANQ, 2009c).

**Tabela 20 - Certificados RVCC**

	<b>Inscrições</b>	<b>Certificações Totais</b>	<b>Certificações Parciais</b>
<b>Centros RVCC (2001-2005)</b>	<b>150.000*</b>	<b>44.192**</b>	-
<b>Centro Novas Oportunidades (2006-2010)</b>	<b>1.163.885***</b>	<b>365.934***<sup>3</sup></b>	<b>14.542***</b>

\* MTSS e ME, 2005 (Estimativa)

\*\* ANQ, 2009c

\*\*\* Novas Oportunidades, 2011a

<sup>3</sup> Os últimos dados apresentados pelo Eng. Roberto Carneiro diferem deste valor, atribuindo o número de 362.588 certificados para o período 2006-10 (Carneiro, 2011).

Muito recentemente, o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP) no seu “2010 update of the European Inventory on Validation of Non-formal and Informal Learning - Final Report”, colocou Portugal na lista dos cinco países com melhor classificação no que respeita ao nível de desenvolvimento em matéria de validação de aprendizagens não formais e informais, num universo de 34 países estudados (CEDEFOP, 2010)

Como referimos anteriormente, existem outras fontes de dados alternativos para a avaliação da cobertura, nomeadamente, entrevistas aos participantes do programa e inquéritos à comunidade (para examinar se a pretendida população em necessidade está a ser efectivamente atingida pelo programa, por exemplo). Relativamente a esta questão, a avaliação externa realizada pela Universidade Católica à Iniciativa Novas Oportunidades (ANQ, 2009a, 2009b, 2009d, 2009e) apresenta-se como uma fonte alternativa para a avaliação da cobertura.

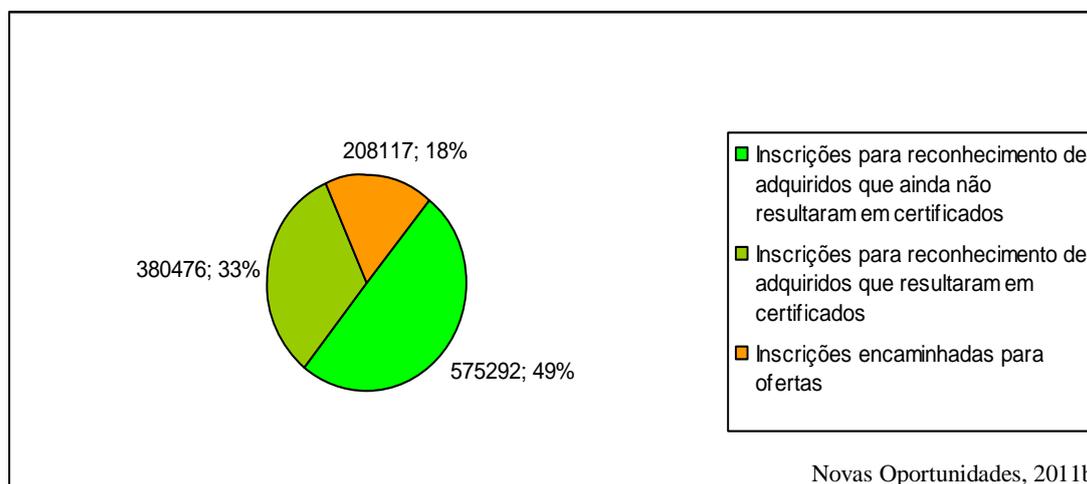
Em 2008 e de acordo com esta Avaliação Externa, “no que respeita à implementação no terreno da Iniciativa Novas Oportunidades e partindo dos *focus-groups* e entrevistas individuais aprofundadas (...) dir-se-á que estamos perante uma rede em construção, em ritmo acelerado, com as consequentes procuras de acerto” (ANQ, 2009d). De referir que no final de 2008 estavam realizados 17 *focus-groups*, 42 entrevistas em profundidade, num total de 142 pessoas entrevistadas, tendo sido trabalhados, também, “evidências empíricas recolhidas com 15 estudos de caso de Centros Novas Oportunidades (que incluem 45 entrevistas) e nas respostas de 35 adultos certificados (níveis básico e secundário)” (ANQ, 2009e, p.11).

Relacionado com a necessidade de caracterização do viés na cobertura do programa (e.g. comparações nos participantes do programa, elegibilidade dos não-participantes e na taxa de desistências) esta avaliação externa, também, procedeu a observações periódicas “de painel de avaliação de diferenciação entre inscritos e não inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades” (ANQ, 2009f, p.7), através de um inquérito a 1557 pessoas em finais de 2008 (751 inscritos e 806 não inscritos na Iniciativa Novas Oportunidade). As principais conclusões retiradas apontam para uma diferenciação entre os sujeitos que se inscreveram na Iniciativa Novas Oportunidades e aqueles que ainda não o fizeram, a saber: a) forma relacional mais positiva com a educação decorrida ao longo de toda a vida (começa com maior instrução dos pais e prolonga-se ao longo da vida nos mais pequenos detalhes que se relacionem com a cultura); b) idade média dos inscritos é menor; c) desconhecimento muito expressivo

acerca da Iniciativa por parte dos não inscritos; d) maior acesso à sociedade de informação por parte dos inscritos; e) situações laborais mais estáveis e de melhor qualidade nos inscritos e “quando desempregados, os inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades conseguem ter muito melhores apoios, designadamente o acesso ao subsídio de desemprego” (ANQ, 2009f, p.16); f) consumos culturais dos dois grupos profundamente diferenciados.

Para evitar confusões nos conceitos utilizados (inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades *versus* inscritos para reconhecimentos de adquiridos) torna-se importante referir que apenas 18% dos inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades (2006-2010) têm sido encaminhados para modalidades diferentes do reconhecimento de adquiridos, designadas, habitualmente, por “encaminhamento para ofertas formativas” (Fonte: relatórios mensais enviados à DGFV até 2006 e plataforma SIGO desde 2007; Novas Oportunidades, 2011b). No entanto, é também importante referir que, nesse mesmo período, 33% das inscrições nas Novas Oportunidades resultaram em certificação de adquiridos, pelo que os restantes inscrições (49%) representam os indivíduos que se encontram em processo de reconhecimento, desistentes, ou que, ainda, aguardam o respectivo diagnóstico/encaminhamento (Ilustração 13).

**Ilustração 13 - Inscrições RVCC**

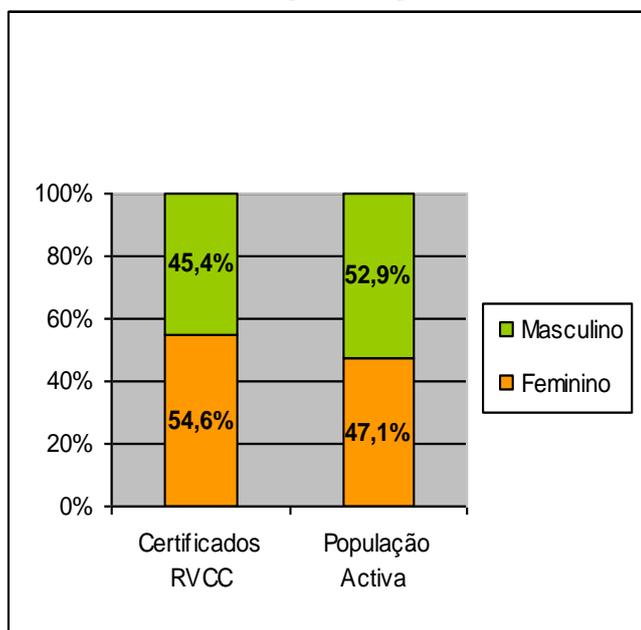


Uma vez que o viés na cobertura do programa, também, poderá ser revelado através da extensão da dimensão na qual alguns subgrupos da população-alvo participam em maior proporção que outros, iremos, de seguida, apresentar as principais características dos adultos certificados através de processos de reconhecimento de

adquiridos e compará-los com a população-alvo, aferindo, assim, a chamada “elegibilidade dos não participantes” (Rossi, Lipsey e Freeman, 2004, p.199).

No que diz respeito às diferenças de género no grupo “Certificação RVCC”, em comparação com a população activa, por exemplo, verificamos uma preponderância acentuada do género feminino, neste domínio, como podemos observar na Ilustração 14 - “Caracterização dos adultos certificados e da população activa entre 2007 e 2010, segundo o género”.

**Ilustração 15 - Caracterização dos adultos certificados e da população activa, entre 2007 e 2010, segundo o género**

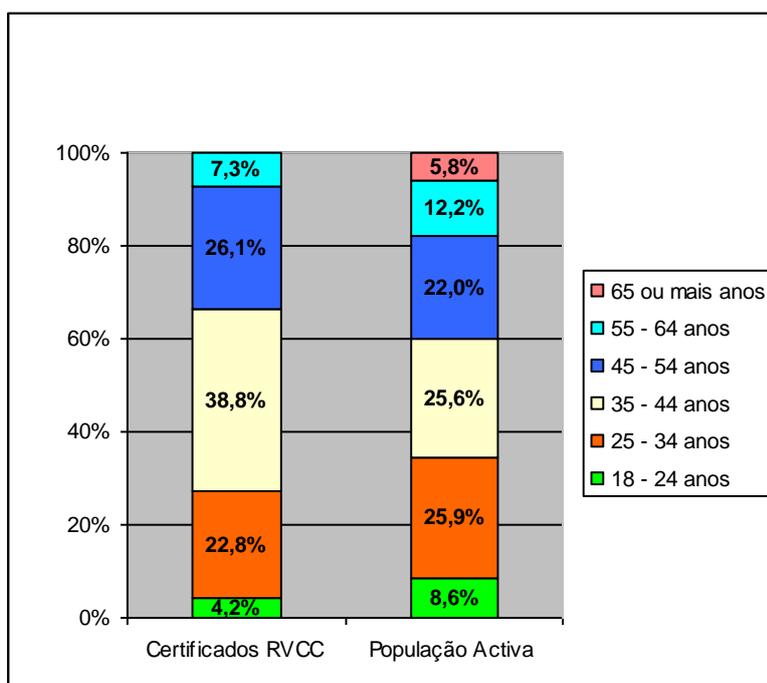


Novas Oportunidades, 2011b; FFMS, 2011a

Apesar de haver um maior peso do género masculino em relação ao feminino na população activa (i.e., população-alvo deste programa), as mulheres certificam mais que os homens no “reconhecimento de adquiridos” (Novas Oportunidades, 2011a; e FFMS, 2011a)

Relativamente à idade dos adultos que certificam os processos RVCC (Ilustração 15), verificamos um maior peso dos grupos etários 35-44 e 45-54 em comparação com a sua expressão na população-

**Ilustração 14 - Caracterização dos adultos certificados e da população activa, entre 2007 e 2010, segundo o grupo etário**

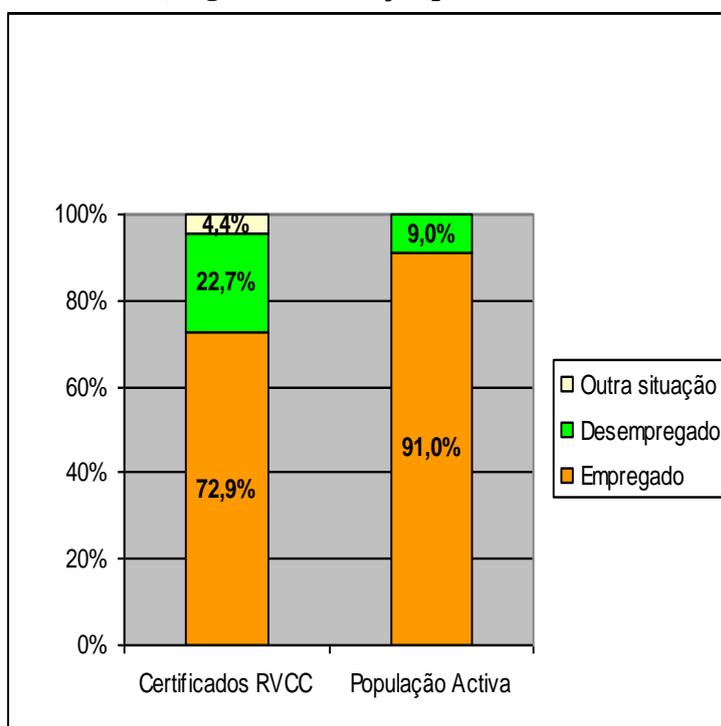


Novas Oportunidades, 2011b ; FFMS, 2011a

alvo deste programa. Estes dois grupos etários representam 65% dos certificados, enquanto que o seu peso na população-alvo (i.e., população activa) não chega aos 52%.

Finalmente, e no que diz respeito à característica “condição perante o trabalho”, verificamos uma preponderância de empregados nos adultos que viram as suas competências reconhecidas através deste programa social, no entanto, a sua frequência relativa é menor que na população-alvo (Ilustração 16).

**Ilustração 16 - Caracterização dos adultos certificados e da população activa, entre 2007 e 2010, segundo a condição perante o trabalho**



Novas Oportunidades, 2011b; FFMS, 2011a

Face à comparação das características de género, grupo etário e de condição perante o trabalho entre a população-alvo deste programa e os adultos que certificaram as suas aprendizagens não formais e informais, podemos afirmar que este programa social está a atingir, comparativamente com a sua população-alvo, mais mulheres, mais desempregados e com maior nível etário. Apesar de julgarmos positiva a maior adesão relativa de desempregados, mulheres e com mais idade face à população-alvo, julgamos de importância vital, reconhecer as competências escolares e profissionais dos jovens activos masculinos portugueses, numa lógica, por exemplo, de criação de oportunidades e condições para aqueles que não alcançaram o seu pleno potencial (OCDE, 2007).

Para finalizar o tema “monitorização da implementação” e após a análise do desempenho da utilização de serviço neste programa, falta-nos abordar a questão relativa às funções organizacionais e sua monitorização (i.e., capacidade do programa organizar os seus esforços e uso dos seus recursos para realizar as suas tarefas fundamentais). Neste particular aspecto, vamos prestar a nossa particular atenção na identificação de falhas na implementação do programa (e.g., ausência ou intervenções

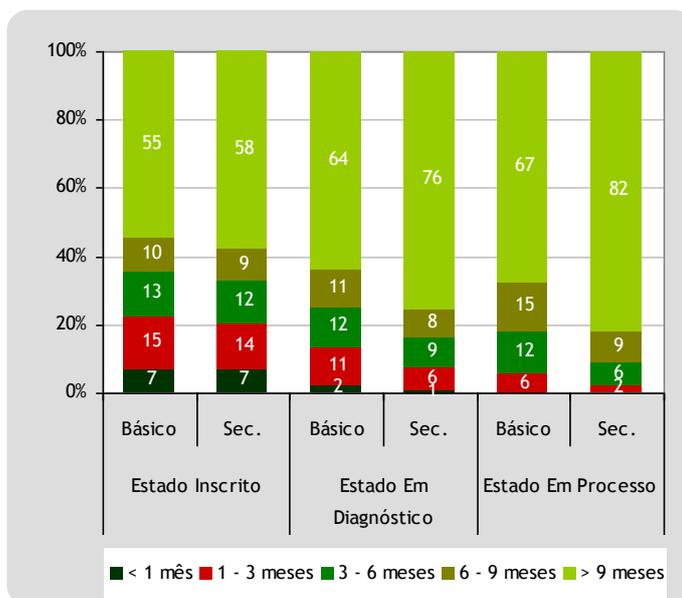
incompletas, erradas e não standardizadas ou controladas), na oferta do programa (e.g., especificações de serviços e acessibilidade) e nas funções de suporte do programa.

Esta monitorização das funções e actividades “críticas” de um programa, tem como objectivo determinar se existe um desempenho positivo na gestão dos seus recursos, de modo a providenciar os serviços pretendidos à população-alvo, e das funções de suporte, necessárias à manutenção da viabilidade e eficácia do programa (a monitorização das funções organizacionais está, naturalmente, relacionada com o plano organizacional do programa, abordada na avaliação do *design* nos subcapítulos 1.3.2 e 3.2.)

Relativamente às falhas de implementação (i.e., intervenções ausentes e incompletas, intervenções erradas e intervenções não standardizadas; Rossi, Lipsey & Freeman, 2004) e sua expressão no programa social RVCC, iremos socorrer-mo-nos de alguns dos “indicadores de eficiência” abordado no subcapítulo 2.4 e compará-los, sempre que possível, com o “sistema de indicadores para a qualidade” dos Centros Novas Oportunidades (ANQ, 2007b).

O indicador “Tempo de permanência dos candidatos nos estados “Inscrito”, “Em Diagnóstico” e “Em Processo”, por nível de ensino” (Ilustração 17), por exemplo, relata que mais de metade dos adultos que procuram processos RVCC demora mais de 18 meses para iniciar os seus processos de reconhecimento (a acrescentar aos mais de 9 meses no estado “inscrito”, adicionamos os mais de 9 meses no estado “em diagnóstico”). Apesar deste elevado “tempo de espera” na prestação do serviço deste programa social, verificamos uma melhoria acentuada nesse aspecto ao longo dos últimos anos (ANQ, 28 Janeiro 2010) conforme atesta a Ilustração 18, sendo que para os “inscritos em

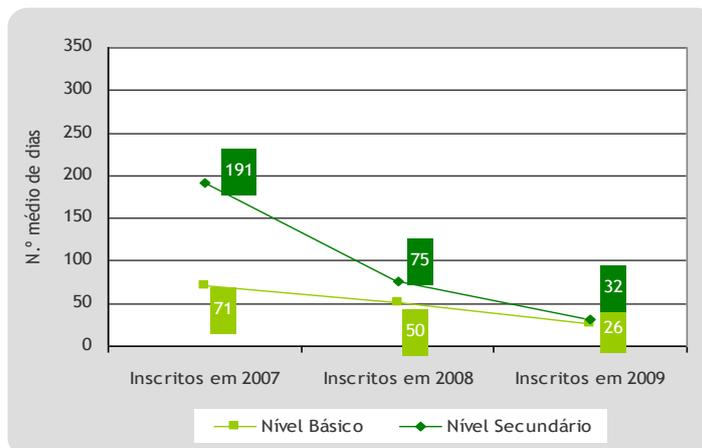
**Ilustração 17 - Tempo de permanência dos candidatos nos estados “Inscrito”, “Em Diagnóstico” e “Em Processo”, por nível de ensino**



ANQ, 28 Janeiro 2010, p.19

2010” o número médio de dias apontava para os 30 e 25 para os níveis secundário e básico, respectivamente (Novas Oportunidades, 2011b). O “indicador para a qualidade” dos Centros Novas Oportunidades, nesta área, aponta o objectivo “até um mês após a inscrição” (ANQ, 2007b, p.27).

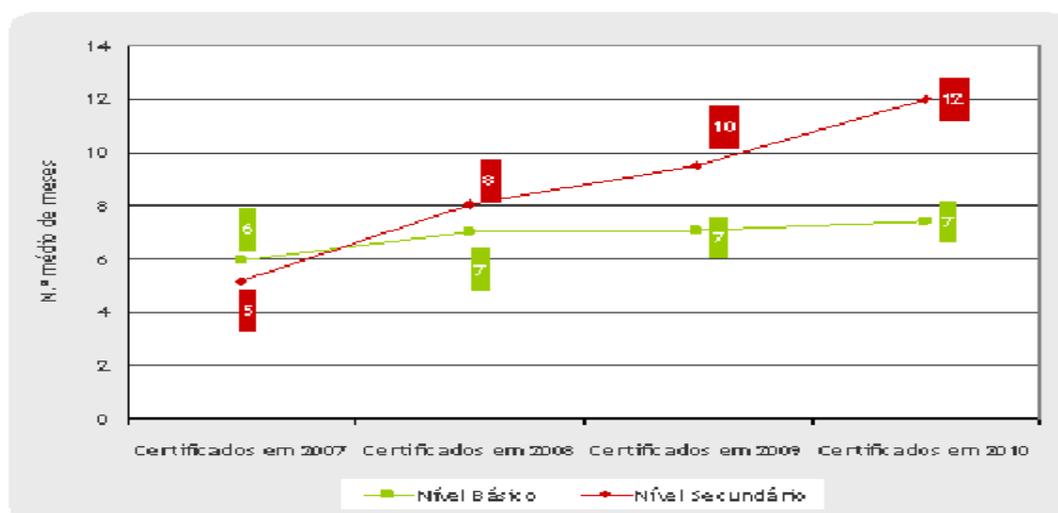
**Ilustração 18 - Número médio de dias entre a inscrição e a primeira acção de diagnóstico, por nível de ensino**



ANQ, 28 Janeiro 2010, p.16

Já o indicador “Número médio de meses de duração dos processos de RVCC, por nível de ensino” (Ilustração 19), vem demonstrar um aumento, ao longo dos anos, na duração destes processos. De salientar, no entanto, a inexistência de indicadores de qualidade neste domínio (a ANQ refere apenas o número de horas mínimas e máximas que os processos “com qualidade” deveriam ter).

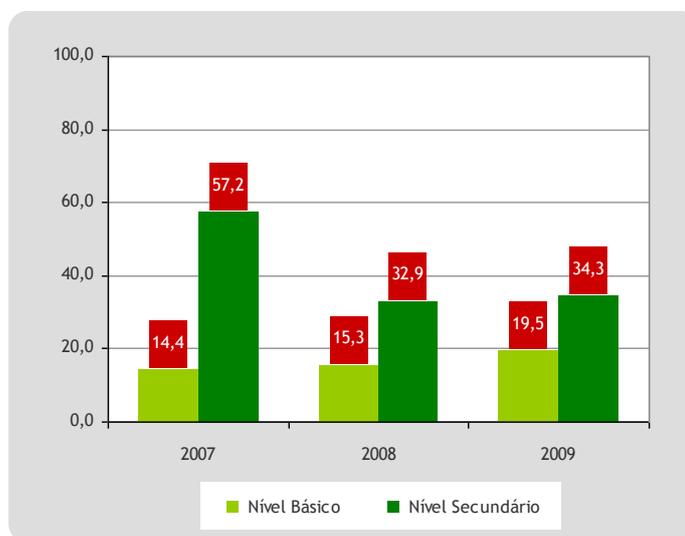
**Ilustração 19 - Número médio de meses de duração dos processos de RVCC, por nível de ensino**



Novas Oportunidades, 2011b

No que diz respeito à proporção de sessões de reconhecimento individuais nos processos de reconhecimento de adquiridos, considera-se apropriado a existência “entre 25% a 50% de sessões individuais” (ANQ, 2007b, p.29). Na realidade, no entanto, os resultados apontam para o não cumprimento deste indicador, no nível básico, conforme se observa na Ilustração 20.

**Ilustração 20 - Proporção das sessões de reconhecimento individuais nos processos de RVCC, por ano e nível de ensino**



ANQ, 28 Janeiro 2010, p.14

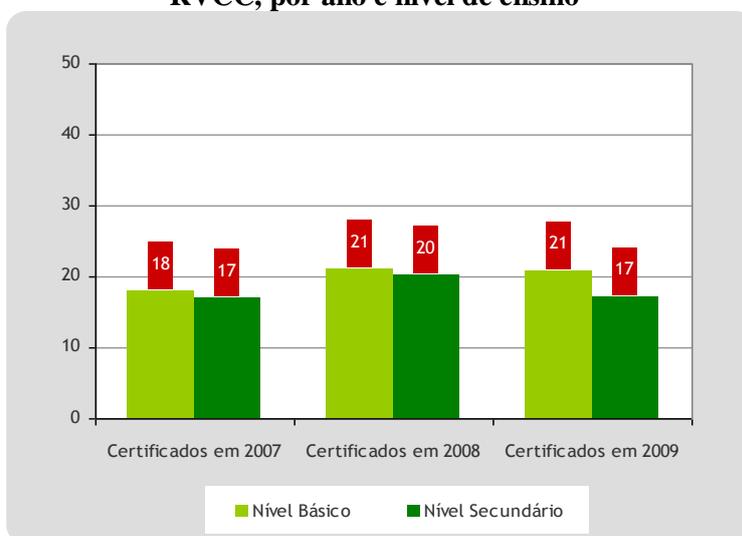
Relativamente a estes e outros indicadores no âmbito da avaliação externa da Iniciativa Novas Oportunidades, levada a cabo pela equipa de investigadores da Universidade Católica Portuguesa, liderada pelo Eng.º Roberto Carneiro, foi criado um “Sistema de Informação de Apoio à Monitorização”. Este sistema assume-se como um “espaço de consulta de informação de gestão para os Centros Novas Oportunidades”, onde cada um poderá “consultar os seus resultados em diversos indicadores da Carta de Qualidade, comparando esses resultados com as médias do conjunto de centros do mesmo espaço geográfico e nacional” (Sistema de Informação de Apoio à Monitorização, 2011).

Continuando a nossa análise de monitorização das funções organizacionais, no que diz respeito à oferta de serviço do programa RVCC, dois conceitos revelam-se particularmente úteis, sendo eles a especificação de serviços e a acessibilidade (Rossi, Lipsey e Freeman, 2004). Relativamente ao primeiro conceito – a especificação de serviços – em todas as análises e indicadores apresentados, anteriormente, existe uma preocupação em separar os distintos serviços do programa RVCC, apresentando os “domínios” básico e secundário, por exemplo. No entanto, outras especificações de serviços importante para a estimação de custos do programa e para análise custo-benefício (serviços definidos com base em unidades de tempo, por exemplo) ou não existem ou não são conhecidos os seus resultados. No que diz respeito à acessibilidade (i.e., extensão na qual os arranjos estruturais e organizacionais facilitam a participação

da população-alvo no programa) do programa “RVCC”, a evolução do número de Centros RVCC e de Centros Novas Oportunidades em funcionamento (actualmente, 448 centros; Novas Oportunidades, 2011b), a sua distribuição territorial nacional e os diferentes tipos de entidades promotoras (abordados anteriormente), constituem, no nosso entender, estratégias correctas para facilitar o acesso da população-alvo à oferta destes serviços.

Apesar de a provisão de serviços pretendidos (i.e., reconhecer, validar e certificar competências) deste programa ser a principal função e, como tal, essencial que seja monitorizada, existem também outras funções de suporte consideradas “críticas” neste programa que necessitam, também, ser monitorizadas (e.g., formação complementar no âmbito dos processos de reconhecimento, protocolos nacionais de cooperação para a qualificação). Apesar de o *core business* deste programa social ser o reconhecimento, validação e certificação de competências resultantes das aprendizagens não formais e informais dos adultos, no âmbito deste processo de reconhecimento de adquiridos, pode ainda haver lugar ao desenvolvimento de formações complementares (consideradas como aprendizagens formais), “cuja duração não ultrapasse as 50 horas/adulto” (ANQ, 2007b, p.16). Esta estratégia de aliar a formação (quando necessário e para colmatar ausência de competências pontuais) ao reconhecimento de adquiridos, constitui um ponto de partida para a afirmação destes processos como “um recurso fundamental para promover a integração dos adultos em novos processos de aprendizagem de carácter formal” (MTSS & ME, 2005, p.20). No que diz respeito à monitorização da função de suporte “formação complementar” (Ilustração 21) verificamos para o ano 2010 uma diminuição da duração média de formação complementar para as 16,6 horas no básico e um aumento no secundário

**Ilustração 21 - Número de horas de formação complementar nos processos de RVCC, por ano e nível de ensino**

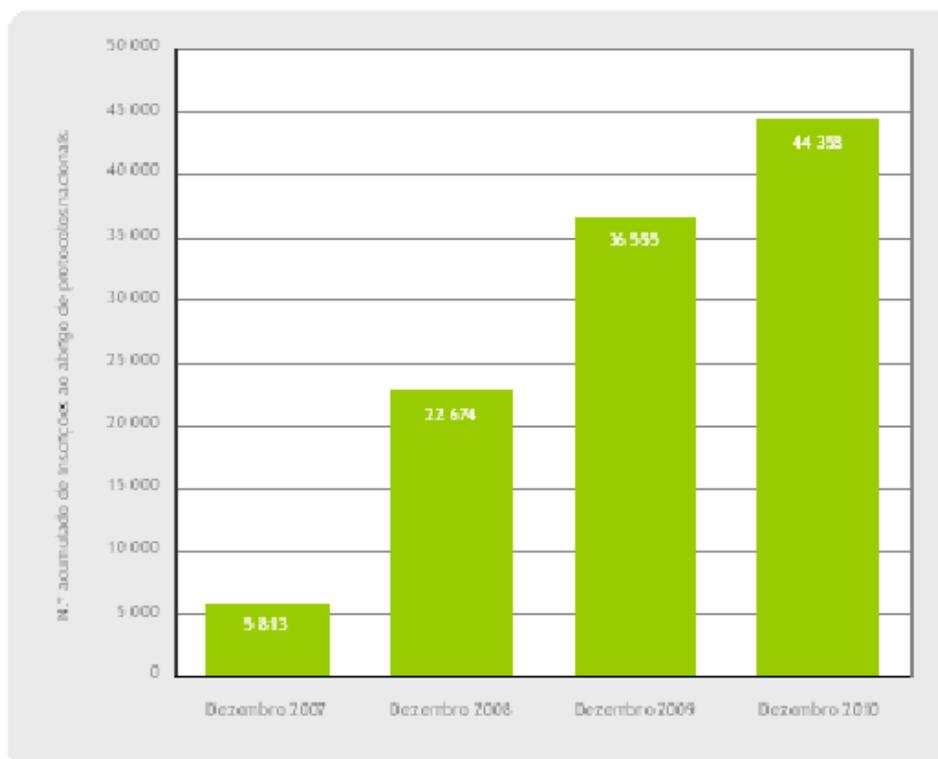


ANQ, 28 Janeiro 2010, p.15

para as 21,7 horas (esta tendência de diminuição no básico e aumento no secundário mantém-se em 2011 assumindo os valores 16,2 e 23,3 respectivamente; Sistema de Informação de Apoio à Monitorização, 2011).

Outra função de suporte por nós considerada, no âmbito do programa social RVCC, é a celebração de “acordos (...) entre a Agência Nacional para a Qualificação e empresas, serviços e organismos da administração pública, com vista à sensibilização e à criação de condições favoráveis à participação dos colaboradores dessas entidades na Iniciativa Novas Oportunidades” (Novas Oportunidades, 2011b) e, especificamente, no reconhecimento de adquiridos. A monitorização destes protocolos demonstra uma evolução positiva no seu número acumulado, em vigor, até 2010 (1 em 2005, 7 em 2006, 20 em 2007, 41 em 2008, 76 em 2009 e 106 em 2010; idem) resultando, em número acumulado e em Dezembro de 2010, em 44.358 inscrições nos Centros Novas Oportunidades (Ilustração 22).

**Ilustração 22 - Evolução do número acumulado de inscrições nos Centros Novas Oportunidades ao abrigo de protocolos de cooperação para a qualificação**

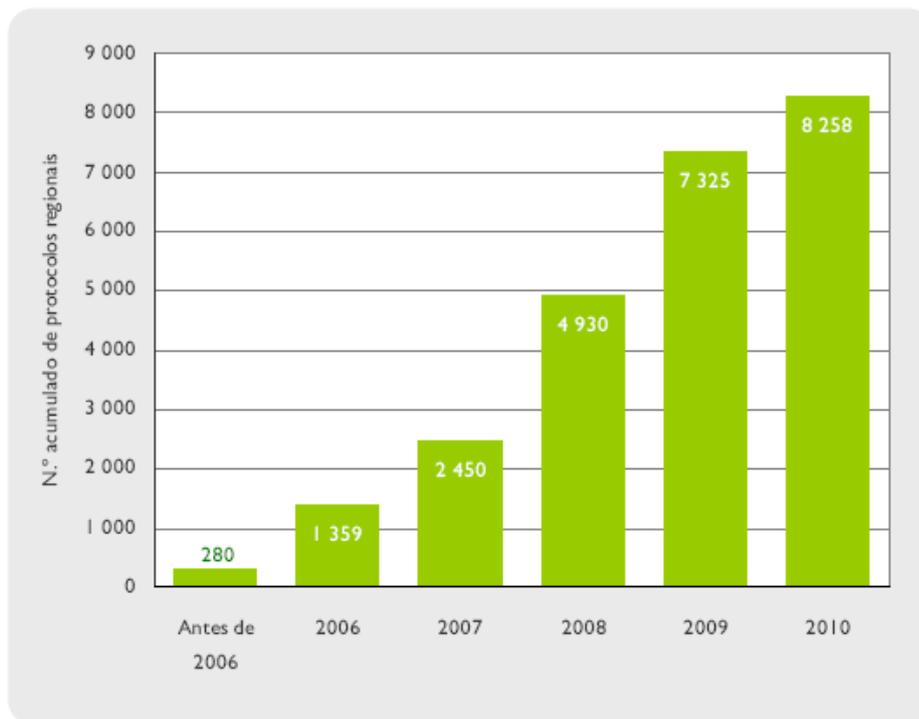


Novas Oportunidades, 2011b

Para além destes protocolos de cooperação, de âmbito nacional, estão em vigor 8258 protocolos regionais celebrados entre os Centros Novas Oportunidades e empresas

ou entidades da sua área de influência territorial (Ilustração 23). Estes protocolos têm como objectivo principal, a mobilização da população adulta e divulgação da oferta formativa disponível na região (ANQ, 2010a).

**Ilustração 23 - Evolução do número acumulado de inscrições nos Centros Novas Oportunidades ao abrigo de protocolos de cooperação para a qualificação**



ANQ, 2010a, p.21

Chegados a este ponto, iremos abordar, de seguida, o impacto do programa social RVCC no próximo subcapítulo.

### 3.4. Avaliação do impacto do programa

Como referimos no subcapítulo 1.3.4., a avaliação do(s) impacto(s) de um determinado programa social nos seus utentes e nas condições sociais que pretende melhorar é a tarefa mais crítica no domínio da avaliação, ao visar objectivos últimos de qualquer programa social.

Iniciamos esta avaliação do impacto do programa RVCC, com a explicitação do que se entende por impacto: este conceito remete para o estado de uma determinada população-alvo ou das condições sociais que um programa social pretende mudar (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Também referimos, na nossa revisão de literatura sobre o assunto, que para a identificação de impactos relevantes num programa social, poderíamos recorrer à perspectiva dos *stakeholders* (i.e., os impactos que se esperam atingir com este programa de reconhecimento de adquiridos), através da leitura de documentos específicos do programa (teoria de impacto do programa, por exemplo) e, ainda, através de pesquisas relevantes de outras avaliações efectuadas sobre o programa. Por último, foi, também, afirmado que deveríamos considerar a possibilidade de existirem outros impactos não esperados (*idem*).

Se, para as duas primeiras fontes de identificação de impactos (i.e., perspectiva dos *stakeholders* e leitura de documentos do programa), foram já apresentados os impactos esperados por este programa, iremos de seguida debruçar-nos, nos impactos apresentados pelo Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (DGFV, 2004, 2007) e pela avaliação externa da Iniciativa Novas Oportunidades, levada a cabo pela equipa de investigadores da Universidade Católica Portuguesa, liderada pelo Eng. Roberto Carneiro (ANQ, 2009b, 2010).

O estudo “pioneiro” realizado pelo Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDECE), entre Agosto de 2003 e Janeiro de 2004, a pedido da Direcção Geral de Formação Vocacional (DGFV), centrou-se na análise do percurso sócio-profissional dos adultos certificados até 31 de Dezembro de 2002. Os resultados revelaram que a probabilidade de um adulto desempregado encontrar uma ocupação remunerada aumentava de forma significativa (“a taxa de desemprego, que no início do processo é próxima dos 17%, é actualmente de apenas 13% para adultos certificados (...) num período (2001-2003) desfavorável do ponto de vista do mercado de trabalho em Portugal”; DGFV, 2004, p.61); paralelamente, nos indivíduos empregados os efeitos apontavam para um aumento salarial, essencialmente ao nível dos rendimentos mais

baixos e entre os indivíduos trabalhadores por conta de outrem, após a certificação neste programa social. No último trimestre de 2004, o mesmo CIDEF levou a cabo outra investigação que, mais do que actualizar, veio “validar e reforçar os resultados alcançados com o anterior estudo, (...) tendo-se verificado, ao longo do período analisado, um decréscimo de 5,1 pontos percentuais da taxa de desemprego dos adultos certificados” (DGFV, 2007, p.51).

Relativamente à avaliação externa da Iniciativa Novas Oportunidades (ANQ, 2009b, 2010), levada a cabo pela Universidade Católica Portuguesa, antes de apresentarmos os resultados deste estudo de impacto, iremos descrever, os objectivos e metodologia utilizada, por esta equipa de investigadores. No que diz respeito aos principais objectivos, eles foram definidos da seguinte maneira: “pesquisar possíveis impactos entre os inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades em diversas vertentes da sua vida; procurar diferenças entre os vários percursos da Iniciativa Novas Oportunidades; procurar características próprias do ciclo secundário; verificar se há modificações face aos padrões identificados no estudo anterior” (ANQ, 2010b, p.47). De salientar que os resultados do estudo anteriormente referido foram publicados em 2009 (ANQ, 2009b).

Relativamente à metodologia, o sistema de recolha de dados utilizado, por este estudo de impacto, foram as entrevistas telefónicas assistidas por computador (CATI), com cobertura territorial de Portugal Continental, tendo sido realizadas “1359 entrevistas válidas” (ANQ, 2010b, p.47). Mais se refere que a “amostra foi extraída aleatoriamente da base de dados SIGO, tendo um grau de fidedignidade cujo intervalo de confiança é de 2,71% a 95%, (...) no ano anterior, através do mesmo sistema e com comparabilidade, haviam sido realizadas 1500 entrevistas” (idem, p.47).

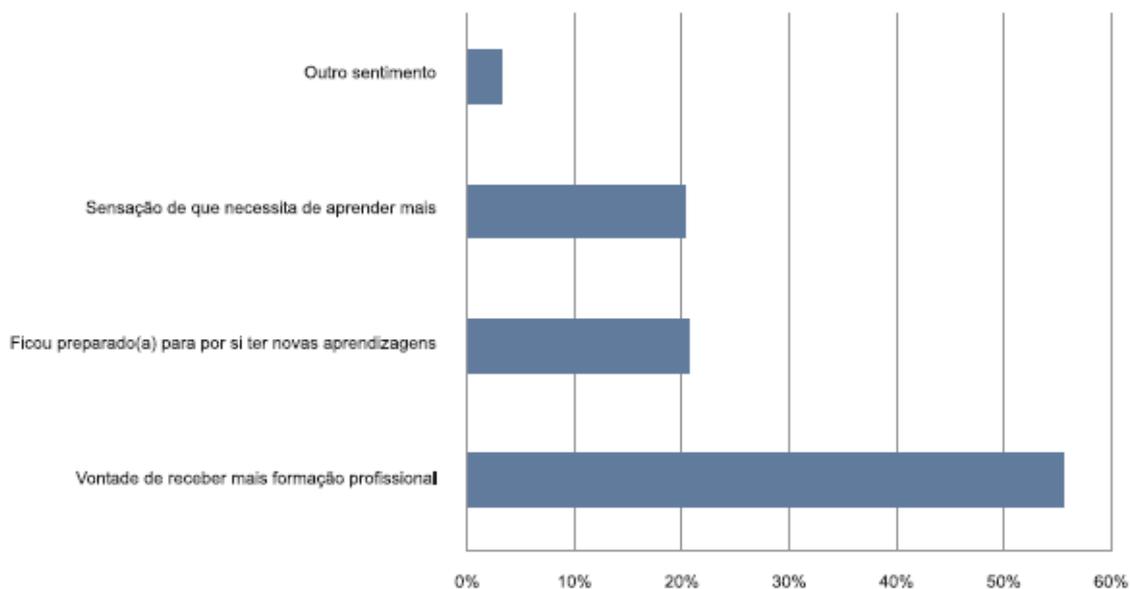
No que diz respeito aos impactos nas pessoas que frequentaram/certificaram processos RVCC, encontram-se os de nível pessoal, social e profissional.

Quanto aos impactos pessoais (chamados “ganhos do eu”), entre os principais ganhos detectados, encontram-se os ganhos de cultura geral (para 55,5% dos respondentes), “a vontade de continuar a estudar, o sentimento de segurança perante a vida e as competências sociais; maior vontade própria e melhoria das capacidades de relação conjugal, parentalidade, acompanhamento escolar dos filhos e cidadania” (p.51).

Ao nível dos impactos sociais e profissionais, nomeadamente nos saberes profissionais, “destaca-se como ganho generalizado uma meta-competência: 56% dos

respondentes manifesta vontade de continuar a aprender profissionalmente” (ANQ, 2010b, p.52; Ilustração 24)

**Ilustração 24 - Sentimento ao nível da formação profissional**



ANQ, 2010b, p.52

Outro impacto verificado foi o aumento da procura de aprendizagem pós passagem pela Iniciativa Novas Oportunidades (Ilustração 25), parecendo contribuir para o “desenvolvimento de competências críticas na era da sociedade de informação e da economia do conhecimento” (idem, p.53).

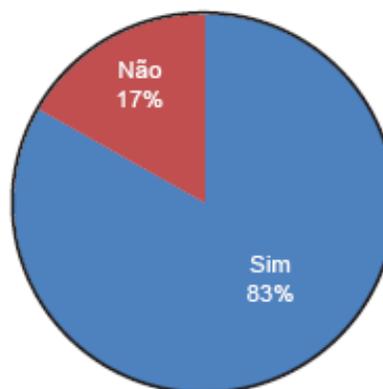
**Ilustração 25 - Procura de aprendizagem**



ANQ, 2010b, p.53

Por outro lado, a maioria das pessoas que responderam à entrevista telefónica atribui à sua passagem por esta política pública o aumento de utilização da Internet para fins pessoais e profissionais (Ilustração 26), havendo incrementos em relação ao estudo anterior (67% para 83%).

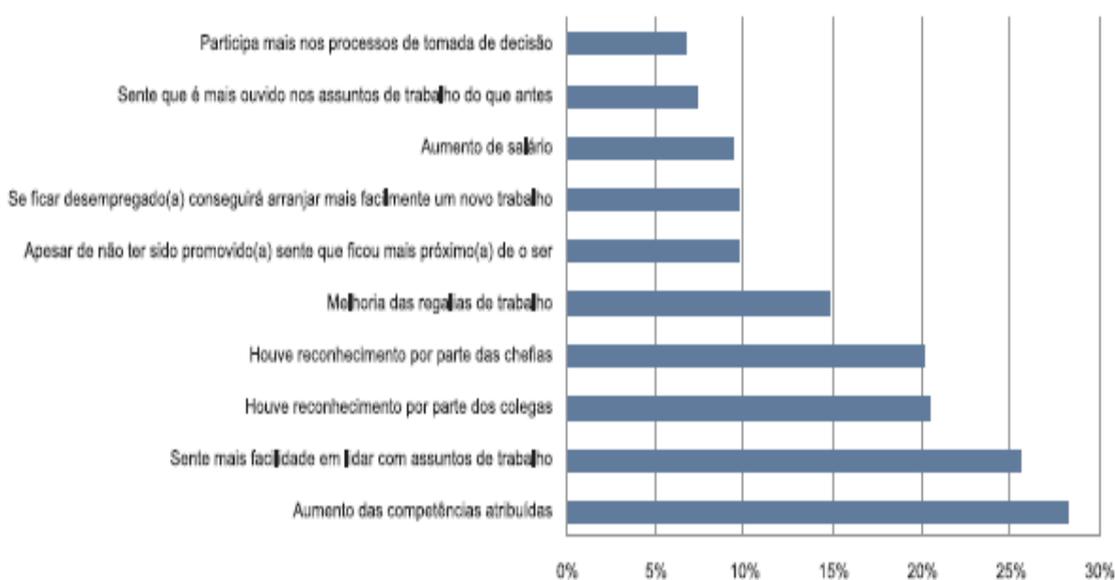
**Ilustração 26 - Utilização de Internet**



ANQ, 2010b, p.54

Quanto à existência de outros impactos na vida profissional, esta avaliação externa revelou que, “32%<sup>4</sup> das pessoas declararam “ganhos” (de competências, de relação com pares e chefias, de estabilidade no emprego e de aumento de responsabilidades sobre terceiros)” (ANQ, 2010b, p.56), cerca de 10% declararam aumento de salários e 19% refere ter havido progressão na carreira devido à Iniciativa Novas Oportunidades. De salientar o facto de que ninguém relatou perdas profissionais decorrentes da sua adesão a esta iniciativa (Ilustração 27).

**Ilustração 27 - Tipificação dos impactos positivos**



ANQ, 2010b, p.57

<sup>4</sup> Resolvemos manter este resultado de impacto profissional apesar de não encontramos a tradução desta percentagem no Quadro “Tipificação dos impactos positivos”

Por último, refere-se a existência, em potência, de uma capacidade de reprodutibilidade analógica entre casais e intergeracional. Se, no primeiro caso, se verificou que quando um cônjuge se encontrava num processo de reconhecimento de adquiridos, existia uma “probabilidade superior a 12% de que o outro membro do casal também se inscrevesse nas Novas Oportunidades” (idem, p.59), no segundo caso, os dados no painel de avaliação de diferenciação entre inscritos e não inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades, parecem indicar que, “atrair os adultos com filhos em fase escolar ou pré-escolar representa um ganho inequívoco no sistema de ensino clássico direccionado para as crianças”; ANQ, 2009f, p.16).

Para finalizar esta temática sobre avaliação de impacto, da mesma equipa de investigadores da Universidade Católica Portuguesa, saiu um outro estudo, em que mencionava a existência de “referências entre administradores de empresas reconhecendo que quem se envolvia na Iniciativa Novas Oportunidades tornava-se melhor trabalhador” (Lopes, 2011, p.311).

### 3.5. Avaliação da eficiência do programa

Face a um qualquer programa social é tão importante a informação sobre os seus custos como saber se os benefícios atingidos justificam estes custos (i.e., o resultado da comparação entre custos e benefícios deverá ser um dos requisitos mais valorizados para a decisão de ampliar, manter ou terminar um determinado programa social).

Como referimos no subcapítulo 1.3.5. as avaliações de eficiência – análises custo-benefício e custo-eficácia – têm como objectivo o uso óptimo de recursos (necessariamente escassos) e sua alocação. A principal diferença entre estas análises é o modo como o impacto de um programa é expresso: em termos monetários na primeira e em termos substantivos na segunda (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

A ideia de julgar a utilidade das intervenções sociais em termos da sua eficiência tem ganho, a par de uma cada vez mais alargada aceitação, consideráveis controvérsias ao impor valores monetários nos impactos; no entanto, julgamos que estas análises não deverão assumir-se como únicas fontes para a tomada de decisões mas, antes, como uma ferramenta de auxílio a partir da qual a decisão emerge.

Referimos, também, que estas análises de eficiência poderão tornar-se úteis em todas as fases de um programa (seja para o seu planeamento, implementação ou modificação); no entanto e presentemente, constata-se a preferência, no domínio dos programas sociais, das análises *ex-post* ao invés das *ex-ante* (a estimativa realista dos custos e benefícios antes da implementação de um programa torna-se muitas vezes difícil de obter; Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Nas análises de eficiência e relativamente ao programa social RVCC, a recolha de dados reveladores do seu custo constituiria um bom ponto de partida; no entanto, a ausência de estudos sobre os registos orçamentais financeiros “analíticos” utilizados (e.g., salários, rendas de espaços, custos de manutenção), a ausência de dados sobre a estimativa de custos pela participação da população-alvo no programa (e.g., custo económico do tempo gasto pelos participantes no programa, custo dos transportes dos clientes) e o desconhecimento dos custos de outras agências que cooperam na realização do programa, não permitiram, até à data, a elaboração destas análises face ao programa social RVCC.

No enquadramento teórico realizado sobre a avaliação de eficiência, referimos, também, que a escolha da perspectiva sob a qual uma análise de eficiência é feita, dependeria das intenções de quem a faria, envolvendo, naturalmente, uma escolha política. Em jeito de resumo e no caso específico das análises de custo-benefício, estas

requeriam o conhecimento quantificável, dos custos e benefícios de um programam, transformados numa unidade de medida comum (estas análises deveriam ter em conta, entre outros, os valores dos custos de oportunidades, dos efeitos secundários e distributivos e dos impactos a longo prazo); no entanto, e devido à controvérsia em valorar monetariamente determinados impactos de um programa social, afirmamos que as análises de custo-eficácia pareciam ser a técnica mais apropriada (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Voltando ao programa social RVCC e à avaliação da eficiência, cabe-nos apenas afirmar que, à semelhança da grande maioria das políticas públicas portuguesas, não existem quaisquer análises deste tipo que permitam “caucionar” os milhões de euros gastos pelos “accionistas” do Estado (i.e., os contribuintes).

#### **4. RVCC e empregabilidade nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto: um estudo de caso**

Passados 5 anos do início de actividade do Centro Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, e 3 anos da abertura da sua extensão em Gaia, torna-se relevante e urgente, no nosso ponto de vista, avaliar o impacto do programa social RVCC desenvolvido por estes Centros.

##### **4.1. Design de Investigação, Questão de Partida, Hipótese Central e Hipóteses Operacionais – primeiras “impressões”**

Com base na revisão da literatura foi possível elaborar a questão de partida que irá nortear o nosso estudo de caso: Qual o impacto, na empregabilidade, da conclusão dos Processos RVCC?

No que diz respeito aos modelos de análise de avaliação de impacto (e partindo do pressuposto que em ciências sociais as relações causais são vistas em termos de probabilidades) como estes são de natureza, iminentemente, comparativa, o *design* de investigação mais adequado neste campo são os modelos de experimentos de campo aleatório (*randomized field experiments*). No entanto, por razões práticas, o modelo de *design* utilizado neste trabalho será não aleatório (i.e., um estudo de caso), *quasi-experimental* de controlo reflexivo de estudo de dois momentos (*nonrandomized quasi-experimental, reflexive controls pre-post design*).

É não aleatório, e por isso *quasi-experimental*, uma vez que estudaremos o impacto dos processos RVCC, na empregabilidade, num grupo específico: adultos que certificaram as suas competências escolares e/ou profissionais nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto.

É de controlo reflexivo de dois momentos, uma vez que a estimação do impacto do programa RVCC advém da informação retirada em dois pontos no tempo: um antes e outro após o programa social (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Perante a hipótese central deste estudo – a certificação de competências de adquiridos nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto produziu impactos na empregabilidade dos adultos – definimos duas hipóteses operacionais para as quais pretendemos apresentar as conclusões, a partir do trabalho empírico, a saber:

1. No universo dos adultos desempregados que se inscreveram, entre 2006 e 2010, nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto e com perfil para desenvolverem processos RVCC, há uma maior probabilidade de estarem empregados, em 2012, aqueles que certificaram processos de reconhecimento e validação de competências.
2. No universo dos adultos empregados, que se inscreveram, entre 2006 e 2010, nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto e com perfil para desenvolverem processos RVCC, há uma maior probabilidade de continuarem empregados, em 2012, aqueles que certificaram processos de reconhecimento e validação de competências.

Estas hipóteses serão testadas contra as hipóteses nulas de que não ocorreu qualquer tipo de impactos na empregabilidade dos adultos (que procuraram este sistema de “acreditação pessoal”); o postulado foi o de que a não existência de efeitos é tão importante na teoria do conhecimento quanto a sua constatação.

#### 4.2. Breve descrição dos Centros Novas Oportunidade do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto

O Centro Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto iniciou a sua actividade em 2006 (Despacho Conjunto n.º 425/2006, de 26 de Maio dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação), exclusivamente vocacionado para processos RVCC de nível básico (i.e., equivalência ao 4.º, 6.º e 9.º ano). Em meados de 2007 começaram os processos de reconhecimento de adquiridos de nível secundário (i.e., equivalência ao 12.º ano) e de nível profissional (i.e., equivalência a saídas profissionais, tendo sido trabalhadas as saídas profissionais de Assistente Administrativo/a, Acompanhante de Crianças, Técnico/a de Contabilidade e Técnico/a de Acção Educativa). Em finais de 2008 (Despacho n.º 6950/2008, de 10 de Março) abriu uma extensão em Vila Nova de Gaia, sendo esta considerada perante a ANQ, como um novo Centro Novas Oportunidades. A entidade promotora destes dois Centros Novas Oportunidades é o Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, pertencente ao IEFP, tutelado, por sua vez, pelo MTSS até 2010 e a partir desta data pelo Ministério da Economia e Emprego (MEE).

Para melhor caracterização da população intervencionada pelos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, remetemos, para a Tabela 21, a distribuição da actividade, por nível (i.e., básico, secundário e profissional), por ano e por “estados” (i.e., inscritos, encaminhados<sup>5</sup>, em processos e certificados RVCC).

**Tabela 21 - Execução dos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto**

ANO	TOTAL				Básico				Secundário				Profissional			
	Inscritos	Encaminhados	Em Processo	Certificados	Inscritos	Encaminhados	Em Processo	Certificados	Inscritos	Encaminhados	Em Processo	Certificados	Inscritos	Encaminhados	Em Processo	Certificados
2006	336	197	125	37	336	197	125	37	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	1.702	953	597	365	1.017	869	550	358	569	27	16	0	116	57	31	7
2008	2.452	1.373	637	419	1.129	559	254	292	1.027	609	298	52	296	205	85	75
2009	3.180	2.918	1.786	1.059	1.835	1.637	1.029	547	1.022	979	563	320	323	302	194	192
2010	4.011	3.535	2.430	1.620	2.724	2.248	1.530	1.013	581	581	396	216	706	726	504	391
2006-2010	11.681	8.977	5.575	3.500	7.041	5.510	3.488	2.247	3.199	2.176	1.273	588	1.441	1.290	814	665

SIGO e Sistemas de Monitorização internos do IEFP (RVCC Profissional)

<sup>5</sup> O estado “encaminhado” corresponde aos encaminhados para RVCC e encaminhados para ofertas formativas (este último estúdio foi abordado no subcapítulo 3.3.)

Entre 2006 e 2010 os Centros Novas Oportunidades em análise reconheceram, validaram e certificaram 3500 processos de competências escolares e profissionais, tendo sido intervencionados cerca de 11.000 adultos.

No dia 30 de Dezembro de 2011, e no seguimento da cessação dos contratos a termo resolutivo dos colaboradores dos Centros Novas Oportunidades a 28 de Dezembro (constituindo no caso dos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário cerca de 80% da sua força laboral), o conselho directivo do IEFP, na figura de um vogal, comunica aos Centros Novas Oportunidades dos Centros de Formação Profissional de Gestão Directa do IEFP, a existência de uma “reorganização da rede, (...) com vista à sua especialização/reorientação para os processos de RVCC Profissional” e, conseqüente, término do domínio escolar com efeitos imediatos, sugerindo a “transferência (...) e integração” imediata noutra Centro Novas Oportunidades com esta valência/domínio de RVCC (Esménio, 30 Dezembro 2011). De referir que nesse mesmo dia foram extintos 13 Centros Novas Oportunidades (Despacho (extracto) n.º 17572/2011, 17573/2011, 17574/2011, 17575/2011, 17576/2011, 17577/2011, 17578/2011, 17579/2011, 17580/2011, 17581/2011, 17582/2011, 17583/2011 e 17584/2011, de 30 de Dezembro).

### **4.3. Design de investigação, população e amostra**

Uma vez que pretendemos avaliar, em 2012, o impacto dos processos RVCC na empregabilidade dos adultos que certificaram as suas competências escolares ou profissionais entre 2006 e 2010, o universo do nosso estudo não será na totalidade idêntico ao descrito na Tabela 21 - “Execução dos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto”.

Assim, e como se depreende das nossas hipóteses operacionais o universo do nosso estudo são os adultos com perfil para processo RVCC que passaram pelos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, desde o início da sua actividade (i.e., 2006 no Porto e 2008 em Gaia) até 31 de Dezembro de 2010.

Utilizando a linguagem matemática, existe uma condição necessária para os indivíduos pertencerem ao universo do nosso estudo de caso, a saber: ter perfil para o RVCC (i.e., indivíduos com mais de 18 anos, que não possuam o nível básico ou secundário de educação e/ou que não possuem certificação na sua área profissional e que tenham adquirido conhecimentos e competências através da sua experiência de vida).

De referir que para sabermos se um indivíduo tem ou não perfil, necessariamente, este passou por uma etapa de diagnóstico nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, tendo sido acordado, com o adulto, o encaminhamento para o processo RVCC; por outro lado, assume-se que tal decisão constitui a melhor resposta “formativa” face ao contexto pessoal e profissional do adulto.

Entre os adultos “com perfil para o RVCC” podemos, ainda, distinguir dois grandes grupos: aqueles que participaram e finalizaram os processos (i.e., “Certificados”) e aqueles que não participaram nos processos (i.e., “Encaminhados para RVCC”). Consideraremos, nesta investigação, um terceiro grupo (intermédio entre os outros dois primeiros): indivíduos que participaram e que não completaram o programa (i.e., “Em Reconhecimento”); de referir que desconhecemos, à partida, a importância e aplicabilidade da medição do impacto da empregabilidade neste grupo específico.

Como referimos anteriormente, o modelo de *design* utilizado neste trabalho será não aleatório (i.e., um estudo de caso), *quasi-experimental* de controlo reflexivo de estudo de dois momentos (*nonrandomized quasi-experimental, reflexive controls pre-post design*).

Neste *design* de pesquisa *quasi*-experimental (i.e., os grupos de intervenção e controlo não foram escolhidos aleatoriamente), iremos comparar a população-alvo que participou (e completou) no programa RVCC (i.e., grupo intervencionado: “Certificados”) com os não participantes (i.e., grupo de controlo: “Encaminhados para RVCC”). Apesar de não podermos assumir a equivalência entre os dois grupos, para reduzirmos o possível enviesamento na estimação do impacto do programa social, utilizaremos como procedimento de correspondência (*matching procedures*) entre os dois grupos a ideia de que todos os indivíduos, que deles fazem parte, têm “perfil” para participarem no programa RVCC.

É um *design* de controlo reflexivo de dois momentos, uma vez que a estimação do impacto do programa RVCC advém da informação retirada do grupo intervencionado e de controlo em dois pontos no tempo: um antes e outro após o programa social.

Para melhor compreensão sobre este tipo de *design* e do modo como iremos medir o impacto deste programa, deixamos aqui uma breve e simplificada esquematização (Ilustração 28) da forma como iremos efectuar a sua medição (voltaremos a esta questão com maior profundidade no subcapítulo 4.5.).

**Ilustração 28 - Representação esquemática de Medição de Impacto**

	Medições de Impacto		
	Antes do Programa	Depois do Programa	Diferença
Grupo de Intervenção	I1	I2	$I = I2 - I1$
Grupo de Controlo	C1	C2	$C = C2 - C1$
Impacto do Programa = $I - C$ , onde:			
I1, C1 = Medidas da variável de impacto antes do programa ser instituído, para os grupos de intervenção e controlo, respectivamente			
I2, C2 = Medidas da variável de impacto depois do programa ser concluído, para os grupos de intervenção e controlo, respectivamente			
I, C = Impacto para os grupos de intervenção e controlo, respectivamente			
Rossi, Lipsey & Freeman, 2004 , p.243			

Relativamente ao universo no qual iremos fazer recair a nossa medição de impacto, referimos, no início, a não coincidência exacta com os dados da Tabela 21 - “Execução dos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto”. Iremos agora descrever os passos metodológicos efectuados até chegarmos ao universo da nossa investigação.

Face ao número total de adultos nos estados “inscritos”, “encaminhado”, “em processo” e “certificados”, consideramos que só deveriam fazer parte do nosso universo, determinados grupos de adultos com os seguintes requisitos:

- 1) Encaminhados para RVCC entre 2006 e 2010 pelos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, não tendo, até à data, iniciado qualquer reconhecimento de adquiridos ou outra oferta formativa (entre os adultos no estado “Encaminhado” consideramos apenas os que realizaram e finalizaram o diagnóstico nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, tendo sido “Encaminhados para RVCC”, por terem “perfil” para este programa específico);
- 2) Certificados RVCC entre 2006 e 2010 pelos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto (consideramos apenas os indivíduos que completaram o programa social RVCC nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto);

Em termos gerais pretendemos, com esta investigação, avaliar o impacto do programa RVCC, através da medição da situação profissional de dois grupos distintos: “Encaminhados RVCC” e “Certificados RVCC. Abstraindo-se do facto de ser um estudo de caso, tomamos a liberdade de os chamar “grupo de controlo” e “grupo intervencionado”, respectivamente.

Tendo em vista uma possível contribuição para melhorar o conhecimento sobre o impacto deste programa social iremos, também, proceder à medição da situação profissional de um terceiro grupo que designaremos por, e passe o neologismo científico, “grupo híbrido”, constituído pelos adultos:

- 3) Em Processo RVCC entre 2006 e 2010 pelos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto (consideramos aqueles adultos que interromperam o seu processo de reconhecimento de adquiridos, não tendo sido alvo de qualquer intervenção em 2011 por este programa social).

Para além desta divisão de grupos “2+1” e uma vez que pretendemos avaliar o impacto na empregabilidade deste programa social, todos os adultos analisados devem pertencer à população activa no presente (i.e., em Janeiro de 2012).

Por outro lado, como existem adultos que podem obedecer, simultaneamente, aos requisitos de mais que um grupo (e.g., “Certificado RVCC” no domínio escolar, “Encaminhado RVCC” ou “Em Processo RVCC” no domínio profissional), consideramos que o mesmo pertencerá, apenas, ao grupo de “maior” intervenção deste programa (i.e., entendemos que o adulto “Certificado RVCC” terá sido alvo de maior intervenção por parte deste programa social que o adulto “Em Processo RVCC”; face ao adulto “Encaminhado RVCC” consideramos que não recebeu qualquer intervenção). Semelhantemente e por opção metodológica, quando um mesmo adulto tenha mais do que uma certificação RVCC no mesmo domínio (i.e., escolar ou profissional) consideraremos apenas a certificação de maior nível<sup>6</sup> (i.e., B1, B2, B3 e Secundário no domínio escolar; nível II e IV no domínio profissional). Se, no domínio escolar, tal situação, possa ser resultado da inexistência de processos de nível secundário nos primeiros tempos (i.e., 2006 e até finais de 2007), da aquisição de competências que justifique outra certificação ou de erros das equipas técnico-pedagógicas, no domínio profissional optámos pela certificação de maior nível por uma questão de coerência metodológica.

Finalmente, e como queremos analisar o impacto nos subgrupos “escolar” e “profissional” (voltaremos a esta questão quando abordarmos as variáveis moderadoras e estratificação da amostra), eliminámos da nossa população, alvo de análise, todos os adultos que tenham sido intervencionados nos domínios “escolar” e “profissional” ao mesmo tempo (i.e., dupla certificação) ou quando separados por um determinado espaço temporal (e.g., primeiro escolar e, posteriormente, profissional). De referir que resulta destas últimas opções metodológicas, a existência de apenas um domínio RVCC para cada adulto no nosso universo.

Uma última palavra sobre as chamadas potenciais “correlações espúrias” (i.e., relação estatística existente entre duas variáveis, mas onde não existe nenhuma relação causa-efeito entre elas, ocorrendo por pura coincidência ou por causa de uma terceira variável) entre a empregabilidade, RVCC e outros percursos de formação/educação alternativos e exteriores aos Centros Novas Oportunidade (e.g., Cursos de Educação e Formação de Adultos, Cursos de Educação e Formação, Ensino Recorrente, Cursos de Especialização Tecnológica, Cursos Profissionais ou para vias alternativas de conclusão de secundário, previstas no Decreto-Lei n.º 357/2007, de 29 de Outubro; conforme

---

<sup>6</sup> Referimos esta possibilidade apenas no grupo alargado de intervenção uma vez que não é possível o mesmo adulto estar “Encaminhado RVCC” ou “Em Processo RVCC” no mesmo domínio mais do que uma vez.

explicitado no subcapítulo 3.2.). Como pretendemos minimizar a probabilidade da ocorrência desta potencial correlação espúria, tentamos eliminar, da nossa população, todos os adultos que seguiram por outras ofertas educativas e formativas exteriores aos Centros Novas Oportunidades e, por isso, diferentes do programa social RVCC<sup>7</sup>.

Após a definição do universo da nossa pesquisa (i.e., activos pertencentes aos 2+1 grupos identificados) relativamente à amostra utilizaremos o método de amostragem estratificada, seleccionando aleatoriamente 20% dos casos em cada um dos subgrupos do universo. Os diferentes estratos do universo serão utilizados como variáveis moderadoras, tendo em vista uma melhor caracterização do impacto dos processos RVC na manutenção ou obtenção de trabalho nos adultos elegíveis para este programa social e que passaram pelos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto.

Apesar de voltarmos a abordar a temática das variáveis moderadoras no subcapítulo 4.5. (relacionando-as com as questões de análise do impacto) iremos, de seguida, descrever pormenorizadamente o nosso universo (Tabela 22 a 30), referindo quais os estratos (subgrupos ou variáveis moderadoras) que tomaremos em consideração na definição da nossa amostra no trabalho empírico.

O universo deste trabalho empírico é constituído por 5320 adultos distribuídos da seguinte maneira, de acordo com a dimensão que queremos representar<sup>8</sup>:

**Tabela 22 - Tipos de população-alvo**

	Universo	
<b>Grupo Alargado de Intervenção</b>	<b>3077</b>	<b>58%</b>
<b>Grupo Alargado Híbrido</b>	<b>1228</b>	<b>23%</b>
<b>Grupo Alargado de Controlo</b>	<b>1015</b>	<b>19%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5320</b>	<b>100%</b>

<sup>7</sup> Se, relativamente aos “Encaminhados RVCC” e “Em Processo RVCC”, possuímos a certeza de não terem seguido percursos de formação/educação alternativos ao Centro Novas Oportunidades posteriores a estes estados, relativamente aos “Certificados RVCC”, eliminámos todos os casos conhecidos de frequência e/ou conclusão destes percursos alternativos após certificação de “adquiridos”, podendo existir, ainda e porventura, alguns casos residuais no nosso universo.

<sup>8</sup> Todas as percentagens colocadas nos quadros a seguir representados, à excepção do primeiro, relacionam-se com o tipo de população-alvo (representando, cada um, os 100%); no primeiro quadro a percentagem é calculada em função do universo (representando os 100%).

**Tabela 23 - Condição perante o Trabalho**

	Empregado		Desempregado	
<b>Grupo Alargado de Intervenção</b>	<b>1531</b>	<b>50%</b>	<b>1546</b>	<b>50%</b>
<b>Grupo Alargado Híbrido</b>	<b>490</b>	<b>40%</b>	<b>738</b>	<b>60%</b>
<b>Grupo Alargado de Controlo</b>	<b>258</b>	<b>25%</b>	<b>757</b>	<b>75%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2279</b>	<b>43%</b>	<b>3041</b>	<b>57%</b>

**Tabela 24 - Domínios de RVCC**

	Escolar		Profissional	
<b>Grupo Alargado de Intervenção</b>	<b>2561</b>	<b>83%</b>	<b>516</b>	<b>17%</b>
<b>Grupo Alargado Híbrido</b>	<b>1089</b>	<b>89%</b>	<b>139</b>	<b>11%</b>
<b>Grupo Alargado de Controlo</b>	<b>768</b>	<b>76%</b>	<b>247</b>	<b>24%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4418</b>	<b>83%</b>	<b>902</b>	<b>17%</b>

**Tabela 25 - Género**

	Masculino		Feminino	
<b>Grupo Alargado de Intervenção</b>	<b>1032</b>	<b>34%</b>	<b>2045</b>	<b>66%</b>
<b>Grupo Alargado Híbrido</b>	<b>580</b>	<b>47%</b>	<b>648</b>	<b>53%</b>
<b>Grupo Alargado de Controlo</b>	<b>362</b>	<b>36%</b>	<b>653</b>	<b>64%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1974</b>	<b>37%</b>	<b>3346</b>	<b>63%</b>

**Tabela 26 - Nível Etário**

	18 - 24		25 - 34		35 - 44		45 - 54		55 - 64		65 ou +	
<b>Grupo Alargado de Intervenção</b>	41	1%	510	17%	1146	37%	1021	33%	347	11%	12	0,4%
<b>Grupo Alargado Híbrido</b>	48	4%	355	29%	406	33%	320	26%	96	8%	3	0,2%
<b>Grupo Alargado de Controlo</b>	58	6%	286	28%	325	32%	265	26%	79	8%	2	0,2%
<b>TOTAL</b>	147	3%	1151	22%	1877	35%	1606	30%	522	10%	17	0,3%

**Tabela 27 - Nível de Certificação (atingida/proposta) Escolar e Profissional**

	Básico		Secundário		Nível II		Nível IV	
<b>Grupo Alargado de Intervenção</b>	2049	67%	512	17%	447	15%	69	2%
<b>Grupo Alargado Híbrido</b>	684	56%	405	33%	131	11%	8	1%
<b>Grupo Alargado de Controlo</b>	576	57%	192	19%	234	23%	13	1%
<b>TOTAL</b>	3309	62%	1109	21%	812	15%	90	2%

**Tabela 28 - Tipo de Certificação Atingida**

	Escolar Total		Escolar Parcial		Profissional Total		Profissional Parcial	
<b>Grupo Alargado de Intervenção</b>	2427	79%	134	4%	164	5%	352	11%
<b>Grupo Alargado Híbrido</b>	na	Na	na	na	na	na	na	na
<b>Grupo Alargado de Controlo</b>	na	Na	na	na	na	na	na	na
<b>TOTAL</b>	2427	79%	134	4%	164	5%	352	11%

**Tabela 29 - Ano de Inscrição**

	2006		2007		2008		2009		2010	
<b>Grupo Alargado de Intervenção</b>	201	7%	615	20%	596	19%	878	29%	787	26%
<b>Grupo Alargado Híbrido</b>	28	2%	162	13%	232	19%	406	33%	400	33%
<b>Grupo Alargado de Controlo</b>	3	0%	13	1%	71	7%	284	28%	644	63%
<b>TOTAL</b>	232	4%	790	15%	899	17%	1568	29%	1831	34%

**Tabela 30 - Ano de Certificação/Entrada em Reconhecimento/Encaminhamento**

	2006		2007		2008		2009		2010	
<b>Grupo Alargado de Intervenção</b>	<b>35</b>	1%	<b>328</b>	11%	<b>324</b>	11%	<b>910</b>	30%	<b>1480</b>	48%
<b>Grupo Alargado Híbrido</b>	<b>15</b>	1%	<b>80</b>	7%	<b>103</b>	8%	<b>463</b>	38%	<b>567</b>	46%
<b>Grupo Alargado de Controlo</b>	<b>0</b>	0%	<b>0</b>	0%	<b>28</b>	3%	<b>293</b>	29%	<b>694</b>	68%
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	1%	<b>408</b>	8%	<b>455</b>	9%	<b>1666</b>	31%	<b>2741</b>	52%

Após a descrição do universo do nosso trabalho empírico, no que diz respeito à amostra utilizaremos, como já referido, o método de amostragem estratificada, seleccionando aleatoriamente 20% dos casos em cada um dos subgrupos do universo, que funcionarão como variáveis moderadoras<sup>9</sup> na análise do impacto na empregabilidade dos processos RVCC. Tomaremos como variáveis moderadoras para cada tipo de população-alvo (i.e., grupo de intervenção, híbrido e de controlo):

- a) A condição perante o Trabalho (i.e., empregados e desempregados);
- b) O ano de inscrição dos adultos nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto (i.e., 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010)
- c) O Ano de Certificação (para o grupo de intervenção), o ano de entrada em Reconhecimento (para o grupo híbrido) e o ano de Encaminhamento (para o grupo de controlo) dos adultos (e.g., 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010)
- d) Os Domínios de RVCC (e.g., Escolar e Profissional)

Para melhor compreensão da estratificação da amostra que iremos utilizar, apresentamos de seguida uma tabela, com a quantificação do número de adultos do universo em cada “subgrupo” (Tabela 31). Relativamente à selecção aleatória de 20% em cada subgrupo, utilizaremos a função de “amostragem aleatória”, presente nas ferramentas de análise de dados de um conhecido programa de folha de cálculo.

---

<sup>9</sup> Conforme explicitado no subcapítulo 1.3.3., quando a atenção é direccionada para as possíveis diferenças de impacto do programa social nos subgrupos da população-alvo, as características adicionais que definem os subgrupos alvos de análises são denominadas por variáveis moderadoras. Outro aspecto relativo às variações de impacto de um programa diz respeito às possíveis relações mediadoras entre variáveis de impacto; a variável mediadora, neste contexto, é o impacto “próximo” que se modifica como resultado da exposição ao programa e que, por sua vez, influencia um impacto mais “distanciado”.

**Tabela 31 - Universo e seus subgrupos**

ESTRATOS			Ano de Intervenção	2006	2007	2008	2009	2010
Condição perante o trabalho	Tipo de população-alvo	Domínios de RVCC	Ano de Inscrição					
Empregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar	2006	13	100	10	6	10
		Profissional		0	0	0	0	0
	Grupo alargado híbrido	Escolar		9	5	0	1	0
		Profissional		0	0	0	0	0
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	0	2	1
		Profissional		0	0	0	0	0
Desempregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar		22	32	1	4	3
		Profissional		0	0	0	0	0
	Grupo alargado híbrido	Escolar		6	4	2	1	0
		Profissional		0	0	0	0	0
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	0	0	0
		Profissional		0	0	0	0	0
Empregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar	2007	0	130	162	92	22
		Profissional		0	3	29	7	1
	Grupo alargado híbrido	Escolar		0	38	39	26	5
		Profissional		0	5	0	0	0
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	3	4	1
		Profissional		0	0	0	0	0
Desempregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar		0	63	55	34	17
		Profissional		0	0	0	0	0
	Grupo alargado híbrido	Escolar		0	27	7	13	1
		Profissional		0	1	0	0	0
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	0	4	1
		Profissional		0	0	0	0	0
Empregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar	2008	0	0	31	266	113
		Profissional		0	0	5	29	0
	Grupo alargado híbrido	Escolar		0	0	24	97	25
		Profissional		0	0	7	1	1
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	19	11	15
		Profissional		0	0	0	5	1
Desempregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar		0	0	17	91	23
		Profissional		0	0	14	7	0
	Grupo alargado híbrido	Escolar		0	0	19	44	8
		Profissional		0	0	5	1	0
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	6	9	3
		Profissional		0	0	0	1	1
Empregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar	2009	0	0	0	150	170
		Profissional		0	0	0	35	3
	Grupo alargado híbrido	Escolar		0	0	0	106	33
		Profissional		0	0	0	8	2
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	0	90	5
		Profissional		0	0	0	16	0
Desempregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar		0	0	0	134	300
		Profissional		0	0	0	55	31
	Grupo alargado híbrido	Escolar		0	0	0	139	87
		Profissional		0	0	0	26	5
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	0	128	21
		Profissional		0	0	0	23	1
Empregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar	2010	0	0	0	0	120
		Profissional		0	0	0	0	24
	Grupo alargado híbrido	Escolar		0	0	0	0	52
		Profissional		0	0	0	0	6
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	0	0	70
		Profissional		0	0	0	0	15
Desempregado	Grupo alargado de intervenção	Escolar		0	0	0	0	370
		Profissional		0	0	0	0	273
	Grupo alargado híbrido	Escolar		0	0	0	0	271
		Profissional		0	0	0	0	71
	Grupo alargado de controlo	Escolar		0	0	0	0	375
		Profissional		0	0	0	0	184

Assim, para um universo de 5320 adultos, utilizaremos uma amostra representativa, baseada nos estratos atrás referidos, constituída por 1061 indivíduos (20% em cada subgrupo). De seguida, apresentaremos as hipóteses operacionais, as variáveis dependentes e independentes, bem como, os instrumentos de medição utilizados neste trabalho empírico.

#### 4.4. Hipóteses, variáveis e instrumentos de medição

Após a revisão de literatura e estabelecimento da hipótese geral, definimos duas hipóteses operacionais que pretendemos testar após trabalho prático, a saber:

3. No universo dos adultos desempregados que se inscreveram, entre 2006 e 2010, nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto e com perfil para desenvolverem processos RVCC, há uma maior probabilidade de estarem empregados, em 2012, aqueles que certificaram processos de reconhecimento e validação de competências.
4. No universo dos adultos empregados, que se inscreveram, entre 2006 e 2010, nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto e com perfil para desenvolverem processos RVCC, há uma maior probabilidade de continuarem empregados, em 2012, aqueles que certificaram processos de reconhecimento e validação de competências.

Estas hipóteses serão testadas contra as hipóteses nulas de que não ocorreu qualquer tipo de impactos na empregabilidade dos adultos que procuraram este sistema de “reconhecimento de adquiridos”.

No que diz respeito à unidade de análise deste *design* de investigação (i.e., o elemento mais desagregado relativamente ao qual diz respeito cada observação) ela é individual (estamos a observar indivíduos e não grupos) e quantitativa (baseadas em questionários e estatísticas).

Relativamente às variáveis independentes deste estudo (i.e., intencionalmente manipuladas e assumindo vários estados) elas podem ser duas (mais uma): indivíduos com o estado “Encaminhado para RVCC” (i.e., que não foram intervencionados pelo programa social alvo desta avaliação de impacto) e “Certificados RVCC” (i.e., indivíduos que foram intervencionados pelo programa social, tendo-o concluído. Também utilizaremos como variável independente, indivíduos “Em Processo RVCC” (i.e., indivíduos intervencionados parcialmente por este programa social, não o tendo completado). Como variáveis dependentes (i.e., as variáveis que sofrem o efeito das variáveis independente) iremos utilizar uma variável dicotómica, podendo assumir só dois valores: empregado ou desempregado.

Uma última palavra sobre as chamadas “variáveis a controlar” (i.e., variáveis que reconhecidamente podem interferir na relação entre variáveis independentes e variáveis dependentes e que requerem controlo) nas quais identificamos os percursos de formação/educação alternativos e exteriores aos Centros Novas Oportunidade (e.g.,

Cursos de Educação e Formação de Adultos, Cursos de Educação e Formação, Ensino Recorrente, Cursos de Especialização Tecnológica, Cursos Profissionais ou para vias alternativas de conclusão do ensino secundário, previstas no Decreto-Lei n.º 357/2007, de 29 de Outubro; conforme explicitado no capítulo 3.2.) Assim, e de modo a evitar que a correlação de emprego/desemprego e programa RVCC possa ser explicada por intermédio destes percursos alternativos de formação e educação, eliminámos do nosso universo todos os adultos, conhecidos, nestas circunstâncias.

No que diz respeito à medição de variáveis, os dados irão ser expressos numa escala nominal (i.e., dados classificados por categorias não ordenadas) dicotómica (i.e., existência de apenas duas categorias ou variáveis: empregado e desempregado).

Relativamente à recolha de dados e instrumentos de medição das variáveis (dicotómicas, neste caso), julgamos ser importante, neste momento, abordar a questão das propriedades ou qualidades que a medição de um indicador deve possuir para minimizar possíveis erros de medição (i.e., fiabilidade e validade da medição). Como referimos anteriormente, o modelo de *design* utilizado neste trabalho será *quasi*-experimental de controlo reflexivo de estudo em dois momentos, uma vez que a estimação do impacto do programa RVCC advém da informação retirada do grupo “intervencionado” e de “controlo” (e “híbrido”) em dois pontos no tempo: um antes e outro após a participação no programa social.

O método de recolha de dados sobre a condição perante o trabalho do nosso universo será distinto conforme o ponto de tempo em causa:

- a) Antes do Programa Social – Informações do próprio adulto através dos dados inseridos na “Ficha de Inscrição” nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, ou através do Sistema de Informação de Gestão da Oferta Formativa (SIGO) nos adultos que se inscreveram noutros Centros Novas Oportunidades e que foram posteriormente transferidos e intervencionados pelo Centro alvo deste estudo, entre 2006 e 31 de Dezembro de 2010.
- b) Depois do Programa Social – Informações do IEPF através da classificação dos utentes dos Centros de Emprego, entre 1 e 15 de Janeiro de 2012.

Se, no primeiro caso, lidámos com o conceito de “percepção individual” de desemprego, o segundo remete para a classificação de “desemprego registado” utilizado pelo IEPF.

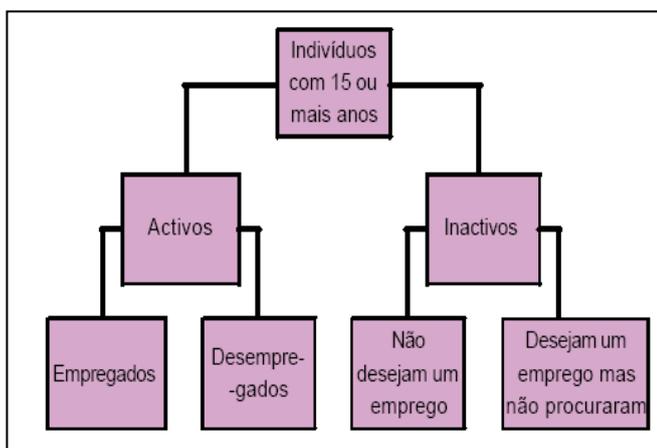
Voltando às propriedades de medição, no que diz respeito à fiabilidade do indicador (i.e., quando um indicador atribui de modo consistente o mesmo valor ao mesmo fenómeno em momentos diferentes), podemos, desde já, apontar dois problemas: mudança no instrumento de medida (i.e., antes e depois do programa social) e existência de alguma subjectividade na medida (i.e., no momento antes do programa social a medição baseia-se no julgamento de quem responde num inquérito).

Relativamente à outra propriedade, os manuais de metodologia de investigação em ciências sociais referem que só existe validade de medição quando um indicador mede correctamente (i.e., precisamente) o conceito que pretende medir (Quivy & Campenhoudt, 1998).

Face a este assunto, iremos, de seguida, abordar o conceito de desemprego utilizado internacionalmente (harmonizado pelas recomendações da Organização Internacional do Trabalho) e suas possíveis diferenças face à “percepção individual” da condição perante o trabalho de quem se inscreve na Iniciativa Novas Oportunidades ou, ainda, perante o conceito de “desemprego registado”, divulgado mensalmente pelo IEFP.

Seguindo a definição de desemprego harmonizada internacionalmente pelas recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Instituto Nacional de Estatística (INE) no seu inquérito trimestral ao emprego, considera cada indivíduo com 15 ou mais anos como classificado, em referência ao mercado de trabalho, num de três estados: empregado, desempregado ou inactivo (Ilustração 29). O conceito de desempregado aqui definido remete para três situações simultâneas: não ter trabalho, remunerado ou não; ter disponibilidade para trabalhar; e, fazer diligências para encontrar emprego. Relativamente ao conceito de empregado, consideram-se os indivíduos com idade mínima de 15 anos que tenham efectuado um trabalho de pelo menos uma hora durante a semana de referência, ou que estejam temporariamente fora do

**Ilustração 29 - Condições perante o trabalho**



INE, 2006, p.38

trabalho (e.g., férias); também são considerados empregados os adultos em cursos de formação profissional remunerados, ou que efectuem trabalho não remunerado no negócio de um indivíduo com o qual tenham laços familiares e que pertençam ao mesmo agregado familiar. São considerados inactivos aqueles indivíduos que não cumprem os critérios de desemprego e emprego (e.g., estudantes, domésticos, reformados e outros inactivos; INE, 2006)

No que diz respeito à medição da variável independente dicotómica (i.e., emprego ou desemprego) no primeiro ponto de tempo (i.e., antes do programa social), todos os adultos, no momento de inscrição, na Iniciativa Novas Oportunidades, são levados a escolher, face à sua condição perante o trabalho, entre as opções “empregado”, “desempregado”, “reformado”, “doméstico” e “outra”. Como já referido anteriormente, consideramos como condição necessária para pertencer ao nosso universo de análise, serem “população activa” (i.e., aqueles que responderam como “empregados” e “desempregados”), tendo, por isso eliminado todos os inactivos das categorias “domésticos” e “reformados”, de acordo com a definição internacionalmente aceite. A eliminação dos adultos que responderam “outra” na condição “perante o trabalho” na ficha de inscrição da Iniciativa Novas Oportunidades (ou no SIGO) obedeceu ao seguinte critério/opção metodológica: face à ausência de certeza sobre a condição do adulto face ao trabalho ser “activa” (e.g., adultos que não responderam, técnicos administrativos ou de diagnóstico e encaminhamento que, na dúvida, escolhem esta opção, entre outras) retiramo-los da nossa população alvo de análise.

Relativamente à medição do impacto na empregabilidade, no segundo ponto de tempo após o programa social RVCC, utilizamos a informação proveniente da classificação dos utentes nos Centros de Emprego, à semelhança dos dados de “desemprego registado” divulgados mensalmente pelo IEFP. De referir que é considerado “utente” todo o candidato a qualquer das prestações disponíveis no Centro de Emprego (i.e., formação profissional, orientação Profissional, medidas de apoio ao emprego ou colocação directa – pedido de emprego). No que concerne ao “pedido de emprego”, as inscrições nos Centros de Emprego são realizadas por indivíduos em diferentes situações: desempregado (i.e., “candidato inscrito num Centro de Emprego, que não tem trabalho, procura um emprego como trabalhador por conta de outrem, está imediatamente disponível e tem capacidade para o trabalho”; IEFP, 2011a, p.1), empregado (i.e., “candidato inscrito num Centro de Emprego que, tendo um emprego a tempo completo ou parcial, pretende mudar para outro emprego a tempo completo ou

parcial”; p.2), ocupado (i.e., “candidato inscrito num Centro de Emprego a desenvolver trabalho socialmente necessário, a frequentar formação profissional ou integrado em medidas activas de emprego com excepção das medidas que visem a criação do próprio emprego ou de postos de trabalho, ou seja, que visem a integração directa no mercado de trabalho”; IEFP, 2011b, p.4) e indisponível temporariamente (i.e., “candidato inscrito num Centro de Emprego que não reúna condições imediatas para o trabalho por motivo de doença”; IEFP, 2011a, p.1). A contagem do subgrupo inscritos “desempregados” constitui a medida do “desemprego registado”, excluindo, naturalmente, os “empregados”, e também os “ocupados” e “indisponíveis temporariamente”.

Tendo em vista o apresentado e tomando em consideração a validade de medição dos indicadores utilizados (no primeiro e segundo ponto de tempo), constatamos a possível existência de sobreposição entre o “desemprego registado” (expressão administrativa dos indivíduos que se inscrevem nos Centros de Emprego do IEFP), o desemprego “percebido individualmente” (expressão da percepção individual dos adultos que se inscrevem na Iniciativa Novas Oportunidades) e a medida oficial do desemprego divulgada pelo INE (expressão internacional das recomendações da Organização Internacional do Trabalho; INE, 2006).

Mais especificamente, julgamos ter encontrado uma relação “óbvia” entre os instrumentos utilizados (i.e., SIGO e registos do IEFP) e a característica a medir<sup>10</sup> (i.e., desemprego), um determinado grau de cobertura dos instrumentos utilizados em relação ao campo do fenómeno que se pretende medir<sup>11</sup>, bem como, a existência de validade teórica nas medidas<sup>12</sup>. No entanto, e segundo o nosso entendimento, poderá existir uma maior cobertura e validade teórica do fenómeno “desemprego” na expressão administrativa dos registos do IEFP que na “percepção individual” dos adultos, via SIGO. A nossa opção face ao instrumento SIGO no primeiro momento de medição (i.e., antes do programa social) resulta da impossibilidade técnica de consulta desse mesmo momento nos registos do IEFP (i.e., incapacidade técnica de retirar o histórico na condição perante o trabalho de cada adulto analisado).

---

<sup>10</sup> Validade lógica

<sup>11</sup> Validade de conteúdo

<sup>12</sup> Validade de constructo

#### 4.5. Detecção e análise do impacto

No que diz respeito à medição da condição perante o emprego, os participantes desta pesquisa experienciam ou não mudança nesta condição (i.e., emprego ou desemprego, estando originalmente empregado ou desempregado). Devido à presença desta variável de impacto do tipo binária ou dicotómica, utilizaremos a medida de intensidade de associação para caracterizar a extensão ou magnitude do impacto do programa social RVCC nos adultos que certificaram estes processos de “adquiridos”, nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto. Esta intensidade de associação (também são utilizadas as expressões força ou coeficiente de associação, bem como, razão de chances) indicará o quão grande ou pequena será a probabilidade do impacto – manter/arranjar emprego – para o “grupo intervencionado” (i.e., certificados RVCC) – comparado com o “grupo de controlo” (i.e., encaminhados RVCC), e com o chamado “grupo híbrido” (i.e., em processo RVCC).

Um coeficiente de associação de 1.0 indicará a existência de uma igual probabilidade dos participantes do grupo intervencionado, face ao de controlo, experienciar a mudança na sua condição perante o trabalho. Se superior a 1.0 revelará que o grupo intervencionado terá mais probabilidades de experienciar o impacto em questão; se for inferior a 1.0 significará que terá menos probabilidades de o experienciar.

Com uma óbvia ligação às nossas hipóteses e em virtude da natureza dicotómica do impacto a medir, iremos operacionalizar a intensidade de associação das seguintes formas:

1. Na população empregada, antes do programa, iremos verificar a probabilidade de continuar empregada, depois do programa, no grupo intervencionado comparando-o com o grupo de controlo (e, também, com o grupo híbrido).

**Equação 1 - Impacto positivo e negativo, na população empregada**

Antes do Programa	Depois do Programa		
	Impacto Positivo	Impacto Negativo	
População Empregada	Grupo de Intervenção	$p$	$1 - p$
	Grupo de Controlo	$q$	$1 - q$
	Grupo Híbrido	$r$	$1 - r$

2. Na população desempregada, antes do programa, iremos verificar a probabilidade de estar empregada, depois do programa, no grupo intervencionado comparando-o com o grupo de controlo (e, também, com o grupo híbrido).

**Equação 2 - Impacto positivo e negativo, na população desempregada**

Antes do Programa	Depois do Programa	
	Impacto Positivo	Impacto Negativo
População	Grupo de Intervenção	Grupo de Controlo
Desempregada	Grupo Híbrido	
	p	1 - p
	q	1 - q
	r	1 - r

Em ambos os casos, consideramos emprego como impacto positivo (i.e., manter o emprego no primeiro e arranjar emprego no segundo) e o desemprego como impacto negativo (cair no desemprego no primeiro e continuar desempregado no segundo). Ainda nas esquematizações apresentadas (Equação 1 e 2), temos que:

- $p$  : proporção de indivíduos no grupo de intervenção com impacto positivo;
- $1 - p$  : proporção de indivíduos no grupo de intervenção com impacto negativo;
- $q$  : proporção de indivíduos no grupo de controlo com impacto positivo;
- $1 - q$  : proporção de indivíduos no grupo de controlo com impacto negativo;
- $r$  : proporção de indivíduos no grupo híbrido com impacto positivo;
- $1 - r$  : proporção de indivíduos no grupo híbrido com impacto negativo;
- $\frac{p}{1 - p}$  : probabilidade de impacto positivo num indivíduo no grupo de intervenção;
- $\frac{q}{1 - q}$  : probabilidade de impacto positivo num indivíduo no grupo de controlo;
- $\frac{r}{1 - r}$  : probabilidade de impacto positivo num indivíduo no grupo híbrido.

Quanto à intensidade de associação, esta será definida da seguinte maneira (que denominaremos por “primária”):

### **Equação 3 - Intensidade de Associação “Primária”**

$\frac{p/(1-p)}{q/(1-q)}$	: representando o efeito de intervenção em termos de quanto maior (ou menor) seria a probabilidade de haver um impacto positivo no grupo de intervenção quando comparado com o grupo de controlo;
---------------------------	---

Aproveitando a presença do chamado grupo híbrido, podemos ter, ainda, intensidades de associação “secundárias”:

### **Equação 4 - Intensidades de Associação “Secundárias”**

$\frac{r/(1-r)}{q/(1-q)}$	: traduzindo o efeito de intervenção em termos de quanto maior (ou menor) seria a probabilidade de haver um impacto positivo no grupo híbrido quando comparado com o grupo de controlo;
$\frac{p/(1-p)}{r/(1-r)}$	: revelando o efeito de intervenção em termos de quanto maior (ou menor) seria a probabilidade de haver um impacto positivo no grupo de intervenção quando comparado com o grupo híbrido.

Uma intensidade de associação primária de, por exemplo, 2.0 na população empregada significaria que os membros do grupo de intervenção (i.e., adultos certificados) teriam duas vezes maior probabilidade de continuarem empregados que os adultos do grupo de controlo (i.e., adultos com perfil para RVCC que não participaram neste programa social) ou, na população desempregada, traduziria a ideia que os adultos certificados teriam duas vezes mais probabilidades de arranjar trabalho que aqueles que, tendo perfil, não foram intervencionados pelos Centros Novas Oportunidades.

Perante a questão da detecção do impacto de um programa, como referimos no subcapítulo 1.3.4., só através de testes de significância estatística podemos comprovar a

grandeza do impacto de um programa, para além do mero efeito e direcção do ruído estatístico (i.e., necessitamos de avaliar a probabilidade de um aparente impacto ser, na realidade e apenas, ruído estatístico). A significância estatística representa a exigência mínima para um resultado com sentido: se o impacto observado é estatisticamente significativo, indica que é suficientemente grande para ser discutido e considerado como um efeito do programa social avaliado.

Tomando em consideração as hipóteses operacionais avançadas, face ao universo dos adultos desempregados que se inscreveram, entre 2006 e 2010, nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto e com perfil para desenvolverem processos RVCC, coloca-se a questão de saber se em 2012, a proporção de adultos certificados empregados ( $p$ ) é idêntica à proporção de adultos em processo RVCC empregados ( $r$ ), bem como, à proporção de adultos encaminhados para RVCC empregados ( $q$ ). Similarmente e face ao universo dos adultos empregados, que se inscreveram, entre 2006 e 2010, nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto e com perfil para desenvolverem processos RVCC, pretendemos em 2012, averiguar, também a proporção de adultos certificados empregados ( $p$ ), em processo RVCC empregados ( $r$ ) e encaminhados para RVCC empregados ( $q$ ).

Nas duas hipóteses operacionais está implícita a vontade de verificar, em ambas, se é válida a hipótese  $p > r > q$ . Esta hipótese será designada por hipótese alternativa ou  $H_1$ . A mesma será testada contra a hipótese nula ( $H_0$ ), ou complementar de  $H_1$ , de que não ocorreu qualquer tipo de impacto na empregabilidade dos adultos que procuraram este sistema de “reconhecimento de adquiridos” (i.e.,  $p = r = q$ ).

#### **Equação 5 - Hipótese alternativa e hipótese nula**

$$H_1 : p > r > q$$

$$H_0 : p = r = q$$

A hipótese nula é considerada verdadeira, ao longo do procedimento do teste de hipóteses, até ao momento em que haja evidência estatística clara apontando o contrário (Guimarães & Cabral, 1998). Neste caso (i.e., quando se rejeitar  $H_0$ ), aceita-se como válida a hipótese alternativa  $H_1$  (visto que se admite que esta é a hipótese complementar de  $H_0$ ). De referir que, apesar de admitirmos a existência de outros factores capazes de

influenciar a proporção de empregados (sendo portanto razoável definir  $H_0$  como  $p \leq r \leq q$ ), este teste de hipóteses “é efectuado considerando apenas a situação em que  $H_0$  mais se aproxima de  $H_1$ , ou seja, supondo que é verdadeira a afirmação de  $H_0$  que corresponde à igualdade”<sup>13</sup> (idem, p.335). Uma vez que a hipótese alternativa ( $H_1$ ) contém uma desigualdade do tipo  $p > r > q$ , o teste diz-se unilateral à direita.

A estatística que é utilizada para verificar a plausibilidade da hipótese nula designa-se por estatística de teste (ET) e a decisão de rejeitar ou não a hipótese nula fundamenta-se no valor que a estatística de teste toma (se, no caso de a hipótese nula ser válida, o valor ET for muito improvável e, pelo contrário, aquele valor for razoavelmente provável quando se verificar a hipótese alternativa, então  $H_0$  deverá ser rejeitada em favor de  $H_1$ ). A probabilidade de, no caso de  $H_0$  ser verdadeira, a ET pertencer à região de rejeição designa-se por nível de significância do teste, representando, assim, a probabilidade (ou risco) de se incorrer no erro de rejeitar  $H_0$  quando esta hipótese é, de facto, verdadeira (i.e., erro tipo I). Torna-se importante, portanto, que à partida se fixe o valor a partir do qual se considera improvável a validade da hipótese nula (i.e., regra de decisão para o teste e consequente região de rejeição quando  $H_0$  for verdadeira). Embora se possa atribuir ao nível de significância um valor qualquer entre 0 e 1, iremos fixar o valor máximo de  $\alpha = 0.05$  (5%), representando a probabilidade de rejeitarmos  $H_0$  quando esta hipótese é, de facto, verdadeira (i.e., erro tipo I).

Por outro lado, podemos afirmar que na decisão de rejeição ou de não-rejeição da hipótese nula, esta dicotomia é na realidade artificial, uma vez que a fixação de um nível de significância é francamente arbitrária e os dados amostrais podem contradizer a hipótese nula em maior ou menor grau. Assim, o valor de prova irá constituir a medida do grau com que os dados amostrais contradizem a hipótese nula, correspondendo à probabilidade de a estatística de teste tomar um valor igual ou mais extremo do que aquele que, de facto, é observado (tal como a estatística de teste, o valor da prova é calculado admitindo que  $H_0$  é verdadeira). Se para o nível de significância de 5% corresponde o valor crítico ET ( $\alpha$ ) = 1,645 (conforme probabilidades associadas à cauda direita de distribuições  $t_{GL}$ ; Guimarães & Cabral, 1998), só faz sentido rejeitar  $H_0$  e aceitar  $H_1$ , se o valor da prova, ou estatística do teste (ET) for superior a esse valor crítico (i.e.,  $ET > ET(\alpha)$ , ou por outras palavras se  $ET > 1,645$ ).

---

<sup>13</sup> Se fosse possível concluir a falsidade d esta hipótese (i.e.,  $H_0: p = r = q$ ), por maioria de razão concluir-se-ia que todas as outras, que se afastam mais de  $H_1$  (i.e.,  $p < r < q$ ), seriam também falsas (Guimarães & Cabral, 1998).

Embora a “diferença entre proporções amostrais” pudesse servir como estatística de teste (ET), é mais cómodo recorrer, para este fim, à diferença padronizada (tomemos, como exemplo, a estatística de teste para as amostras “grupo de intervenção” e “grupo de controlo”, na população empregada):

#### Equação 6 - Estatística de Teste

$$ET = \frac{\left( \frac{Y_a}{N_a} - \frac{Y_b}{N_b} \right) - 0}{\left[ \frac{Y_a * (N_a - Y_a)}{N_a^3} + \frac{Y_b * (N_b - Y_b)}{N_b^3} \right]^{1/2}} \rightsquigarrow (0, 1)$$

Na: Dimensão da amostra do grupo de intervenção empregada “de origem”;  
 Ya: Número de empregados em 2012 incluídos na amostra anterior (de dimensão Na);  
 Nb: Dimensão da amostra do grupo de controlo empregada “de origem”;  
 Yb: Número de empregados em 2012 incluídos na amostra anterior (de dimensão Nb).

Neste caso, se o valor apurado for superior ao valor crítico (1,645), a hipótese nula é rejeitada, verificando-se a veracidade da nossa segunda hipótese operacional (i.e., “No universo dos adultos empregados, que se inscreveram, entre 2006 e 2010, nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto e com perfil para desenvolverem processos RVCC, há uma maior probabilidade de continuarem empregados, em 2012, aqueles que certificaram processos de reconhecimento e validação de competências”).

Voltando à questão sobre os procedimentos básicos envolvidos no teste de hipóteses, para além do erro do tipo I (i.e., rejeitar  $H_0$  quando esta hipótese é, de facto, verdadeira) e do risco de se incorrer neste tipo de erro (i.e., nível de significância e denotado por  $\alpha$ ), existe ainda a possibilidade de cometer outro tipo de erro no teste de hipóteses: não se rejeitar  $H_0$  quando a hipótese alternativa,  $H_1$ , é verdadeira (i.e., erro do tipo II, sendo a probabilidade de nele se incorrer denotada por  $\beta$ ). Finalmente a diferença  $1 - \beta$ , ou potência do teste, traduz a probabilidade de se rejeitar  $H_0$  quando ela é falsa, ou por outras palavras, a probabilidade de, correctamente, rejeitar uma hipótese nula falsa. Para um nível de significância de 5%, a probabilidade de  $\beta$  de, nestas condições, se incorrer num erro tipo II corresponde à probabilidade de não haver

rejeição de  $H_0$ , ou seja, à probabilidade de ET tomar valores inferiores a 1,645 (i.e.,  $\beta = 74\%$ ). Assim, se para  $\alpha = 5\%$  (i.e., probabilidade de incorrerem no erro tipo I) temos  $\beta = 74\%$  (i.e., probabilidade de incorrerem no erro tipo II), similarmente para um teste de significância de 1% (i.e.,  $\alpha = 1\%$ ; ET ( $\alpha$ ) = 2,33) a probabilidade de  $\beta$  é igual a 90,8%.

Para terminar esta temática será importante referir a existência de uma relação entre testes de hipóteses e intervalos de confiança, podendo ser anunciada nos seguintes termos: “uma hipótese nula (i.e.,  $H_0: \theta = \theta_0$ ) pode ser rejeitada a um nível de significância  $\alpha$  se, e só se, o intervalo de confiança de  $\theta$  a  $(1 - \alpha)*100\%$  não incluir o valor de  $\theta_0$ ”<sup>14</sup> (Guimarães & Cabral, 1998, p.349). A implicação essencial desta relação é que se pode proceder ao teste de hipóteses recorrendo a intervalos de confiança.

Actualmente, podemos recorrer a ferramentas “on-line” para o cálculo do intervalo de confiança (também denominado por margem de erro; Creative Research Systems, 2011), quando é conhecido o tamanho da população (i.e., 5320) e da amostra utilizada (i.e., 1061); no entanto, para além do tamanho da população e da amostra existe um outro factor que determina o tamanho do intervalo de confiança: a percentagem da nossa amostra que obteve uma “resposta” particular (i.e., que arranhou ou se manteve empregada). Se, por exemplo, 99% da população empregada do grupo de intervenção encontra-se, hoje, empregada, a probabilidade de erro de tal não acontecer na nossa amostra é remota, independentemente do tamanho utilizado; no entanto, se as percentagens são de 51% de adultos empregados e 49% desempregados, a probabilidade de erro da nossa amostra é muito maior. Assim, para determinar o tamanho da amostra necessária ou para calcularmos o nível de precisão da amostra que possuímos, teremos que empregar a percentagem de “pior caso”, (i.e., 50%<sup>15</sup>; idem).

Com o tamanho do universo de 5320 adultos, uma amostra representativa do mesmo constituído por 1061 indivíduos e uma percentagem atribuída de 50%, para um nível de significância (ou de confiança) de 95%, obtemos um intervalo de confiança de 2,69%.

---

<sup>14</sup> Note-se que esta condição impõe que o intervalo de confiança seja compatível com a natureza de  $H_1$ , ou seja, que “para testes bilaterais se construam intervalos de confiança bilaterais e para teste unilaterais (num sentido) se construam intervalos de confiança unilaterais (no mesmo sentido)” (Guimarães & Cabral, 1998, p.349)

<sup>15</sup> Para determinarmos o intervalo de confiança para uma resposta específica que observamos na nossa amostra, podemos usar a percentagem obtida e conseguir um intervalo de confiança menor.

### Equação 7 - Intervalo de Confiança

<i>Find Confidence Interval</i>	
<i>Confidence Level:</i>	<input type="radio"/> 95% <input type="radio"/> 99%
<i>Sample Size:</i>	<input type="text" value="1061"/>
<i>Population:</i>	<input type="text" value="5320"/>
<i>Percentage:</i>	<input type="text" value="50"/>
<i>Confidence Interval:</i>	<input type="text" value="2.69"/>

Creative Research Systems, 2011

Relativamente à análise do impacto dos programas sociais, torna-se relevante, por sua vez, examinar as variações de impactos nos subgrupos da população-alvo, uma vez que os efeitos de um programa social raramente são idênticos para todos; por outro lado, tais variações de impactos poderão ser alvo de interesse por parte dos avaliadores. Quando a atenção é direccionada para as possíveis diferenças de impacto do programa social nos subgrupos da população-alvo, as características adicionais que definem os subgrupos alvos de análises são denominadas por variáveis moderadoras.

No que diz respeito à população que se inscreveu nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, entre 2006 e 2010, e com perfil para desenvolverem processos RVCC, iremos analisar as variações nas condições perante o trabalho em 2012, desde logo no subgrupo/variável moderadora “condição perante o trabalho na altura de inscrição” (i.e., população empregada e população desempregada). Para além desta variável moderadora explicitada nas hipóteses operacionais, iremos analisar o resultado na empregabilidade em diferentes subgrupos, de acordo com as seguintes variáveis moderadoras:

- a) O ano de inscrição dos adultos nos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto (i.e., 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010)

- b) O Ano de Certificação (para o grupo de intervenção), o ano de entrada em Reconhecimento (para o grupo híbrido) e o ano de Encaminhamento (para o grupo de controlo) dos adultos (e.g., 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010)
- c) Os Domínios de RVCC (e.g., Escolar e Profissional)

De seguida, apresentaremos os principais resultados desta avaliação de impacto na empregabilidade, em 2012, nos adultos com perfil para processos de reconhecimento de adquiridos que recorreram aos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, entre 2006 e 2010.

#### 4.6. Apresentação de Resultados

Chegados a este ponto, cabe-nos apresentar os resultados do trabalho empírico efectuado, a fim de apoiarmos, ou não, as hipóteses operacionais formuladas.

Como referimos anteriormente, a recolha de dados sobre a condição dos adultos perante o trabalho seria retirada, num primeiro momento (i.e., antes do programa social RVCC), através das informações dos próprios adultos (via “Ficha de Inscrição” ou SIGO), pelo que no segundo momento (i.e., depois do programa social) necessitaríamos de consultar a classificação destes adultos nos Centros de Emprego do IEFP (i.e., de acordo com o conceito “desemprego registado” referido no subcapítulo 4.4.), através do Sistema de Informação e Gestão da área do Emprego (SIGAE).

Para a análise estatística dos dados deste trabalho empírico construímos, de raiz, uma folha de cálculo capaz de “expurgar” do universo, aqueles que não cumprem os requisitos de pertença (e.g., reformados, adultos que frequentaram/concluíram cursos de Educação e Formação de Adultos, indivíduos sem perfil para o reconhecimento de adquiridos ou que certificaram os dois domínios de RVCC, entre outros) e para os restantes, agrupá-los segundo as variáveis moderadoras seleccionadas (e.g., condição perante o trabalho na altura de inscrição, ano de inscrição, ano de intervenção final e domínio de RVCC) para cada um dos tipos de população-alvo: intervencionados (ou certificados), híbridos (aqueles que entraram em processo de reconhecimento RVCC, mas não terminaram) e de controlo (encaminhados para RVCC, não tendo iniciado o programa social). Posteriormente, e como referido no subcapítulo 4.3., escolhemos aleatoriamente 20% de adultos em cada estrato e para cada tipo de grupo (intervenção, híbrido e de controlo) colocados, por ordem alfabética<sup>16</sup>.

Finalmente, e após a caracterização da amostra segundo condição perante o trabalho em 2012, a folha de cálculo construída indicar-nos-ia as probabilidades de impacto positivo num indivíduo (i.e.,  $p/1-p$ ;  $r/1-r$ ;  $q/1-q$ ), bem como as diferentes intensidades de associação (i.e., maior probabilidade de haver um impacto positivo) nos diferentes subgrupos que resultaram do cruzamento das diferentes variáveis moderadoras/estratos utilizados, conforme a Tabela 32, a seguir apresentada.

---

<sup>16</sup> Na função de “amostragem aleatória” presente nas ferramentas de análise de dados da folha de cálculo, quando no resultado surgia o mesmo indivíduo mais do que uma vez (não existe a opção de não repetição de elementos de amostra) substituímos pelo nome a seguir colocado por ordem alfabética.



do domínio de RVCC) do grupo de intervenção relativamente ao grupo de controlo, sejam superiores a 1. Mais uma vez, a folha de cálculo construída estaria em condições de fornecer tais intensidades de associação agregadas conforme observado na Tabela 33.

**Tabela 33 - Resultados de Intensidades de Associação Agregadas I**

INDEPENDENTEMENTE DO ANO DE INSCRIÇÃO (2006-2010)	INDEPENDENTEMENTE DO DOMÍNIO DE RVCC				INDEPENDENTEMENTE DO ANO DE CERTIFICAÇÃO/ANO DE ENTRADA EM RECONHECIMENTO/ANO DE ENCAMINHAMENTO RVCC (2006-2010)										
	Condição perante o trabalho	Tipo de População-Alvo	Domínio de RVCC	AMOSTRA	Intensidade de Associação	Probabilidade de impacto positivo num indivíduo	Empregado 2012				Desempregado 2012				
EMPREGADO	GRUPO DE INTERVENÇÃO	ESCOLAR + PROFISSIONAL	306	GI em relação ao GH	#DIV/0!	Manter Trabalho	#DIV/0!	0	EGIE-Escolar+Profissional	p	0,00%	0	EGID-Escolar+Profissional	1-p	0,00%
			97	GI em relação ao GC	#DIV/0!		#DIV/0!	0	EGHE-Escolar+Profissional	r	0,00%	0	EGHD-Escolar+Profissional	1-r	0,00%
		51	GH em relação ao GC	#DIV/0!	#DIV/0!		0	EGCE-Escolar+Profissional	q	0,00%	0	EGCD-Escolar+Profissional	1-q	0,00%	
	GRUPO HÍBRIDO	ESCOLAR + PROFISSIONAL	309	GI em relação ao GH	#DIV/0!	Aranjar Trabalho	#DIV/0!	0	DGIE-Escolar+Profissional	p	0,00%	0	DGID-Escolar+Profissional	1-p	0,00%
			146	GI em relação ao GC	#DIV/0!		#DIV/0!	0	DGHE-Escolar+Profissional	r	0,00%	0	DGHD-Escolar+Profissional	1-r	0,00%
		152	GH em relação ao GC	#DIV/0!	#DIV/0!		0	DGCE-Escolar+Profissional	q	0,00%	0	DGCD-Escolar+Profissional	1-q	0,00%	

Aproveitando este tipo de análises, podemos, ainda, observar os resultados num nível de agregação maior, conforme observado na Tabela 34.

**Tabela 34 - Resultados de Intensidades de Associação Agregadas II**

INDEPENDENTEMENTE DO ANO DE INSCRIÇÃO (2006-2010)	INDEPENDENTEMENTE DA CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO DE ORIGEM				INDEPENDENTEMENTE DO ANO DE CERTIFICAÇÃO/ANO DE ENTRADA EM RECONHECIMENTO/ANO DE ENCAMINHAMENTO RVCC (2006-2010)										
	Condição perante o trabalho	Tipo de População-Alvo	Domínio de RVCC	AMOSTRA	Intensidade de Associação	Probabilidade de impacto positivo num indivíduo	Empregado 2012				Desempregado 2012				
EMPREGADO + DESEMPREGADO	GRUPO DE INTERVENÇÃO	ESCOLAR	511	GI em relação ao GH (Escolar/Profissional/Total)	#DIV/0!	Manter Trabalho	#DIV/0!	0	EGIE+DGIE-Escolar	p	0,00%	0	EGID+DGID-Escolar	1-p	0,00%
			104	GI em relação ao GC (Escolar/Profissional/Total)	#DIV/0!		#DIV/0!	#DIV/0!	0	EGIE+DGIE-Profissional	p	0,00%	0	EGID+DGID-Profissional	1-p
		217	GH em relação ao GC (Escolar/Profissional/Total)	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!	0	EGHE+DGHE-Escolar	r	0,00%	0	EGHD+DGHD-Escolar	1-r	0,00%
	GRUPO HÍBRIDO	ESCOLAR + PROFISSIONAL	26	GI em relação ao GH (Escolar/Profissional/Total)	#DIV/0!	Aranjar Trabalho	#DIV/0!	0	EGHE+DGHE-Profissional	r	0,00%	0	EGHD+DGHD-Profissional	1-r	0,00%
			154	GH em relação ao GC (Escolar/Profissional/Total)	#DIV/0!		#DIV/0!	0	EGCE+DGCE-Escolar	q	0,00%	0	EGCD+DGCD-Escolar	1-q	0,00%
		49	GH em relação ao GC (Escolar/Profissional/Total)	#DIV/0!	#DIV/0!		0	EGCE+DGCE-Profissional	q	0,00%	0	EGCD+DGCD-Profissional	1-q	0,00%	

(Legendas na tabela 33 e 34: E – Empregado; D – Desempregado; GI - Grupo de Intervenção; GH - Grupo Híbrido; GC - Grupo de Controlo; p – probabilidade de impacto positivo num indivíduo do Grupo de Intervenção; q – probabilidade de impacto positivo num indivíduo do Grupo de Controlo; r – probabilidade de impacto positivo num indivíduo do Grupo Híbrido)

Como referimos no início deste subcapítulo, a recolha de informação sobre a condição dos adultos perante o trabalho seria retirada em dois momentos diferentes:

antes do programa através das informações dos próprios adultos e depois do programa através de informação proveniente dos Centros de Emprego do IEFP.

Chegados a este ponto e considerando que:

- a) O proponente desta dissertação de mestrado é um colaborador do IEFP;
- b) Os Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto dependerem hierarquicamente, da entidade formadora “Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto” do IEFP;
- c) A informação da condição dos adultos perante o trabalho está disponível nos Centros de Emprego do IEFP;

Solicitamos ao IEFP, na figura do seu Director (do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto):

- a) Estatuto de trabalhador-estudante (IEFP, 2009, 2011c), informando sobre o tema de dissertação (i.e., “avaliação do impacto dos processos de reconhecimento, validação e certificação nos adultos que passaram pelos Centros Novas Oportunidades do Sector Terciário do Porto”; IEFP, 2011c, p.2);
- b) Autorização de recolha de informação sobre a condição perante o trabalho dos adultos que passaram pelos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, através da consulta do SIGAE; mais se refere que esta dissertação respeitaria o anonimato e confidencialidade destes dados (revelando apenas dados agregados; IEFP, 2011d).

Se para o estatuto trabalhador-estudante o Director do Centro de Formação do Sector Terciário e o Delegado Regional do Norte do IEFP entenderam deferir o nosso pedido, argumentando, tratar-se de uma “mais valia para (...) uma organização (...) saber reforçar o aumento de competências e saberes individuais” (IEFP, 2009, p.2), relativamente ao segundo requerimento (i.e., autorização de recolha de informações através dos Centros de Emprego), apesar do parecer favorável do mesmo Director (“os resultados (...) da investigação poderão ser instrumentos relevantes de análise para as estratégias da organização”; IEFP, 2011d, p.2), a Direcção de Serviços de Desenvolvimento de Competências do IEFP do Departamento de Desenvolvimento Organizacional e Estratégico (departamento central deste Instituto) informou o

proponente desta dissertação, a 19 de Dezembro de 2011<sup>17</sup>, que “contactada a área técnica responsável, a mesma não considera oportuno a disponibilização dos dados solicitados, uma vez que os Centros de Novas Oportunidades se encontram em avaliação por parte do governo” p.1)

Uma vez que a estimação do impacto do programa RVCC na empregabilidade adviria da informação retirada do grupo “intervencionado” e de “controlo” (e “híbrido”) em dois pontos no tempo (i.e., um antes e outro após o programa social), gorada a possibilidade de se utilizar o instrumento de medida relativo ao segundo momento, tornar-se-ia impossível avaliar o impacto deste programa social, na dimensão pretendida, tendo por base este trabalho empírico.

Perante a não autorização de divulgação de dados provenientes dos Centros de Emprego e face aos motivos que presidiram ao seu indeferimento, solicitamos ao IEFP a 13 de Fevereiro de 2012, numa última e derradeira tentativa, a reapreciação do nosso pedido original (IEFP, 2012a), tendo por base os seguintes argumentos:

- a) A natureza específica de estudo de caso desta dissertação de mestrado (i.e., não se pretende avaliar os Centros Novas Oportunidades, nem mesmo, substituir-se à avaliação governativa da Iniciativa com o mesmo nome);
- b) A clarificação do pedido, informando que pretendíamos, apenas e somente, trabalhar (e divulgar) dados agregados sobre a condição face ao emprego dos adultos que desenvolveram processos RVCC neste CNO (respeitando o anonimato dos utentes destes serviços públicos).
- c) A contribuição para uma reflexão mais sistematizada sobre o trabalho efectuado pelos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, numa perspectiva de melhoria contínua dos processos de reconhecimento de adquiridos, reiterando a intenção de disponibilizar todos os resultados e reflexões deste projecto ao IEFP.
- d) Esclarecer o facto de que não se pretendia sobrecarregar qualquer serviço ou área técnica com a disponibilização, entrega ou tratamento de dados mas, apenas e somente, a autorização de consulta e de divulgação de resultados.

---

<sup>17</sup> Apesar da informação estar datada de 19/12/2011, o proponente deste trabalho empírico só teve conhecimento desta decisão a 11 de Janeiro de 2012.

Por fim, julgamos importante referir que, face à não autorização de consulta e divulgação de dados sobre a condição perante o trabalho dos adultos que constituiriam a amostra do nosso trabalho empírico, resolvemos prorrogar a entrega desta dissertação, com acrescidos custos pessoais, para permitir tempo de resposta ao nosso pedido de reapreciação.

Até ao momento (i.e., 25 de Abril de 2012), não tivemos conhecimento de qualquer resposta, por parte do IEFPP, ao nosso pedido de reapreciação.

Apesar deste constrangimento e tendo em conta o valor (ou, sua presunção) da dissertação, resolvemos não abdicar da entrega da mesma. As eventuais mais-valias deste trabalho serão expostas na conclusão que, de seguida, apresentamos.

## Conclusão

Chegados a este ponto, a curiosidade face aos resultados seria – ainda que podendo ser vista como arrogante – partilhada por todos aqueles que tiveram conhecimento deste trabalho empírico<sup>18</sup>. Ao invés, a primeira conclusão a ser apresentada nesta proposta de avaliação poderá sugerir, a alguns, insolência e, aos demais, imaturidade “académica”, “científica” ou mesmo “política”: quando se propõe avaliar um programa social, há que garantir o acesso e divulgação de todos os dados, acautelando eventuais mudanças de contexto.

No entanto, para podermos contribuir, de alguma maneira, para o aumento do conhecimento empírico sobre a avaliação de programas sociais, devemos colocar de lado qualquer sentimento de frustração, para podermos analisar, racionalmente, as causas específicas da “não autorização” de divulgação de dados indispensáveis ao trabalho empírico, identificando, também e na generalidade, obstáculos de contexto que poderão existir na avaliação de programas sociais.

Antes desta análise, julgamos importante afirmar que não só compreendemos a importância da necessidade de haver uma separação entre os chamados “operacionais” e “avaliadores” de qualquer programa social, bem como, concordamos com a dicotomia política “*versus*” administração (Wilson, 1887): aos políticos compete a definição de políticas e aos administradores a implementação das mesmas, segundo regras de boa gestão e não de acordo com a oportunidade política ou tempo eleitoral (ou, acrescentamos, mero “servilismo”).

Relativamente às razões evocadas pelo IEFP para a não disponibilização de dados do emprego (“contactada a área técnica responsável, a mesma não considera oportuno a disponibilização dos dados solicitados, uma vez que os Centros de Nova Oportunidades se encontram em avaliação por parte do Governo”; IEFP, 2011d, p.1) julgamos estar na presença de vários equívocos ou dilemas sobre os quais iremos reflectir nesta conclusão (ao invés dos resultados observados):

- 1) Avaliação Política *versus* Avaliação Técnica de um Programa;
- 2) Estudo de Caso *versus* Avaliação Global;
- 3) Avaliação *versus* Decisão;
- 4) Ciclos Eleitorais *versus* Programas Sociais;

---

<sup>18</sup> Ao contrário de muitos trabalhos em que se pretende comprovar cientificamente o que, no senso comum, damos como provável, face ao impacto na empregabilidade dos processos RVCC, não fazíamos, no início, a mínima ideia da sua direcção ou força

- 5) Administração Aberta *versus* Administração Fechada;
- 6) Área Técnica *versus* Área Estratégica;
- 7) Superintendência *versus* Excesso de Zelo;

Relativamente ao primeiro equívoco, pretendemos com o nosso trabalho empírico avaliar o impacto do programa social RVCC na vertente específica da empregabilidade e numa população particular (apenas aqueles que passaram pelos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto). Assim, o nosso trabalho inserir-se-ia como contributo para algo maior: avaliação de impacto, sendo, por sua vez, uma das componentes na Avaliação “Técnica” de Programa Sociais.

De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman, a avaliação de um programa social pressupõe “o uso de métodos de pesquisa social para investigar sistematicamente a eficácia de programas de intervenção social de uma forma adaptada aos seus ambientes políticos e organizacionais e que são projectados para informar a acção social, com o objectivo de melhorar as condições sociais” (2004, p.16). Nesta enumeração de componentes, iremos prestar uma atenção particular à questão de adaptação da avaliação ao contexto organizacional e político. O plano de avaliação é geralmente organizado à volta de questões colocadas por aqueles que têm interesse na avaliação, designados patrocinadores da avaliação, ou outros pertinentes *stakeholders* (indivíduos, grupos, ou organizações que têm interesse em saber o quanto funciona um determinado programa). Igualmente importantes são, também, as razões pelas quais as questões acerca dos programas são indagadas, sendo de especial interesse o uso que se pode retirar das respostas descobertas pela avaliação. Como referimos no primeiro capítulo, a avaliação de um programa social deve fornecer informações de verdadeiro interesse, a tempo e significativo para os decisores, de forma a ser passível de aproveitamento. Estas afirmações partem do princípio que não se deve fazer uma avaliação se não houver uma audiência interessada nos seus resultados ou, no mínimo, no uso potencial dos seus achados. Devido aos últimos acontecimentos no programa social RVCC, com anúncios de encerramentos de um terço dos Centros Novas Oportunidades<sup>19</sup> (Viana, 2012) e de “desinvestimento no reconhecimento de competências” (Silva, G.X., 2012, p.22) a nível oficial, ao qual, também, não será alheia a mudança de nome, recente, da ANQ

---

<sup>19</sup> De referir que os Centros Novas Oportunidades de Gestão Directa do IEFP apesar de não estarem encerrados, a par de uma diminuição acentuada dos seus recursos humanos (Lusa, 2012a) foram dadas orientações de transferência de todos os seus adultos que estavam a ser trabalhados na vertente escolar (Esménio, 30 Dezembro 2011).

(Agência Nacional para a Qualificação) para ANQEP (Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional; Decreto-Lei n.º 36/2012, de 15 de Fevereiro) “num assumir claro de aposta efectiva e estratégica no ensino profissional como caminho privilegiado para a qualificação” (Silva, G.X., 2012, p.22), falar sobre mudanças no contexto político e organizacional, no reconhecimento de adquiridos, é, por demais, evidente. Mais se poderá acrescentar, assumindo que nenhum programa, sobretudo os que tenham carácter público e relevante interesse nacional, poderá/deverá prescindir desses esforços avaliativos a jusante e montante da sua implementação. De facto, é apenas e só a partir da adopção de metodologias avaliativas quer dos resultados quer dos processos, que a efectivação de projectos/políticas públicas responde, quer aos seus objectivos, quer aos princípios de justiça social. Assim, o cumprimento das diferentes modalidades – *ex-ante*, *ongoing* e *ex-post* – constituirão condição fundamental da avaliação (Guerra, 2002).

Se, no início da construção da nossa dissertação, o contexto político e organizacional era favorável (e “acarinhado”, acrescentamos nós) ao desenvolvimento deste tipo de investigações (IEFP, 2009, 2011d), a mudança do Governo operada em Portugal em Junho 2011, indiciava uma alteração “radical” no programa social RVCC e de como este era visto, politicamente. De realçar que em pré-campanha, o actual Primeiro-Ministro prometeu uma “auditoria externa ao Programa Novas Oportunidades”, manifestando, ao mesmo tempo, uma avaliação política negativa do mesmo, classificando-o como “uma mega produção” que “mais não fez do que estar a atribuir um crédito e uma credenciação à ignorância” (Lusa, 2011). Esta mudança no contexto político foi também acompanhada por alterações nos recursos humanos directivos do IEFP, através de mudanças a nível nacional, regional e no próprio Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto, traduzindo-se, num menor investimento organizacional face ao programa RVCC. De referir, novamente, que uma avaliação política não substitui uma de carácter técnico de necessidades, *design*, implementação, impacto ou de eficiência.

Voltando à dicotomia Política e Administração, não colocarmos em causa a legitimidade política de um governo, eleito democraticamente, de decidir terminar um determinado programa social cuja avaliação política ou ideológica, seja negativa ou contrária. No entanto, não devemos confundir a avaliação política com a avaliação técnica de um programa social; no limite, se através de uma avaliação do segundo tipo

chegarmos à conclusão de que um programa é “hiper-eficiente”, o governo continua a ter toda a legitimidade democrática de o terminar ou reformular, radicalmente.

Uma última palavra sobre as promessas de auditorias externas (Lusa, 2011), e as recentes referências governativas sobre as “avaliações em curso” à iniciativa Novas Oportunidades (Lusa, 2012b), coincidentemente, “nas vertentes de impacto na vida profissional das pessoas e do rigor e exigência dos processos de RVCC” (ANQEP, 2012): apesar do actual Ministro da Educação referir-se aos resultados, como “muito limitados” de “melhoria na qualificação do emprego e (...) subida na remuneração” (Lusa, 2012b, p.6), ainda não é do conhecimento público, passado um mês, qualquer pormenor sobre o mérito científico ou conteúdo da avaliação e, menos ainda se conhece, a existência de auditorias externas sobre a matéria.

No que diz respeito ao segundo equívoco (i.e., estudo de caso *versus* avaliação global), ao contrário da avaliação em curso protagonizada pelo actual Governo (i.e., XIX Governo Constitucional, formado com base nas eleições legislativas de 5 de Junho de 2011), é nosso intuito avaliar “apenas” os Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto e não todos os Centros Novas Oportunidades de Portugal e muito menos a Iniciativa Novas Oportunidades, como parece ser objectivo governamental (Lusa, 2012b). Tal como se afirmou no subcapítulo 4.1. o *design* de investigação deste trabalho empírico é um “Estudo de Caso” e, como tal, não é passível de generalização para níveis agregados de análise superiores.

Os Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto apesar de representarem, apenas, 0,45% dos centros a nível nacional (Novas Oportunidades, 2011b) e serem responsáveis por 0,82% dos adultos que viram as suas competências escolares e/ou profissionais reconhecidas e certificadas, desde o início do programa até 31 de Dezembro de 2010 (Fonte: relatórios mensais enviados à DGFV até 2006 e plataforma SIGO desde 2007; Sistemas de Monitorização internos do IEFP - RVCC Profissional; Novas Oportunidades, 2011a; ANQ, 2009c), os resultados de uma avaliação de impacto realizados junto dos seus utentes, nunca poderiam ser generalizados a nível regional, quanto mais nacional (i.e., estes utentes não podem ser considerados como uma amostra representativa do universo nacional). Parece-nos, no entanto, possível, afirmar que os eventuais resultados desta avaliação de impacto constituiriam, quanto muito e pela sua natureza de estudo de caso, pistas para trabalhos posteriores, providenciando, também, possíveis bases de comparação entre impactos

descobertos noutros centros e/ou entre programas similares (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Quanto ao terceiro equívoco (i.e., avaliação *versus* decisão) referimos no início do nosso trabalho (subcapítulo 1.1.) que as avaliações de políticas e, especificamente de programas sociais, teriam como principais objectivos (ou funções), a melhoria do processo de decisão sobre a continuidade, revisão ou correcção (ou não) dos programas, alocação apropriada de recursos (públicos ou não) e de legitimação, responsabilização ou *accountability* perante os cidadãos (como indivíduos ou representados pelo parlamento, por exemplo; Derlien, 2001; Ala-Harja & Helgasson, 2000; Silva, P.L., 1999). Para que as avaliações cumpram as suas funções, naturalmente devem preceder (e fundamentar, acrescentamos nós) as tomadas de decisões acerca da manutenção, revisão ou final de um qualquer programa social.

Como dissemos atrás, não pomos em causa a legitimidade deste governo em decidir, nomeadamente, reduzindo o número de Centros Novas Oportunidades financiados alegando “escassez de recursos financeiros disponíveis e (...) necessidades de financiamento de outras medidas”; o que nos parece incongruente é o governo decidir antes de avaliar, ou melhor, decidir diminuir, abruptamente, o financiamento do programa RVCC, referir que vai avaliar o programa RVCC e, por fim, afirmar que pretende apostar noutros programas “com vista à promoção de níveis mais elevados de empregabilidade” (ANQEP, 2012<sup>20</sup>). A lógica e a coerência dizem-nos que só se pode ter a certeza de “níveis mais elevados de empregabilidade” se avaliarmos o impacto dos diferentes programas neste domínio e os compararmos entre si.

Relativamente ao quarto equívoco (ciclos eleitorais *versus* programas sociais) entendemos que os programas sociais, tal como a avaliação dos mesmos (no pressuposto de alterar para aperfeiçoar) têm como objectivo, a curto ou a longo prazo, a melhoria das condições de vida das pessoas. No entanto, para que um programa social produza efeitos, é necessário tempo para avaliar o alcance de tais impactos, como também é importante que o mesmo perdure no tempo, alheio aos ciclos eleitorais.

Julgamos importante (e necessário) haver coerência temporal de programas sociais e, particularmente, nas políticas educativas e formativas de adultos. Para que tal aconteça, necessário se torna, por um lado não haver colagem, em demasia, de um programa social a um partido (a utilização da Iniciativa Novas Oportunidades como

---

<sup>20</sup> A transcrição foi retirada do *site* da ANQEP, área “destaques”, notícia “Centro Novas Oportunidades, 2012-01-31”.

arma eleitoral pareceu-nos contraproducente à estabilidade, que julgamos necessária, na área da educação e formação), como por outro, evitar uma política redutora de “terra queimada” face às anteriores escolhas. É nossa opinião que devemos deixar para a avaliação técnica, e não para o terreno ideológico, a responsabilidade de apurar o que está bem e o que está mal num programa social; no entanto, a decisão de continuar, mudar ou terminar um programa social é e será, sempre, política (com consequências, ou não, eleitorais).

Após termos abordado o contexto político subjacente à razão evocada pelo IIEFP para a não divulgação de dados do emprego, iremos, nesta altura, debruçar-nos sobre o contexto organizacional que resultou na resposta negativa às pretensões desta investigação (“contactada a área técnica responsável, a mesma não considera oportuno a disponibilização dos dados solicitados, uma vez que os Centros de Nova Oportunidades se encontram em avaliação por parte do Governo”; IIEFP, 2011d, p. 1)

Subjacente à recusa de disponibilização/divulgação de dados pertencentes a um Instituto Público está em causa a questão mais ampla de sabermos se estamos na presença, ou não, de uma administração pública moderna e, como tal, aberta e diligente face às solicitações dos seus cidadãos, como apregoa a própria Constituição da República Portuguesa, ao instituir o princípio da Administração Aberta: “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” (Artigo 268.º, n.º 2).

Sobre a eventual dúvida se os dados de emprego solicitados, pelo nosso requerimento, são considerados documentos administrativos, a Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto que regula o acesso aos mesmos (bem como aos documentos “nominativos”), julgamos que esclarece, eventuais, dúvidas: “considera-se a) «Documento administrativo» qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades (...) ou detidos em seu nome; b) «Documento nominativo» o documento administrativo que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada” (Artigo 3.º, n.º 1). Mais afirma, a referida lei, que se aplica aos “órgãos dos institutos públicos” (Artigo 4.º, n.º 1, alínea c)) e que “todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo” (Artigo 5.º).

Não é nosso interesse embrenharmo-nos em questões jurídicas, nem possuímos competências para tal; também não sabemos, ao certo, se houve uma verdadeira recusa de divulgação de dados, em termos jurídicos, através da utilização de vários subterfúgios na resposta: ao escrever que, actualmente, “não considera oportuno” (IEFP, 2011d, p.1), podemos não estar perante uma verdadeira recusa, em termos legais; ao referir que contactou a área técnica, não clarifica se a decisão está tomada, verdadeiramente, por quem tem poder para decidir (e se está de acordo, ou não, com a chamada, “área técnica”); também não sabemos se o IEFP poderá evocar algum dos artigos que regulamenta a restrição de direito ao acesso dos documentos administrativos (e.g., “pôr em risco ou causar dano à segurança interna (...) do Estado” (Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, Artigo 6.º, n.º 1); ou achar que são “documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos” podendo ser diferido o seu acesso “até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração” (Artigo 6.º, n.º 3) ou evocar o motivo previsto na mesma lei - “a Administração não está obrigada a satisfazer pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos” (Artigo 14.º, n.º 3).

Perante as eventuais razões para a recusa de acesso/divulgação de dados de emprego, queremos deixar claro que pretendíamos, apenas, contribuir para um melhor conhecimento da realidade, através de um estudo de caso, avaliando o impacto do programa social RVCC na empregabilidade numa população específica: os utentes dos Centros Novas Oportunidades do Centro de Formação Profissional do Sector Terciário do Porto.

No que diz respeito ao sexto equívoco (i.e., área técnica *versus* área estratégica) pretendemos reflectir sobre o poder, que achamos excessivo, das áreas técnicas nas organizações. Relativamente à resposta do Departamento de Desenvolvimento Organizacional e Estratégico (na “pessoa” da Direcção de Serviços de Desenvolvimento de Competências), parece-nos desproporcional a importância dada à área técnica na decisão de disponibilizar ou divulgar os dados de emprego solicitados. Se observarmos o organograma do IEFP (IEFP, 2012b), os departamentos e assessorias são consideradas unidades orgânicas do mesmo nível hierárquico, sendo as direcções de serviços e os gabinetes de nível imediatamente inferior. No que diz respeito ao Departamento de Desenvolvimento Organizacional e Estratégico, de acordo com o previsto na Portaria n.º 637/2007, de 30 de Maio (que define o funcionamento dos órgãos do Instituto), deverá

promover o “pleno aproveitamento das capacidades técnicas e humanas dos trabalhadores do IEFP” (Artigo 13.º, n.º 1) e “dinamizar as condições para um estudo sistemático e continuado da análise de processos” (Artigo 13.º, n.º 2, alínea a)).

Observando as competências do Departamento responsável pela resposta negativa às nossas pretensões, não se compreende a sua aparente subalternidade a uma área técnica, acrescida ao facto de sequer estar, não especificada.

Finalmente, e no que diz respeito ao sétimo equívoco (i.e., superintendência *versus* excesso de zelo), de acordo com a Constituição da República Portuguesa, “compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, (...) superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta” (Artigo 199.º). Sendo o IEFP, um Instituto Público e, por isso, fazendo parte da Administração Indirecta, prossegue as “atribuições do Ministério da Economia e do Emprego, sob superintendência e tutela do respectivo ministro” (IEFP, 2012c).

Não pretendemos com esta análise por em causa a legitimidade da orientação do Governo no IEFP (e, menos ainda, achar que este instituto não o faz); também não temos a ingenuidade de pensar que no IEFP, o Departamento de Desenvolvimento Organizacional e Estratégico, ou qualquer “área técnica” solicitou orientações ao Ministério da Tutela face ao requerimento de disponibilização e consulta de dados do emprego (ou que haja quaisquer orientações genéricas nesse sentido). O que nos parece impróprio é a utilização, abusiva, da avaliação governamental aos Centros Novas Oportunidades, como único argumento para o indeferimento ao nosso requerimento. Na realidade, parece-nos que o principal motivo para esta recusa reside, apenas, no excesso de zelo, característico da nossa Administração Pública.

Em jeito de epílogo e recuperando a ideia de que o valor das avaliações deveria ser julgado pela sua utilidade (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004), não sendo possível, ainda, a utilização instrumental (i.e., uso específico dos resultados da avaliação pelos decisores e outros *stakeholders*) ou persuasiva dos resultados (i.e. para atacar ou defender o status quo), da presente avaliação, ficaríamos, devesa satisfeitos, se houvesse uma utilização conceptual<sup>21</sup> dos “não” resultados.

Se, para terceiros, os nossos erros resultarem em aprendizagens, já valeu a pena a oportunidade desta avaliação.

---

<sup>21</sup> Entendemos como utilização conceptual, o uso da avaliação para influenciar o conhecimento na sua generalidade, afectando indirectamente políticas, programas e procedimentos.

## Bibliografia

- Ala-Harja, M. & Helgason, S. (2000) Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*. Ano 51, n.4, Out-Dez., pp.5-60.  
Disponível em: <<http://stoa.usp.br/alex/files/2339/13036/Em+dire%C3%A7%C3%A3o+%C3%A0s+melhores+pr%C3%A1ticas+de+avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>> [Acedido em 4 Março 2011].
- ANEFA, Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (2002a) *Roteiro estruturante: centros de reconhecimento, validação e certificação de competências*. Lisboa, ANEFA.  
Disponível em: <<http://stoa.usp.br/alex/files/2339/13036/Em+dire%C3%A7%C3%A3o+%C3%A0s+melhores+pr%C3%A1ticas+de+avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>> [Acedido em 6 Maio 2011].
- ANEFA, Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (2002b) *Referencial de Competências-Chave – Educação e Formação de Adultos*. Lisboa, ANEFA.  
Disponível em: <[http://www.ciccopn.pt/\\_downloads/rvcc/Referencial%20de%20Compet%C3%Aancias-Chave%20-%20n%C3%ADvel%20b%C3%A1sico.pdf](http://www.ciccopn.pt/_downloads/rvcc/Referencial%20de%20Compet%C3%Aancias-Chave%20-%20n%C3%ADvel%20b%C3%A1sico.pdf)> [Acedido em 6 Maio 2011].
- ANOP, Associação Nacional de Oficinas de Projectos (2000) *O balanço de competências nas oficinas de projectos - reflexões sobre um percurso*. Lisboa, ANOP.
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2007a) *Guia de apoio à operacionalização de processos rvcc profissionais*. Lisboa, ANQ.
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2007b) *Carta de qualidade dos centros novas oportunidades*. Lisboa, ANQ.  
Disponível em: <<http://www.ihep.org/assets/files/gcftp-files/RVCC3.pdf>> [Acedido em 25 Maio 2011].
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2008) *A operacionalização de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências profissionais – guia de apoio*. Lisboa, ANQ.
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2009a) *Análise da Iniciativa Novas Oportunidades como acção de política pública educativa*. Lisboa, ANQ.

- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2009b) *Estudo de percepção da qualidade de serviço e de satisfação*. Lisboa, ANQ.
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2009c) *Balanço da iniciativa novas oportunidades na vertente destinada aos adultos*. Lisboa, ANQ.  
Disponível em: <[http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=39&fileName=Balanco\\_INO\\_Adultos\\_Julho\\_2009.pdf](http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=39&fileName=Balanco_INO_Adultos_Julho_2009.pdf)> [Acedido em 14 Agosto 2011].
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2009d) *Percepções sobre a iniciativa novas oportunidades*. Lisboa, ANQ.
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2009e) *Estudos de caso de centros novas oportunidades*. Lisboa, ANQ.
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2009f) *Painel de avaliação de diferenciação entre inscritos e não inscritos na iniciativa novas oportunidades*. Lisboa, ANQ.
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (cno@anq.gov.pt), 28 Janeiro 2010. *Reunião Regional – Apresentação 20 de Janeiro*. Email para H. Ferreira (humberto.ferreira@iefp.pt).
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2010a) *ANQ briefing*. Lisboa, ANQ.  
Disponível em: <[http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1300&fileName=Microsoft\\_Word\\_\\_\\_Briefing\\_IniciativaNova.pdf](http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1300&fileName=Microsoft_Word___Briefing_IniciativaNova.pdf)> [Acedido em 20 Agosto 2011].
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2010b) *Iniciativa novas oportunidades: resultados da avaliação externa (2009-2010)*. Lisboa, ANQ.  
Disponível em: <<http://www.avaliadores.anq.gov.pt/np4/?newsId=45&fileName=ebookINO.pdf>> [Acedido em 20 Agosto 2011].
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2011a) *Agência Nacional para a Qualificação* [Internet]. Lisboa, ANQ.  
Disponível em: <<http://www.anq.gov.pt/>> [Acedido em 14 Agosto 2011].
- ANQ, Agência Nacional para a Qualificação (2011b) *Catálogo Nacional de Qualificações* [Internet]. Lisboa, ANQ.  
Disponível em: <<http://www.catalogo.anq.gov.pt/Home/QNQ>> [Acedido em 20 Agosto 2011].

- ANQEP, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (2012) *Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional* [Internet]. Lisboa, ANQEP.  
Disponível em: <<http://www.anqep.gov.pt/>> [Acedido em 28 Março 2012].
- Canário, R. (1999) *Educação de adultos: um campo e uma problemática*. Lisboa, Educa-Formação.
- Carneiro, R. (2011) 'New opportunities' and new government: a paradigm change in policy. Em: Carneiro, C. ed. *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning: lessons learnt from the new opportunities initiative, portugal*. Lisboa, UNESCO, MENON Network e CEPCEP, pp.29-79.  
Disponível em: <[http://www.ucp.pt/site/resources/documents/CEPCEP/Accreditation\\_final.pdf](http://www.ucp.pt/site/resources/documents/CEPCEP/Accreditation_final.pdf)> [Acedido em 25 Fevereiro 2012].
- Cardoso, A.L. (1998) Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas. Proposta, n.77, jun/ago, pp.42-52. Citado em: Guimarães, J.R.S. & Jannuzzi, P.M. (2004) Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Em: ABEP ed. *XIV encontro nacional de estudos populacionais*. Minas Gerais, ABEP.
- CE, Comissão Europeia (1997) *Evaluating eu expenditure programmes: a guide (ex post and intermediate evaluation)*. Bruxelas, CE.  
Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/information\\_society/evaluation/data/pdf/lib\\_master/eur\\_budg\\_guide\\_ex\\_post\\_and\\_intermediate.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/eur_budg_guide_ex_post_and_intermediate.pdf)> [Acedido em 22 Abril 2011].
- CE, Comissão Europeia. (2000) *Memorando sobre a aprendizagem ao longo da vida*. Bruxelas, CE.  
Disponível em: <[http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/policy/memo\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/policy/memo_pt.pdf)> [Acedido em 25 Abril 2011].
- CE, Comissão Europeia. (2001) *Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade*. Bruxelas, CE.  
Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0678:FIN:PT:PDF>> [Acedido em 4 Maio 2011].
- CE, Comissão Europeia. (2005) *Towards a european qualifications framework for lifelong learning*. Bruxelas, CE.

- Disponível em: <[http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/consultation\\_eqf\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/consultation_eqf_en.pdf)> [Acedido em 5 Junho 2011].
- CE, Comissão Europeia. (2006) *Key competences for lifelong learning: a european reference framework*. Bruxelas, CE.  
Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/publ/pdf/l1-learning/key\\_comp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/l1-learning/key_comp_en.pdf)> [Acedido em 10 Setembro 2011].
  - CE, Comissão Europeia. (2008) *Progress towards the lisbon objectives in education and training - indicators and benchmarks 2008*. Bruxelas, CE.  
Disponível em: <[http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1522\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1522_en.htm)> [Acedido em 10 Setembro 2011].
  - CE, Comissão Europeia. (2009) *Quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida*. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.  
Disponível em: <[http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_pt.pdf)> [Acedido em 4 Outubro 2011].
  - CEDEFOP, Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional. (1997) *Identification and validation of prior and non-formal learning*. Tessalónica, CEDEFOP.
  - CEDEFOP, Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional. (2010) *2010 updated of the european inventory on validation of informal and non-formal learning 2010*. Tessalónica, CEDEFOP.  
Disponível em: <<http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2011/77643.pdf>> [Acedido em 12 Novembro 2011].
  - Cohen, E. & Franco, R. (2004) *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, Vozes.  
Citado em: Cunha, C. G. (2006) *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no brasil*. Pará, Universidade Federal do Pará.
  - Creative Research Systems. (2011) *Creative Research Systems (CRS)* [Internet]. Petaluma - Califórnia, CRS.  
Disponível em: <<http://www.surveysystem.com/sscalc.htm>> [Acedido em 10 Janeiro 2012].

- Cunha, C. G. (2006) *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Pará, Universidade Federal do Pará. Disponível em: <[www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf](http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf)> [Acedido em 13 Fevereiro 2011].
- Derlien, H. (2001) Una comparación internacional em la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*. Ano 52, n.1, Jan-Mar., 2001, pp.105-124. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2674](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2674)> [Acedido em 14 Março 2011].
- DGEP, Direcção-Geral de Estudos e Previsão (2005) *A Economia Portuguesa*. Lisboa, DGEP. Disponível em: <http://www.gpeari.min-financas.pt/arquivo-interno-de-ficheiros/economia-portuguesa/2005/Economia%20Portuguesa%20-%20Julho%202005.pdf> [Acedido em 14 Abril 2011].
- DGFV, Direcção-Geral de Formação Vocacional (2004) *O impacto do reconhecimento e certificação de competências adquiridas ao longo da vida*. Lisboa, DGFV.
- DGFV, Direcção-Geral de Formação Vocacional (2006a) *Referencial de competências-chave para a educação e formação de adultos – nível secundário*. Lisboa, DGFV.
- DGFV, Direcção-Geral de Formação Vocacional (2006b) *Referencial de competências-chave para a educação e formação de adultos – nível secundário: guia de operacionalização*. Lisboa, DGFV.
- DGFV, Direcção-Geral de Formação Vocacional (2007) *O impacto do reconhecimento e certificação de competências adquiridas ao longo da vida: actualização e aperfeiçoamento*. Lisboa, DGFV.
- Esménio, F. (felix.esmenio@iefp.pt), 30 Dezembro 2011. *Centros Novas Oportunidades\_RVCC Escolar\_Orientações provisórias*. Email para M. Dias (margarida.dias@iefp.pt).
- FFMS, Fundação Francisco Manuel dos Santos (2011a) *Pordata: base de dados de Portugal contemporâneo*. [Internet]. Lisboa, FFMS. Disponível em: <<http://www.pordata.pt/Portugal>> [Acedido em 12 Outubro 2011].

- FFMS, Fundação Francisco Manuel dos Santos (2011b) *Fundação Francisco Manuel dos Santos*. [Internet]. Lisboa, FFMS.  
Disponível em: <<http://www.ffms.pt/pordata/70/estudar-compensa>> [Acedido em 12 Outubro 2011].
- GAO, Government Accountability Office (2011) *Government Accountability Office* [Internet]. Washington D.C, GAO.  
Disponível em: < <http://www.gao.gov/>> [Acedido em 6 Junho 2011].
- Guerra, I. (2002) *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção: o planeamento em ciências sociais*. Cascais, Principia.
- Guimarães, J.R.S. & Jannuzzi, P.M. (2004) Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Em: ABEP ed. *XIV encontro nacional de estudos populacionais*. Minas Gerais, ABEP.
- Guimarães, R.C. & Cabral, S.C. (1998) *Estatística*. Lisboa, McGraw-Hill.
- IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional (2009). *Nota de serviço n.º 2007/DN-DAT/2009*. Porto, IEFP.
- IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional (2011a). *Instituto de Emprego e Formação Profissional*. [Internet]. Lisboa, IEFP.  
Disponível em: <[http://www.iefp.pt/estatisticas/Documents/GLOSSARIO\\_VERS\\_AOFINAL.pdf](http://www.iefp.pt/estatisticas/Documents/GLOSSARIO_VERS_AOFINAL.pdf)> [Acedido em 14 Dezembro 2011].
- IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional (2011b). *Circular normativa n.º 26/2010 – 1ª revisão 14/11/2011*. Lisboa, IEFP.
- IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional (2011c). *Nota de serviço n.º 1081/DN-DAT/2011*. Porto, IEFP.
- IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional (2011d). *Nota de serviço n.º 1193/OE-DC/2011*. Lisboa, IEFP.
- IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional (2012a). *Nota de serviço n.º 378/DN-FST/2012*. Porto, IEFP.
- IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional (2012b). *Instituto de Emprego e Formação Profissional*. [Internet]. Lisboa, IEFP.  
Disponível em: <<http://www.iefp.pt/iefp/sobre/instituicao/OrganizacaoServicos/Documents/Organizacao%20dos%20Serviços/ORGANOGRAMASERVICOSCENTRAIS.pdf>> [Acedido em 20 Fevereiro 2012].

- IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional (2012c). *Instituto de Emprego e Formação Profissional*. [Internet]. Lisboa, IEFP.  
Disponível em: <<http://www.iefp.pt/iefp/sobre/instituicao/Paginas/ObjectivosIEFP.aspx>> [Acedido em 20 Fevereiro 2012].
- INE, Instituto Nacional de Estatística (2001) *Censos 2001: XIV recenseamento geral da população; IV recenseamento geral da habitação*. Lisboa, INE.  
Disponível em: <[http://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=7977att\\_display=n&att\\_download=y](http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=7977att_display=n&att_download=y)> [Acedido em 1 Abril 2011].
- INE, Instituto Nacional de Estatística (2006) *Estatísticas do emprego 2006*. Lisboa, INE.  
Disponível em: <[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=5689237&PUBLICACOESmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=5689237&PUBLICACOESmodo=2)> [Acedido em 14 Abril 2011].
- Kettl, D.F. (2000) *The global public management revolution: a report on the transformation of governance*. Washington D.C., Brookings Institute.
- Lello, J. & Lello, E. (sem data) *Lello Universal: dicionário enciclopédico luso-brasileiro*, vol. 2. Porto, Lello & Irmão.
- Lopes, H. (2011) Discussing new opportunities inside s-d logic: new opportunities as a tool of governmental approach for nation value creation. Em: Carneiro, C. ed. *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning: lessons learnt from the new opportunities initiative, portugal*. Lisboa, UNESCO, MENON Network e CEPCEP, pp.263-317.  
Disponível em: <[http://www.ucp.pt/site/resources/documents/CEPCEP/Accreditation\\_final.pdf](http://www.ucp.pt/site/resources/documents/CEPCEP/Accreditation_final.pdf)> [Acedido em 25 Fevereiro 2012].
- Lusa (2011) Passos promete auditoria externa às Novas Oportunidades e diz que vai reformular programa. *Público* [Internet], 16 Maio - 18:22, 13 de 22 notícias em Política.  
Disponível em: <[http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/passos-promete-auditoria-externa-as-novas-oportunidades-e-diz-que-vai-reformular-programa\\_1494428](http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/passos-promete-auditoria-externa-as-novas-oportunidades-e-diz-que-vai-reformular-programa_1494428)> [Acedido em 5 Março 2012].

- Lusa (2012a) IEFEP assegura conclusão do reconhecimento de competências através de recursos próprios. *Público* [Internet], 11 Janeiro - 21:29, 5 de 5 notícias em Educação.  
Disponível em: <<http://www.publico.pt/Educa%C3%A7%C3%A3o/iefep-assegura-conclusao-do-reconhecimento-de-competencias-atraves-de-recursos-proprios-1528669>> [Acedido em 5 Março 2012].
- Lusa (2012b) Nuno Crato: Novas Oportunidades "muito limitadas" nas melhorias de emprego e salário. *iOnline* [Internet], 6 Março - 23:21.  
Disponível em: <<http://www.ionline.pt/portugal/nuno-crato-novas-oportunidades-muito-limitadas-nas-melhorias-emprego-salario>> [Acedido em 5 Março 2012].
- MAOTDR, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2007) *Quadro de referência estratégico nacional: portugal 2007-2013*. Lisboa., Observatório do QCA III.  
Disponível em: <[http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id\\_channel=34&id\\_page=202](http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=202)> [Acedido em 20 Outubro 2011].
- Mendonça, L.E. & Oliveira, J.S. (2001). Pobreza e desigualdade: repensando pressupostos. Observatório da Cidadania. Nº. 5, pp.79-88. Citado em: Guimarães, J.R.S. & Jannuzzi, P.M. (2004) Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Em: ABEP ed. *XIV encontro nacional de estudos populacionais*. Minas Gerais, ABEP.
- Mezirow, J. (1991) *Transformative dimensions of adult learning*. São Francisco, Jossey-Bass.
- MTSS, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2005) *Plano nacional de emprego 2005-2008*. Lisboa, MTSS.  
Disponível em: <[www.qren.pt/download.php?id=58](http://www.qren.pt/download.php?id=58)> [Acedido em 20 Outubro 2011].
- MTSS & ME, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e Ministério da Educação. (2005) *Iniciativas novas oportunidades: aprender compensa*. Lisboa, MTSS e ME.  
Disponível em: <[http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=39&fileName=Iniciativa\\_Novas\\_Oportunidades.pdf](http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=39&fileName=Iniciativa_Novas_Oportunidades.pdf)> [Acedido em 12 Fevereiro 2011].

- Newcomer, K. (1997) Using performance measurement to improve programs. In: Newcomer, K. ed. Using performance measurements to improve public and nonprofit programs. São Francisco, Jossey-Bass, pp.5-14. Citado em: Cunha, C. G. (2006) *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Pará, Universidade Federal do Pará.
- Neumann-Spallart (1887). Congresso Internacional de Estatística. Citado em: Guimarães, J.R.S. & Jannuzzi, P.M. (2004) Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Em: ABEP ed. *XIV encontro nacional de estudos populacionais*. Minas Gerais, ABEP.
- Novas Oportunidades (2011a) *Novas Oportunidades* [Internet]. Lisboa, Novas Oportunidades.  
Disponível em: <<http://www.novasoportunidades.gov.pt/>> [Acedido em 14 Agosto 2011].
- Novas Oportunidades (2011b) *Novas Oportunidades* [Internet]. Lisboa, Novas Oportunidades.  
Disponível em: <<http://www.novasoportunidades.gov.pt/>> [Acedido em 18 Outubro 2011].
- OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (2004) *Employment outlook*. Paris, OCDE.  
Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en\\_2649\\_33927\\_31935102\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_33927_31935102_1_1_1_1,00.html)> [Acedido em 14 Abril 2011].
- OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (2005a) *Education at a glance: oecd indicators 2005*. Paris, OCDE.  
Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en\\_2649\\_39263238\\_35289570\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_39263238_35289570_1_1_1_1,00.html)> [Acedido em 14 Abril 2011].
- OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (2005b) *Promoting adult learning*. Paris, OCDE.  
Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/14/54/35268366.pdf>> [Acedido em 1 Abril 2011].
- OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (2005c) *Economic policy reforms: going for growth 2005*. Paris, OCDE.

- Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/39/40/34486689.pdf>> [Acedido em 1 Abril 2011].
- OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (2007). *Qualifications systems: bridges to lifelong learning - executive summary*. Paris, OCDE.  
Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/63/38465471.pdf>> [Acedido em 17 Abril 2011].
  - OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (2010a). *Recognition of non-formal and informal learning: country practices*. Paris, OCDE.  
Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/22/12/44600408.pdf>> [Acedido em 14 Maio 2011].
  - OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (2010b) *Education at a glance 2010: oecd indicators*. Paris, OCDE.  
Disponível em: <[www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html)> [Acedido em 18 Maio 2011].
  - OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (2010c) *Highlights from education at a glance 2010*. Paris, OCDE.  
Disponível em: <[www.oecd-ilibrary.org/education/highlights-from-education-at-a-glance-2010\\_eag\\_highlights-2010-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/highlights-from-education-at-a-glance-2010_eag_highlights-2010-en)> [Acedido em 18 Maio 2011].
  - Parlamento Europeu e Conselho Europeu (2008). *Jornal oficial da União Europeia*. Nº. C 111, de 6 de Maio de 2008, pp.1-7.  
Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:111:0001:0007:PT:PDF>> [Acedido em 10 Agosto 2011].
  - POPH, Programa Operacional Potencial Humano (2010). *Programa operacional temático: potencial humano 2007-2013 (revisão de dezembro de 2010)* [Internet]. Lisboa, POPH.  
Disponível em: <[http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresentação/Programa/POPH\\_revDezembro%202010\\_alterado.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresentação/Programa/POPH_revDezembro%202010_alterado.pdf)> [Acedido em 12 Setembro 2011].
  - Prémio Boas Práticas no Sector Público (2010) *Prémio Boas Práticas no Sector Público* [Internet]. Lisboa, Deloitte.  
Disponível em: <<http://www.boaspraticas.com/index.php>> [Acedido em 20 Outubro 2011].

- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (1998) *Manual de investigação em ciências sociais*. 2nd ed. Lisboa, Gradiva.
- Rossi, P.H., Lipsey M.W. & Freeman, H.E. (2004). *Evaluation: a systematic approach*. 7th ed. California, Sage.
- Scheirer, M.A. (1994) Designing and using process evaluation. Em: Wholey, J.S., Hatry, H.P., & Newcomer, K.E. Eds. *Handbook of practical program evaluation*. São Francisco, Jossey-Bass pp.40-68. Citado em: Rossi, P.H., Lipsey M.W. & Freeman, H.E. (2004) *Evaluation: a systematic approach*. 7th ed. California, Sage.
- Silva, G.X. (2012) Repensar a rede procurando a verdadeira qualificação. *Educação e Emprego*, Nº. 4 Fevereiro-Abril, pp.20-23.
- Silva, P.L. (1999) *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final*. Campinas, NEPP-UNICAMP.  
Disponível em: <<http://www.opas.org.br/servico/arquivos/Sala5407.pdf>> [Acedido em 14 Fevereiro 2011].
- Sistema de Informação de Apoio à Monitorização (2011) *Sistema de Informação de Apoio à Monitorização* [Internet]. Lisboa, Universidade Católica.  
Disponível em: <<http://www.monitorizacao.anq.gov.pt/>> [Acedido em 10 Dezembro 2011].
- Spicker, P. (1995). *Social policy: themes and approaches*. Nova Jersey, Prentice Hall.
- Thompson, M. (1980) *Benefit-cost analysis for program evaluation*. Beverly Hills, CA, Sage. Citado em: Rossi, P.H., Lipsey M.W. & Freeman, H.E. (2004) *Evaluation: a systematic approach*. 7th ed. California, Sage
- Viana, C. (2012) Governo fecha um terço dos centros novas oportunidades. *Público*, 1 Fevereiro, p.10.
- Viegas, W. (2003) Avaliação de políticas públicas: experiências metodológicas: procedimentos metodológicos. Em: CLAD ed. *VIII congresso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, outubro 28-31, 2003, panamá*. Panamá, CLAD.  
Disponível em: <[http://www.clad.org/siare\\_isis/fulltext/0047615.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047615.pdf)> [Acedido em 23 Março 2011].

- Weiss, C.H. (1988) Evaluation for decisions: is anybody there? Does anybody care? *Evaluation Practice* 9(1):5-19. Citado em: Rossi, P.H., Lipsey M.W. & Freeman, H.E. (2004). *Evaluation: a systematic approach*. 7th ed. California, Sage.
- Wholey, J.S. (1979) Evaluation: promise and performance. Washington DC, Urban Institute. Citado em: Rossi, P.H., Lipsey M.W. & Freeman, H.E. (2004) *Evaluation: a systematic approach*. 7th ed. California, Sage.
- Wholey, J.S. (1994) Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation. Em: Wholey, J.S., Hatry, H.P., & Newcomer, K.E. Eds. Handbook of practical program evaluation. São Francisco, Jossey-Bass, pp.15-39. Citado em: Rossi, P.H., Lipsey M.W. & Freeman, H.E. (2004) *Evaluation: a systematic approach*. 7th ed. California, Sage.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2, 2: 197-222.

### **Legislação:**

- Constituição da República Portuguesa
- Decreto-Lei de 29 de Março de 1911
- Decreto-Lei n.º 38 968, de 27 de Outubro de 1952
- Decreto-Lei n.º 46 135, de 31 de Dezembro de 1965
- Decreto-Lei n.º 408/71, de 27 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro
- Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro
- Decreto-Lei n.º 383/91, de 9 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 60/93, de 3 de Março
- Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro
- Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de Julho

- Decreto-Lei n.º 357/2007, de 29 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro
- Decreto-Lei nº 36/2012, de 15 de Fevereiro
- Lei n.º 5/73, de 25 de Julho
- Lei n.º 3/79, de 10 de Janeiro
- Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro
- Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto
- Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto
- Portaria n.º 21 112, de 17 de Fevereiro de 1965
- Portaria n.º 419/76, de 13 de Julho
- Portaria n.º 95/87, de 10 de Fevereiro
- Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro
- Portaria n.º 637/2007, de 30 de Maio
- Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio
- Portaria n.º 782/2009, de 23 de Julho
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, de 28 de Novembro
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2005, de 16 de Dezembro
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/2007, de 7 de Novembro
- Despacho Conjunto n.º 425/2006, de 26 de Maio
- Despacho n.º 21/80, de 4 de Março
- Despacho n.º 14019/2007, de 3 de Julho
- Despacho n.º 6950/2008, de 10 de Março
- Despacho n.º 18229/2008, de 8 de Julho
- Despacho (extracto) n.º 17572/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17573/2011 de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17574/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17575/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17576/2011, de 30 de Dezembro

- Despacho (extracto) n.º 17577/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17578/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17579/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17580/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17581/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17582/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17583/2011, de 30 de Dezembro
- Despacho (extracto) n.º 17584/2011, de 30 de Dezembro
- Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril