

Pensar a Educação

Portugal 2015

Aprender sempre

Educação da população adulta para a cidadania participativa e responsável

Natália Alves

Rui Canário

Alberto de Melo

António Fragoso

Carmen Cavaco

Paula Guimarães

Lisboa. 2014

De que falamos, quando falamos de Educação de Adultos

Partimos de um entendimento amplo de educação de adultos, a qual pode ser considerada a partir de três dimensões, que embora interdependentes, são distintas – as práticas sociais, as políticas públicas e o campo científico.

As práticas sociais incluem a alfabetização e a educação de base de adultos, a formação profissional, as dinâmicas sociais e culturais com intencionalidade e potencial educativo, os processos de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais, o desenvolvimento local, a intervenção comunitária e os movimentos sociais. Estas práticas são influenciadas e influenciam os fenómenos sociais, políticos, culturais e económicos. As práticas de educação de adultos compreendem o *continuum* das modalidades de educação formal, educação não formal e educação informal, dinâmicas que podem ser organizadas numa lógica de autogestão das comunidades e das pessoas ou numa lógica oposta, de oferta de serviços. A diversidade de práticas, de organizações e agentes envolvidos torna bastante difícil mapear este domínio. Por seu turno, a diversidade e complexidade destas práticas são reveladoras da sua importância para a vida em sociedade e permitem colocar em destaque o seu elevado potencial. As práticas de educação de adultos tornam-se mais diversificadas, com maior visibilidade e capacidade de captação de uma multiplicidade de participantes, quanto maior for o investimento em políticas públicas coerentes, integradas e continuadas no tempo.

O domínio das políticas públicas de educação de adultos assumiu progressivamente, nas últimas décadas, uma grande relevância nas organizações internacionais, como a UNESCO, a OCDE e a União Europeia. As políticas públicas de educação de adultos em Portugal, nas últimas quatro décadas são marcadas, sobretudo, pela intermitência, fragmentação e forte dependência dos ciclos políticos (Lima, 2005), como veremos adiante.

O domínio científico da educação de adultos em Portugal, à semelhança, da tendência internacional e europeia, nas últimas décadas revelou um forte dinamismo. Esta

Na I Conferência Internacional de Educação de Adultos da UNESCO, realizada em Elsenaur (Dinamarca), em 1949, defende-se o papel estratégico da educação de adultos na manutenção da paz a nível internacional e na preparação para a vida em sociedades democráticas. Considera-se que a educação de adultos pode permitir a formação cívica e cultural dos operários, contribuindo para a “edificação de uma sociedade mais humana” (Hely, 1963, p.27). A educação de adultos é apresentada como fundamental para garantir a paz, a vida democrática, a valorização do indivíduo numa sociedade de massas e a correcta utilização dos tempos livres. Na I Conferência evidencia-se a associação entre educação de adultos e justiça social, e defende-se que o Homem deve ter um bom nível de educação para enfrentar e resolver os desafios da modernidade, contribuindo assim para a construção de uma sociedade onde seja possível assegurar os direitos dos cidadãos.

Na II Conferência da UNESCO, realizada em Montreal (1960), há uma tentativa notória de dar um impulso ao desenvolvimento consistente do domínio da educação de adultos, patente na seguinte afirmação: “a conferência convida os governos a considerarem a educação de adultos não como o apêndice, mas como a parte integrante dos seus sistemas nacionais de educação” (UNESCO, 1960, p.31). Refere-se a importância de se assumir a educação de adultos como um domínio estratégico do sistema educativo, reconhecendo-se a importância de encontrar equilíbrios entre as estruturas e mecanismos criados pelos Governos e a promoção de dinâmicas por parte de entidades não governamentais com intervenção neste domínio. Recomenda-se a todos os países membros a necessidade de garantir serviços de educação profissional, cívica, social e cultural a todos os adultos interessados. Propõe-se uma educação baseada no “humanismo integral”, orientada para o desenvolvimento, a igualdade de oportunidades e a paz entre os vários povos. Nesta conferência é veiculada uma conceção abrangente da educação de adultos, onde são valorizadas quer as acções de carácter formal e institucional quer outras manifestações mais difusas associadas à cultura e ao lazer. Simultaneamente, começa a construir-se um discurso que associa a educação de adultos ao desenvolvimento dos países, o que é destacado por Mathias

Finger e José Manuel Asún (2003, p.28) quando afirmam: “a UNESCO clarificou a sua perspectiva: a educação, a ciência e a cultura deveriam agora, ser claramente postas ao serviço (político) do desenvolvimento dos países (em desenvolvimento) e dos povos”.

Nestas duas primeiras Conferências a educação de adultos é concebida como um elemento fundamental de um projecto social, que “visava transformar a sociedade através do desenvolvimento cultural e da emancipação da classe operária” (Laot e Orly, 2004, p.19). Apesar da menção à dimensão profissional, os documentos enfatizam a importância de uma educação integral, orientada para as várias dimensões da vida, ou seja, pretendia-se “formar em simultâneo o produtor, o homem e o cidadão” (Le Goff, 1996, p.30). A componente cultural surgia, neste contexto, como um domínio essencial da cidadania e imprescindível para assegurar a promoção social.

Na III Conferência, realizada em Tóquio (1972), a associação entre a educação de adultos e o desenvolvimento é reforçada e usada para sensibilizar os governos relativamente à importância deste domínio. Este relatório introduz o conceito de educação permanente que define como “o conjunto de meios e métodos que permitem dar a todos a possibilidade de compreender o mundo em evolução e de estar em condições de poder participar na sua transformação e no progresso universal” (UNESCO, 1972, p.44). Com o movimento da educação permanente, a UNESCO difunde um discurso de “humanização do desenvolvimento” (Finger e Asún, 2003), ao defender que a principal finalidade da educação de adultos é “despertar no adulto a consciência crítica do mundo histórico e cultural em que vive, de modo a que possa transformar esse mundo através da sua acção criadora” (UNESCO, 1972, p.41). Subjacente a esta grande finalidade está uma visão ampla da formação de adultos, em consonância com o que havia sido focado no relatório da II Conferência da UNESCO. Defende-se que “a força da educação de adultos está na sua diversidade” (UNESCO, 1972, p.20), daí a importância de respeitar e incentivar essa diversidade, patente nas funções, actividades, públicos, entidades e agentes envolvidos.

Nesta Conferência surgem ainda novas orientações, sendo de destacar as seguintes: a democratização do acesso à educação de adultos, o enfoque nos grupos mais desfavorecidos e na educação funcional. Sustenta-se a ideia de que a educação de adultos é um instrumento de promoção social, porque há uma correspondência entre o nível de habilitação académico e o emprego obtido. Deste modo, as práticas da educação de adultos visam promover as aspirações individuais, o desenvolvimento económico e social.

Na IV Conferência da UNESCO, realizada em Paris (1985), reforça-se novamente a ideia de que o desenvolvimento da educação de adultos é indispensável para a concretização da educação permanente e incentivam-se os Estados Membros a tomar medidas. A educação continua a ser percebida como um direito e defende-se a necessidade de se garantir a democratização da formação de adultos, considerando-se que o direito “de aprender” é fundamental para a humanidade. A UNESCO evidenciou intencionalidade na promoção, projecção e reconhecimento da importância estratégica do domínio da educação de adultos para o desenvolvimento dos países.

Ao longo das primeiras quatro Conferências da UNESCO, reconhece-se a pluralidade e riqueza de iniciativas no domínio da educação de adultos. Defende-se que as políticas, neste domínio, devem orientar-se para uma lógica de independência e descentralização, porque só assim se “pode exercer à vontade o espírito de inovação e de pesquisa” (Lengrand, 1981, p.83). Mas, por outro lado, também se reconhece a importância do Estado a nível da concepção, execução, financiamento e acompanhamento das orientações políticas, uma vez que a educação de adultos é um domínio estratégico para o desenvolvimento dos países. Por um lado, defendia-se que o Estado tivesse um papel central na definição de políticas, no planeamento, na coordenação e no financiamento da educação de adultos, o que era tido como fundamental para uma maior projecção e reconhecimento social deste domínio de intervenção ainda que se receasse uma demasiada centralização e a penalização das iniciativas descentralizadas que

circunscrevessem a educação de adultos aos muros da escola e da universidade (Laot e Orly, 2004, p.51).

Na IV Conferência continua-se a advogar que a educação permanente é fundamental para garantir o desenvolvimento económico, social, científico e tecnológico do mundo contemporâneo e garantir a paz universal. Persiste a defesa de uma educação humanista, orientada para a formação integral da pessoa. No entanto, embora se proponha uma perspectiva ampla da educação de adultos, já se regista um maior enfoque na educação orientada para o trabalho, tanto a nível dos adultos como dos jovens, o que se pode considerar um indício da ruptura que se irá operar na V Conferência. O discurso construído pela UNESCO, e que se evidencia, fundamentalmente, a partir da II Conferência, assenta na defesa de uma educação integral. Pretende-se que as pessoas possuam um conjunto de saberes que lhes permita o domínio e controlo da cultura, do progresso científico e tecnológico, da informação e das questões políticas. É nesse sentido que se defende uma educação orientada para o “aprender a ser”. As pessoas, nomeadamente, os adultos precisam de mais educação para que possam ser actores “em vez de vítimas da mudança e do desenvolvimento” (Finger e Asún, 2003, p.31).

Neste caso, a aposta na educação de adultos é fundamental para que as pessoas possam ser “capazes de acompanhar o processo de desenvolvimento e de eventualmente o controlar” (Finger e Asún, 2003, p.31). A missão de “humanização do desenvolvimento” atribuída à educação de adultos e expressa nos documentos da UNESCO, sobretudo a partir da década de 70 com o movimento da educação permanente, permitiu dar uma “coerência sem precedentes” a este domínio educativo (Finger e Asún, 2003, p.14). Todavia, o facto da educação de adultos ter assumido essa missão a partir dos anos 60 está também na origem da fragilidade do seu projecto, pois “a educação de adultos, cujo papel era humanizar o desenvolvimento, entra, por isso, em profunda crise intelectual e conceptual” (Finger e Asún, 2003, p.15), quando se percebem as inúmeras fragilidades

associadas ao modelo de desenvolvimento industrial e que a educação de adultos não colocou em causa.

Nos anos 90 surge a orientação da *aprendizagem ao longo da vida* e nalguns documentos de política, como é o caso do relatório da V Conferência Internacional de Educação de Adultos da UNESCO, este novo referencial educativo é associado à revalorização dos ideais da *educação permanente*. Todavia, uma análise crítica permite perceber que o aparente consenso entre os fundamentos e orientações da *educação permanente* e da *aprendizagem ao longo da vida* dissimulam diferentes perspectivas sobre o Homem e a educação. Entre a *educação permanente* e a *aprendizagem ao longo da vida* há evidentes rupturas, sobretudo a nível ideológico. Ou seja, “em menos de trinta anos passou-se de uma visão social e humanista de educação permanente para uma visão económica e realista da produção de competências” (Carré e Caspar, 1999, p.7), evidente nas ideias que suportam a perspectiva de aprendizagem ao longo da vida.

A V Conferência marca uma clara ruptura com o discurso anterior e com a conceção de educação permanente. Nesta conferência, realizada em Hamburgo (1997), invocam-se as grandes transformações políticas, económicas e sociais dos últimos dez anos para justificar a pertinência e a necessidade de se pensar a formação das pessoas, em geral, e dos adultos, em particular, segundo outro prisma. A ideia chave que orienta o discurso é a da necessidade de se adoptar uma nova visão da educação de adultos, numa perspectiva mais ajustada às sociedades modernas. A alteração de perspectiva é manifesta na mudança de conceitos, de pressupostos e orientações, induzindo a uma mudança de práticas. Os documentos sobre a V Conferência da UNESCO (Relatório Final, Agenda para o Futuro e Relatório de Acompanhamento) evidenciam essa mudança de conceitos. Passam a usar-se o conceito de aprendizagem ao longo da vida, enquanto, nas Conferências anteriores se falava de educação permanente; o termo educação e formação de adultos quando antes apenas se falava em educação de adultos; o termo competências quando nos relatórios anteriores se falava, sobretudo, de saberes e conhecimentos.

Da Educação Permanente à Aprendizagem ao Longo da Vida

A preocupação com a alteração de conceitos é evidente, nesta Conferência, quando se afirma que estamos “num tempo em que a redefinição dos conceitos é uma condição indispensável para fazer face a um mundo em rápida mutação” (UNESCO, 1997a, p.18). O discurso da V Conferência é bastante influenciado pelas orientações políticas da União Europeia. Surgem, inclusive, referências ao trabalho dirigido por Jacques Delors e que resultou na publicação do livro “Educação um Tesouro a Descobrir” (1996), que se pode considerar o documento fundador desta nova orientação educativa designada por *aprendizagem ao longo da vida*.

O discurso sobre a abordagem da aprendizagem ao longo da vida é ambíguo. Por um lado, tenta-se transmitir a ideia de ruptura com o discurso anterior, o que se concretiza na identificação de novas orientações sobre a educação; por outro lado, surgem também referências a uma linha de continuidade com as orientações da educação permanente, chegando-se a afirmar que as novas orientações permitirão o seu relançamento.

Esta linha de continuidade retoma o conceito humanista e progressista de educação/aprendizagem ao longo da vida proposto, por exemplo, por Dewey (1959) e mais recentemente por Olesen (2004), de momentos de educação/aprendizagem que se prologam pela vida e ao longo da vida nas esferas pública e privada, um direito e um dever de todos. Seguindo este sentido, existe uma forte semelhança entre educação/aprendizagem ao longo da vida e educação permanente, dado que ambos os conceitos valorizam outras modalidades de educação (para lá da formal), que acontecem ao longo da vida, como na caso da educação não formal, e acompanham a vida, como a educação informal. Enfatizam também a universalização e a democratização dos processos educativos e de aprendizagem, tendo em vista o desenvolvimento pessoal e social, mas em particular a libertação e emancipação dos

que se educam e aprendem. Há nestes conceitos uma forte preocupação com formas que favoreçam o aprender a aprender, procurando tornar por essa via os sujeitos mais autónomos e críticos. Regista-se igualmente um forte optimismo atribuído à educação, detendo o estado um mandato para a constituição de provisão educativa que satisfaça as necessidades de muitos sectores económicos e sobretudo os interesses da sociedade.

Todavia, a expressão aprendizagem ao longo da vida tem sido igualmente assumida, nomeadamente por organizações internacionais, como a União Europeia e a OCDE, como uma estratégia no quadro do capitalismo para assegurar as vantagens competitivas dos estados. O Conhecimento e aos saberes detidos pelos sujeitos possuem um carácter estratégico e instrumental, devendo servir o desenvolvimento dos recursos humanos e revelar utilidade no que remete para a prestação destes em prol do crescimento económico. Neste caso, atribui-se sobretudo aos indivíduos, responsáveis eles próprios pelas suas escolhas e pelos seus percursos educativos e de aprendizagem, um papel central, cabendo ao mercado a sensibilidade de determinar das necessidades dos sujeitos-trabalhadores, bem como de prover as ofertas de educação que fomentem a aprendizagem (Olesen, 2004).

Estas são algumas características que têm marcado o consenso gerado em torno da aprendizagem ao longo da vida que a União Europeia tem difundido de forma tão eficaz. O discurso desta organização possui um cariz profundamente sedutor e atraente, ao atribuir à educação de adultos uma identidade político-económica que até finais do século passado este domínio mal tinha conseguido apresentar. Neste esforço de afirmação enquanto estratégia de recursos humanos no âmbito de visões societárias mais consentâneas com a teoria do capital humano (Finger e Asún, 2003), a educação de adultos denota concomitantemente a sua fragilidade. Desta forma, se as declarações oficiais, assim como a maior parte das publicações da União Europeia nas quais a aprendizagem ao longo da vida é explicitada, validam a ideia de uma continuidade entre este conceito e educação permanente, torna-se por isso fundamental “ter a noção da amplitude da erosão dos ideais da educação permanente que se efectuaram em trinta

anos, antes de encarar o seu relançamento possível” (Le Goff, 1996, p.29). Os fundamentos iniciais do movimento da educação permanente assentavam, essencialmente, numa visão utópica e humanista. O actual movimento de aprendizagem ao longo da vida assenta numa visão pragmática de resolução de problemas, sobretudo, os referentes à competitividade económica e ao desemprego. Esta mudança de fundamentos tem importantes repercussões no entendimento da educação de adultos, o que é evidenciado por vários autores (Le Goff, 1996; Carré e Caspar 1999 e Laot e Orly, 2004). Para Le Goff (1996, p.31), “passa-se de uma concepção de formação com conotação militante para uma concepção cada vez mais pragmática e operacional”. Carré e Gaspar (1999) defendem que “certas rupturas esgotaram inegavelmente as origens muito idealistas da formação de adultos em proveito de horizontes mais realistas de desenvolvimento de competências e de empregabilidade” (p.9). Laot e Orly (2004) referem que se opera o “abandono de dispositivos de promoção social em proveito de uma resposta relativa às exigências da crise económica (reconversões, formação de públicos específicos, em dificuldade e com certificações reduzidas)” (p.65).

Nesta nova perspectiva sobre a educação, em geral, e a educação de adultos, em particular, baseada na aprendizagem ao longo da vida, surgem ideias em clara ruptura com o que se defendeu no passado. Os argumentos que enquadram o movimento da aprendizagem ao longo da vida suportam-se no discurso, essencialmente, assente na responsabilização individual, considerando-se que “cada um deve ter consigo próprio a relação de um empreendedor com o seu produto, procurar «vender-se», negociar o «capital» em que se tornou”. Este discurso, que começou por se manifestar como “uma ideologia minoritária [na Europa] e tida como incongruente, tornou-se moeda de troca, um tipo de pensamento único” (Dubar, 1996, p.23).

Nas Conferências anteriores, a educação era tida como um direito, na V Conferência fala-se de educação como direito e como dever. Afirma-se que a educação de base para todos “não é somente um direito, é também um dever e uma responsabilidade perante os outros e a sociedade” (UNESCO, 1997a, p.21). Este discurso direccionado para a

responsabilização individual e para a autonomia é centrado no indivíduo, numa tentativa de o responsabilizar pela procura de educação e pela resolução dos seus problemas e da sociedade. Considera-se fundamental que os “indivíduos e as comunidades possam agarrar a sua sorte e a da sociedade para fazer face aos desafios do futuro” (UNESCO, 1997a, p.20). Sobre esta questão do “fazer face”, Caspar (1996) refere “o que para uns, quer dizer fazer face, significa para outros ficar abandonado a si próprio correndo o risco de se assumir como o único responsável da sua própria desgraça” (p.9). Ao defender-se que “os indivíduos devem assumir e responsabilizar-se pela sua vida” (UNESCO, 1997b, p.137), subentende-se que cada um individualmente deve responsabilizar-se pelo seu sucesso e pelo seu fracasso e esta lógica conduz ao agravamento das desigualdades sociais. No discurso anterior, inspirado no movimento da educação permanente, falava-se “em obrigação nacional de formação e em mobilização de todos os actores; actualmente, determinam-se as condições individuais e remete-se para cada um a responsabilidade da sua formação [...] É uma mudança de perspectiva considerável” (Dubar, 1996, p.21).

Na V Conferência da UNESCO, defende-se um novo papel para o Estado, um papel, essencialmente, orientado para a definição de políticas, para o acompanhamento, supervisão e avaliação das práticas. Aborda-se a questão da concertação e negociação de responsabilidades entre o Estado, a sociedade civil, o sector privado e os parceiros sociais na definição e desenvolvimento de políticas e no financiamento das práticas da educação de adultos. Nas Conferências anteriores, defendia-se que o Estado deveria centralizar este domínio e responsabilizar-se pela educação de adultos, como forma de promover a visibilidade e o reconhecimento social do sector e de garantir a igualdade de oportunidades. Reconhecia-se a importância de outros parceiros na educação de adultos, mas imperou a lógica do Estado-Providência. Na V Conferência, nota-se uma mudança de discurso, fala-se bastante na delegação de competências do Estado e na aposta em parcerias, no aproveitamento da experiência e das capacidades das entidades da sociedade civil e das empresas. As medidas de descentralização e de delegação de competências facilmente incorrem em riscos de demissão do próprio

Estado, o que é notório nos períodos de crise económica. Esse tipo de preocupação está inerente à afirmação de Melo, Lima e Almeida (2002), quando sublinham que é necessário assumir que a delegação de competências e a aposta nas parcerias “correspondem a uma nova interpretação do papel do Estado, no contexto de uma parceria alargada com a sociedade civil, e não a um abandono do sector, a uma cabal desresponsabilização” (p.35). Esta “reorientação resulta também de restrições orçamentais da UNESCO e da crescente erosão dos Estados-Nação e das instituições intergovernamentais, especialmente no que se refere à implementação educacional de objectivos de desenvolvimento (sustentável)” (Finger e Asún, 2003, p.29).

Nos documentos da Comissão Europeia também se destaca o papel das parcerias, percebendo-se uma tentativa de responsabilizar a sociedade civil por iniciativas que eram, essencialmente, centralizadas no Estado-Nação, “evocam-se as associações, deixando pensar que estas vão aparecer um pouco por todo o lado, como acontece nos países anglo-saxónicos” (Dubar, 1996, p.26). A alteração do papel do Estado, a aposta em parcerias e a responsabilização da sociedade civil resultam de “uma pressão do mercado para a privatização, pois a educação de adultos deixou de ser da responsabilidade da administração pública e passou para a de entidades privadas” (Finger e Asún, 2003, p.111). Este processo é tido como inevitável, porque “a subordinação da educação à lógica mercantil, induz a que a própria educação se organize adoptando a racionalidade económica do mercado” (Canário, 1999, p.90).

Ou seja, “a aprendizagem está a ser personalizada [...], comercializada e vendida no mundo inteiro como qualquer outra mercadoria” (Finger e Asún, 2003, p.13), tendência que confirmou a pertinência da denúncia de Ivan Illich já em 1970, quando falava dos perigos da *mercadorização* da educação.

Passado e Presente da Educação de Adultos

A educação de adultos em Portugal tem passado, desde o 25 de abril de 1974, por inúmeras e complexas fases que vários autores têm analisado com detalhe (Lima, 2005;

Cavaco, 2009; Guimarães, 2011; Barros, 2013, entre outros). Ainda assim destaca-se, num primeiro momento, uma tentativa de construir a educação de adultos com base nos fortes movimentos sociais, que surgiram espontaneamente no seguimento do golpe de Estado de 74. A administração pública, representada pela DGEP (Direção-Geral de Educação permanente) procurou criar mecanismos ágeis de apoio a estes movimentos, colocando-se ao seu serviço, numa lógica, que durou quase um ano e que não voltaria a ser repetida na nossa história.

A força da educação de adultos, neste período, estava portanto do lado de uma sociedade civil profundamente mobilizada que reinventava as suas relações com o Estado, também ele em profunda transformação. Parece um facto que a reconstrução do Estado Democrático, a partir de 1976, centralista e relativamente predador, terá provocado mudanças na forma de funcionar de todo este grande conjunto de associações de educação popular. Neste novo contexto, sem apoio estatal, estas associações terão passado por uma fase de emancipação e/ ou adaptação a novas condições, mais duras, tendo muitas delas acabado por se extinguir.

Continuando a olhar para a educação de adultos no seio da sociedade civil, é certo que a entrada de Portugal na União Europeia terá aberto novas possibilidades a partir de 1986, sobretudo devido à facilidade relativa do financiamento. Durante quase duas décadas, programas de financiamento como o PRODEP, LEADER, NOW, HORIZON, ou EQUAL possibilitaram evoluções importantes no sector. Grupos de acção local, organizados, construíram e aplicaram centenas de projetos que, em muitos casos, permitiram enfrentar problemas comunitários com base nas necessidades reais das populações, numa lógica de *bottom-up*. Ao longo de toda a década de 90 e início do novo milénio, assistia-se a uma enorme diversidade de projectos e ações no âmbito da educação de adultos, muito por responsabilidade da riqueza das organizações da sociedade civil e da disponibilização significativa de fundos comunitários.

Ao mesmo tempo, a grande maioria das ações estatais empurrava a educação de adultos em direção a formatos de segunda oportunidade; e em termos organizativos, o subsistema da educação de adultos foi-se descobrindo cada vez mais dependente das

agências estatais que regulavam a educação formal e dominavam o financiamento de origem europeia. O ensino recorrente, o ensino por unidades capitalizáveis, ou outras modalidades similares, foram mostrando que, para o Estado Português, a educação de adultos não merecia uma posição de destaque, mas ia aparecendo como uma tentativa funcionalista de compensar os fracassos da educação formal.

Foi também nos anos 90 que o Estado Português decidiu considerar a educação de adultos em Portugal como merecendo um outro destaque e um outro papel. A publicação de Melo et. al (1998) mostra o resultado de quase dois anos de trabalho de uma comissão alargada que, tendo estudado o tema, propôs uma série de recomendações e medidas estratégicas para a educação de adultos no nosso país. A Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), criada em 1996, foi responsável pela operacionalização de tais medidas. Foi no quadro da sua atuação que é são criados o Sistema Nacional de Reconhecimento Validação e Certificação de Competências (RVCC), os cursos EFA e, ainda e numa primeira fase, os Clubes S@ber +. A ANEFA teve uma curta duração e a grande maioria das medidas estratégicas sugeridas em Melo et al (1998), nunca chegaram a ver a luz do dia.

O próprio nome das agências que lhe sucederam mostra clara e simbolicamente as evoluções políticas que se foram dando à educação de adultos em Portugal, provavelmente em consonância com as mudanças nalgumas políticas Europeias. Assim surgiu a DGFV (Direção-Geral de Formação Vocacional); mais tarde, a ANQ (Agência Nacional para a Qualificação) e, mais recentemente, a ANQEP (Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional). Estas designações são elucidativas das orientações que os sucessivos governos foram imprimindo à educação de adultos ao mesmo tempo que revelam a difusão de uma perspectiva vocacionalista e a sua crescente subordinação a uma lógica técnico-instrumental de gestão de recursos humanos.

De forma global, as mudanças imprimidas na educação de adultos foram-na empurrando na direção de uma aprendizagem ao longo da vida que, já longe dos ideais da educação permanente, aposta no afunilamento das oportunidades concedidas aos cidadãos adultos. Trata-se, agora, de ver a educação de adultos como um parceiro

instrumental do funcionamento de um mercado laboral que produz desemprego e exige “flexibilidade” e “adaptabilidade”; como um formador de competências que pretende transformar os adultos em entidades individualmente responsabilizadas pelo seu próprio (in)sucesso – negando de forma liminar e absoluta os ganhos das ciências sociais nas últimas décadas. Assim se vai impondo um conceito de empregabilidade que, instrumentalmente jogado, dá conta apenas das responsabilidades que têm os indivíduos para se tornarem objetos empregáveis; ou, em alternativa, considera as instituições de educação e de formação como responsáveis por um desemprego que nunca criaram – antes o contrário. Mas nunca se descobre, neste novo conceito de empregabilidade, nem as responsabilidades dos empregadores (públicos ou privados), nem tampouco as responsabilidades dos que fazem política. Trata-se, finalmente, de afastar do espectro de ação da educação de adultos todas as suas práticas historicamente mais queridas, desde o apoio aos movimentos sociais, até ao apoio educativo e cultural às populações mais desfavorecidas, ou as ações que contribuindo para a construção da cidadania, tornam os cidadãos mais capazes de interpretar e agir sobre o seu mundo.

Os programas Europeus que durante década e meia deram apoio às organizações da sociedade civil foram desaparecendo. Estas organizações, uma vez mais e como ciclicamente aconteceu na nossa breve histórica democrática, tiveram que se adaptar, mas nas novas condições impostas por um neoliberalismo que, necessitando desesperadamente da participação do terceiro sector para colmatar a sua demissão em áreas sociais e educativas, é no entanto capaz de exercer regulação e controlo por outros mecanismos não-tradicionais. A cultura de contrato (Field, 2006) parece contribuir para uma diluição das fronteiras entre o mercado, o Estado e a Sociedade Civil e, de caminho, pode ir destruindo as potencialidades de independência, autonomia e resistência da sociedade civil – cujas instituições se vão descobrindo a agir em nome do estado, muitas vezes por uma pura questão de sobrevivência. Afinal, o velho manifesto tornado público no Reino Unido nos anos 70, *In and Against the State*, torna-se de novo merecedor da nossa atenção, ainda que por motivos totalmente distintos dos de então.

As políticas públicas de educação de adultos em Portugal, nas últimas quatro décadas são caracterizadas, sobretudo, pela intermitência, fragmentação e forte dependência dos ciclos políticos. Porém, é necessário destacar o forte investimento político neste domínio entre 2000 e 2010. Embora este período tenha sido marcado por alterações, foi possível salvaguardar o investimento no campo das políticas públicas da educação de adultos apesar de várias mudanças de governo. Em 2010, Portugal foi mesmo considerado pelo CEDEFOP, em conjunto com a França e a Noruega, como um dos 3 países mais avançados da Europa na implementação de sistemas de validação e certificação de adquiridos experiências e viu reconhecido por este organismo internacional o “carácter inovador” do Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

Contudo, em 2011, por opção política deliberada, assistiu-se a um fenómeno de destruição rápida das práticas de educação de adultos associadas às políticas públicas que vigoravam no momento. Com efeito, pelo quarto ano consecutivo, assiste-se a uma geral indiferença perante os problemas que afectam a população portuguesa relativamente às necessárias aprendizagens que deverão ocorrer ao longo da vida e nos mais diversos quadrantes da sociedade, incluindo obviamente os estabelecimentos de ensino. As raras ofertas que persistem, herdadas de um passado mais ou menos distante (como sejam o Ensino Recorrente e os Cursos EFA), são insuficientes, dispersas e sem coerência, dada a ausência de estratégia e de planeamento apropriados. Acresce o inconsequente paradoxo de se afirmar uma prioridade absoluta à “utilidade” da educação e formação e, por conseguinte, à formação profissional, em época de profunda recessão económica e de elevado desemprego, como se o desemprego fosse o resultado da falta de qualificações e não de empregos disponíveis. Simultaneamente, as estruturas organizativas da Educação de Adultos são, neste momento, praticamente inexistentes.

Nestas circunstâncias, é inevitável que a procura das diferentes formas e níveis de educação ao longo da vida por parte das pessoas adultas não seja minimamente satisfeita. Quem organiza hoje ações de alfabetização e de educação em competências

básicas (incluindo literacia e numeracia)? Quem dá continuidade aos processos de RVCC abruptamente interrompidos com a extinção dos CNO? Quem responde às solicitações de centenas de milhar de cidadãos e cidadãs que frequentaram processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) e deles saíram com as necessárias auto-confiança e motivação para prosseguirem as suas trajectórias de educação e formação? Que modalidades e apoios existem para adultos que procuram uma segunda oportunidade para completar um curso escolar ou para se prepararem a aceder a uma formação de nível superior?

As mesmas lacunas de oferta pública são sentidas quando os adultos, pretendem adquirir, independentemente de diplomas, novos conhecimentos e competências nas mais variadas áreas, tais como, línguas estrangeiras, informática, ciência e tecnologias, expressões artísticas, ecologia, literatura, história, etc., etc. A existir ainda alguma oferta não-comercial nestes domínios, ela provém essencialmente de organizações culturais que, na falta de apoios públicos, são forçadas a cobrar emolumentos, o que introduz automaticamente uma discriminação em desfavor das pessoas com menores rendimentos.

Em suma, vivemos, actualmente, com uma política pública de “ausência da educação de adultos”, em contra corrente com as orientações dos organismos como a UNESCO, a OCDE e a União Europeia. Esta situação, ainda mais incompreensível num contexto de crise económica, conduziu ao desperdício de um grande investimento financeiro, feito com dinheiros públicos nacionais e europeus, na formação e contratação de milhares de técnicos; na criação de uma rede de centros dispersos por todo o território, que operavam numa lógica de proximidade das comunidades; e na divulgação das ofertas de educação e formação de adultos. Esta situação é actualmente a principal fragilidade do campo da educação de adultos, pois o Estado demitiu-se de uma das suas competências fundamentais, numa sociedade democrática, conforme é mencionado na Constituição Portuguesa – salvaguardar o direito à educação a todos os cidadãos.

Dados que revelam problemas e interpelam as políticas públicas

A taxa de analfabetismo da população Portuguesa é de 5,2%, (499 936 pessoas) tendo por base os residentes com mais de 10 anos que não sabem ler nem escrever, segundo os valores dos Censos de 2011. Este valor é o mais alto entre os países da União Europeia (CNE, 2014).

Quadro 1. Taxa de analfabetismo segundo os Censos: total e por sexo - Portugal

Anos	Sexo		
	Total	Masculino	Feminino
1960	x	26,6	39,0
1970	25,7	19,7	31,0
1981	18,6	13,7	23,0
1991	11,0	7,7	14,1
2001	9,0	6,3	11,5
2011	5,2	3,5	6,8

Fonte: Pordata

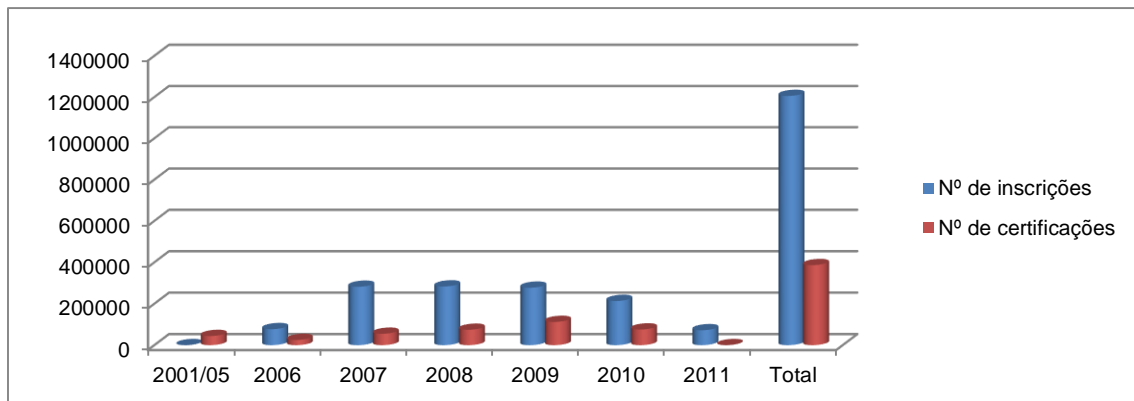
É indiscutível que a taxa de analfabetismo tem vindo a descer gradualmente nas últimas décadas: em 1991, era de 11% e em 2001, de 9%. Todavia é necessário destacar que esta descida se deve, essencialmente, a factores naturais, como o óbito da população mais idosas – a que regista uma maior taxa de analfabetismo - e não ao efeito de políticas públicas de educação de adultos, orientadas para a alfabetização e educação de base de adultos. Este fenómeno tem sido tratado, nas últimas décadas, pelos sucessivos governos, como um “não problema”, inviabilizando deste modo o direito de acesso à educação de muitos milhares de adultos Portugueses que desejavam aprender a ler e a escrever.

A formação profissional contínua é uma exigência do Estado Português a partir de 2004, consignada no Código do Trabalho, às entidades empregadoras, que têm de assegurar, anualmente, 35 horas de formação certificada aos trabalhadores efectivos. O tecido económico Português, como se sabe, caracteriza-se sobretudo pelas micro e pequenas

empresas, as quais têm também mais dificuldade em cumprir esta exigência, gerando-se desigualdades no acesso à formação profissional. O Inquérito ao Impacte das Acções de Formação Profissional das Empresas 2005-2007, do Gabinete de Estratégia e Planeamento, do Ministério do Trabalho e Solidariedade, revela que os trabalhadores das grandes empresas (com 250 ou mais pessoas) acedem mais facilmente à formação do que os trabalhadores das pequenas empresas. No período em análise, a taxa de acesso a cursos de formação profissional é de 55%, nas grandes empresas, e de 20% nas pequenas empresas (de 10 a 49 trabalhadores). Este valor é certamente muito inferior para as microempresas, sobre as quais não dispomos de dados. Os dados estatísticos disponíveis e as investigações (Almeida e Alves, 2014; Canário, Cabrito e Cavaco, 2005) que permitiram obter dados sobre a formação profissional contínua nas entidades empregadoras, em Portugal, revelam estas assimetrias e colocam em evidência outro tipo de desigualdades: os trabalhadores menos escolarizados apresentam taxas de acesso aos cursos muito inferiores quando comparadas com as taxas de acesso entre os trabalhadores com níveis de escolaridade elevados; os trabalhadores do sector público têm mais acesso à formação do que os do sector privado; as empresas dos sectores económicos de capital intensivo promovem mais formação do que as dos sectores de mão-de-obra intensiva. Estas assimetrias e desigualdades podem ter vindo a reforçar-se no período mais recente, na sequência da crise económica. As investigações (Bernardes, 2013; Canário, Cabrito e Cavaco, 2005) também têm colocado em destaque a influência da *forma escolar* na formação profissional o que, em grande medida, se deve a limitações e constrangimentos provocados pelas regras dos próprios mecanismos de financiamento à formação, provenientes, em simultâneo do FSE e do Estado Português.

O grande investimento das políticas públicas, entre 2000 e 2011, no aumento da qualificação escolar dos adultos permitiu uma melhoria considerável nos níveis de escolaridade. No processo de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais, entre 2000 e 2010 inscreveram-se cerca de um milhão e trezentos mil adultos (1 316 955) e obtiveram certificação, de nível básico ou secundário, 409 641 adultos (CNE, 2012).

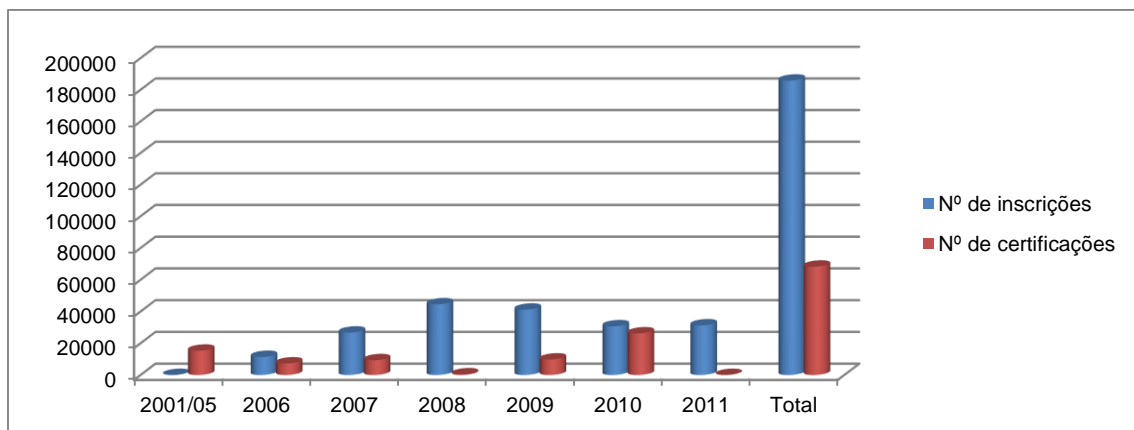
Gráfico 1. Nº de adultos inscritos e certificados nos Centros Novas Oportunidades



Fonte: CNE

Nos cursos de Educação e Formação (Cursos EFA) certificaram-se 60 757 adultos no período em apreço, 2000-2011 (CNE, 2012).

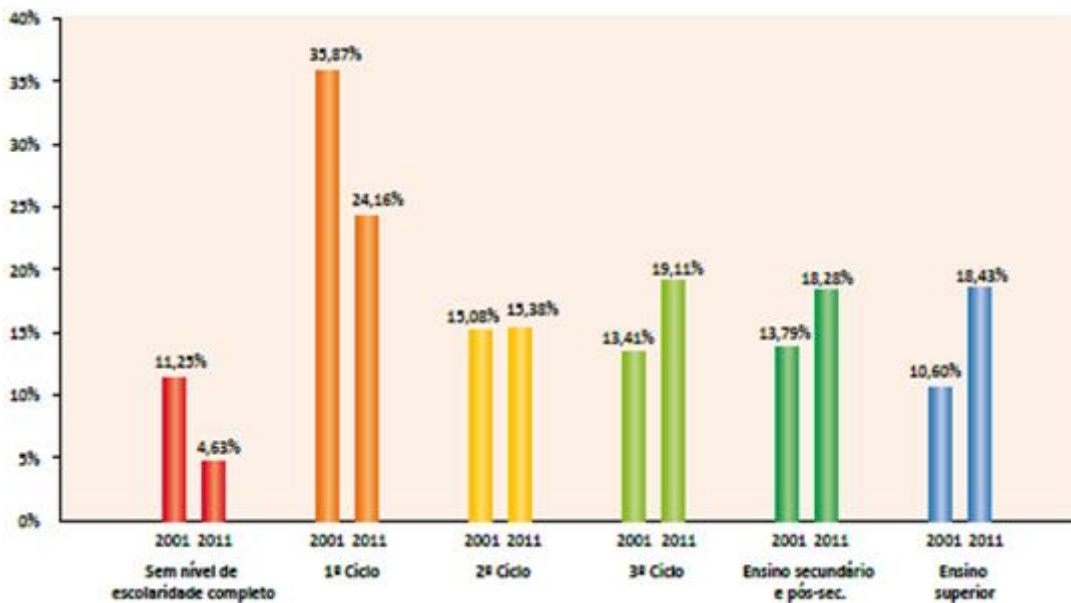
Gráfico 2. Nº de adultos inscritos e certificados nos Cursos EFA



Fonte: CNE

Em 2001, tendo por referência a população entre os 15 e os 64 anos, mais quatro milhões de portugueses tinham escolaridade inferior ao secundário, valor que passou para três milhões e quatrocentos mil em 2011. Os valores do Censo de 2011 revelam uma evolução considerável no aumento da escolaridade dos adultos em Portugal, resultados que reflectem o grande investimento das políticas públicas, entre 2000 e 2011, na habilitação educacional dos adultos.

Gráfico 3. População residente (%) do grupo etário 25-64 anos por nível de escolaridade mais elevado completo. Portugal (à data dos Censos 2001 e 2011)



Fonte: CNE

Porém, o número de adultos que não possui o ensino secundário continua a ser o mais elevado por comparação a outros países da União Europeia (OCDE, 2014). A interrupção destas políticas, desde 2011, deixa antever o prolongamento do problema na sociedade portuguesa, nas próximas décadas.

Portugal é um país marcado por grandes assimetrias regionais, no que respeita à densidade populacional, à taxa de natalidade, ao padrão de envelhecimento da população e aos níveis de escolaridade da população adulta. A densidade populacional em Portugal, de acordo com o Censos de 2011, era de 114,5 habitantes por quilómetro quadrado, na região de Lisboa esse valor era de 940, ou seja, muito acima da média nacional. Por outro lado, as regiões do Alentejo com apenas 24 habitantes por quilómetro quadrado e a região Centro com 82,5 evidenciam fortes disparidades demográficas. Estes valores associados à taxa de natalidade e ao índice de envelhecimento, por região, revelam problemas, com tendência de agravamento nas próximas décadas. A taxa de natalidade tem vindo a descer continuamente em Portugal e essa tendência reforçou-se nos últimos anos. Em 2011 a taxa de natalidade em

Portugal situou-se nos 9,2%, Lisboa registou valores acima da média nacional (11%), e as regiões Alentejo (8,1%) e Centro (7,9%) valores abaixo da média nacional (INE, 2012). Por outro lado, a análise do índice de envelhecimento (número de idosos por cada 100 jovens) era de 126,6 no Continente, Lisboa registava um valor abaixo da medida nacional (119,7) e as regiões Centro (160,7) e Alentejo (175) valores mais elevados do que a média nacional (INE, 2012). Na última década, ocorreu uma perda populacional no interior do país, e, em simultâneo, uma tendência de concentração no litoral, a par de um surto de emigração apenas comparável ao registado na década de 60 do século passado. A leitura conjugada dos indicadores anteriormente expostos ajuda a perceber o aumento da desertificação do interior do país na última década. Os dados dos Censos de 2011 revelam que “50% da população residente concentra-se em 33 dos 308 municípios do país” (INE, 2012, p. 3).

A taxa de analfabetismo é outro indicador que revela as fortes assimetrias regionais no País, em 2011, era de 5,2% no Continente, como se referiu anteriormente, mas esse valor quase duplicava na região Alentejo (9,6%), ao contrário na região de Lisboa era inferior à média nacional (3,2%) (INE, 2012). As políticas públicas, nomeadamente, as referentes à educação de adultos não podem silenciar esta realidade: um país com fortes assimetrias, que geram desigualdades marcantes na população residente, o que reforça a importância de políticas territoriais, de acordo com as especificidades de cada território.

Nas últimas décadas, as associações do 3º sector, criadas pela sociedade civil e distribuídas pelo território nacional, actuaram no sentido de minimizar a desertificação no interior e os problemas sociais existentes nas periferias urbanas. Estas associações procuraram com ações integradas, de valorização dos recursos endógenos, numa lógica de sustentabilidade, estimular a qualidade de vida das populações, a valorização do património natural e cultural dos territórios e a dinamização do tecido económico, com um esforço notável, muitas vezes em contracorrente com as orientações do próprio Estado e do Mercado. As políticas públicas, nomeadamente, as de educação de adultos

podem contar com a experiência e o saber acumulado por estes agentes de desenvolvimento.

As investigações e estudos realizados nas últimas décadas (Cavaco, 2009) revelam que as políticas públicas orientadas para a educação e formação de adultos têm conseguido captar apenas um número muito reduzido do público potencial. Deste modo, é possível afirmar a existência de um “não público” que não adere às ofertas existentes, ainda que possua o perfil tido como adequado para se integrar nessas medidas. Esta situação revela a importância de medidas políticas integradas e coerentes que tenham em conta a diversidade e a complexidade dos fenómenos sociais e educativos, e que valorizem, em simultâneo, as modalidades de educação formal e não formal.

Entre 2000 e 2010 registou-se, por parte das políticas públicas, um forte investimento no aumento da habilitação educacional dos adultos com escolaridade inferior ao 12º ano. Apesar da obtenção de resultados muito positivos, que revelam a importância da continuidade deste tipo de medidas, percebe-se a importância de as diversificar e tornar mais integradas, de modo a captar o dito “não público”. Atendendo aos factores anteriormente identificados, torna-se fundamental o investimento numa política de educação de adultos que possa contribuir para o reforço da capacidade de autonomia e de mudança das comunidades, com medidas integradas, que permitam apoiar financeiramente os actores locais com capacidade técnica e pedagógica neste domínio de intervenção.

O investimento na alfabetização, na educação de base, na formação profissional contínua, em projetos de desenvolvimento local e intervenção comunitárias, em dinâmicas de educação não formal de âmbito social e cultural, é essencial para a mobilização de uma grande diversidade de adultos – adultos do sexo masculino e feminino, de idades muito diversificadas, com distintos níveis de escolaridade e de situações face à actividade profissional, à nacionalidade, portuguesa ou estrangeira, às minorias étnicas, etc.

Balanço da Educação de Adultos no presente

A educação de adultos debate-se com um conjunto de problemas, alguns recentes, outros herdados do passado, nunca verdadeiramente superados, e que têm contribuído para a sua debilidade estrutural na sociedade portuguesa.

O reduzido reconhecimento social

A educação de adultos nunca beneficiou de um reconhecimento social partilhado por largos sectores da população portuguesa, nem pelos parceiros sociais, nem tão pouco por poderes da administração pública ou por políticos. Esta circunstância tem estado na origem da inexistente mobilização social, evidente, por exemplo, na concepção e adopção de políticas públicas, raramente partilhadas, ou aquando do encerramento de centros, de agências nacionais ou extinção/suspensão de ofertas (públicas ou privadas) dirigidos à educação de adultos que originam pouca ou nenhuma contestação social.

Todavia, quando há endosso público por parte da classe política, acompanhado de campanhas de opinião com figuras de evidente impacto popular (desportistas, artistas de TV, empresários de sucesso, etc) as pessoas aderem, como aconteceu flagrantemente com a INO, nos anos recentes (1998-2011), cujos números anteriormente referidos (mais de 1,3 milhões de inscritos nos CNO e quase 500 mil certificados) nos dão a prova da apetência do português para estudar e esforçar-se por vencer disparidades de uma infância ou juventude desfavorecidas em matéria de acesso a educação.

A falta de reconhecimento social tem levado a que, mesmo em momentos em que certos sectores mais progressistas da sociedade portuguesa propõem e desenvolvem projetos e ações de educação de adultos incluídos em programas e políticas públicas, essas propostas apresentem como características mais evidentes a intermitência e a descontinuidade. A intermitência está muitas vezes relacionada com a falta de recursos (financeiros, humanos, materiais) públicos ou privados destinados especificamente à educação de adultos. Por esta razão, mesmo que os programas e as ações sejam levados

a cabo durante algum tempo enquanto há apoios, deixam de existir algum tempo depois, como se verifica desde 2011.

Adicionalmente, verifica-se a descontinuidade das iniciativas. Neste sentido, se olharmos para a história da educação de adultos desde 1974, verificamos o desenvolvimento de uma significativa variedade de projetos e atividades que, contudo, possuem uma vida curta, dado que acontecem e quando acontecem mobilizam pessoas e organizações, mas desaparecem pouco depois, dando lugar, mais tarde, a outras ações com características bem distintas. Por isso, embora a educação de adultos possua alguma tradição em Portugal aos nível das práticas, políticas têm-se pautado pela falta de consistência, descontinuidade e fragmentação.

A predominância do curto prazo

Tanto as organizações públicas como as privadas, com ou sem fins lucrativos, que se envolvem na educação de adultos, habitualmente fazem-no baseando os seus projetos e ações num tempo curto e num espaço delimitado. A falta de continuidade acarreta assim importantes problemas que se traduzem, por exemplo, na dificuldade de manter (ao longo de períodos mais dilatados no tempo) atividades e programas. O caráter contingencial das políticas tem obrigado as organizações que se dedicam à educação de adultos a adaptações sucessivas às orientações da tutela e a uma constante gestão da incerteza.

A inexistência de financiamento específico

Mesmo que o financiamento dos projetos e ações de educação de adultos tenha sido garantido durante certos momentos da história mais recente deste domínio, em boa verdade este surgiu frequentemente associado a finalidades sociais, culturais, económicas, etc. que claramente ultrapassavam os limites do campo da educação de adultos (por vezes, “solicitando” à educação de adultos a concretização de objectivos que estão para lá do que ela é capaz de conseguir, como é, por exemplo, o caso do aumento da empregabilidade). Não sendo esta uma característica “má”, dada a natureza diversificada da educação de adultos, ela acaba por retirar centralidade a esta

área de intervenção e deixá-la muitas vezes no campo da “segunda escolha”, da ortopedia social e/ou da gestão de recursos humanos.

Excessiva valorização de projetos e ações de carácter formal

Assiste-se ainda hoje em dia a uma forte valorização de projetos e ações de educação de adultos de carácter formal (ou formalizadas), designadamente aquelas que estão mais próximas do ensino e da formação profissional (que frequentemente segue as orientações das iniciativas de educação formal). Esta excessiva valorização do que é formal ou mais formalizado tem sido acompanhada pelo sentimento amplamente generalizado de que a educação não formal está “fora de moda” e fora do financiamento público. Neste sentido, iniciativas de educação popular, educação social, envolvendo grupos sociais alargados e mais heterogéneos, apresentando finalidades políticas e cívicas emancipatórias são frequentemente associadas a certos momentos da história de Portugal e parecem a muitos não possuir relevância no presente – para muitos parecem estar “fora do tempo”. Este sentimento poderá levar à desvalorização da educação não formal que, contudo, possui um forte potencial educativo e pedagógico que não pode ser desprezado.

O peso da não participação

Se o aumento da participação dos adultos em ações de educação e formação pode ser considerado uma conquista dos tempos mais recentes quer ao nível da educação quer da formação profissional inicial e contínua, o número daqueles que não são participantes habituais e que não têm interesse em participar na educação de adultos (podendo esta falta de interesse estar relacionada com aspectos muito diferentes) poderá vir a aumentar. Não existindo muitos dados sobre a não participação (com exceção daqueles que o Instituto Nacional de Estatística divulgou no último inquérito à educação e formação de adultos, em 2013), desconhece-se igualmente que pessoas são estas que raramente se envolvem em iniciativas de educação e formação, bem como as razões deste não envolvimento. Devido aos resultados de outros estudos realizados noutros países, sabe-se contudo que os efeitos da não participação são nefastos para os próprios, para as suas famílias, para os contextos profissionais nos quais estão

integrados e para a sociedade em geral. Em resultado de programas e ações intermitentes e descontínuas que têm caracterizado a educação de adultos nos tempos mais recentes, assim como devido à descrença associada ao facto de a educação e formação, nomeadamente o diploma escolar e a qualificação profissional, já não permitirem a mobilidade social ascendente (através de um emprego melhor, de um salário mais elevado), é de esperar que o peso dos não participantes aumente nos tempos mais próximos, sendo então mais difícil ainda encontrar formas de mobilizar a população adulta, em especial a portadora de menores qualificações académicas e profissionais.

Apesar dos problemas enunciados, a educação de adultos é um campo dotado de potencialidades e onde emergiram práticas educativas que questionaram, na sua essência, a forma escolar e o modelo de gestão de recursos humanos, dominante nos últimos anos.

Diversidade de formas de intervenção educativa e pedagógica

A diversidade de polos de práticas e de reflexão que caracterizam a educação de adultos é claramente uma “força” deste domínio, embora com uma reduzida visibilidade social. Para além de iniciativas mais ligadas ao ensino e à escola, como a alfabetização e a educação de segunda oportunidade, outras estão relacionadas com os contextos profissionais, incluída aqui a formação profissional contínua sob as mais diversas formas, bem como com o desenvolvimento local, a animação sociocultural, a aprendizagem experiencial, o autodidatismo, entre outros polos. Esta diversidade acarreta uma significativa variedade de formas de intervenção educativa e pedagógica, marcadas pela experimentação, pela originalidade e pela criatividade, que têm até influenciado, nalguns casos, os modos de trabalho escolares mais tradicionais. Neste sentido, parece existir nos projetos e ações de educação de adultos alguma liberdade de ação (que conduz a uma preferência pela não formalização) que se manifesta numa significativa heterogeneidade de formas de intervenção educativa e pedagógica, acompanhada pela variedade de finalidades e objectivos, mas que por se desenrolarem em espaços

fechados, como é o caso por exemplo das empresas, ou em territórios de intervenções múltiplas onde a visibilidade da dimensão educativa é mais difícil de ser captada.

Integração fácil noutros projetos que não são exclusivamente de educação de adultos

Devido à diversidade de formas de intervenção educativa e pedagógica que podem ser encontradas, parece igualmente registar-se a integração fácil de subprojetos e ações de educação de adultos noutros de âmbito social, económico, cultural, político e/ou cívico. Por esta razão, a educação de adultos surge como um espaço de intervenção e de reflexão “ajustável” a outras iniciativas, sobretudo se essas iniciativas se dirigirem à mudança e à transformação social de grupos sociais mais vulneráveis.

Aumento da participação

Tal como se tem verificado em muitos outros países, sobretudo ocidentais, nos últimos tempos em Portugal, temos assistido a um aumento da participação dos adultos em projetos e ações de educação (e formação sobretudo) de adultos. Os dados de carácter quantitativo divulgados pela OCDE anualmente no seu relatório Education at Glance, bem como os portugueses, apresentados nos relatórios anuais intitulados Estado da Educação, elaborados pelo CNE, revelam este facto. Todavia, é de destacar que este aumento, mesmo que importante, não tem sido suficiente para aproximar os valores da participação portuguesa de outros relativos a países da Europa central ou do norte que possuem maior tradição na educação de adultos que o nosso país. Há assim ainda muito trabalho a efetuar neste domínio, até para evitar que este aumento da participação não estabilize ou mesmo regreda, em resultados da inexistência de políticas públicas.

Que Futuro para a Educação de Adultos?

Definição de uma política pública, integrada, coerente e global que corrija a deriva vocacionalista e instrumental da Educação de Adultos

Esta é, sem dúvida, a maior das prioridades no momento actual. Reivindicada há anos pela academia e por sectores da sociedade civil, a existência de uma política pública é

um dos maiores desafios da sociedade portuguesa. Os contornos que essa política deve assumir estão já sobejamente identificados nos documentos que ao longo de décadas têm sido produzidos (Lima et al, 1988; Melo et. Al, 1998, 2002):

- a dinamização da alfabetização e literacias básicas;
- a garantia da igualdade de acesso e sucesso à população adulta, precocemente excluída da educação e da formação;
- a organização e apoio a iniciativas educativas para a generalidade da população adulta;
- o apoio a estruturas e processos de intervenção cívica;
- o estímulo à promoção de organizações locais de animação, educação e desenvolvimento comunitário;
- o reconhecimento, validação e certificação dos adquiridos experienciais dos adultos.

A mobilização da experiência e dos saberes acumulados

Devido ao desenvolvimento da política pública de educação e formação de adultos iniciada pela Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos e mantida com algumas alterações (mesmo que importantes) até 2011 por outras agências, muitas entidades (públicas e privadas) promoveram ofertas de educação de base (como os Cursos de Educação e Formação de Adultos, bem como o Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências) e outras de curta duração de âmbito geral ou de carácter profissionalizante. Esta experiência permitiu a formação em contexto de trabalho de muitos educadores de adultos, cerca de 10.000 de acordo com alguns relatórios (CNE, 2012), e o desenvolvimento de saberes associados às ofertas indicadas, bem como aos processos de candidatura, acompanhamento e avaliação de ações de educação e formação. Para além destes educadores, muitos outros trabalham no âmbito da formação profissional, ligados ao Instituto de Emprego e Formação Profissional ou outras entidades, coordenando, concebendo, desenvolvendo e avaliando ações muito diversas.

Todavia, estes saberes e experiência não têm sido valorizados (através, por exemplo, do desenvolvimento de estudos e projetos de intervenção no âmbito da formação contínua de educadores de adultos) e até foram desprezados após 2011, com a extinção dos Centros Novas Oportunidades e a suspensão de ofertas como os Cursos de Educação e Formação de Adultos, bem como o Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

Apesar de vivermos em tempos adversos, estes saberes e experiência acumulados poderão ainda ser reaproveitados na adopção e implementação das mesmas ou de outras ofertas, em organizações (públicas e privadas) que foram essenciais para que muitos adultos obtivessem um diploma escolar e/ou uma qualificação profissional nos tempos mais recentes e que se constituíram em contextos de trabalho promotores de experiências de aprendizagem significativas para muitos profissionais.

Adicionalmente, devemos destacar que as instituições de ensino superior (politécnico e universitário) na atualidade possuem (hoje mais que no passado) pessoas qualificadas e capazes de conhecer, refletir, desenhar, implementar e avaliar novas propostas de investigação e intervenção no âmbito da educação de adultos. O contributo da academia para o conhecimento e a problematização da educação de adultos na atualidade (dos problemas e dos desafios) é essencial e poderá ser levado a cabo com rigor e objectividade.

A estes aspetos acrescentam ainda o papel das Escolas Superiores de Educação e de algumas Universidades (e, dentro delas, os Institutos de Educação e as Faculdades de Psicologia e Ciências da Educação) na formação de profissionais especializados na Educação de Adultos e em áreas afins (Educação Social, Animação Socio-Comunitária, etc.).

A mobilização das organizações da sociedade civil e dos municípios

Em resultado da política pública de educação e formação de adultos, bem como do trabalho realizado com apoios de programas da União Europeia, muitas organizações da sociedade civil acumulam hoje muitos saberes sobre a educação de adultos (ou pelo

menos sobre uma parte da educação de adultos) e possuem igualmente uma forte experiência no desenvolvimento de parcerias (com outras entidades com estatuto jurídico semelhante ou diferente). Estes saberes e parcerias, que consubstanciam, em muitos casos, um trabalho pensado e partilhado no âmbito da educação de adultos, constituem um acervo importante que não deverá ser perdido, sobretudo quando pensamos que estas entidades atuam em âmbitos sociais, culturais, políticos e cívicos diversos e que esta intervenção se tem vindo a fazer num quadro de retração do Estado (nomeadamente em termos de apoios sociais e de programas de ação).

Ao papel desempenhado e a desempenhar pelas organizações do 3º sector acresce a disponibilidade que alguns municípios têm vindo a demonstrar para a demonstrar disponibilidade para promoverem ações de educação de adultos, desde que suficientemente enquadradas em políticas públicas consistentes e assentes na participação activa de instituições e de actores locais.

Apoio a novas áreas de intervenção

Sendo a educação de adultos marcada pela diversidade e pela criatividade em termos educativos e pedagógicos, nos tempos mais recentes esta tem sido associada a projetos inovadores de economia social e solidária (como no caso dos bancos do tempo, das hortas urbanas, das novas cooperativas e associações de produtores e distribuidores locais, etc.), envolvendo para tal ações de educação não formal ou até formal (no caso da formação profissional qualificante). Estes novos projetos representam frequentemente novas formas de intervenção educativa e pedagógica para a educação de adultos, muitos deles com potencial, que deverão ser analisados e pensados para outros contextos de intervenção.

Para além destes, é de notar o surgimento de um leque diversificado de entidades que promovem ações (educativas) dirigidas aos mais idosos. Numa sociedade em processo rápido de envelhecimento, como a portuguesa, integrada na União Europeia, ela própria envelhecida ou a envelhecer, a educação dos idosos será certamente uma espaço de intervenção e de reflexão importante para a educação de adultos nos tempos mais próximos.

Para além destas novas áreas de intervenção, é possível ainda identificar o surgimento de muitos projetos e “experiências” ligadas a áreas sociais, culturais, políticas e cívicas que incluem espaços para a educação de adultos. Cabem neste caso ações relacionadas com o desenvolvimento de novas literacias, projetos associados a minorias étnicas e culturais (desde que com dimensão educativa), atividades de música, teatro, outros projetos relacionados com a preservação da natureza, etc. que devem ser considerados pelos decisores políticos, por aqueles que são educadores de adultos e/ou aqueles que refletem sobre a educação de adultos de modo sistemático.

No âmbito deste texto, algumas questões apelam à nossa reflexão:

Papel do Estado: Que papel deve assumir o Estado? Como articular uma política que se deseja integrada e global com a resposta às dinâmicas locais estruturalmente plurais e diversificadas? Como assegurar que as parcerias não se transformam num instrumento de desresponsabilização do Estado na promoção da educação como um direito social?

Papel das organizações do 3º sector: Que papel devem assumir estas organizações? Como garantir que elas não se transformam num veículo para a privatização da educação?

Financiamento: Como deve o Estado financiar a educação de adultos? Que outras fontes de financiamento podem ser mobilizadas?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, António e ALVES, Natália (2014). A formação profissional nas empresas portuguesas: entre a tradição e os desafios da competitividade. In Caetano, A. et al (orgs). *Formação e Desenvolvimento Organizacional. Abordagens e casos práticos em Portugal* (pp. 61-74). Lisboa: Mundos Sociais.

BARROS, Rosanna (2013). *As políticas Educativas para o sector da Educação de Adultos em Portugal*. Lisboa: Chiado Editora.

BERNARDES, Alda (2013). *As políticas e práticas de formação em grandes empresas. A dimensão educativa do trabalho*. Porto: Porto Editora.

CANÁRIO, R. (1999). *Educação de Adultos. Um campo e uma problemática*. Lisboa: EDUCA.

CANÁRIO, Rui; CABRITO, Belmiro e CAVACO, Carmen (2005). Administração Local e Formação de Formadores. In Canário, R. e Cabrito, B. (Orgs). *Educação e Formação de Adultos. Mutações e convergências* (pp.128-158). Lisboa: Educa.

CARRÉ, Philippe e CASPAR, Pierre (1999). Bases et usages du Traité. In Carré, P. e Caspar, P. (Org.). *Traité des Sciences et des Techniques de la Formation* (pp.1-12). Paris: Dunod.

CASPAR, Pierre (1996). Editorial. *Education Permanente*, 129 (4), pp.5-11.

CAVACO, Carmen (2009). *Adultos pouco escolarizados. Políticas e práticas de formação*. Lisboa: EDUCA/UI&DCE.

CNE (2012). *Estado da Educação 2011*. Lisboa: CNE.

CNE (2014). *Estado da Educação 2013*. Lisboa: CNE.

DELORS, Jacques (1996). *Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI*. Porto: Asa.

DEWEY, John (1959). *Democracia e Educação: Introdução à Filosofia da Educação*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional.

DUBAR, Claude (1996). La formation accroit-elle aujourd'hui les inégalités. *Education Permanente*, 129, 1996-4, pp.19-28.

FINGER, Matthias e ASÚN, José Manuel (2003). *A Educação de Adultos numa Encruzilhada. Aprender a nossa saída*. Porto: Porto Editora. Coleção Ciências da Educação.

GUIMARÃES, Paula (2001). *Políticas de Educação de Adultos em Portugal (1999-2006). A emergência da Educação e da Formação para a competitividade*. Braga: Universidade do Minho/Instituto de Educação.

HELY, Arnold (1963), *Nouvelles tendances dans l'éducation des adultes. D'Elseleur à Montreal*. Paris: Unesco.

LAOT, Françoise e ORLY, Paul (2004). *Éducation et formation des adultes. Histoire et recherches*. Saint- Fons: Institut National de Recherche Pédagogique.

LE GOFF, Jean-Pierre (1996). L'érosion des idéaux de l'éducation permanente. *Education Permanente*, 129, 1996-4, pp.29-33.

LENGRAND, Paul (1981). *Introdução à Educação Permanente*. Lisboa: Livros Horizonte.

LIMA, Licínio (2005). A educação de adultos em Portugal (1974-2004). Entre as lógicas da educação popular e da gestão de recursos humanos. In Canário, R. e Belmiro, C. (Orgs.). *Educação e formação de adultos. Mutações e convergências* (pp.31-60). Lisboa: Educa.

LIMA, Licínio *et al.* (1988). *Documentos Preparatórios — III. Comissão de Reforma do Sistema Educativo. Reorganização do subsistema de educação de adultos*. Lisboa: GEP. Ministério da Educação.

MELO, Alberto *et al.* (1998). *Uma aposta educativa na participação de todos. Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*. Lisboa: Ministério da Educação.

MELO, Alberto; LIMA, Licínio; ALMEIDA, Mariana (2002). *Novas políticas de educação e formação de adultos. O contexto internacional e a situação Portuguesa*. Lisboa: Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos.

OLESEN, Henning Salling (2004). Shaping an emerging reality: defining and researching lifelong learning. In P. Alheit, R. Becker-Schmidt, T. Gitz-Johansen, L. Ploug, H. S. Olesen

& K. Rubenson (orgs). *Shaping an Emerging reality. Researching Lifelong Learning*. Dinamarca: Universidade de Roskilde.

UNESCO (1960). *Rapport final. Conférence Mondiale sur l'éducation des adultes* (Montréal). Paris: UNESCO.

UNESCO (1972). *Rapport final. Troisième Conférence Internationale sur l'éducation des adultes* (Tóquio). Paris: UNESCO.

UNESCO (1997a). *Rapport Final. Quinta Conferência Internacional de Educação de Adultos* (Hamburgo). Paris: UNESCO.

UNESCO (1997b). *Agenda por l'Avenir. Quinta Conferência Internacional de Educação de Adultos* (Hamburgo). Paris: UNESCO.