Políticas públicas de educação de adultos em Portugal: diversos sentidos para o direito à educação?

[1]

Paula Guimarães
Unidade de Educação de Adultos
Universidade do Minho (Braga, Portugal)

Da educação popular à educação de segunda oportunidade: diferentes interpretações do direito à educação de adultos nas políticas públicas

O 25 de Abril de 1974 foi acompanhado pela explosão do movimento social popular que se seguiu ao golpe de Estado e que atingiu diversas áreas da vida social, entre estas a educação de adultos. Para este campo de práticas, a Direcção-Geral de Educação Permanente, criada ainda em 1972, sob o regime autoritário, dinamizou uma política pública inovadora para o contexto português que procurou dar resposta às solicitações de iniciativa popular. Este serviço propôs-se articular o Estado com o movimento popular, constituindo-se, nas palavras de A. Melo e A. Benavente (1978), numa unidade "subversiva" da administração pública que implementou acções simultaneamente dirigidas à hierarquia ministerial e às populações. O trabalho levado a cabo assentou em dois objectivos: responder directamente às solicitações dos grupos sociais, procurando dar gradualmente respostas de carácter educativo; e despertar a vontade de desenvolvimento e de mudança colectiva através de uma intervenção que, não tendo sido solicitada pelas comunidades, passava pelo registo escrito dos fenómenos culturais locais. Procurava-se partir do que os adultos possuíam (e não do que lhes faltava), nomeadamente a cultura popular, o saber, o saber dizer, o saber fazer, saberes estes que seriam posteriormente articulados com a escola e o trabalho, através de iniciativas de formação profissional e da educação popular (Melo & Benavente, 1978: pp. 16-19).

No âmbito desta política, claramente influenciada pela proposta de *educação permanente* preconizada pela UNESCO, finalidades ligadas à promoção da democracia e do desenvolvimento, da liberdade e da igualdade de oportunidades

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

surgiam como centrais. Tratava-se de tirar partido das condições históricas que se vivia e dinamizar estratégias de auto-educação e auto-gestão de organizações locais, na produção de conhecimento relevante para as pessoas. Neste processo de democratização, o desenvolvimento surgia da participação dos próprios adultos (Melo & Benavente, 1978: pp. 11-13).

De resto, em 1976, a Constituição da República Portuguesa estabeleceu no Art.º 73º que todos têm acesso à educação, reforçando deste modo o trabalho levado até então. Este diploma definiu que caberia ao Estado a democratização da educação, através da dinamização de diversas modalidades de educação (formal e não-formal), contribuindo por essa via para a igualdade de oportunidades, para a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, para o desenvolvimento pessoal e social dos cidadãos, bem como para a promoção do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva.

Apesar do seu interesse, após 1976, no âmbito do processo de normalização política pós-revolucionária, a política anteriormente promovida pela Direcção-Geral de Educação Permanente foi abandonada pelo Governo então em funções. A quase paralisia que esta Direcção-Geral experienciou a partir de então expressou, tal como afirma L. A. Rothes (2003), uma inflexão das orientações políticas para o sector. As formas de mobilização popular, que no período anterior se procurava estimular, passaram a ser encaradas com desconfiança e o recurso ao destacamento de professores do ensino regular traduziu a emergência de um mandato assente no esforço de escolarização de segunda oportunidade (Rothes, 2003: p. 38).

É contudo a corrente de educação popular, então menos entusiasta que alguns anos antes, que reassume um papel decisivo na elaboração do Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base dos Adultos, em 1979, com os objectivos de, segundo o Ministério da Educação, reduzir o analfabetismo e expandir o acesso dos adultos à escolaridade obrigatória, bem como articular estas acções de educação de base de adultos com a educação popular e a formação profissional. Procurava-se por essa via desenvolver acções que privilegiassem a qualidade da acção educativa, contemplassem a diversidade de formas de analfabetismo, evitassem a regressão cultural e atendessem à diversidade de necessidades educativas básicas tornadas evidentes no desenvolvimento da política anterior (Ministério da Educação, 1979: 75).

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

Ao procurar cruzar educação popular com educação de base, as políticas públicas para a educação de adultos entre 1974 e meados da década de 1980 favoreceram uma interpretação abrangente do direito à educação. Contudo, se os documentos analisados permitiam um entendimento ampliado deste direito, a verdade é que as condições de implementação destas políticas revelaram o carácter frágil da promoção do saber na construção dos cidadãos adultos. De resto, neste período começa a verificar-se uma característica que se tem revelado estruturante nas políticas públicas em Portugal: o carácter descontínuo e intermitente das orientações, o que tem originado um desenvolvimento fragmentado da educação de adultos (Lima, 2005).

Em 1986 é aprovada a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86). Esta Lei definiu a educação de adultos como subsector que integrou duas ofertas, o ensino recorrente e a educação extra-escolar. O ensino recorrente foi a oferta mais significativa em termos de adultos inscritos, professores e escolas (sobretudo públicas) envolvidos. Com a finalidade de promover a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso educativos, o Estado, através do Ministério da Educação, assumiu um papel primordial na dinamização do ensino para adultos, nomeadamente ao nível da concepção e do desenvolvimento de contextos e práticas, principalmente no que às formas educativas, ao currículo, aos métodos pedagógicos, ao acompanhamento e à avaliação dizia respeito. Quanto à educação extra-escolar, entendida enquanto educação de adultos liberal, ela foi muito menos relevante em termos de recursos humanos e materiais abrangidos. Levada a cabo com o apoio do Ministério da Educação, mas implementada por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, etc., traduziu-se em muitos casos em actividades integradas em projectos de intervenção comunitária e animação sócio-cultural.

Ao contrário das políticas anteriores que tinham acentuado dimensões abrangentes do direito à educação, a Lei de Bases restringiu o campo da educação de adultos e sugeriu uma concepção ténue de cidadania, baseada na transmissão de conhecimentos de cariz disciplinar e de saberes adquiridos em contexto de sala de aula. Negava-se por essa via o papel central que a educação de adultos poderia assumir nos esforços de modernização e desenvolvimento do país.

Ainda de mencionar que, contando com uma importante contribuição financeira dos fundos estruturais comunitários, o Programa Operacional de Desenvolvimento da Educação de Adultos em Portugal foi lançado em 1989. Este integrou um sub-programa destinado à educação de adultos, tido por tal como um sector de

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

intervenção prioritária. A gravidade da situação educativa do país justificava a finalidade definida neste Programa: a promoção da qualificação da mão-de-obra no quadro de um esforço de modernização económica. Neste âmbito, foi desenhado um projecto de acção centralmente definido, no qual o Estado se afirmava o promotor exclusivo das iniciativas a desencadear e para o qual estabelecia patamares e instâncias de gestão e controlo de aplicação de regras diversas e de avultadas verbas. No seu desenvolvimento, este Programa permitiu o aumento significativo das acções implementadas pela rede pública de educação de adultos, não levando porém a mudanças de relevo, sendo acentuada a tendência para a escolarização obrigatória de adultos, mais evidente após a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, e destacada a tendência vocacionalista, através da formação profissional (cf. Almeida et al., 1995; Silva & Rothes, 1998).

Se a Lei de Bases do Sistema Educativo enfatizava a educação formal na consagração do direito à educação para o caso dos adultos, este Programa ampliou de alguma forma a interpretação do direito à educação, ao integrar a exigência da modernização da economia e da qualificação da mão-de-obra através da necessária ligação da educação, da promoção de percursos escolares e da formação profissional. Todavia, e apesar da expansão quantitativa das acções de educação de adultos desenvolvidas pela rede pública, este entendimento restringiu-se ao reforço das tendências que se vinham manifestando neste subsector: a tendência para a escolarização, pela realização de cursos que conferiam o 1º e 2º ciclos; e a tendência vocacionalista pelo desenvolvimento da componente de formação capaz de proporcionar a iniciação profissional que facilitasse a inserção no mercado de trabalho (Silva & Rothes, 1998: 33-34). Aliás, à margem das políticas públicas, muitas entidades da sociedade civil, nomeadamente do 3º sector, procuraram resistir a estas tendências, insistindo na dinamização de iniciativas de educação não-formal que visavam fortalecer a intervenção dos adultos na promoção de uma sociedade mais democrática (cf. Lima, 2006) e, em resultado, favoreciam um entendimento mais alargado do direito à educação de adultos.

O relançamento da política pública de educação de adultos: a revalorização do direito à educação de adultos

Entre 1995 e 2002, os governos socialistas eleitos avançaram com um conjunto de propostas que visaram “relançar a política de educação de adultos”. O trabalho então levado a cabo permitiu o surgimento do “S@ber +. Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos”, da

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

responsabilidade da Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (ANEFA). A criação deste Programa justificou-se pelo facto de a sociedade portuguesa se encontrar em profunda e rápida transformação, sendo as mudanças particularmente evidentes no mundo do trabalho. Segundo os decisores políticos, a modernização da economia, o necessário aumento da competitividade e a omnipresença de novas tecnologias exigiam trabalhadores mais qualificados, com maior capacidade de adaptação, detentores de outros e mais complexos conhecimentos e competências. De um lado, em resultado de uma tardia generalização do acesso à educação, os níveis educativos da população adulta e, sobretudo, da população activa apresentavam valores baixos quando comparados com os restantes países da União Europeia e da OCDE. De outro, as mudanças às quais se assistia na estrutura produtiva portuguesa que, anteriormente, não exigiam da generalidade dos trabalhadores competências especialmente diferenciadas, obrigavam a alterações importantes no modo de conhecer e de trabalhar. Ainda, devido à insuficiência e à ineficácia das políticas de educação de adultos, a situação portuguesa exigia uma intervenção inovadora e eficaz (Melo, Matos & Silva, 1999: pp. 19).

É neste contexto que se registam alterações relativamente ao conceito de educação de adultos que, entretanto, foi evacuado do discurso político e substituído pela educação e formação de adultos. Assim, a educação e formação de adultos inclui

“(…) um conjunto de intervenções que, pelo reforço e complementaridade sinérgica com as instituições e as iniciativas em curso no domínio da educação e da formação ao longo da vida, se destinam a elevar os níveis educativos e de qualificação da população adulta e a promover o desenvolvimento pessoal, a cidadania activa e a empregabilidade.” (Melo, Matos & Silva, 1999: 11)

Este conjunto de intervenções assentou na diversificação das ofertas, envolvendo entidades públicas, com fins lucrativos e da sociedade civil na sua promoção. Suportadas pela abordagem das competências, e já não em conteúdos de natureza escolar e disciplinar, o reconhecimento, validação de competências adquiridas informalmente ou em contexto de trabalho, bem como o desenvolvimento de novos modelos, metodologias e materiais de intervenção pedagógica e socioeducativa emergiram como estratégias educativas e formativas centrais; as ofertas então criadas passaram a permitir a atribuição de uma certificação escolar e qualificação

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

profissional (Melo, Matos & Silva, 1999: p. 12), como no caso dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA). Para o caso do reconhecimento, validação e certificação de competências, são criados Centros que promoveram esta oferta, Centros estes constituídos por entidades da sociedade civil que estabeleceram parcerias com o Estado.

Deste modo, em meados da década de 1990, a educação de adultos parecia ter assumido um lugar de destaque nos debates políticos sobre educação. Este destaque resultava de, segundo A. S. Silva e L. A. Rothes, uma revalorização da relação entre educação e cidadania devido à importância atribuída ao conhecimento na construção de economias mais competitivas e ao papel que as modalidades de educação não-formal e informal podem desenvolver na promoção da aprendizagem ao longo da vida (Silva & Rothes, 1998: 79). É neste quadro que surgem um conjunto de ofertas educativas e formativas que alargam a participação dos adultos e reforçam dimensões sociais, económicas e políticas da sua participação em sociedade. De entre estas, destacam-se aquelas que valorizam os saberes adquiridos pela experiência e ao longo da vida, assim como outras que reforçam a articulação entre competências escolares e competências de vida, como no caso daquelas que se suportam nos saberes promovidos ou reconhecidos pelos referenciais de competências-chave (cf. Alonso *et al*., 2002; Gomes, 2006).

Desde 2005, a Iniciativa Novas Oportunidades, retomou as principais ofertas do Programa S@ber+, sendo hoje estas ofertas da responsabilidade da Agência Nacional para a Qualificação que possui uma dupla tutela do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Segurança Social. Em resultado de uma mais evidente articulação com as políticas de emprego e de modernização tecnológica da economia portuguesa, esta Iniciativa tem como finalidade dar um forte impulso à qualificação dos portugueses, integrando dois pilares: as ofertas dirigidas aos jovens e aquelas dirigidas aos adultos. No que respeita as ofertas dirigidas aos adultos, estas têm como objectivos permitir aos adultos recuperar, completar e progredir nos seus estudos, partindo dos conhecimentos e competências que os adultos adquiriram ao longo das suas vidas em contextos informais, através do Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências; simultaneamente, visa-se orientar os adultos para ofertas complementares de cariz profissionalizante. De resto, o reconhecimento, validação e certificação de competências assume uma importância significativa, dado que surge como uma alternativa à formação profissional qualificante e de curta duração. Esta importância é justificada pelo facto de

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

“O reconhecimento das competências adquiridas [permitir], a nível colectivo, estruturar percursos de formação complementares ajustados caso-a-caso. Mas mais importante, induz o reconhecimento individual da capacidade de aprender, o que constitui o principal mote para a adopção de posturas pró-activas face à procura de novas qualificações. A consolidação e expansão dos dispositivos de reconhecimento e validação de competências é pois um recurso essencial para o desenvolvimento do país” (Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2005: 20).

A Iniciativa Novas Oportunidades permitiu igualmente reconverter os Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências em Centros Novas Oportunidades, atribuindo-lhes outras funções ligadas: i) ao encaminhamento dos adultos que procuram a educação e formação; ii) ao diagnóstico, à triagem e ao encaminhamento dos mesmos; iii) ao desenvolvimento de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências; iv) à realização de acções de formação complementares e de curta duração, bem como v) ao acompanhamento prospectivo do candidato certificado. Estes Centros, que se assumem como promotores da aprendizagem ao longo da vida e do gosto pela educação, assumiram desde então um papel central no desenvolvimento das ofertas dirigidas a adultos.

O trabalho realizado até ao momento pela Agência Nacional para a Qualificação e, mais especificamente, pelos Centros Novas Oportunidades é visto por muitos como positivo. Os resultados obtidos em 2007 apontavam para mais de 250.000 jovens e adultos inseridos em ofertas da Iniciativa Novas Oportunidades, de entre os quais mais de 90.000 adultos. Estes tinham sobretudo idades compreendidas entre os 25 e 44 anos (cerca de 66%), muitos destes empregados (cerca de 70%), sendo a distribuição entre sexos mais favorável às mulheres. Mais de 55.000 encontravam-se em processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e mais de 18.000 frequentam Cursos de Educação e Formação de Adultos (Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2007).

Em suma, no quadro do relançamento da educação de adultos em finais da década de 1990, novas ofertas são apresentadas aos adultos, ofertas estas que a Iniciativa Novas Oportunidades retoma, em 2005, atribuindo um relevante alento à política pública de educação e formação de adultos. Porém, este programa enfatiza alguns aspectos relativamente ao anterior, entre estes o imperativo da modernização da economia portuguesa no contexto da União Europeia para o qual parece justificar-

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

se a qualificação. Neste âmbito, as comparações com outros países europeus relativas aos níveis de escolarização da população portuguesa ganham novos sentidos. Ora, este imperativo não pode deixar de ser relacionado com outros aspectos, nomeadamente com a redefinição do papel do Estado no campo da educação de adultos e com a transnacionalização das economias europeias. Neste quadro, outras prioridades têm sustentado as políticas educativas, agora mais articuladas com os sistemas produtivos e com a competitividade económica, que procuram também integrar estratégias que previnam e combatam a exclusão social e as crescentes desigualdades sociais.

É neste cenário que a valorização do direito à educação, especificamente destinada aos adultos, expressa novos significados, mantendo contudo a aposta nos sentidos mais tradicionais deste direito. Assim, certos sentidos realçam as tradicionais dimensões do reconhecimento de uma relação jurídica de pertença de uma determinada comunidade política a certos valores, que permitem perspectivar a educação como uma área privilegiada de intervenção do Estado na promoção de condições de acesso e de sucesso de ofertas educativas e formativas e da igualdade de oportunidades. Outros sentidos enfatizam o carácter dinâmico deste direito, significados estes que resultam de conflitos, pressões e tendências sociais, económicas e políticas que a sociedade portuguesa vive hoje em dia, que favorecem interpretações mais adequadas aos problemas e necessidades que os adultos vivem nos seus quotidianos, mas simultaneamente mais dependentes da sua capacidade de escolha. O exercício do direito à educação e, de modo mais claro, a promoção da cidadania parecem desta forma apresentar um conteúdo plural, mas também ambivalente; neste sentido, estaremos perante *cidadanias em transição*. Como afirmam, por exemplo, A. J. Afonso e E. Lucio-Villegas Ramos (2007), as cidadanias em transição integram concepções, percursos e projectos por vezes contraditórios, sentidos que abrangem novos e velhos dilemas sociais e educativos. Abrangem a promoção da igualdade de oportunidades de acesso e sucesso educativo para todos os adultos, mas também incluem políticas sectoriais, dirigidas a certos grupos sociais que parecem necessitar de intervenções específicas. Resultam de um maior empenho do Estado em certos domínios, bem como a sua retracção em áreas que muitos consideram fundamentais (Afonso & Lucio-Villegas Ramos, 2007: 93-94). E é neste quadro profundamente contraditório que a promoção do direito à educação de adultos através das políticas públicas coexiste com outras prioridades, desafios e problemas, alguns de natureza económica e social, deixando-nos dúvidas relativamente ao cumprimento das ideias contidas na Constituição de 1976, mas reservando espaços para outras

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

possibilidades, algumas destas promotoras da emancipação e de uma democracia de melhor qualidade.

Referências

Afonso, Almerindo Janela & Lucio-Villegas Ramos, Emílio (2007). Estado-nação, educação e cidadanias em transição, *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 20, n.º 1, pp. 77-98.

Almeida, João Ferreira, Coord.; Rosa, Alexandre; Pedroso, Paulo; Quedas, Maria João; Silva, J. A. Vieira da & Capucha, Luís (1995). *Avaliação do PRODEP/Subprograma Educação de Adultos*, Lisboa: CIDEC/CIES (documento policopiado).

Alonso, Luísa; Imaginário, Luís; Magalhães, Justino; Barros, Guilhermina; Castro, José Manuel; Osório, António & Sequeira, Fátima (2002). *Referencial de Competências-Chave – Educação e Formação de Adultos*, Lisboa: ANEFA.

Gomes, Maria do Carmo, Coord. (2006). *Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário*, Lisboa: Direcção-Geral de Formação Vocacional.

Lima, Licínio C. (2005). A educação de adultos em Portugal (1974-2004). R. Canário e B. Cabrito, Org. *Educação e Formação de Adultos. Mutações e Convergências*, pp. 31-60, Lisboa: EDUCA.

Lima, Licínio C., Org. (2006). *Educação Não Escolar de Adultos. Iniciativas de Educação e Formação em Contextos Associativos*, Braga: Unidade de Educação de Adultos/Universidade do Minho.

Melo, Alberto & Benavente, Ana (1978). *Educação Popular em Portugal (1974-1976)*, Lisboa: Livros Horizonte.

Melo, Alberto, Coord.; Matos, Lisete & Silva, Olívia, Santos (1999). *S@ber+. Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e Formação de Adultos em Portugal (1999-2006),* Lisboa: ANEFA.

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

Ministério da Educação (1979). *Trabalhos Preparatórios para o Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base dos Adultos (PNAEBA). Relatório Síntese*, Lisboa: Ministério da Educação.

Rothes, Luís Areal (2003). A formação de educadores de adultos em Portugal: trajectos e tendências. *Forum*, 34, pp. 35-62.

Silva, Augusto Santos & Rothes, Luís Areal (1998). Educação de Adultos. AAVV, *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP. Estudos Temáticos. Volume III*, pp. 17-103, Lisboa: Ministério da Educação.

Outros documentos

Ministério da Educação & Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2005). Iniciativa Novas Oportunidades (http://www.iniciativanovasoportunidades.gov.pt, 15/10/2008)

Ministério da Educação & Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2007). Balanço da Iniciativa Novas Oportunidades (http://www.anq.gov.pt, 15/10/2008)

Notas

[1] ECE-Campus de Gualtar
4710-057 Braga, Portugal
Telf. +351253601285
Fax. + 351252618172
email: pco@uea.uminho.pt

· Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual