

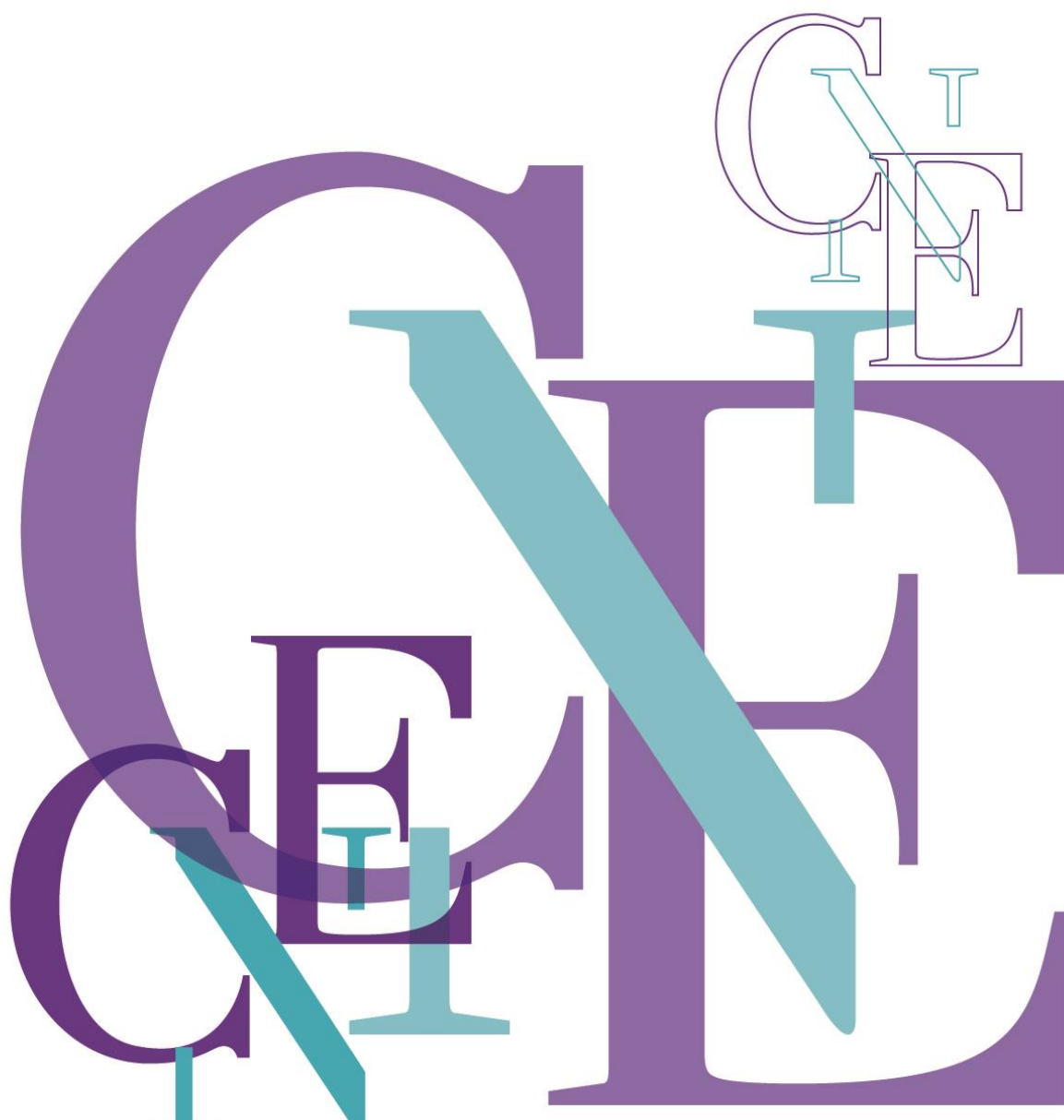
SEMINÁRIOS E COLÓQUIOS



CNE

CONSELHO  
NACIONAL<sup>DE</sup>  
EDUCAÇÃO

# Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás



**Educação de Adultos:  
ninguém pode ficar para trás**



As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião ou orientação do Conselho Nacional de Educação.

**Título:** Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás

[Textos do Seminário realizado no Conselho Nacional de Educação em 20 de setembro de 2018]

**Edição:** Conselho Nacional de Educação

**Direção:** Maria Emília Brederode Santos (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

**Coordenação:** Manuel Miguéns (Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação)

**Organização e edição:** Ana Maria Canelas

**Coleção:** Seminários e Colóquios

**Edição Eletrónica:** agosto de 2020

**ISBN:** 978-989-8841-29-2

© CNE – Conselho Nacional de Educação  
Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa  
Telefone: 217 935 245  
Endereço eletrónico: [cnedu@cnedu.pt](mailto:cnedu@cnedu.pt)  
Sítio: [www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)

## SUMÁRIO

### **Nota prévia**

*Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação*

Manuel Miguéns

**7**

### **Abertura**

*Presidente do Conselho Nacional de Educação*

Maria Emília Brederode Santos

**17**

*Secretário de Estado da Educação*

João Costa

**20**

### **Introdução**

Rui Canário

**26**

## **Painel I - Literacia, competências e qualificações da população adulta**

LITERACIA E EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL. TENDÊNCIAS E RESISTÊNCIAS

Patrícia Ávila

**30**

NINGUÉM PODE FICAR PARA TRÁS, MAS O 'TAMANHO ÚNICO' NEM SEMPRE É ADEQUADO PARA TODOS

Natália Alves

**47**

## **Painel II - Formação profissional para os menos qualificados**

OS CURSOS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS E A RESPOSTA AOS MENOS QUALIFICADOS

Paulo Feliciano

**64**

NINGUÉM PODE FICAR PARA TRÁS: O CONTRIBUTO DO PROGRAMA QUALIFICA

Ana Cláudia Valente

**78**

CURSOS DE AQUISIÇÃO BÁSICA DE COMPETÊNCIAS, UMA RESPOSTA AÇORIANA

Acir Meirelles

**85**

### **Painel III - Educação de adultos e adquiridos experienciais**

- POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL – A IMPORTÂNCIA DO RECONHECIMENTO E VALIDAÇÃO DE ADQUIRIDOS EXPERIENCIAIS **97**  
**Carmen Cavaco**
- OS CURSOS EFA COMO ANALISADORES DA VALORIZAÇÃO DE ADQUIRIDOS EXPERIENCIAIS EM PROCESSOS FORMATIVOS COM ADULTOS **104**  
**Luís Rothes**
- A CRISE RECENTE DA AGENDA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS E ADQUIRIDOS EXPERIENCIAIS – REFLEXÕES EM TORNO DE SEREIAS E ARGONAUTAS **117**  
**Rosanna Barros**

### **Painel IV - Estratégias de educação de adultos em regiões do “interior”**

- EDUCAÇÃO DE ADULTOS MAIS VELHOS E INTERVENÇÃO/MEDIAÇÃO SOCIAL **138**  
**Abílio Amiguinho**
- POLÍTICAS, REPRESENTAÇÕES E ESTRATÉGIAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM REGIÕES PERIFÉRICAS: 10 IDEIAS-PROPOSTAS PARA DISCUSSÃO **147**  
**Fernando Ilídio Ferreira**
- EDUCAÇÃO DE ADULTOS: NADA PODE FICAR PARA TRÁS! **176**  
**José Bravo Nico**

### **Painel V - Educação de adultos e democracia**

- AINDA FALTA EM PORTUGAL UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO-FORMAÇÃO DE ADULTOS **190**  
**Alberto Melo**
- DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO DE ADULTOS: “APRENDER COM A PRÓPRIA VIDA”, VIVER E APRENDER DEMOCRACIA **198**  
**Licínio Lima**

- Recomendação n.º 2/2019** **211**  
PARA UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

**NOTA PRÉVIA**

Manuel Miguéns<sup>1</sup>

O Seminário Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás decorreu há cerca de dois anos no auditório do Conselho Nacional de Educação. O ponto de partida para a realização desta iniciativa foi o problema frequentemente identificado em Portugal no que respeita aos níveis de literacia, competências-chave e qualificações da população adulta. São conhecidas algumas das suas causas, nomeadamente a tardia “escolarização de massas” ou a intermitência e fraca relevância das políticas educativas neste setor.

Este não é um problema exclusivo de Portugal e a União Europeia tem desenvolvido ações orientadas para elevar o nível de competências dos cidadãos, habilitando-os a enfrentar os desafios colocados pelo avanço da tecnologia, pelas mutações no mundo do trabalho e por problemas demográficos, ambientais e de cidadania.

Refere-se frequentemente que as políticas de Educação ao Longo da Vida em Portugal têm sido influenciadas por duas abordagens distintas: a proposta pela UNESCO nos anos 70 do século passado, que conduziu a políticas de educação de adultos combinando as necessidades de crescimento económico e as crescentes exigências sociais e democráticas, baseada na emancipação dos adultos e a proposta pela União Europeia para a aprendizagem ao longo da vida que dá relevo à educação e formação de adultos para preparar os trabalhadores para serem mais produtivos. Em certo sentido, ambas procuram atingir um duplo objetivo de coesão social e competitividade, garantir o direito à educação a todos os cidadãos sem exceção e procurar a qualificação e a empregabilidade. Muitas vezes são os (des)equilíbrios entre estas duas prioridades das políticas públicas de educação e formação de adultos que mais debates suscitam.

Reconhecendo que esta problemática não diz exclusivamente respeito aos menos escolarizados, nem apenas à população ativa, o CNE organizou

---

1 Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação

este seminário com atenção particular aos segmentos mais desfavorecidos da população, onde a questão se coloca com mais acuidade, e contemplando quatro eixos principais:

- a problemática da literacia e das qualificações da população adulta portuguesa, em articulação com as medidas em desenvolvimento no terreno (Programa Qualifica e Rede Valorizar);
- a importância dos processos de reconhecimento dos adquiridos experienciais, enquanto eixo metodológico da valorização educativa dos adultos;
- a especificidade das estratégias para chegar a todos os adultos, nomeadamente nas regiões do “interior”;
- a articulação entre a democracia e o desenvolvimento da Educação de Adultos.

A Presidente do CNE, Maria Emília Brederode Santos, percorre, na sua intervenção de abertura, alguns dos problemas marcantes do tempo que vivemos com reflexo no agravamento das desigualdades sociais e procura perspetivar o futuro perante os desafios colocados pela revolução tecnológica, pelo esgotamento dos recursos naturais ou pela concentração urbana. Salienta ainda a importância da Educação de Adultos para que todos possam escolher e participar na construção de um futuro melhor.

Na introdução ao Seminário, Rui Canário relembra a declaração da UNESCO em 1997 que considera a Educação de Adultos “uma chave para o século XXI”, e enfatiza que estamos perante um direito de todos, um desígnio de natureza civilizacional que se justifica com argumentos que vão para além das razões económicas. Rui Canário defende que se ultrapasse a marginalidade da Educação de Adultos tornando-a prioritária, através de políticas públicas coerentes baseadas numa perspetiva humanista.

O Secretário de Estado da Educação, João Costa, começa por recorrer às correlações entre qualificação e emprego e entre qualificação e remuneração média, para demonstrar como a educação compensa em Portugal. Salienta depois a importância da educação enquanto fator



decisivo de mobilidade social e a necessidade de se agir com inconformismo em relação ao abandono escolar precoce e ao insucesso escolar. Refere ainda as respostas às baixas qualificações que têm sido implementadas e o forte compromisso para que tal não volte a acontecer através de políticas de promoção do sucesso. Por fim, apresenta alguns resultados dos programas de aprendizagem ao longo da vida e da certificação de adultos pelos Centros Qualifica em 2017.

No primeiro painel – Literacia, Competências e Qualificações da População Adulta - incluem-se as intervenções de Patrícia Ávila e Natália Alves.

Patrícia Ávila faz um balanço das mudanças registadas nas últimas décadas, na sequência do Estudo Nacional de Literacia, publicado em 1996, e que contou com a participação do Conselho Nacional de Educação. Através da análise de diversos indicadores, a autora salienta particularmente a persistência de fortes desigualdades sociais, apesar dos avanços que se reconhecem. De acordo com Patrícia Ávila, a uma assinalável diminuição das desigualdades no acesso da população adulta a diferentes modalidades de aprendizagem ao longo da vida, verificada em 2007-2011, seguiu-se um recuo significativo das referidas tendências, reforçando-se novamente as fortíssimas desigualdades sociais neste domínio. Apesar de uma evolução favorável nos últimos anos, a percentagem de adultos pouco escolarizados permanece muito elevada em Portugal. Revela-se, por isso, indispensável o conhecimento aprofundado desta faixa da população, uma atuação em diversos planos e a criação das condições necessárias para alcançar públicos diversos que têm persistido à margem dos programas implementados.

Natália Alves chama a atenção para o “genocídio estatístico” dos maiores de 64 anos e considera que a sua exclusão da recolha de dados estatísticos revela uma conceção da sociedade que não reconhece, à população mais idosa, o direito a aprender. Contesta a ideia de uma população adulta homogénea, apontando para a existência de diversas “populações adultas” que só podem ser objeto de políticas públicas que reconheçam a sua heterogeneidade e evitem lógicas de “pronto a vestir”. Para a autora, só

uma maior flexibilidade das ofertas de educação e formação poderá responder às especificidades individuais e territoriais e às necessidades dos cidadãos em situações de vulnerabilidade.

No painel - formação profissional para os menos qualificados- Paulo Feliciano, vice-presidente do IIEFP, reflete sobre o papel dos cursos de Educação Formação (EFA) e a experiência do IIEFP no esforço de qualificação dos adultos. No seu texto, o autor apresenta ainda a dinâmica da evolução do número de adultos em Cursos EFA no IIEFP (acima de 46 000 em 2017), da taxa de certificações (57,6% em média na década de 2007-2017) e das taxas de empregabilidade dos diplomados. Embora reconhecendo o importante papel dos cursos EFA, Paulo Feliciano aponta, em conclusão, as dificuldades de envolvimento dos menos escolarizados, a necessidade de se melhorarem as taxas de certificação, a importância das ofertas flexíveis e respostas combinadas (EFA-RVCC) à medida. E sublinha que os dados disponíveis reforçam a relevância das estratégias de qualificação de adultos, promotoras de trajetos de escolarização e qualificação profissional certificadores, na transição do desemprego para o emprego.

Ainda neste painel, Ana Cláudia Valente, Vogal do Conselho Diretivo da ANQEP, centra-se no contributo do programa Qualifica para alterar a estrutura de qualificações do país, particularmente relevante neste mundo global e altamente competitivo, com forte presença do digital, em que os níveis de literacia são decisivos. E sublinha que, além desta dimensão económica, o fator da inclusão social é determinante, para a identidade dos povos e do espaço europeu como um todo e para o exercício da cidadania e combate às desigualdades. A autora apresenta os principais objetivos estabelecidos para a Rede Qualifica, nomeadamente, a conclusão do ensino secundário por 50% da população ativa em 2020, a substancial melhoria da participação de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida, e a participação de 500 000 adultos nas opções de qualificação do Programa Qualifica entre 2017 e 2020. De entre os desafios que subsistem, referem-se a necessidade de mobilização dos adultos, o reforço da orientação para a ALV, a atenção à não-desistência e recuperação de desistentes, a credibilização das modalidades de

qualificação de adultos e o envolvimento de outros *stakeholders*, em particular os provenientes do tecido empresarial.

Acir Meirelles centra-se nas atividades da Rede Valorizar, criada nos Açores em 2009, e descreve o desenvolvimento dos Cursos de Aquisição Básica de Competências (Cursos ABC) que associam um percurso formativo a um processo de RVCC. Acrescenta que foram concebidos para fazer face à existência de um número significativo de inscritos nas Agências para a Qualificação e Emprego sem a escolaridade obrigatória e, em alguns casos, sem saber ler nem escrever. Além disso, caracteriza os Cursos ABC em particular no que respeita à seleção dos formadores e às abordagens pedagógicas inovadoras que privilegiaram. Finalmente, salienta as principais condições para o sucesso da iniciativa com destaque para o caráter local da solução desenhada, a existência de financiamento estável e a opção por políticas públicas consistentes.

O painel - Educação de Adultos e Adquiridos Experienciais – contou com as intervenções de Carmen Cavaco, Luís Rothes e Rosanna Barros.

Carmen Cavaco centra-se na análise dos elementos de inovação e dos aspetos associados à escolarização nos processos de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais. Com base em estudos qualitativos levados a cabo em Centros RVCC, a autora destaca as inovações que caracterizaram o início destes processos em Portugal, nomeadamente o recurso a metodologias de natureza biográfica, a realização de sessões presenciais e em pequeno grupo, a proximidade e lógica de partilha. No entanto, argumenta que as abordagens escolarizantes acabaram por se impor progressivamente, como demonstra a introdução de um exame no processo. Esta hegemonia da forma escolar e a dificuldade de afirmação e valorização da experiência fragilizam as políticas públicas de educação de adultos já marcadas pela fragmentação e descontinuidade.

Luís Rothes parte das dificuldades de valorização de adquiridos experienciais e da forma como estes adquiridos são considerados e reconhecidos nos diferentes processos formativos de adultos. Recorre aos cursos EFA para analisar os modos como essa valorização de saberes experienciais se concretiza. Depois de apresentar alguns dos princípios

que considera fundamentais para a definição das estratégias de ensino e aprendizagem na educação de adultos, o autor conclui com o elenco das principais características para que tais estratégias sejam bem sucedidas. Por exemplo, valorizar o carácter dialógico da educação (incluindo o questionamento crítico e problematizador), negociar processos de aprendizagem, encorajar a autonomia dos adultos, apostar em aprendizagens relevantes, apresentar desafios significativos, evidenciar a aplicação imediata das aprendizagens.

Rosanna Barros propõe uma reflexão sobre as condições conjunturais e as influências internacionais, que conduziram ao que designa por uma nova educação e formação de adultos em Portugal, que considera solidamente ancorada no reconhecimento de adquiridos experienciais e promotora de justiça social, tendo em consideração a parcela da população adulta com pouca escolarização e subcertificada. A autora discute as características particulares e as lógicas subjacentes ao Programa Novas Oportunidades e ao Programa Qualifica e problematiza as evoluções do que designa como “uma política para as estatísticas” ou “nova governação global neoliberal criadora e impositora de austeridades várias”. Essa análise tem por base o estudo de caso de um Centro Qualifica com um desenho qualitativo que recorre a uma análise documental e de discurso para estudar os documentos, programas políticos e a legislação que têm vindo a enquadrar o sector da educação de adultos, bem como para interpretar os testemunhos e vozes de atores locais relacionados com a oferta pública nacional de educação e formação de adultos.

O Painel - estratégias de Educação de Adultos em regiões do interior - iniciou-se com a intervenção de Abílio Amiguinho que, em linha com anteriores intervenções, começa por salientar que a insignificância ou mesmo a ausência estatística dos maiores de 65 anos é inversamente proporcional ao seu crescente significado social. E discorre sobre as aprendizagens que fez com o Sr. Carrilho de 78 anos, seu vizinho na Serra de S. Mamede, que lhe gadanhou o feno com uma precisão única no manejo da gadanha e lhe falou da sua condição de autodidata e professor do próprio pai. Uma estória exemplar do mundo rural em cujas interações sociais ninguém se considera ou se posiciona unicamente como formador

ou como formando. A estória apela ao valor do saber de experiência feito e a estratégias que valorizem saberes e práticas em favor das comunidades, num contexto em que os mais velhos podem ser, como portadores de uma relação sábia com a natureza, um ponto de apoio para uma educação para a sustentabilidade. E é nesta base que o autor defende uma ação educativa em meio rural que integre um apoio social/educativo não institucionalizado e uma ação educativa que não se afaste dos trabalhos rurais que persistem e na qual cada um se educa e participa na educação dos outros.

Fernando Ilídio Ferreira começa por abordar a educação de adultos no que concerne ao vínculo que geralmente lhe é reconhecido em relação ao conceito de desenvolvimento, enquanto fim a atingir por todas as sociedades. Analisa criticamente a relação entre educação e desenvolvimento que considera responsável pelo abandono que marca as regiões do interior na agricultura, no acesso a bens e serviços e nas condições de vida da população. O autor recusa definir a educação de adultos com base em critérios de natureza etária, demográfica ou territorial e defende uma educação de adultos inclusiva, produtora de cidadania, que atua numa ótica de direitos, em oposição ao que denomina por lógicas produtivistas. Consequentemente, propõe a “desescolarização” dos processos de educação de adultos e considera que as estratégias participativas, desenvolvidas com as pessoas do interior do País, assentes em relações solidárias e de co-produção de saberes, são decisivas para superar as lógicas e práticas dominantes, valorizando as experiências individuais e coletivas, numa perspetiva intergeracional.

José Bravo Nico traz a debate uma perspetiva de Educação de Adultos a partir do Alentejo, enquanto território natural, social e humano. Deixa uma definição singular para a Educação de Adultos nesta região e, porventura, em outras interioridades - “a educação que as suas gentes conseguiram construir, para se construírem a elas próprias”. Bravo Nico percorre duas das principais vertentes da evolução da Educação de Adultos na região, uma de base local, comunitária e associativa e outra marcada pelas opções das políticas Nacionais e Europeias nesta área. Analisa as didáticas do território em contraponto com as pré-construídas e traz à tona uma

assinalável rede de espaços e tempos de aprendizagem da música, do teatro, do desporto, dos ofícios tradicionais, da religião, das rádios locais, da organização das festas ou da atividade política local, que marcaram a vida das cidades, vilas e aldeias do interior. Discute ainda a valorização dos saberes endógenos versus exógenos e as abordagens de encontro e desencontro, para concluir que os dois universos educativos, o territorial pré-existente e o gerado nos quadros Nacional e Europeu, têm coexistido ao longo dos anos, mas sem grande contributo para a coesão social e territorial. Sem recusar qualquer destas abordagens, o autor argumenta que não se deve desperdiçar o contributo de cada um dos universos.

O painel de encerramento inclui as intervenções de Alberto Melo e Licínio Lima que abordam o tema Educação de Adultos e Democracia.

Alberto Melo invoca o chamado “enigma português” – expressão que frequentemente se refere ao paradoxo de não se definir e implementar uma política consistente e coerente de educação-formação de adultos, apesar da fraca escolarização e das baixas qualificações da população adulta, desde há vários séculos. Segundo o autor, as medidas tomadas desde meados do século XVIII, mesmo quando pioneiras, foram liquidadas prematuramente. No que respeita à democratização e universalização da educação e formação de adultos, Alberto Melo apresenta alguns exemplos do que foi acontecendo noutros países e em organismos internacionais, mas sem efeito ou influência no que designa por “marasmo vivido em Portugal”. O autor reconhece que, atualmente, algumas das medidas tomadas são positivas, ainda que desconectadas, e enumera por exemplo a atuação dos Centros Qualifica, a definição em curso de uma Estratégia Nacional de Competências e a preparação de um Programa Nacional de Literacia de Adultos. Ainda assim, reclama a existência de uma política pública, abrangente e coerente, com orçamento próprio e liderança estatal descentralizada que mobilize as autarquias, as escolas, as universidades, os centros de formação, as empresas e as organizações da sociedade civil, e que defina, integre e combine as diferentes modalidades de educação e formação de adultos.

Licínio Lima recupera o debate em torno das finalidades da educação de adultos e, particularmente, entre uma perspetiva de aprendizagem ao longo da vida e formação contínua que pode salvar um modelo social e económico que exige recursos humanos qualificados e uma visão da educação de adultos que tenha em vista a emancipação, a autonomia, o autogoverno e a justiça social. Uma educação de adultos, no dizer do autor, “para e pela democracia” que só se poderá realizar “através de práticas democráticas de participação cívica”. Para Licínio Lima, não é suficiente que a educação e formação de adultos nos torne mais úteis, produtivos e eficazes, é indispensável que contribua para nos tornar mais humanos e mais livres, participantes ativos na transformação democrática do mundo social.

Para além do notável conjunto de textos que aqui procurámos sintetizar, esta publicação inclui ainda a Recomendação do Conselho Nacional de Educação, ***Recomendação para uma política pública de Educação e Formação de Adultos***, elaborada na sequência da realização do seminário ***Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás***, sendo relatores os conselheiros Rui Canário, Cristina Vieira e Luís Capucha, aprovada em sessão plenária do CNE a 4 de junho de 2019 e publicada em Diário da República a 19 de julho do mesmo ano.

**ABERTURA**



Maria Emília Brederode Santos<sup>1</sup>

Estou aqui para vos dar as boas vindas e desejar que seja um dia muito útil. Interessante sei que será, mas o ideal seria que da jornada de hoje pudesse decorrer uma Recomendação que perspetivasse a Educação de Adultos no futuro, que permitisse delinear uma estratégia com continuidade.

Quando tomei posse deste cargo (está quase a fazer um ano) defendi como uma das principais linhas orientadoras do meu mandato que o CNE tivesse uma preocupação com o futuro, que esse olhar prospetivo atravessasse todas as iniciativas do CNE.

A Educação de Adultos é certamente uma área em que se impõe conhecer o passado, estudar o presente e perspetivar o futuro.

Mas podemos olhar para o futuro de várias maneiras:

Para projetar os nossos desejos e temores; para nos adaptarmos desesperadamente a mudanças que nos parecem inevitáveis e irresistíveis; ou para escolhermos e construirmos em conjunto um futuro que nos pareça desejável e possível, prevenindo e precavendo-nos de perigo, acidentes e efeitos indesejáveis.

É para esta 3ª hipótese que aponto.

Morreu há uns dias Paul Virilio que se tornou conhecido por alertar para os riscos que todos os avanços científicos e tecnológicos acarretam e por exigir uma ciência responsável que previsse e prevenisse os acidentes que pode provocar. Sublinhava que inventar um objeto ou uma substância implica necessariamente inventar também os respetivos riscos, acidentes e catástrofes: “A invenção do barco foi também a invenção do naufrágio”.

Ou seja: a ciência, a tecnologia, os governantes, os cidadãos, temos de ser todos responsáveis e estarmos capacitados, para prever, prevenir e responder a acidentes e efeitos não desejados.

---

<sup>1</sup> Presidente do Conselho Nacional de Educação.

A revolução tecnológica (com os robôs e a IA) deverá ter por efeito libertar a humanidade dos trabalhos mais duros, perigosos e penosos. Mas constata-se que tem tido também efeitos nefastos como o agravamento das desigualdades sociais, com a tendência para uns, poucos, concentrarem o trabalho e a correspondente compensação financeira, ficando uma grande maioria sem trabalho nem recursos. Deixamo-nos arrastar por este efeito ou encontramos novas formas de distribuição do trabalho e dos recursos? Pior ainda: deixamo-nos arrastar por aqueles que atribuem à globalização e às migrações a causa de todos estes problemas ou temos pensamento crítico e sentimentos de empatia e solidariedade que nos permitam resistir a esses cantos de sereia enganadores? Para isso será preciso que todos os cidadãos estejam conscientes das ameaças, dos perigos, dos enganamentos, da tentação de procurar bodes expiatórios e estejam capacitados para saberem que estes caminhos não são inevitáveis, que há outras opções a adotar e a construir.

O mesmo relativamente à coesão territorial. Deixamo-nos atrair e arrastar pelas enormes concentrações urbanas – as metrópoles e as megapólis – para de repente sermos despertados, como nos aconteceu o ano passado, por incêndios em territórios ainda habitados, mas cujos residentes não dispunham de recursos, nem materiais nem intelectuais, para se defenderem e protegerem suas vidas e seus bens, ou estudamos o problema, as soluções que muitos empiricamente encontraram e encaramos uma redistribuição territorial que favoreça a coesão geográfica e social?

Eu sei que isto parece passar um pouco ao longe da enorme riqueza que as experiências de educação de adultos nos vão trazer hoje aqui. Mas creio que os grandes desafios hoje são estes – os derivados da revolução tecnológica e do esgotamento dos recursos naturais do planeta.

Falo de uma Educação de Adultos cada vez mais relevante, encarada numa perspectiva de Educação Permanente e oferecendo múltiplas e diversas respostas às necessidades dos seus diferentes públicos – desde a “alfabetização digital” à reconversão profissional, desde a aprendizagem do Português Língua Não Materna, ao recurso a contextos de

aprendizagem diversificados com tempos e espaços variados, desde o aprofundamento dos saberes e o enriquecimento cultural ao longo da vida, à estimulação social e cognitiva dos mais velhos, dando qualidade à longevidade física conquistada pela Medicina e pela melhoria das condições de vida.

Como é que a revolução digital, as alterações climáticas, a globalização ou o envelhecimento populacional requerem e afetam os adultos – e a educação de adultos? E como é que esta – com a riqueza das suas experiências no terreno – pode contribuir para que todos possam escolher e construir um futuro melhor?

João Costa<sup>1</sup>

Começo por cumprimentar a senhora Presidente e o Professor Rui Canário. Agradeço o convite para estar aqui nesta sessão de abertura. Só vou poder acompanhar mesmo a sessão de abertura, mas gostaria de ficar a acompanhar o seminário todo. Permitam-me que na pessoa do Senhor deputado Alexandre Quintanilha cumprimente todos os presentes.

É muito bom olhar para este espaço e ver um auditório de resilientes, aqueles que nunca desistiram de lutar pela educação e formação de adultos, mesmo quando parecia que o país estava a desistir. Aparece sempre um momento em que se vai converter os convertidos ou pregar entre os evangelizados. Mas ainda assim vale a pena recordar alguns dados, vale a pena mostrar um pouco o caminho que temos vindo a fazer ao longo destes últimos anos. E também vale a pena reafirmar alguns dados que, como dizia a Senhora Presidente, por vezes parece que ainda não são sabidos por todos ou parece que alguns não os querem conhecer. O primeiro dado fundamental sobre o nosso país é que, felizmente, vivemos num país em que estudar compensa. Nós conhecemos os dados, são do Instituto Nacional de Estatística, as correlações fortíssimas entre qualificação e emprego, qualificação e remuneração média, qualificação e reemprego. Isto tem de ser afirmado porque continua por vezes um “zum zum” de que não vale a pena estudar, que chega um certo momento que já não vale a pena.

Ainda há poucos dias, numa conversa paralela, tive a oportunidade de dizer a alguém que estava um pouco com esta conversa, e dizia que quando olhamos para os dados, afinal alargar a escolaridade obrigatória não é assim tão importante ou esta demonstração de que estudar compensa não é assim tão clara. Eu perguntei-lhe se tinha filhos. A pessoa disse que sim e eu respondi: então, seja consequente e tire-os da escola. E é aqui que começamos a ouvir: “os meus filhos não!”. E quando ouvimos esta resposta vemos que afinal a opinião de que estudar não compensa é apenas a visão encapotada de que a qualificação não é para todos. Aqui a

---

<sup>1</sup> Secretário de Estado da Educação.

educação e formação de adultos torna-se uma questão ideológica e conseguimos perceber o que não é consensual.

Perante um défice enorme de qualificação dos portugueses (conhecemos os números, não vale a pena repeti-los) tem sido dito em particular pelo Senhor Primeiro-Ministro, que talvez este seja o principal défice que Portugal tem (das qualificações e do conhecimento), há duas abordagens possíveis. Uma é olharmos e dizermos “tivesses estudado, o problema é teu”. Outra é dizer que o que temos aqui é um problema de justiça social. Quando tiramos a possibilidade aos adultos de estudarem, de se qualificarem, estamos a incorrer pela segunda vez numa injustiça, ou seja, estamos a retirar uma oportunidade àqueles a quem, pelas mais variadas circunstâncias, a sociedade já não deu oportunidade pela primeira vez. Temos infelizmente que constatar que a educação em Portugal ainda é um pouco para privilegiados. Ou seja, se é por um lado um instrumento fortíssimo de mobilidade social, continuamos a tropeçar num abandono e insucesso fortemente associados à retenção. Perante isto não nos podemos conformar. Não podemos dizer que a culpa foi deles, que tivessem estudado, temos de dizer que é preciso chegar a estes, é preciso criar uma oportunidade que lhes foi retirada quando eram mais novos.

Em segundo lugar, podemos olhar para estes dados e perceber que não é apenas um problema de justiça social é, como a Senhora Presidente já disse, um problema sério de garantia da qualidade da democracia. Olhamos hoje para vários lados do mundo, olhamos para o que aconteceu no Reino Unido com o *Brexit*, olhamos para a eleição do Presidente dos Estados Unidos e encontramos estas correlações interessantes entre os mais qualificados e os menos qualificados e os resultados destas eleições. São aqueles que estão mais vulneráveis às notícias falsas, são os que estão mais vulneráveis à manipulação da informação, são os que acham mesmo que o mundo foi criado em sete dias, que pensam que as alterações climáticas não são uma realidade.

Quando estamos a falar de educação e formação de adultos estamos a falar de garantir a continuidade das democracias e a sustentabilidade do planeta. Reiterando o que a Senhora Presidente disse, esta questão da

sustentabilidade é fortemente dependente da formação e aprendizagem ao longo da vida. Por isso nós quisemos retomar o que tinha sido interrompido, o investimento na qualificação da população ativa com o lançamento do programa Qualifica. É bom lembrar que aquilo que aconteceu no passado recente em Portugal foi grave, muito grave. Nós tivemos uma quebra de 87,5% de adultos inscritos em programas de aprendizagem ao longo da vida. Não foi uma coisa suave, não foi um desinvestimento suave que foi feito, foi mesmo um ataque à dignidade destas pessoas, algumas delas chegaram a ser enxovalhadas em público, por terem conseguido uma qualificação por processo de RVCC, foram chamadas de ignorantes, quando para mim é ignorante aquele que não cultiva a aprendizagem durante toda a vida. Nós reativámos este programa, lançámos o programa Qualifica. Temos hoje 303 centros a funcionar em Portugal. Estamos finalmente a aproximar-nos de níveis de inscritos nestes Centros Qualifica que já não conhecíamos desde 2012. Estamos a aproximar-nos do nível de certificações, em particular de processos RVCC, como já não conhecíamos desde 2013. O ano passado tivemos cerca de 18 mil adultos certificados quando em 2014 tivemos cerca de 30. Isto corresponde a um esforço financeiro muito grande por parte do Estado, mas sobretudo um esforço muito grande de todos os que estão no terreno, nestes centros, nas escolas, nos centros IEFP, nos centros de gestão direta. E quando falo no esforço, falo sobretudo no esforço de reabilitação de imagem social da formação ao longo da vida. Foi vendida a ideia de que não valia a pena estudar e que estes processos de qualificação e certificação não tinham qualidade nem validade. E por isso o grande esforço que estes centros têm vindo a fazer é o esforço de reabilitação. No fundo, convencer a população ativa que não é tarde para voltar à escola, não é tarde para voltar à formação, que o seu percurso de vida tem qualidade e que pode ser certificado por isso.

O programa arrancou com dificuldade, os nossos centros diziam que tinham dificuldade em chamar os adultos. Aquilo que foi sendo feito foi um trabalho de convocar todos os centros do país e tentar perceber porque é que alguns conseguiam e outros não. Foi muito interessante constatar que os que conseguiram chamar os adultos para a formação foram os que

estiveram sempre a trabalhar, os que abriram as portas, foram às empresas, os que trabalharam com escolas e com o IEFP, os que fizeram sessões de divulgação, os que trabalharam em parceria com as autarquias. Este sinal que é dado, de que quando trabalhamos em rede conseguimos, mostra bem que a qualificação dos adultos não é uma função da escola ou do IEFP, ou deste ou daquele setor, é uma função de toda a sociedade. Se derem as mãos, as coisas funcionam e conseguimos chamar os adultos de volta.

Criámos instrumentos, como o Passaporte Qualifica, aumentámos a rede quer dos cursos EFA, quer das formações modulares, que são as variantes mais procuradas nesta área. Estamos a trabalhar num plano para a alfabetização de adultos, pegando também, digamos assim, nas organizações inorgânicas, que podem ajudar e apoiar na alfabetização de adultos. Temos ainda 5% de analfabetos em Portugal, não nos podemos conformar com esse número. Temos vindo a fazer uma ligação forte à formação profissional. Deixem-me dar aqui um salto para os mais jovens. Sabemos que as nossas escolas profissionais têm sido pioneiras em não desistir de alunos. Ou seja, infelizmente uma secundarização que existe na mente de alguns em relação ao ensino profissional tem sido contrariada pelas escolas profissionais que, felizmente não desistem, que felizmente dão resposta e não deixam que alguns alunos venham no futuro a agravar estes números de baixa qualificação dos portugueses.

Claro que a missão principal é dar resposta a estas baixas qualificações, mas é sobretudo também termos um compromisso grande para que isto não volte a acontecer, para que estes números diminuam. Por isso estamos a trabalhar no início da vida também, e esta organização da discussão que o CNE assumiu por ciclos de vida é importante para pensarmos de uma forma integrada.

Quando temos num Plano de Promoção do Sucesso Escolar medidas muito fortes de acompanhamento dos jovens para impedir o abandono, o que estamos a fazer é a trabalhar para que estes jovens, quando chegarem à idade adulta, não venham a engrossar as estatísticas que nos preocupam. E para isso, muitas das medidas que estamos a implementar no ensino básico e secundário, quando se fala por exemplo, de flexibilidade e

desenvolvimento curricular, são na verdade notícias velhas quer para o ensino profissional, quer para a educação e formação de adultos. Trabalhar dimensões como a motivação, trabalhar a relevância das aprendizagens, trabalhar o envolvimento e a satisfação de quem está a aprender, trabalhar projetos integrados, é aquilo que já se faz há muito tempo na educação e formação de adultos. Aquilo que vemos é a diferença entre pedagogia e andragogia a começar a dissolver-se. Temos muito a aprender com quem motiva os mais velhos, para ver como motivar os mais novos.

Queria desejar um excelente seminário, desejar mesmo que produzam recomendações e deixar esta mensagem que, de facto, como a Senhora Presidente disse, parece a mais importante. Precisamos em Portugal de construir um consenso muito alargado para que nunca mais ninguém tenha a veleidade de desinvestir na formação de adultos. Quero crer que não passa pela cabeça de nenhum Governo, de nenhuma cor chegar e dizer que o pré-escolar não vale a pena. Mas passou pela cabeça de alguém dizer que investir nos adultos não vale a pena. Isto mostra que ainda há consenso para construir e que esse consenso depende de todos nós, de falarmos nisto e desta vossa resiliência ao longo destes anos e por isso a palavra que é devida é de agradecimento a todos os que aqui estão porque em cada um de vocês, nas caras que vou conhecendo ao longo destes quase 3 anos, encontro um lutador, alguém que não desistiu de investir na qualificação da nossa população.

Muito obrigado e bom seminário.



## INTRODUÇÃO

Rui Canário<sup>1</sup>

Bom dia. Cumprimento a Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação, o Senhor Secretário de Estado da Educação e saúdo todos os presentes.

Num momento histórico particularmente relevante, a recente transição de milénio, a Unesco reafirmou, na “Declaração de Hamburgo” (1997), a importância decisiva da educação de adultos, considerando-a como “uma chave para o século XXI”. Trata-se de justificar a importância de um direito de todos, à luz de uma conceção muito ampla de educação que inclui o recurso à combinação de diferentes modalidades educativas (formal, não formal e informal) e que se institui como um percurso de vida que acompanha todas as pessoas nos diferentes momentos e lugares da experiência humana. Estamos perante um desígnio de natureza civilizacional que pretende dar resposta (que terá de ser permanente) aos grandes problemas com os quais a humanidade se confronta hoje: “revolução digital”, mutações do mundo do trabalho, desigualdades sociais e de género, sustentabilidade do planeta, evolução demográfica e fluxos migratórios, afirmação de uma cultura de diálogo e paz, qualidade e intensidade da democracia. Enquanto problema à escala planetária, a importância estratégica da educação de adultos ganha justificação a partir de uma diversificada paleta de argumentos que incluem, mas não se resumem a uma argumentação de natureza económica.

A prioridade atribuída à educação de adultos é inerente ao processo de construção do projeto de integração europeia. O chamado “défice” de literacia e de competências é comum ao conjunto do espaço da União Europeia. Estima-se (CE: 2016) que cerca de 70 milhões de cidadãos europeus careçam de competências adequadas de leitura e escrita, com particular incidência entre os desempregados de longa duração. Esta “agenda das competências” não diz respeito apenas aos setores com mais baixas qualificações escolares, nem se restringe somente à população

---

<sup>1</sup> Conselho Nacional de Educação

ativa. É um problema do conjunto da população adulta que precisa continuamente de se atualizar em relação a um conjunto de competências-chave requeridas pelas sociedades contemporâneas.

Por razões históricas, a questão da educação de adultos em Portugal ganha contornos singulares, decorrentes de uma tardia escolarização de massas e que ainda se traduz em cerca de meio milhão de analfabetos, níveis de qualificação muito inferiores aos valores europeus e baixíssimos níveis de literacia, como foi documentado pelo estudo realizado a nível nacional, no final do século passado (Benavente e outros, 1996). Apesar dos progressos realizados nas últimas décadas este quadro negativo mantém-se e persistirá. Por um lado, a crescente qualificação escolar das gerações jovens produz uma desqualificação relativa da população adulta. Por outro lado, as metas em termos de saberes e competências dos cidadãos colocam-se a níveis de complexidade crescente que remetem para novos patamares, sempre mais exigentes. O horizonte recua à medida que vamos cumprindo metas mais imediatas.

Partindo desta visão larga da problemática da educação de adultos, o CNE organiza a presente iniciativa focando a sua atenção nos grupos populacionais e nos territórios mais desfavorecidos, em obediência ao lema de que “ninguém pode ficar para trás”. O presente colóquio organiza-se em torno de quatro eixos principais:

- O primeiro refere-se a um ponto de situação sobre a problemática da literacia e das qualificações da população adulta portuguesa. É uma questão de diagnóstico que visa situar-se em relação às medidas que estão a ser desenvolvidas no terreno, identificando as suas potencialidades e limites. Estão em causa quer o Programa Qualifica, quer a Rede Valorizar presente na Região Autónoma dos Açores,
- O segundo implica revisitar metodologias originais introduzidas em Portugal com a criação da ANEFA (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos). Referimo-nos, por um lado, às metodologias de reconhecimento, validação e certificação de adquiridos experienciais dos adultos, mas também aos cursos EFA

e à sua possibilidade de articular, num mesmo processo, a qualificação escolar e profissional;

- O terceiro eixo visa produzir uma reflexão sobre as estratégias mais adequadas para chegar aos “não públicos”, nomeadamente na perspetiva de reforçar a coesão territorial a partir de uma discriminação positiva dos territórios marcados pelo fenómeno da “interioridade”;
- Finalmente, do ponto de vista do direito de aprender, pretendemos questionar os modos como a educação de adultos se deverá entrelaçar com a melhoria, o enriquecimento e o aprofundamento da nossa vida democrática.

O setor da educação de adultos em Portugal tem sido historicamente marcado por uma marginalidade que decorre de medidas políticas parciais, fragmentadas, descontinuadas e com insuficiente massa crítica. Com o presente colóquio pretende-se contribuir para que a educação de adultos constitua uma verdadeira prioridade, traduzida numa política pública coerente e sistemática que englobe numa visão humanista a educação e formação da Pessoa, do Cidadão e do Produtor.

Agradeço a colaboração dos nossos convidados e desejo a todos um excelente dia de trabalho.

#### **Referências:**

- Benavente, Ana e outros (1996). *A literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho Nacional de Educação.
- Comissão Europeia (2016). *Uma nova agenda de competências para a Europa. Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*. Bruxelas: CE.
- Unesco (1997). *Education des adultes. La déclaration d’Hambourg. L’agenda pour l’avenir*. Hamburgo: Institut de l’Unesco pour l’éducation

**PAINEL I**

**LITERACIA, COMPETÊNCIAS E QUALIFICAÇÕES DA POPULAÇÃO  
ADULTA**

Presidente da Mesa – Luís Capucha  
CNE

## LITERACIA E EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL. TENDÊNCIAS E RESISTÊNCIAS

Patrícia Ávila<sup>1</sup>

A presente comunicação tem como enfoque geral a educação de adultos em Portugal, incidindo especificamente na população pouco escolarizada e nas fortes desigualdades que se fazem sentir neste domínio. O ponto de partida para esta reflexão é a literacia, entendida enquanto conceito, problema social e domínio de investigação.

A este respeito, importa aqui relembrar o Estudo Nacional de Literacia (Benavente, Rosa, Costa, & Ávila 1996), cujos resultados foram apresentados, pela primeira vez, no dia 18 de outubro de 1995, no Conselho Nacional de Educação. Tratou-se de um estudo pioneiro, no âmbito do qual foram alcançados avanços muito significativos para a investigação sobre a literacia na sociedade portuguesa, em pelo menos três níveis: na discussão do conceito e justificação científica e social da sua pertinência; na operacionalização desse conceito, concretizada num extenso trabalho de investigação que combinou metodologias extensivas e intensivas; e na discussão das implicações sociais da literacia.

A investigação de carácter extensivo e comparativo a nível internacional sobre literacia começava na altura a desenvolver-se, no seguimento de estudos nacionais realizados no Canadá e nos EUA nos anos 70 e 80. Assim, ao mesmo tempo que teve início a primeira fase do IALS – *International Adult Literacy Survey* (OECD e HRDC 1997), realizou-se em Portugal aquele que foi o primeiro, e até agora único, estudo nacional de literacia. O conceito de literacia adotado em ambos as pesquisas (nacional e internacional) foi equivalente, remetendo para a capacidade de processar e utilizar informação escrita (em formato impresso) em diferentes situações da vida, e com múltiplos propósitos, ou seja, “*para responder às necessidades da vida em sociedade, para alcançar objetivos pessoais e para desenvolver os conhecimentos e os potenciais próprios*” (Kirsch, Jungeblut, Jenkins, & Kolstad 1993: 2). Definida desta forma, a

---

<sup>1</sup> Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa.

literacia é considerada uma competência-chave (transversal e transferível) nas sociedades contemporâneas, sociedades profundamente marcadas pela escrita e nas quais os materiais escritos estão cada vez mais presentes em múltiplos contextos e suportes. Tem assim um carácter multicontextual e multidimensional e também evolutivo, numa dupla perspetiva – social e individual: não só as exigências da sociedade a este respeito são dinâmicas (os usos, abrangência e suportes dos materiais escritos têm sofrido profundas transformações, destacando-se as que decorrem das tecnologias da informação e comunicação), como as competências dos indivíduos não são estáticas, podendo alterar-se (desenvolver-se ou regredir) no decorrer da sua vida. O conceito de literacia remete por isso para contínuos (e níveis) de competências, distanciando-se de classificações dicotómicas e redutoras. Considera-se ainda que a literacia é multidimensional, sendo as dimensões consideradas também elas evolutivas (quadro 1).

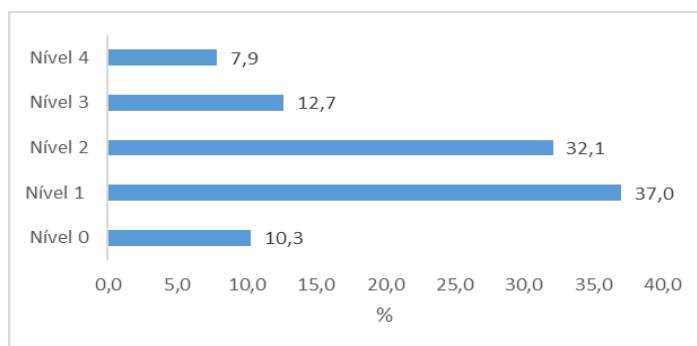
Quadro 1: Dimensões e níveis de literacia no Estudo Nacional de Literacia

DIMENSÕES DA LITERACIA	
Literacia em prosa	<i>Nível 0</i> – Este nível corresponde à ausência de capacidade para resolver as tarefas propostas. Integram-se neste nível todas as pessoas que não executaram corretamente qualquer das tarefas
Literacia documental	<i>Nível 1</i> : As tarefas deste nível são as menos exigentes. Implicam, em geral, apenas a identificação de uma ou mais palavras de um texto, a sua transcrição literal, ou a realização de um cálculo aritmético elementar a partir de informação directa da operação e dos valores. São executadas a partir de textos ou documentos pequenos e simples.
Literacia quantitativa	<i>Nível 2</i> : As tarefas deste nível requerem, em geral, um processamento da informação um pouco mais elaborado. Implicam a associação entre palavras ou expressões que se encontram nos suportes impressos ou, então, o encadeamento de duas operações aritméticas simples. As inferências necessárias são de grau pouco elevado.
	<i>Nível 3</i> : As tarefas deste nível requerem um processamento de informação com um grau mais elevado de complexidade. Implicam a capacidade de seleccionar e organizar informação, relacionar ideias contidas num texto, fundamentar uma conclusão ou decidir que operações numéricas realizar.
	<i>Nível 4</i> : As tarefas deste nível são as mais exigentes de toda a prova. Implicam a capacidade de processamento e integração de informação múltipla em textos complexos, a realização de inferências de grau elevado, a resolução de problemas e a eventual mobilização de conhecimentos próprios.

Fonte: ENL (Benavente, Rosa, Costa e Ávila, 1996:69-70).

Os resultados do estudo nacional mostraram que a maioria dos inquiridos apresentava níveis de literacia muito baixos. Quase 80% situavam-se abaixo do nível 3, considerado o nível mínimo para responder às exigências de literacia colocadas pelas sociedades (gráfico 1).

Gráfico 1: Distribuição dos inquiridos por nível de literacia (Estudo Nacional de Literacia)



Fonte: ENL (Benavente, Rosa, Costa e Ávila, 1996: 121).

Além de permitirem conhecer a distribuição das competências de literacia da população adulta portuguesa, os resultados obtidos contribuíram para aprofundar o conhecimento sobre o modo (desigual) como essas competências se encontram distribuídas na população adulta, evidenciando não só a forte relação com a escolaridade (o principal “preditor” da literacia), mas também com os contextos de vida (pessoal, familiar, profissional) e com as práticas neles desenvolvidas. Foi assim possível evidenciar a relação entre literacia e educação de adultos, aqui entendida no seu sentido mais abrangente: não é apenas a “escola” que surge associada às competências de literacia (incluindo as diversas modalidades de educação e formação de adultos que conduzem à certificação formal), também as atividades quotidianas podem ter um potencial educativo decisivo neste domínio. Os resultados permitiram ainda compreender as implicações sociais da literacia, com manifestações em diversos planos: no emprego e no rendimento, na cidadania e na participação cívica, na saúde e bem-estar, na educação ao longo da vida, na literacia familiar e sucesso escolar de crianças e jovens, entre muitos outros.

A par dos resultados substantivos alcançados, o ENL teve um outro conjunto de repercussões que merecem aqui ser mencionadas. Uma delas foi a introdução do termo literacia no vocabulário académico e não



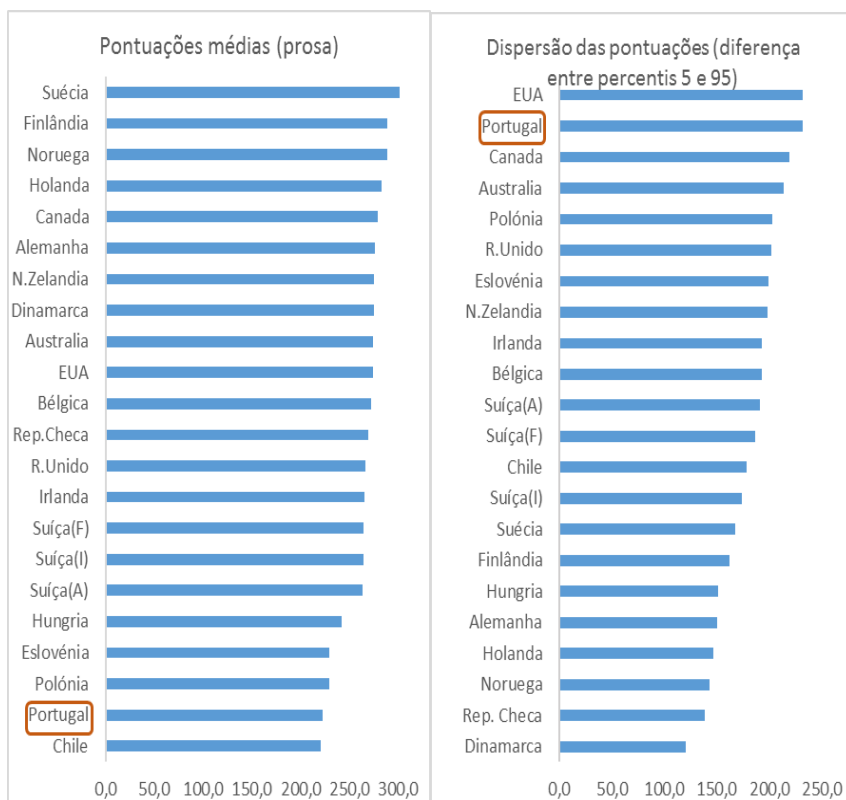
académico, importando também destacar o seu contributo no campo educativo, em particular na definição das políticas de educação e formação de adultos no final da década de 90. O reconhecimento das aprendizagens desenvolvidas ao longo da vida, nos mais diversos contextos, e a elaboração de referenciais de competências orientados para competências-chave ou transversais, entre as quais as de literacia, são exemplos de instrumentos que puderam beneficiar da investigação realizada.

Em 1998, dois anos após a publicação dos resultados do Estudo Nacional de Literacia, Portugal integrou, a convite da Comissão Europeia, a segunda ronda de países participantes no estudo internacional de literacia (OECD e *Statistics Canada* 2000), no seguimento de alguma controvérsia em torno dos primeiros resultados desse estudo (Carey, Bridgwood, Thomas, & Ávila 2000; Ávila 2008). Foi assim possível comparar de forma aprofundada as duas pesquisas, as quais embora partilhando orientações conceituais e metodológicas comuns, foram operacionalizadas com base em materiais distintos, num caso através de uma prova construída exclusivamente com materiais recolhidos na sociedade portuguesa (estudo nacional), e no outro através de uma prova elaborada com materiais provenientes de diferentes países (estudo internacional).

A principal nota a retirar da participação de Portugal no estudo internacional foi, sem dúvida, o facto de os resultados obtidos terem sido praticamente idênticos aos do estudo nacional, o que contribuiu para a validação metodológica recíproca das duas pesquisas. Mas o estudo internacional permitiu acrescentar, ao conhecimento aprofundado da realidade nacional proporcionado pelo ENL, a comparação de Portugal com outros países. A este respeito, o gráfico 2 sistematiza as principais conclusões a que foi possível chegar: Portugal combinava, de forma singular, níveis médios de literacia muito baixos com desigualdades muito elevadas quanto à sua distribuição na população (Ávila 2008).

Embora importante, o exercício de comparação internacional levado a cabo teve algumas limitações, desde logo devido ao reduzido número de países participantes – 20 no total – e, sobretudo, pelo facto de Portugal ser o único país do Sul da Europa nele representado.

Gráfico 2: Distribuições internacionais de literacia: perfis médios e desigualdades (15-64 anos) (IALS, 2000)



Fonte: IALS (2000), in Ávila (2008)

Após o IALS, a investigação internacional no domínio da literacia dos adultos conheceu outros desenvolvimentos. Entre 2002 e 2006 realizou-se o ALL (*Adult Literacy and Lifeskills Survey*), que envolveu apenas 11 países, e entre 2008 e 2017 decorreu o 1º ciclo do PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), no qual participaram cerca de 30 países. Este último programa caracterizou-se por uma renovação conceptual significativa face aos primeiros estudos internacionais de avaliação das competências de literacia dos adultos OECD (2012): no domínio da literacia foram alargados os materiais considerados, que deixaram de ser apenas materiais impressos (reconhecendo-se, assim, os múltiplos modos e suportes, em grande parte

tecnológicos, em que a interpretação de informação escrita hoje ocorre); a numeracia foi considerada um domínio autónomo (e não apenas uma das dimensões da literacia); e foram ainda introduzidas duas novas áreas de inegável importância, a resolução de problemas em ambientes tecnológicos (simulando problemas do quotidiano cuja resolução implica o recurso a ferramentas como a pesquisa na internet, a utilização de uma folha de calculo, do email, entre outras) (PIAAC *Expert Group in Problem Solving in Technology-Rich Environments*, 2009), e os “componentes de leitura”, fundamentais para aprofundar o conhecimento sobre o tipo de dificuldades dos indivíduos com baixos níveis de literacia (Sabatini, & Bruce (2009).

A participação de Portugal no PIAAC decorreu desde 2008, mas foi inesperadamente interrompida em 2011 por decisão governamental (após a tomada de posse de o XIX Governo Constitucional), um mês antes do início da recolha de informação e após três anos de intenso trabalho de preparação dos materiais e de realização de pré-testes. Como resultado dessa interrupção, a investigação de carácter extensivo no domínio da literacia em Portugal, em particular aquela que é dirigida à população adulta, não teve ainda, 20 anos após o Estudo Nacional de Literacia e do IALS, novos desenvolvimentos<sup>2</sup>.

Estamos por isso, atualmente, numa situação em que é inegável a necessidade não só de atualizar os indicadores de literacia, e assim conhecer de que modo a distribuição de competências neste domínio tem evoluído, como também de renovar os dispositivos metodológicos e conceituais a este respeito. As práticas de literacia revestem-se hoje de novas modalidades, mas não passaram a ser menos importantes, assumindo, pelo contrário, uma relevância social cada vez maior, num quadro alargado de profundas mudanças sociais (por exemplo, as tecnologias da informação comunicação vieram alterar os modos de vida e as relações sociais, incluindo as relações do Estado com os cidadãos). Surgem assim novas exclusões, que não anulando as anteriores, com elas

---

<sup>2</sup> Encontra-se em preparação o segundo ciclo do PIAAC, no qual está prevista a participação de Portugal. A confirmar-se, os primeiros resultados serão conhecidos em 2023.

se articulam de forma complexa. Neste âmbito, a literacia da população da adulta e a possibilidade que esta tem (ou não) de desenvolver, no decorrer da vida, atividades de educação e formação, constituem elementos fundamentais para a compreensão das desigualdades sociais na sociedade portuguesa.

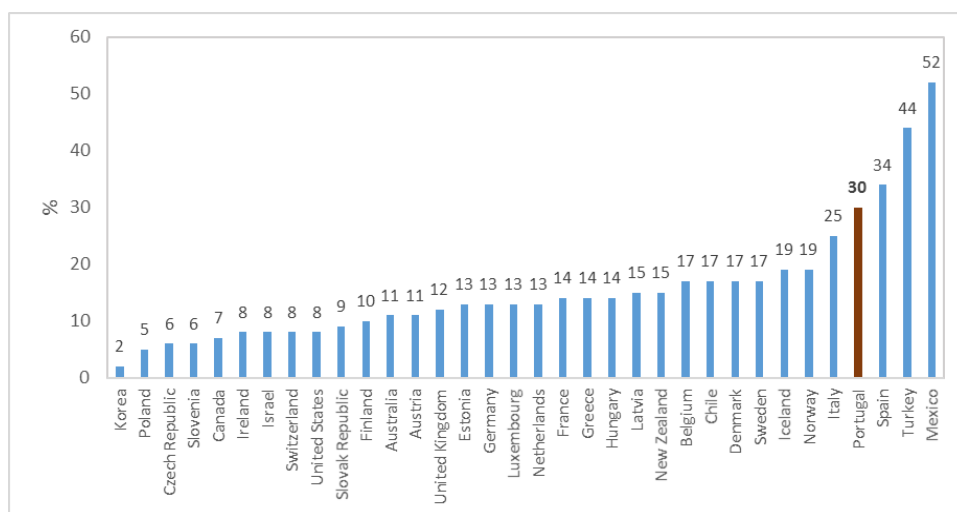
Alguns indicadores fortemente relacionados com a literacia da população adulta podem ajudar a perceber o que mudou neste domínio em Portugal nos últimos anos, e também as desigualdades que persistem e suas novas configurações. São eles os indicadores de escolaridade (completa) da população com idade entre os 25 e os 64 anos (tendo como fonte os Censos da População) e o Inquérito à Educação e Formação de Adultos (IEFA), realizado em Portugal pelo INE.

Os indicadores de escolaridade da população revelam, de forma bastante evidente, a evolução registada neste domínio em Portugal nos últimos anos. Comparando os dados dos Censos de 2001 com os de 2011 (os últimos disponíveis), é patente a subida expressiva das percentagens da população nos níveis de escolaridade mais elevados (ensino superior e ensino secundário), assim como no 9º ano, e a descida ou estagnação nos níveis inferiores. A população com ensino superior aumentou consideravelmente (de 10,6% em 2001 para 18,4% em 2011), assim como a população com ensino secundário (de 13,8% para 18,3%). Porém, persiste ainda em Portugal, no final da primeira década do século XXI, um segmento da população adulta sem qualquer grau de escolaridade completo, embora o seu peso tenha diminuído significativamente (passando de 11,5% em 2001 para 4,6% em 2011), e tenha diminuído também a percentagem daqueles que detêm apenas o 1º ciclo, apesar de cerca de ¼ da população se manter neste perfil em 2011 (CNE, 2015).

A evolução positiva registada nas taxas de escolarização nos níveis médios e elevados, e correspondente diminuição nos níveis mais baixos, foi protagonizada não apenas pela população mais jovem (que beneficiou da diminuição das taxas de abandono escolar e, a partir de 2009, do alargamento da escolaridade obrigatória), mas também pela população adulta, através da frequência de atividades de educação e formação formal

(iniciativas como as Novas Oportunidades e Maiores de 23 são exemplos de políticas públicas especificamente dirigidas aos adultos que possibilitam o “regresso” à escolaridade formal). Apesar disso, em 2011, cerca de 2/3 da população adulta residente em Portugal apresentava ainda um nível de escolaridade completo igual ou inferior ao 3º ciclo. Este valor deverá, entretanto, ter diminuído, estimando-se que atualmente se situe em cerca de 55%<sup>3</sup>. Ou seja, apesar da melhoria registada, o país tem ainda a maioria da sua população ativa sem, pelo menos, o ensino secundário – a atual escolaridade obrigatória.

Gráfico 3: Percentagem de adultos jovens (25-34 anos) sem ensino secundário, por país (2017)



Fonte: OECD, Education at a Glance (2018)

Esta informação deve ser lida com preocupação, sobretudo se adotarmos uma perspetiva de comparação à escala internacional. Uma leitura focada nos mais jovens, e convocando outros países, revela que não estamos perante um problema apenas circunscrito às gerações mais velhas (gráfico 3). Dados recentemente publicados pela OCDE (*Education at a Glance*, 2018), evidenciam que Portugal apresentava, em 2017, uma das percentagens mais altas de adultos jovens (25-34 anos) com escolaridade

3 Fonte IEFA 2016, cálculos próprios.

inferior ao ensino secundário (30%, o dobro da média da OCDE), sendo de assinalar as fortes diferenças entre homens e mulheres (23,4% mulheres e 37,7% homens), as quais são mesmo as mais elevadas entre os vários países considerados<sup>4</sup>.

O Inquérito à Educação e Formação de Adultos (IEFA) constitui um outro instrumento que pode ser convocado para esta reflexão. O IEFA é uma operação estatística quinquenal, realizada em Portugal desde 2007, que conta até ao momento com três edições: 2007, 2011 e 2016 (INE 2009; INE 2013; INE 2017). A conceção dos instrumentos é da responsabilidade do EUROSTAT, cabendo ao INE a sua adaptação, o desenho da amostra e a recolha de informação no território nacional. O principal objetivo do IEFA é conhecer a participação dos adultos em atividades de aprendizagem formal, não formal e informal, de modo a serem produzidas estatísticas europeias sobre educação e aprendizagem ao longo da vida<sup>5</sup>.

Ao contrário do que tem acontecido nos estudos internacionais de avaliação das competências de adultos, Portugal participou, até agora, em todas as edições do IEFA. Não obstante a fragilidade dos conceitos adotados e de poderem ser também apontadas críticas aos modos de operacionalização (Ávila e Aníbal, 2019) a informação disponibilizada permite algum aprofundamento da análise sociológica extensiva neste domínio, em particular no que diz respeito à evolução das dinâmicas da participação da população adulta em atividades de educação formal e não formal nos últimos anos em Portugal.

---

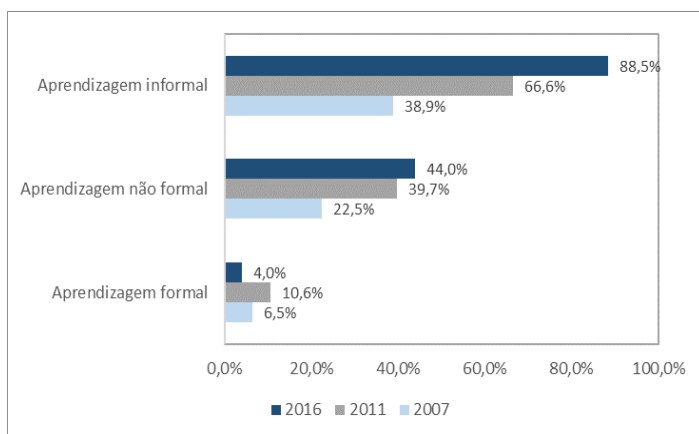
<sup>4</sup> Link para os dados: <https://doi.org/10.1787/888933801658>

<sup>5</sup> COMMISSION REGULATION (EU) n° 1175/2014 de 30 de outubro de 2014. Os inquiridos são questionados sobre as atividades de educação e formação formal e não formal, bem como de aprendizagem informal, em que estiveram envolvidos nos 12 meses imediatamente anteriores ao momento da inquirição. A população alvo foi, nas edições de 2011 e 2016, a população residente em Portugal (Continente e Ilhas) com idade entre os 18 e os 69 anos e, na edição de 2007, com idade entre os 25 e os 64 anos, a viver em alojamentos familiares de residência principal. A extensão da amostra nas faixas etárias mais jovens (18-25) e acima dos 65 anos (65-69 anos) foi uma opção de Portugal, não obrigatória ao abrigo das diretivas do EUROSTAT. As amostras de cada uma das edições são probabilísticas, estratificadas e multietápicas. A dimensão da amostra, em cada ano, foi a seguinte: 2007, 11289 inquiridos; 2011, 14189 inquiridos e 2016, 14211 inquiridos. A recolha de informação foi feita no alojamento, através de entrevista direta.

Um importante elemento a reportar diz respeito à evolução, entre 2007, 2011 e 2016, das taxas declaradas de participação dos adultos nas três modalidades de aprendizagem (formal, não formal e informal) (gráfico 4).

Uma primeira evidência, que não surpreende, é que a participação é tanto maior quanto menor o grau de formalização das atividades. As taxas de participação da população adulta em atividades de educação formais são muito reduzidas, subindo consideravelmente nas atividades não formais e ainda mais nas consideradas informais. Fica assim evidente que a participação da população em atividades de aprendizagem que possibilitam a melhoria dos seus níveis de escolarização tende a abranger apenas segmentos muito limitados dos adultos.

Gráfico 4: Evolução da participação em atividades de aprendizagem formal, não formal e informal. (25-64 anos) (2007, 2011 e 2016)



Fonte: INE, Inquérito à Educação e Formação de Adultos, 2007, 2011 e 2016

Podem, no entanto, ocorrer alterações significativas nas taxas de participação quando existem políticas públicas especificamente desenhadas para esse fim. Isso mesmo pode ser constatado comparando os resultados de 2007 e 2011. Recorde-se que este foi o período em que a Iniciativa Novas Oportunidades esteve no seu auge (entre outros, ver Araújo 2015; Capucha 2013), verificando-se um aumento expressivo da percentagem de pessoas que afirmaram ter efetuado aprendizagens, qualquer que tenha sido o modo (formal, não formal ou informal) adotado

para as realizar. As aprendizagens formais foram referidas, em 2011, por 10,6% dos inquiridos (face a 6,5% em 2007), as aprendizagens não formais por quase 40% (em vez dos iniciais 22,5%) e, finalmente, as aprendizagens informais passaram a ser referidas por cerca de 67% dos inquiridos (39% em 2007).

Porém, esta dinâmica de crescimento alterou-se no período seguinte, diminuindo, de forma muito acentuada, a participação em processos de aprendizagem formal: em 2011 a taxa de participação nestas atividades foi de apenas 4%, o valor mais baixo registado desde que esta operação estatística teve início. Além disso, embora se tenha mantido a tendência de crescimento nas taxas de participação declaradas em modalidades de aprendizagem não formal e informal (atingindo-se valores de 44% e 89%, respetivamente), esse crescimento foi, apesar de tudo, menos acentuado do que o registado no período anterior.

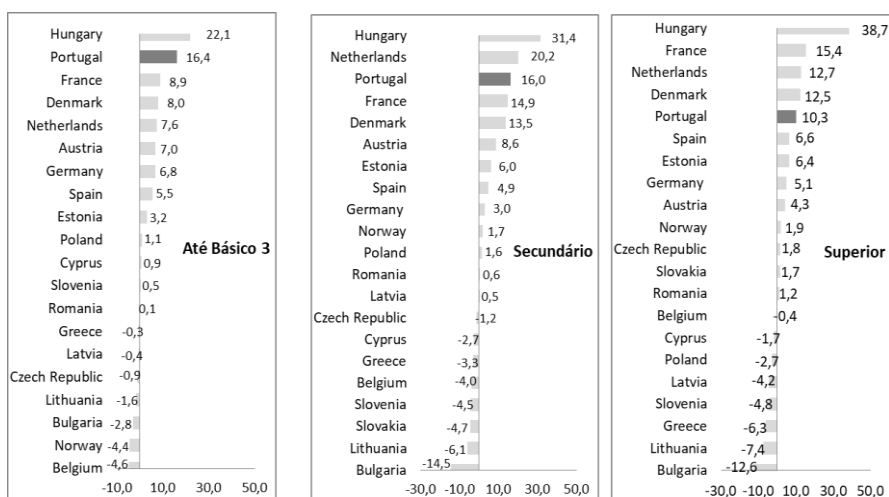
O aumento registado nas taxas de participação em atividades de educação formal entre 2007 e 2011 (e posterior diminuição) merce uma atenção especial face à sua singularidade no contexto nacional e europeu. Essa singularidade pode ser captada quando a leitura dos resultados é efetuada por escolaridade dos respondentes e comparando os vários países participantes no IEFA.

A escolaridade dos inquiridos é um indicador fundamental a ter em conta na análise das dinâmicas de participação em atividades de aprendizagem formal por razões que têm sido amplamente demonstradas na investigação realizada neste domínio. O chamado “efeito de Mateus” tem sido repetidamente observado, mostrando que o envolvimento dos adultos em atividades de educação (dos vários tipos, mas especialmente nas formais) é tanto mais provável quanto mais elevada for a sua escolaridade de partida (entre outros, Ávila 2008). Consequentemente, quando se analisam as taxas de participação da população adulta, estas tendem a ser sempre mais elevadas entre os mais escolarizados, aumentando assim a distância face àqueles que delas mais necessitariam, o que significa que a dinâmica típica dos processos de aprendizagem entre a população adulta tende a conduzir ao aumento das desigualdades.



Os resultados do IEFA vão nesse mesmo sentido e mostram que, no período de tempo considerado (2007-2011), as desigualdades quanto ao envolvimento em processos de aprendizagem ao longo da vida (formais e não formais) tenderam a acentuar-se: em quase todos os países em que ocorreu um aumento na taxa global de participação, esse aumento foi maior entre os inquiridos com escolaridade de nível secundário ou superior. Houve, no entanto, uma importante exceção a este cenário, precisamente protagonizada foi Portugal, entre 2007 e 2011 (gráficos 5, 6 e 7).

Gráficos 5, 6, e 7: Diferença entre a percentagem de participação em atividades de aprendizagem formal ou não formal em 2011 e em 2007, por nível de escolaridade



Fonte: Eurostat, Inquérito à Educação e Formação de Adultos, 2007 e 2011. Cálculos próprios. Dados atualizados a 09.12.2013

Com efeito, Portugal foi o único país em que, considerando os dois momentos, o aumento verificado na taxa de participação neste tipo de processos foi maior entre os detentores de qualificações escolares de partida mais baixas (16,4% até ao básico 3), do que entre aqueles que tinham o ensino secundário, ou o ensino superior (16% e 10,3%, respetivamente). Pode assim afirmar-se que Portugal registou, no período compreendido entre 2007 e 2011, uma importante diminuição das desigualdades no acesso da população adulta a processos formais e não formais de aprendizagem ao longo da vida.

Porém, esta situação inverteu-se drasticamente no período seguinte. A quebra registada nos valores globais das taxas de participação formal afetou diferentes categorias sociais, destacando-se, com maiores quebras, as mulheres e os níveis etários e de escolaridade em que o crescimento registado no período anterior tinha sido maior. É o caso dos escalões etários intermédios (35-44 e 45-54 anos) e dos inquiridos com o básico 3. Estes últimos, que haviam protagonizado o maior aumento percentual de participação entre 2007 e 2011, sofrem a maior quebra registada entre 2011 e 2016, com uma diminuição de participação nesta modalidade de 13,5%. De assinalar ainda, relativamente à escolaridade, que neste período diminui também consideravelmente a participação em atividades de educação formal por parte dos inquiridos com ensino secundário (-10,2%) e por parte dos que tinham ensino superior (-5,6%) (valores apresentados em Ávila e Aníbal, 2019).

Fica assim claro que embora Portugal tenha registado, entre 2007 e 2011, uma assinalável diminuição das desigualdades no acesso da população adulta a diferentes modalidades de aprendizagem ao longo da vida, no quadro de um esforço significativo de qualificação escolar da população adulta menos escolarizada, desenvolvido através da Iniciativa Novas Oportunidades (em vigor de 2005 a 2011), com o desmantelamento dessa política (Araújo 2015), assistiu-se, nos últimos anos (de 2011 para 2016), a um recuo assinalável nas referidas tendências, reforçando-se novamente as fortíssimas desigualdades sociais neste domínio.

Uma das questões mais prementes no campo da educação de adultos, desencadeada a partir da tomada de consciência das fortíssimas desigualdades que atravessam este campo, passa por perceber quem tem “ficado de fora”, aprofundando o conhecimento sobre aqueles que têm permanecido à margem das dinâmicas de aprendizagem ao longo da vida.

Também a este respeito o IEFA (2016) pode ser mobilizado enquanto fonte de informação útil. Uma análise secundária dos microdados daquele inquérito permite delimitar o segmento dos inquiridos pouco escolarizados (até ao 3º ciclo) que não retomaram, com sucesso, processos de educação formal (Silva e Ávila, 2019).

Um primeiro elemento a destacar é que 42% do total dos adultos inquiridos (idade 18-69 anos) têm escolaridade inferior ao ensino secundário e não retomaram, no decorrer da sua vida, a escola ou outro processo de educação formal com sucesso. Ou seja, considerando apenas os adultos pouco escolarizados, percebe-se que a grande maioria destes (quase 80%) tem ficado de fora, ou à margem, das dinâmicas de escolarização da população adulta.

É possível ir um pouco mais longe e caracterizar socialmente este segmento da população. Um elemento que merece ser destacado é que a maioria destes inquiridos tem níveis de escolaridade muito baixos, sendo que quase 50% têm apenas até ao Básico1. E, quando a análise é feita tomando como base de cálculo cada grau de escolaridade, percebe-se que a probabilidade de regresso à escolaridade formal é quase nula para aqueles que têm até ao 1º ciclo, aumentando muito ligeiramente no Básico2. Fica assim evidente algo que não pode deixar de ser tido em conta no desenho das políticas públicas dirigidas à população menos escolarizada: aqueles que habitualmente são designados “adultos pouco escolarizados” constituem, na realidade, um grupo social diversificado, no interior do qual as desigualdades sociais também se fazem sentir: têm sido os mais escolarizados (entre os globalmente considerados “pouco escolarizados”) aqueles que melhores condições têm tido de usufruir das políticas de educação e formação de adultos. Investigação recente tem permitido mostrar que essas desigualdades podem também ser apreendidas a partir de outras variáveis, como a idade ou a profissão, permitindo assim um retrato social mais completo destes indivíduos (Silva e Ávila, 2019).

Em síntese, podemos afirmar que apesar de uma evolução muito favorável nos últimos anos, a percentagem de adultos pouco escolarizados permanece muito elevada em Portugal, com efeitos que se fazem sentir a diferentes níveis (individuais, locais, nacionais), e com implicações nas esferas económica, cultural, cívica e política. Os dados disponíveis indicam que os seus níveis de literacia são baixos e embora na primeira década do século XX tenham sido criadas condições para que muitos retomassem processos de educação e formação, a maioria permaneceu afastada dessas atividades. E, ao contrário do que uma leitura apressada do

fenómeno poderia sugerir, os indivíduos pouco escolarizados que não retomaram processos de educação formal não são um grupo social residual ou socialmente circunscrito: representam atualmente mais de 40% da população em idade ativa e, embora com diferentes incidências, estão presentes de forma transversal na sociedade portuguesa, atravessando diferentes profissões, grupos etários, zonas do país, e tendendo a acumular várias desvantagens.

É por isso necessário atuar em diferentes planos. No plano da oferta, é urgente alargar e diversificar as modalidades de EFA, numa lógica de proximidade e continuidade. O principal desafio, a este nível, consiste em criar as condições necessárias para alcançar os públicos que até agora têm persistido à margem dos programas implementados, reconhecendo a sua diversidade sociológica. Ao mesmo tempo, para que possam ser ultrapassados os vários tipos de barreiras que se colocam à participação em atividades de EFA (barreiras institucionais, disposicionais e situacionais) é fundamental tornar socialmente legíveis e visíveis as várias modalidades disponíveis (ou seja compreensíveis e comunicáveis), e assegurar o envolvimento alargado da sociedade e de diferentes tipos de atores. Decisiva também é estabilidade das políticas públicas neste campo e a valorização e reconhecimento social alargados das certificações alcançadas através destes processos.

Um outro plano de atuação remete para o reforço da investigação, desejavelmente de modo articulado com a intervenção. A investigação sobre a literacia da população é fundamental para o campo da educação de adultos, permitindo não apenas retratar a situação do país neste domínio, mas sobretudo compreender as suas manifestações e implicações sociais. A possibilidade de serem concretizados novos desenvolvimentos nesta área de investigação tem sido sucessivamente adiada, sendo urgente que esses trabalhos possam ser retomados, atualizando e complexificando os modelos de análise e os dispositivos metodológicos, de modo a conhecer em profundidade a evolução da sociedade portuguesa a este respeito.

## Referências

- Araújo, Luísa (2015). *Políticas de Educação e Formação de Adultos em Portugal 1974-2014: a força das ideias no desenho das políticas públicas*. Tese de doutoramento em Sociologia, ISCTE-IUL.
- Ávila, Patrícia (2008). *A Literacia dos Adultos. Competências-chave na Sociedade do Conhecimento*. Lisboa: Celta Editora.
- Ávila, Patrícia e Alexandra Aníbal (2019). “Adultos e Aprendizagem em Portugal. Uma década de avanços e retrocessos no combate às desigualdades sociais educativas da população adulta”, in Luís Rothes (org) *Participação educativa dos adultos: mitos, realidades e desafios*, XXX (no prelo).
- Benavente, Ana; Rosa, Alexandre; Costa, António Firmino da; & Ávila, Patrícia (1996). *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Conselho Nacional de Educação.
- Capucha, Luís (2013). “Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação de adultos é uma prioridade”. *Aprender* 34:29–65.
- Carey, Siobhán; Bridgwood, Ann; Thomas, Margaret; & Ávila, Patrícia (2000). “Adult literacy in Portugal”. In Siobhán Carey (ed.), *Measuring Adult Literacy. The International Adult Literacy Survey in the European Context*. Londres: ONS.
- CNE (2015). *O Estado da Educação 2014*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação.
- INE (2009). *Inquérito à Educação e Formação de Adultos 2007*. Lisboa: INE.
- INE (2013). *Inquérito à Educação e Formação de Adultos 2011*. Lisboa: INE.
- INE (2017). *Inquérito à Educação e Formação de Adultos 2016. Destaque. Informação à Comunicação Social*.
- Kirsch, Irwin; Jungeblut, Ann; Jenkins, Lynn; & Kolstad, Andrew (1993). *Adult Literacy in America. A First Look at the Results of the National Adult Literacy Survey*. Washington DC: National Center for Education Statistics.
- OECD (2012). *Literacy, Numeracy and Problem Solving in Technology-Rich Environments: Framework for the OECD Survey of Adult Skills*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264128859-en>:
- OECD (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>
- OECD e HRDC (1997). *Literacy Skills for the Knowledge Society. Further Results from the International Adult Literacy Survey*. Paris: OECD.
- OECD e Statistics Canada (2000). *Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey*. Paris: OECD.

- PIAAC Expert Group in Problem Solving in Technology-Rich Environments. (2009), "PIAAC Problem Solving in Technology-Rich Environments: A Conceptual Framework", *OECD Education Working Papers*, No. 36, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/220262483674>.
- Sabatini, J. and K. Bruce (2009). "PIAAC Reading Component: A Conceptual Framework", *OECD Education Working Papers*, No. 33, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/220367414132>
- Silva, Vanessa Carvalho da e Patrícia Ávila (2019). "Ficar de fora das (novas) oportunidades: um retrato da população pouco escolarizada que permanece à margem dos processos de educação formal (2007-2016)", *Atas do X Congresso Português de Sociologia*, Na Era da "Pós-verdade", Esfera Pública, Cidadania e Qualidade da Democracia no Portugal Contemporâneo (prelo).

## NINGUÉM PODE FICAR PARA TRÁS, MAS O ‘TAMANHO ÚNICO’ NEM SEMPRE É ADEQUADO PARA TODOS

Natália Alves<sup>1</sup>

### Introdução

O presente texto corresponde à intervenção realizada no “Seminário Educação de Adultos – Ninguém pode ficar para trás” promovido pelo Conselho Nacional de Educação em 20 de setembro de 2018 e está organizado em torno de três ideias fortes. A primeira decorre da constatação da ausência de dados estatísticos sobre a participação da população com idade superior a 64 anos em atividades de educação e formação quer a nível nacional quer a nível europeu e aquilo que, para efeitos de argumentação, designo por genocídio estatístico da população adulta com idade superior a 64 anos. A segunda recupera o título deste encontro, *Ninguém pode ficar para trás*, e o pressuposto de que todos os cidadãos têm direito à educação e à formação e a todos devem ser garantidos o acesso, a permanência e o sucesso, para caracterizar aqueles que, na última década, têm ficado efetivamente para trás. A terceira e última ideia socorre-se da metáfora do ‘tamanho único’ para discutir as limitações de ofertas estandardizadas que não se compaginam nem com a diversidade social e territorial nem com a desestandardização dos cursos de vida.

### O genocídio estatístico da população adulta com idade superior a 64 anos

Nos dois últimos séculos, as sociedades têm-se baseado cada vez mais no uso de medidas estatísticas para desenharem e avaliarem os efeitos das políticas públicas, num contexto de crescente complexidade e mudança. Muito se tem escrito sobre o papel dos indicadores estatísticos e o seu papel na produção de um tipo de conhecimento sobre o social que, por ser baseado em números, se aceita como objetivo, confiável, comparável e

---

<sup>1</sup> Instituto de Educação – Universidade de Lisboa

acessível ao escrutínio público, ao mesmo tempo que são apresentados como uma tecnologia eficaz para assegurar uma boa governança (Merry, 2011, Frones, 2007). Os indicadores são uma tecnologia não só de produção de conhecimento estandardizado, mas também, nalguns casos, de criação do fenómeno que pretende medir. Veja-se o caso recente dos NEET que, sempre tendo existido, se transformam, por via da mediação estatística, num problema social e numa categoria de política pública em todos os estados da União Europeia.

O *aparatus* estatístico que hoje em dia suporta e guia a ação pública é constituído quer por indicadores quer por categorias estatísticas. No quadro da economia política cultural (Jessop, 2010), as categorias podem ser concebidas como elementos fundamentais para a redução da complexidade social, conferindo inteligibilidade ao mundo que nos rodeia. O seu efeito classificatório permite ordenar o social e distribuir os atores sociais por múltiplos estatutos e posições. De entre os vários tipos de categorias, as categorias estatísticas são hoje em dia umas das mais poderosas quer porque são referenciais semânticos incontornáveis no desenho das políticas públicas, quer porque participam na construção da própria realidade, como é por exemplo o caso dos NEET, acima citado.

Ora, a categoria estatística população adulta que é usada pelo Eurostat no *Adult Education Survey* merece-nos uma atenção especial quanto aos critérios de inclusão e exclusão etários dos adultos inquiridos.

Os dados disponibilizados pelo organismo europeu reportam-se a adultos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos<sup>2</sup>. Não tendo sido possível encontrar qualquer justificação para estes limites etários e admitindo que a construção desta categoria não corresponde a critérios estritamente arbitrários, podemos admitir que o limite inferior do intervalo decorre do que se tem vindo a designar na Sociologia da Juventude por um prolongamento da juventude e uma consequente entrada mais tardia na adultez. Já quanto ao limite superior, é de admitir que ele corresponda ao que poderá ser uma possível idade média europeia de entrada na reforma.

---

<sup>2</sup> No entanto, nalguns países os dados recolhidos contemplam um leque etário diferente. Em Portugal foram inquiridos indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 67 anos, mas os dados disponibilizados pelo INE apenas se referem à população até aos 64 anos.



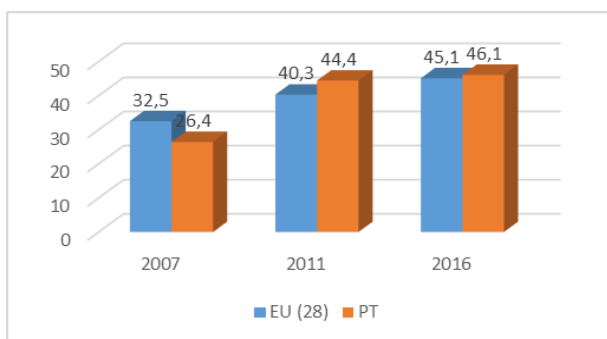
No entanto, seja qual for a justificação o que é um facto é que há uma parte importante da população sobre a qual o desconhecimento é total no que respeita à participação na educação e formação.

Se atentarmos apenas na situação portuguesa, o grupo etário com 65 ou mais anos correspondia, em 2017, a 20,3% da população residente e em 2016, ano a que se reportam os dados do último inquérito, a 20,2%. Ora, em sociedades em processo de rápido envelhecimento é no mínimo questionável que se assista ao genocídio estatístico de quase um quarto da população. A exclusão deste grupo populacional da recolha de dados estatísticos só pode ser entendida como o reflexo de uma conceção de sociedade que não reconhece à população mais idosa o direito a aprender. Na verdade, é como se a tão difundida importância da aprendizagem ao longo da vida tivesse um prazo de validade que expira aos 64 anos de idade!

### **Quem fica para trás? Os ‘suspeitos’ do costume!**

A análise dos dados do *Adult Education Survey* relativos a 2007, 2011 e 2016 revela-nos um aumento significativo na taxa de participação da população adulta portuguesa (25-64 anos) em educação formal e não formal que passa de 26,4% em 2007 para 46,1% em 2016. Este aumento é ainda mais surpreendente quando comparamos as taxas de participação nacionais com as da UE (28). Quer no inquérito de 2011 quer no de 2016, a percentagem de adultos portugueses a frequentar modalidades de educação e formação é superior à média europeia, atingindo, em 2011 a diferença de 4,1 pontos percentuais.

Gráfico 1 – Taxa de participação da população adulta (25-64 anos) em educação e formação formal e não formal



Fonte: AES, Eurostat

A participação ‘massiva’ da população adulta portuguesa em atividades de educação e formação não pode deixar de ser encarada como uma mudança significativa na sociedade na última década e que, em grande medida, contraria a narrativa sobre o desinteresse generalizado dos portugueses na sua formação. As razões explicativas para este aumento, em particular o que se verifica entre 2007 e 2011, são múltiplas e variadas, mas a elas não será certamente estranha a construção social de um efeito virtuoso entre o aumento da oferta e da procura de educação e de formação. Seguindo de perto a proposta de Rubenson e Desjardins (2009) e de Boeren, Nicaise e Baert (2010), a participação não decorre apenas de uma decisão individual, mas é o resultado da interação entre decisões individuais e os contextos onde elas ocorrem, os quais podem limitar as escolhas possíveis e tornar a participação mais ou menos atrativa, acessível e ou vantajosa. Assim, do lado da oferta, o lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades em 2007 e a aprovação da Lei 7/2009, que consagra a obrigatoriedade de 35 horas anuais de formação a todos os trabalhadores por conta de outrem, são medidas de política pública que tiveram um forte impacto na diversificação, no aumento e na acessibilidade às modalidades educativas e formativas destinadas a este grupo etário. Do lado da procura social, tudo indica estarmos perante dois movimentos convergentes. Por um lado, uma procura voluntária baseada no que Boudon (1979) apelidou de análise racional de custo-benefício, onde os benefícios esperados do investimento em educação e formação parecem ter sido francamente superiores aos

custos estimados desse investimento. Por outro lado, uma procura que designamos por induzida e que resulta quer das maiores oportunidades de formação proporcionadas pelas empresas, no cumprimento das obrigações legais quer da obrigatoriedade de frequência de modalidades de educação e formação por parte dos beneficiários do subsídio de desemprego e do RSI.

No entanto, esta participação assume contornos muito diferenciados quando tomamos em linha de conta a distinção entre as modalidades de educação e formação formal e não formal. No *Adult Education Survey*, educação e formação formal é definida como aquela que é ‘institucionalizada, intencional e planeada por organizações públicas e privadas reconhecidas e que constitui o sistema formal de um país. Os programas de educação formal são reconhecidos pelas autoridades educativas nacionais (...). A educação formal corresponde principalmente à formação inicial. A formação profissional, a educação especial e alguns segmentos da educação de adultos são muitas vezes reconhecidos como fazendo parte do sistema formal de educação’. Já na versão portuguesa deste inquérito, denominada Inquérito Educação e Formação de Adultos, o INE define a educação formal, que até 2017 é sinónimo de aprendizagem formal, como ‘Educação ou formação ministradas em instituições de educação ou formação, em que a aprendizagem é organizada, avaliada e certificada sob a responsabilidade de profissionais qualificados. Constitui uma sucessão hierárquica de educação ou formação, na qual a conclusão de um dado nível permite a progressão para níveis superiores’ (INE, s/d, p. 114). Embora não exista referência à atribuição de uma certificação escolar, ela está implícita em ambas as definições. No caso português a atribuição de uma certificação escolar ou de dupla certificação passa a fazer parte da definição de educação formal que, a partir de 2017, substitui o conceito de aprendizagem formal até então utilizado pelo INE.

Bem mais ambígua é a definição de educação não formal usada nestes inquéritos. No caso do Eurostat, educação e formação não formal é definida como qualquer atividade de aprendizagem organizada e desenvolvida fora do sistema formal de ensino. A educação não formal é apresentada como uma alternativa e/ou um complemento à educação

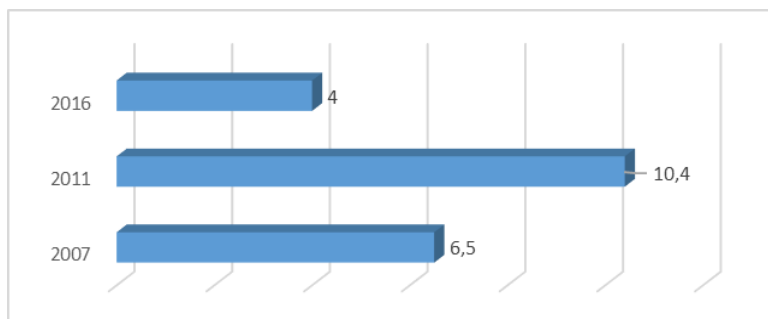
formal que pode ocorrer dentro ou fora das instituições educativas. Ao contrário do que acontece com a definição anterior, este organismo oficial da UE admite a diversidade nacional na definição das modalidades que se podem inscrever neste tipo de educação ainda que enuncie um conjunto de ofertas que se inserem na educação não formal: cursos, workshops e seminários, formação em contexto de trabalho, organizada por um empregador e ministrada por um formador. Em Portugal, até 2017, aprendizagem não formal, sinónimo de educação não formal é definida pelo INE como a ‘formação que decorre normalmente em estruturas institucionais, devendo conferir um certificado de frequência de curso. Esta certificação não é normalmente reconhecida pelas autoridades nacionais, não permitindo a progressão na sucessão hierárquica de níveis de educação e formação’ (INE, s/d, p. 114).

Como facilmente se depreende qualquer uma destas definições permite a inscrição de um leque extraordinariamente diversificado de ofertas o que, se por um lado, as transforma num ‘território de inclusão’ onde praticamente todas as atividades de educação e formação se podem inserir, por outro, a sua excessiva abrangência corre o risco de colocar sob a alçada de um mesmo conceito, atividades de educação e formação que pouco terão em comum quer quanto à sua duração, quer quanto aos seus objetivos. Esta é precisamente uma das razões por que a análise que se segue se baseia nos dados relativos à educação e formação formal. A segunda razão prende-se com o fato de ser nesta modalidade que, no caso português, melhor se pode aferir o papel do Estado e das políticas públicas na provisão da educação e formação para a população adulta.

Assim, quando nos focamos exclusivamente na taxa de participação na educação e formação formal, a situação da população adulta portuguesa assume contornos radicalmente diferentes, semelhante aliás ao que se verifica em todos os países da UE. Para além da percentagem de adultos que frequenta esta modalidade ser substancialmente inferior à taxa de participação que engloba as modalidades formal e não formal, também o comportamento deste indicador apresenta características diferentes. O crescimento contínuo da taxa de participação global é agora substituído

por um aumento de 4 pp entre 2007 e 2011 e por um decréscimo de 6,4 pp em 2016.

Gráfico 2 – Taxa de participação da população adulta (25-64 anos) em educação e formação formal



Fonte: AES, Eurostat

Em 2011, de acordo com dados do INE, estavam inscritos em modalidades de educação e formação formal, cerca de 200 000 adultos. No entanto, a mudança de governo e a intervenção da Troika tiveram efeitos profundos ao nível das políticas educativas públicas. O desinvestimento na educação e formação de adultos que se regista no governo da coligação PSD-CDS não só reforça, uma vez mais, a tese da intermitência das políticas de educação de adultos defendida por alguns autores (Lima, 2005, Guimarães, 2011), como teve como consequência uma diminuição abrupta no número de adultos inscritos em modalidades de educação e formação conferentes de uma certificação académica ou de uma dupla certificação equivalentes ao 6º, 9º ou 12º ano de escolaridade. Com efeito, em 2014 apenas estavam inscritos nestas ofertas cerca de 40 000 adultos. Embora o número tenha aumentado, situando-se em 2017 em 62 000 inscritos, ele está ainda longe dos valores atingidos durante a Iniciativa Novas Oportunidades e corresponde a uma pequena percentagem dos 1,8 milhões de portugueses que não possuem o ensino secundário.

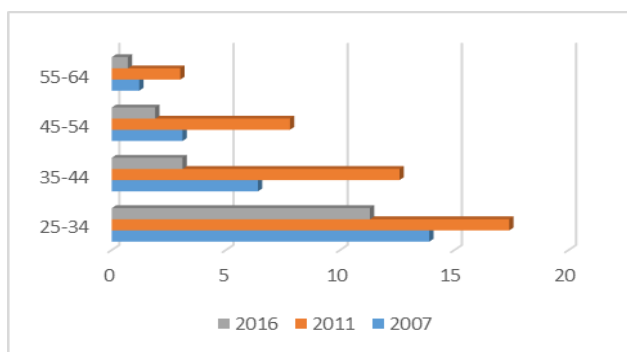
Como referem Rubenson e Desjardins (2009), os fatores pessoais que influenciam a participação individual na educação e formação são bastante conhecidos e estão presentes em praticamente em todos os países. Neste texto, a análise dos atributos sociodemográficos e profissionais da

população adulta que participou em modalidades de educação e formação formal permite-nos, ainda de que uma forma indireta e aproximada, caraterizar quem está a ficar para trás na sociedade portuguesa.

Em Portugal, a variável sexo é de todas a que menos discrimina a participação na educação e formação formal. A diferença nas taxas ronda, nos três momentos da inquirição, 1p.p. O único aspeto digno de registo consiste no facto de que enquanto em 2007 e 2011 a diferença, ainda que reduzida, era favorável às mulheres, em 2016 a situação inverte-se, como se a crise tivesse penalizado mais os percursos académicos das mulheres do que o dos homens.

Situação radicalmente diferente é a que se verifica quando tomamos em linha de conta a variável idade. Como numerosos estudos têm demonstrado (Desjardins, 2015, Boeren, 2016, Desjardins, Milana e Rubenson, 2006) a participação na educação e formação, qualquer que seja a modalidade diminui com a idade e os dados portugueses corroboram essa tendência. Com efeito, nos três anos a que se reportam os inquéritos, verifica-se uma relação inversamente proporcional entre as variáveis idade e participação que atinge a sua expressão mais visível no escalão etário dos 55-64 anos.

Gráfico 3 – Taxa de participação da população adulta (25-64 anos) em educação e formação formal segundo o escalão etário



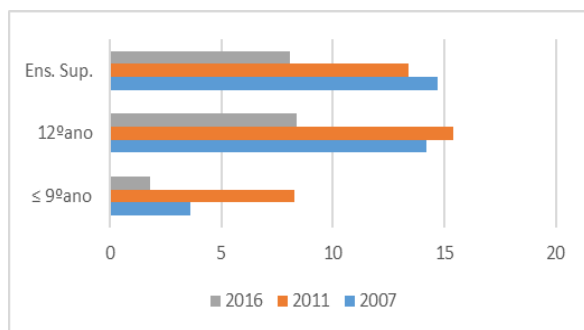
Fonte: AES, Eurostat

São várias as razões que procuram explicar o afastamento dos escalões etários mais elevados da população adulta da educação e formação. De entre elas ressaltam as que colocam a tónica em aspetos psicológicos,

como a menor motivação ou mesmo a diminuição das disposições cognitivas, ou em fatores económicos como a expectativa de um menor retorno do investimento em virtude quer da proximidade da idade da reforma quer das menores probabilidades de progressão na carreira (Desjardins et al, 2006). Apesar destas e doutras possíveis razões, a reduzida taxa de participação da população a partir dos 45 anos na educação e formação formal, em Portugal, não deixa de ser motivo de preocupação. Estamos perante um grupo de adultos ainda em idade ativa, alguns a meio da respetiva carreira profissional, onde se concentram os menores níveis de qualificação escolar e, consequentemente, a maior vulnerabilidade ao desemprego e que as políticas públicas não podem nem devem deixar para trás.

O nível de escolaridade é um outro atributo que influencia, de uma forma decisiva, a taxa de participação na educação e formação. Também neste caso, está suficientemente documentada na literatura a relação direta que existe entre a procura de educação e o nível de qualificação escolar, também conhecida pelo Efeito Mateus (Fernandez, 2006). Os dados do *Adult Education Survey* relativos à população adulta portuguesa são reveladores das enormes disparidades nas taxas de participação, confirmando uma vez mais que são os adultos mais escolarizados os que mais procuram educação e formação, mesmo a de carácter formal.

Gráfico 4 – Taxa de participação da população adulta (25-64 anos) em educação e formação formal segundo o nível de escolaridade



Fonte: AES, Eurostat

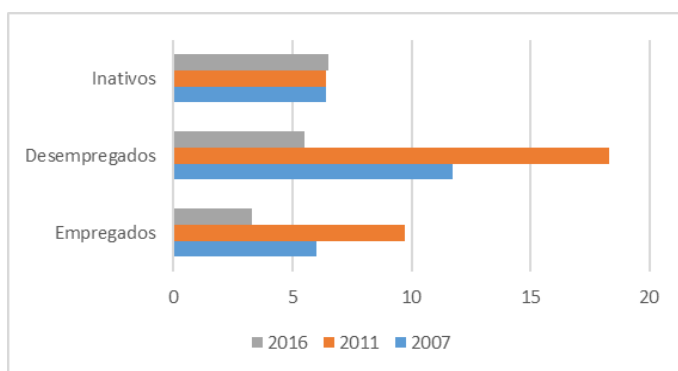
Com efeito, nos três anos a que se reporta a recolha de dados, são sempre os adultos menos escolarizados os que menos participam em modalidades de educação formal. No entanto, este é também o grupo onde a taxa de participação mais cresceu entre 2007 e 2011 e mais diminuiu no período posterior. O aumento e a diminuição destas taxas refletem uma vez mais o caráter cíclico das políticas públicas. Se por um lado, a Iniciativa Novas Oportunidades foi capaz de atrair para os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências e para os cursos EFA uma percentagem, ainda que diminuta, dos adultos menos escolarizados, por outro lado, a redução drástica destas ofertas penalizou de uma forma mais acentuada este grupo de adultos. Este é precisamente um dos grupos mais difíceis de envolver em ofertas de educação e formação, quer formal quer não formal. A reduzida participação deste público é, em geral, explicada pela combinação das más experiências escolares anteriores e que estão, muitas vezes, na origem do seu abandono escolar precoce, e da perceção de que os ganhos serão se não nulos, pelo menos muitos reduzidos em virtude das suas condições de vida e de trabalho (Desjardins et al., 2006, Creiton e Hudson, 1999). Face a estes dados, este é um grupo a necessitar de uma atenção redobrada por parte dos decisores políticos e dos profissionais no terreno com vista a inverter as condições que têm contribuído para que estes adultos estejam a ficar sistematicamente para trás.

As duas últimas variáveis estão diretamente relacionadas com a inserção da população adulta na esfera do trabalho. A condição perante o trabalho e a profissão são dois atributos micro sociológicos que influenciam, tal como os anteriores a participação na educação e formação. Vários estudos têm demonstrado que são os trabalhadores empregados os que mais acesso têm à formação, em especial à de natureza não formal (Desjardins, et al., 2006, Boeren, 2016, Creiton e Hudson, 1999). No entanto, nalguns países a participação dos ativos desempregados tende a ser particularmente elevada em virtude da implementação de políticas ativas de emprego destinadas a este grupo específico de trabalhadores (Roosmaa e Saar, 2017). O objetivo destas medidas consiste no aumento da empregabilidade individual como condição considerada indispensável para a obtenção de



um novo emprego. Embora em Portugal não existam medidas de educação e formação exclusivamente destinadas a desempregados, o aumento do desemprego teve como consequência o aumento da participação dos desempregados registados nos centros de emprego e em particular dos beneficiários do subsídio de desemprego em modalidades de educação e formação formal. Quer em 2007 quer em 2011, Portugal era o segundo país da União Europeia com a percentagem mais elevada de desempregados a frequentarem modalidades de educação e formação formal.

Gráfico 5 – Taxa de participação da população adulta (25-64 anos) em educação e formação formal segundo a condição perante o trabalho



Fonte: AES, Eurostat

Os dados relativos a 2016 revelam uma vez mais uma quebra acentuada da participação da população adulta, fruto da intermitência das políticas de educação de adultos.

O último atributo que influencia a participação é a profissão. Numa sociedade credencialista como é o caso da portuguesa, onde existe uma forte correlação entre o nível de habilitação académica e a profissão exercida, não é de estranhar que sejam os adultos que exercem as profissões mais qualificadas aqueles que mais participam em modalidades de educação e de formação formal.

Gráfico 6 – Taxa de participação da população adulta (25-64 anos) em educação e formação formal segundo a profissão



Fonte: AES, Eurostat

A participação na educação e formação está diretamente relacionada com a vontade de melhorar as condições de vida quer no plano profissional, familiar e/ou social e com a importância atribuída à aprendizagem. No entanto existem obstáculos que podem impedir a participação mesmo quando ela é desejada. Estes obstáculos têm sido agrupados em três grandes categorias, de acordo com a tipologia de Cross (1981): situacionais; institucionais e disposicionais. Os primeiros estão associados às condições de vida da população adulta num determinado momento do seu curso de vida e deles fazem parte, entre outros, os horários de trabalho e as responsabilidades familiares. Os institucionais decorrem de práticas e de procedimentos de natureza institucional que podem desencorajar a participação como é o caso dos horários, do tipo de oferta, dos pré-requisitos, etc. Os obstáculos disposicionais estão relacionados com as atitudes e perceções dos adultos sobre a sua condição de aprendente.

Quadro 1. Obstáculos à participação na educação e formação formal e não formal (AES, 2016)

Obstáculos	%
<i>Situacionais</i>	
Responsabilidades familiares	32,0
Falta de apoio do empregador e/ou serviços públicos	24,2
Distância	22,0
<i>Institucionais</i>	
Horário	53,8
Custos	33,2
Desadequação da oferta	17,7
Pré-requisitos	7,4
<i>Disposicionais</i>	
Não sente necessidade	65,1
Saúde ou idade	13,7
Experiências anteriores negativas	1,1

A análise dos obstáculos que se colocam à participação da população adulta portuguesa na educação e formação formal e não formal, segundo os dados do *Adult Education Survey* de 2016, permite-nos compreender, ainda que de uma forma aproximada, as razões por que alguns adultos estão a ficar para trás. O principal obstáculo à participação é de natureza disposicional e consiste no facto de os inquiridos não sentirem necessidade de aumentar os seus conhecimentos e desenvolver competências. No entanto, são os obstáculos de ordem institucional e situacional os que congregam um maior número de referências. De entre os institucionais destacam-se o horário e os custos. Já nos situacionais,

assumem importância as responsabilidades familiares, a falta de apoio do empregador ou dos serviços públicos e a distância.

### O ‘tamanho único’ nem sempre é o mais adequado.

Do exposto anteriormente podemos verificar que há grupos da população portuguesa que estão a ficar para trás no acesso à educação e formação formal e que estes são, na sua maioria, os ‘suspeitos do costume’. Referimo-nos, concretamente, aos adultos mais velhos, aos menos escolarizados e aos que desempenham as profissões menos qualificadas. De fora deste padrão, ficam as mulheres, ainda que sejam elas que mais identificam as responsabilidades familiares como um obstáculo importante à sua participação e os desempregados, que têm sido alvo de políticas ativas de emprego. Mas os adultos que ficam de fora, ficam também pela intermitência crónica das políticas públicas de educação de adultos, como o passado recente vem confirmar.

Trazer estes grupos de adultos para a educação e formação não se compagina nem com políticas públicas descontínuas nem com ofertas estandardizadas que não têm em conta a desestandardização dos cursos de vida e as condições de vida objetivas com que a população adulta se debate.

A estandardização está patente nos horários que não se coadunam com os ritmos e tempos de trabalho, com a hegemonia da forma escolar que se revela totalmente desadequada para atrair e reter, em particular, os adultos menos escolarizados, com números mínimos de inscritos para a constituição de turmas, com ofertas que subordinam os interesses dos aprendentes às necessidades do mercado de trabalho.

Neste contexto, e correndo o risco de uma vez mais repetir o que tem vindo a ser defendido por muitos outros colegas ao longo dos anos, não deixar ninguém para trás implica:

- o estabelecimento de ‘contrato social’ entre Estado, parceiros sociais e organizações do terceiro setor com vista ao desenvolvimento de um sistema efetivo de educação de adultos

que resista aos ciclos governativos e dotado de recursos financeiros suficientes e estáveis;

- a diversificação das ofertas públicas promovendo modalidades que superando a hegemonia das concepções gestonárias e técnico-instrumentais que defendem a subordinação da educação e da formação às necessidades do mercado, recuperem a dimensão humanista e emancipatória da educação de adultos e o seu papel na consolidação da democracia, atualmente sob ameaça;
- a diversificação de metodologias, estratégias pedagógicas, horários e espaços físicos por forma a responder aos estilos de aprendizagem dos adultos e às suas condições materiais de existência;
- a individualização dos percursos, fazendo do reconhecimento, validação e certificação dos adquiridos experienciais o ponto de partida para qualquer processo de aprendizagem, evitando assim, ensinar o que já foi aprendido;
- a flexibilização dos critérios de financiamento e de constituição de turmas, reduzindo o número mínimo de inscritos, principalmente em territórios de baixa densidade;
- dar voz aos adultos, envolvendo-os no desenho e na implementação das ofertas de educação e formação que lhes são destinadas;

Por último, não deixar ninguém para trás implica não desistir NUNCA daqueles que são apelidados de públicos difíceis, os mais ‘desmotivados’, os mais velhos, os que vivem em condições de maior vulnerabilidade, mas relativamente aos quais o Estado e a sociedade em geral têm uma responsabilidade ética e política acrescida!

#### **Referências:**

- Boeren, E. (2016). *Lifelong learning participation in a changing policy context. An interdisciplinary theory*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Boeren, E., Nicaise, I. e Baert, H. (2010). Theoretical models of participation in adult education: the need for an integrated model. *International Journal of Lifelong Education*, 29 (1), 45-61.
- Boudon, R. (1979). *L'inégalité des chances: la mobilité sociale dans les sociétés industrielles*. Paris: Armand Colin.

- Creighton, S. e Hudson, L. (2002). *Participation Trends and Patterns in Adult Education: 1991-1999. Statistical Analysis Report*. National Center for Education Statistics (ED), Washington, DC.
- Cross, K. P. (1981). *Adults as learners. Increasing participation and facilitating learning*. São Francisco: Jossey-Bass.
- Desjardins, R. (2015). *Participation in adult education opportunities: Evidence from PIACC and policy trends in selected countries*. Background paper for Education for All Global Monitoring Report, 2015.
- Desjardins, R., Milana, M. e Rubenson, K. (2006). *Unequal chances to participate in adult learning: international perspectives*. Paris: Unesco.
- Frones, I. (2007). Theorizing Indicators. On indicators, Signs and Trends. *Social Indicators Research*, 83, 5-23.
- Guimarães, P. (2011). *Políticas de educação de adultos em Portugal (1999-2006). Emergência da educação para a competitividade*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação.
- Jessop, B. (2010). Critical political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3 (3-4), 336-356.
- Lima, L. (2005). A educação de adultos em Portugal (1974-2004). R. Canário e B. Cabrito (orgs). *Educação e formação de adultos. Mutações e convergências* (pp. 31-60). Lisboa: Educa.
- Merry, S. E. (2011). Measuring the world. Indicators, Human rights, and Global Governance. *Current Anthropology*, 52, Supplement (3), S83-S95.
- Roosmaa, E.-L. e Saar, E. (2017). Adults who do not want to participate in learning: a cross-national European analysis of their perceived barriers. *International Journal of Lifelong Education*, 36 (3), 254-277.
- Rubenson, K., & Desjardins, R. (2009). The impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult education. *Adult Education Quarterly*, 59(3), 187-207.

## **PAINEL II**

### **FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA OS MENOS QUALIFICADOS**

Presidente da Mesa – Luís Presa  
CNE

## OS CURSOS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS E A RESPOSTA AOS MENOS QUALIFICADOS

Paulo Feliciano<sup>1</sup>

Este documento procura sintetizar o conteúdo da comunicação feita no “Seminário Educação de Adultos – Ninguém pode Ficar para Trás” promovido pelo Conselho Nacional de Educação em setembro de 2018. Nesta comunicação procura-se refletir em torno do contributo que os Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA) têm desempenhado no contexto do esforço de qualificação da população adulta portuguesa. Para tal, convoca-se, em particular, a experiência desenvolvida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), analisando o percurso feito ao longo dos últimos dez anos na promoção da oferta de Cursos EFA. Deste modo, mobilizam-se para a análise dados relativos à dinâmica de participação nesta oferta de educação e formação, bem como dados relativos às dinâmicas de certificação e empregabilidade, procurando uma leitura desagregada dos indicadores por tipologia de curso (variável de acordo com o nível de certificação) e área profissional.

Os Cursos de Educação e Formação constituem uma oferta formativa cujo regime jurídico se consolidou com a aprovação da Portaria nº 817/2007 de 27 de julho, posteriormente revista pela Portaria 283/2011 de 24 de outubro. Como aí se define, os Cursos EFA têm por destinatários pessoas com mais de 18 anos que não tenham o ensino básico ou secundário ou que já tendo obtido o ensino secundário procurem alcançar uma certificação profissional também. Estes cursos distinguem-se, em primeiro lugar, pela organização flexível dos seus percursos formativos, permitindo que a resposta formativa seja adaptada ao ponto de partida de cada um. Complementarmente, a formação de base organiza-se tendo por referência o Referencial de Competência-Chave estruturado em áreas de competências. Esta opção, confere à formação de base uma maior capacidade de articulação entre as aprendizagens contempladas pelo

---

<sup>1</sup> Vice-Presidente do IEFP



referencial e as aprendizagens de natureza experiencial adquiridas pelos formandos ao longo da vida. No que diz respeito á componente profissional, os percursos formativos organizam-se com base nos referenciais tecnológicos do Catálogo Nacional de Qualificações (de nível 2 e 4). Em ambas as vertentes, a possibilidade de capitalização das aprendizagens está prevista, assim como a possibilidade de articulação com o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências, possibilitando a combinação de aprendizagens certificadas pelas duas vias.

Para além da descrição mais formal da estrutura organizativa dos Cursos EFA, importará, também, reter aqueles que são reconhecidos como os seus principais atributos. Destaco os seguintes.

Os Cursos de Educação e Formação de Adultos assumem uma configuração que lhes permite atribuir capacidade de integração entre modelos que privilegiam uma abordagem, escolar e modelos que se focam numa perspetiva mais instrumental da aprendizagem. Ou seja, nem se vinculam excessivamente a uma ótica escolar e disciplinar da aprendizagem nem se submetem à hegemonia da relevância das aprendizagens explicitamente orientadas para as competências vocacionadas para o mercado de trabalho. Pelo contrário, procuram incorporar as aprendizagens de conteúdos de formação de base, imprescindíveis à perspetiva do desenvolvimento pessoal global, mas numa ótica inovadora, isto é, apoiada no referencial de competências chave que previne uma “deriva” escolarizante da formação. Por outro lado, não descarta a relevância das aprendizagens de vocação profissionalizante, potenciando o seu impacto do ponto de vista da empregabilidade. Deste modo, os Cursos EFA cumprem um projeto de aprendizagem assente nas aprendizagens de e para a vida, organizadas no referencial de competências-chave, mas, também, no próprio referencial tecnológico, neste caso mais subordinado ao mundo do trabalho. Complementarmente, salvaguardam o acesso às certificações escolar e profissional.

Complementarmente, a sua organização pressupõe a resposta a públicos com diferentes pontos de partida, organizando percursos de formação com roteiros de aprendizagem próprios e duração variada, permitindo, assim, contemplar uma matriz muito diversificada de certificação. Deste modo, os Cursos EFA permitem cobrir todos os níveis de certificação dos níveis básico e secundário de educação, mas, também, as certificações profissionais associadas aos níveis 2 e 4 do Quadro Nacional de Qualificações que podem ser adquiridas autonomamente.

A flexibilidade na organização curricular constitui outro atributo fundamental desta tipologia de oferta formativa, criando condições para que o percurso de aprendizagem possa ser ajustado ao ponto de partida individual, seja por via da capitalização de unidades previamente certificadas seja pelo reconhecimento, validação e certificação de competências previamente adquiridas.

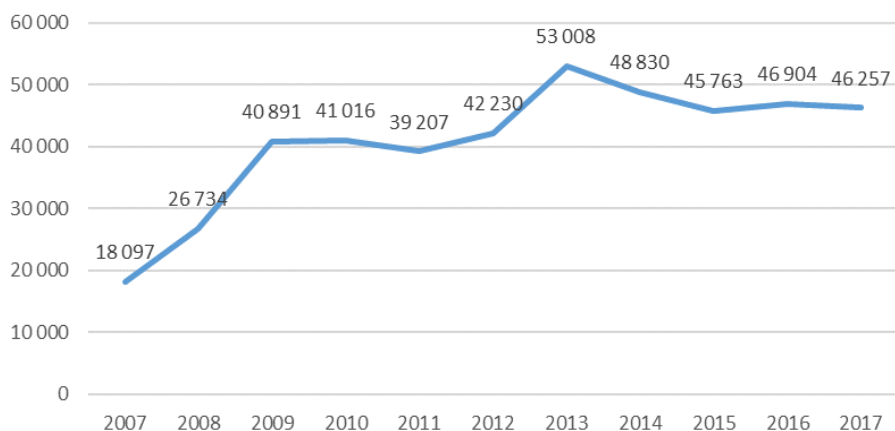
Ainda no plano dos seus traços distintivos, importa relevar a transversalidade dos Cursos EFA a todo o Sistema Nacional de Qualificações, garantindo a mobilização de uma pluralidade de operadores que, nos diferentes subsistemas, são responsáveis pela sua dinamização. Esta possibilidade é um importante recurso do ponto de vista da eficácia de cobertura da rede, mas, também, uma âncora que tem garantido a sua resiliência ao longo de um tempo de vida muito marcado por flutuações várias ao nível da prioridade política e do quadro de financiamento.

No seu conjunto, estes atributos permitiram que, embora sujeita a alguma variação ao longo dos anos, a oferta de Cursos EFA tenha mantido um cenário de estabilidade enquanto oferta relevante no contexto da educação e formação de adultos. A oferta promovida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional tem sido um dos pilares desse cenário de estabilidade e representa um projeto formativo com apreciável relevância no conjunto do esforço dedicado à qualificação da população adulta. São alguns dados relativos a essa atividade que em seguida analisaremos.

## 1. A dinâmica de participação

Desde 2009 que o número de abrangidos em Cursos EFA no IEFP se situa num patamar significativamente elevado, variando entre os 39 mil e os 53 mil abrangidos. Estes dados evidenciam uma estabilidade apreciável na prioridade atribuída a esta oferta assim como uma relevante capacidade de mobilização de participantes.

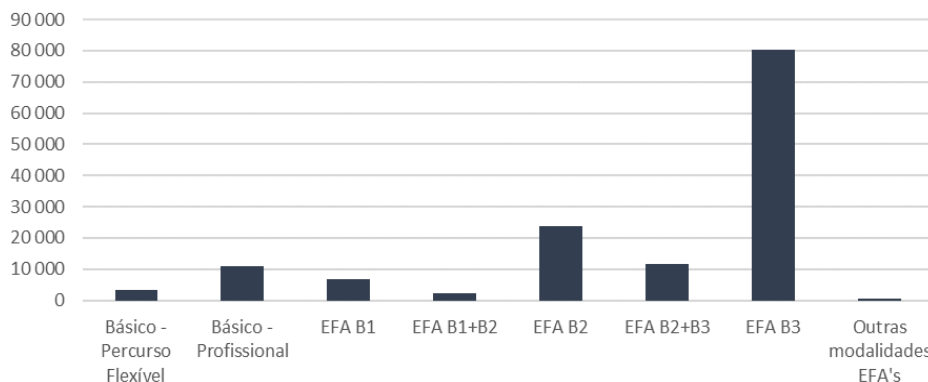
Evolução do número de adultos abrangidos em Cursos EFA no IEFP



Fonte: IEFP

No seu conjunto e ao longo do período de referência, estamos a falar de cerca de 235 mil abrangidos (considerando a soma dos adultos abrangidos em cada ano) que se distribuem de forma muito diversa pelos diferentes percursos existentes. Os Cursos EFA de nível Básico totalizam cerca de 140 mil abrangidos, sendo que deste universo é evidente o maior peso da participação nos percursos que conferem o terceiro ciclo do ensino básico. Considerando a prevalência de desempregados com baixos níveis de escolaridade no ficheiro do IEFP – cerca de dois terços não têm o terceiro ciclo – esta dinâmica de participação enfatiza a dificuldade existente na mobilização dos públicos menos qualificados.

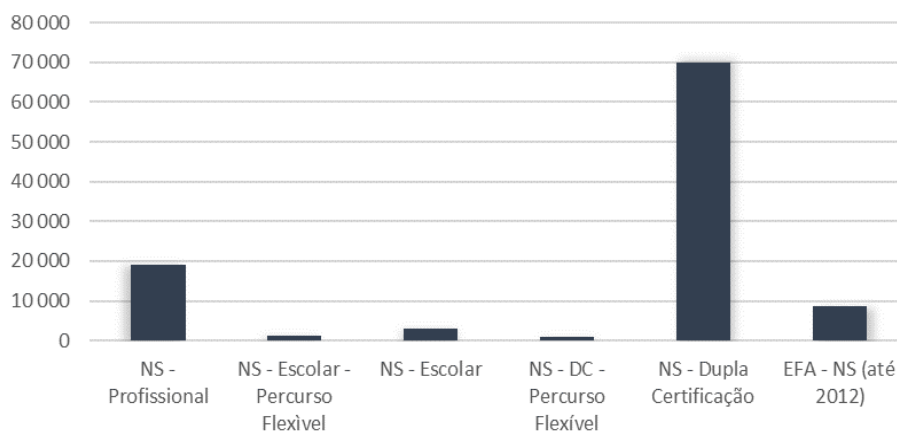
## EFA Nível Básico – Adultos (Nº) abrangidos. 2007-2017



Fonte: IEFEP

Já no que se refere aos percursos EFA de nível secundário, o número de abrangidos é um pouco mais baixo (cerca de 95 mil), predominando neste caso os percursos de dupla certificação (escolar e profissional). Destaca-se, ainda, a relevância dos percursos exclusivamente profissionais (para aqueles que já são detentores do 12º ano), o que constituirá uma particularidade do projeto de intervenção do IEFEP pelo seu perfil de forte ligação ao mercado de trabalho, e a reduzida expressão dos percursos flexíveis, ou seja, construídos a partir de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências. De resto, esta é uma característica extensível aos percursos de nível básico que coloca em evidência a dificuldade em integrar estas duas dimensões de intervenção e de, através dela, potenciar o quadro de flexibilidade previsto na regulamentação dos Cursos EFA.

## EFA Nível Secundário – Adultos (Nº) abrangidos. 2007-2017



Fonte: IEFP

A análise dos dados de participação por grupo etário e nível de escolaridade, sublinha o traço anteriormente referido, isto é, uma sub-representação dos menos escolarizados, mas, também, uma maior participação dos grupos etários intermédios (dos 25 aos 44 anos), sinalizando uma correlação entre a menor representatividade dos menos escolarizados e uma taxa mais baixa de participação entre os mais velhos.

## EFA Nível Secundário – Adultos (Nº) abrangidos 2007/2017

Grupo Etário	Habilitações escolares					Total
	≤ 1º CEB	2º CEB	3º CEB	Secundário	Superior	
< 20 anos	0,78	1,78	0,32	0,20	0,00	3,08
20 a 24 anos	0,87	4,06	3,56	1,54	0,04	10,08
25 a 34 anos	2,56	8,94	14,73	4,32	0,36	30,91
35 a 44 anos	4,17	9,49	11,15	3,64	0,35	28,80
45 a 49 anos	2,65	3,74	3,79	1,16	0,10	11,44
50 e + anos	5,69	4,34	4,44	1,16	0,07	15,70
Total	16,72	32,36	38,00	12,02	0,91	100,00

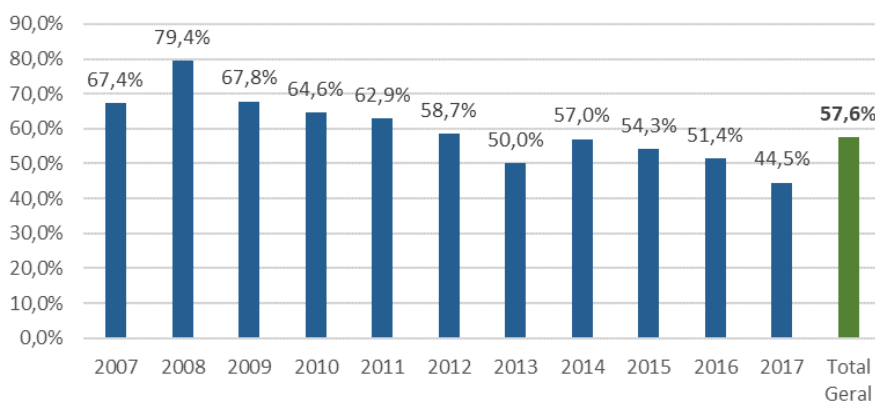
Fonte: IEFP

## 2. A dinâmica de certificação

A dinâmica de participação identificada corresponde a 216 mil pessoas nos Cursos EFA do IEFP. Só por si, este número já assume um enorme significado porque representa uma mobilização muito significativa de pessoas que procuram melhorar os seus níveis de escolaridade e que o fazem participando em percursos de aprendizagem longos, exigindo, pois, um forte compromisso que a prevalência da oferta de dupla certificação acentua. Representa, também, uma assinalável capacidade de resposta por parte dos serviços de formação do IEFP.

Da análise da evolução das taxas de certificação em termos globais, dois aspetos se destacam. Em primeiro lugar, que a taxa de certificação média ao longo do período atinge um valor médio não muito elevado (ainda que se considere que a mesma estará subestimada em razão da forma com o registo é feito e extraída a informação da base de dados utilizada para calcular este dado) e que o seu perfil de evolução evidencia um progressivo recuo ao longo do período. Se, por um lado, estes dados permitem reforçar a perceção da exigência e rigor existente ao nível da avaliação de aprendizagens apontam, por outro lado, um desafio claro ao nível da criação de condições de maior eficácia ao nível da aprendizagem, potenciando o retorno e sucesso do esforço e investimento que é feito. No sentido de procurar compreender melhor esta dinâmica, promoveu-se uma análise desagregada por tipo de percurso da taxa de certificação e que adiante se apresenta adiante.

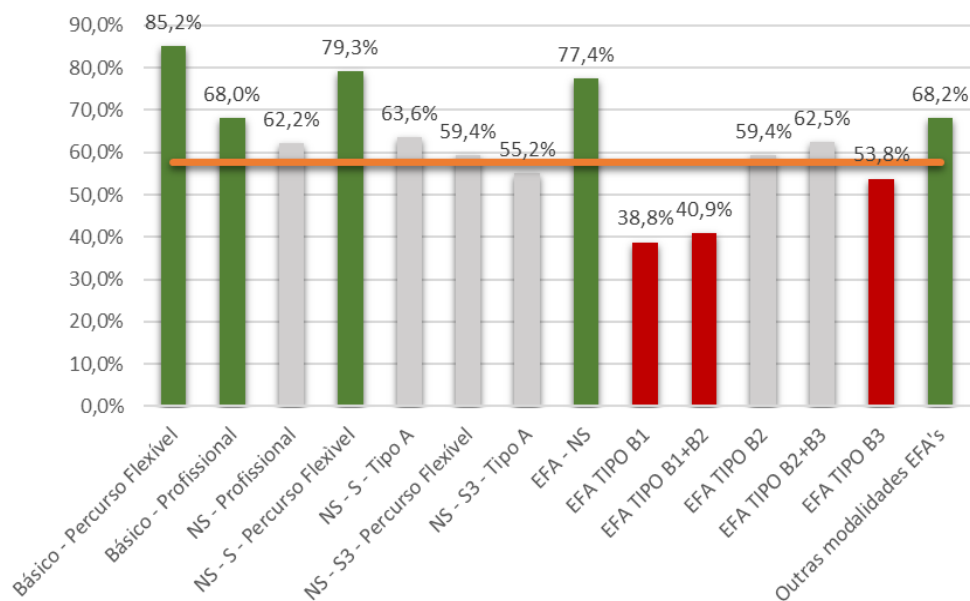
### Evolução da taxa de certificação e taxa de certificação média nos Cursos EFA promovidos pelo IEFP



Fonte: IEFP

Ora, a análise das taxas médias de certificação por tipo de percurso é bastante reveladora da exigência que se coloca na operacionalização desta oferta. Com efeito, entre os muito positivos 85,2% de aprovação nos percursos flexíveis de nível básico e os 38,8% verificados nos Cursos EFA B1 (certificação do 1º ciclo de escolaridade), vai uma distância pronunciada que podemos dizer, simplificadamente, é percorrida de forma decrescente dos níveis de certificação mais elevados para os mais baixos. Ou seja, as taxas de certificação no nível secundário atingem valores bastante elevados, acima dos 70%, as taxas de certificação no final do ensino básico assumem um valor intermédio, em redor dos 60%, e as taxas de certificação nos níveis B1 e B2 (1º e 2º ciclo) não ultrapassam os 40%. É, pois, no contexto dos públicos sem escolaridade ou com muito baixa escolaridade que a eficácia da resposta é menos conseguida. Ao invés, e como seria de esperar pela complementaridade que estabelecem com o processo de RVCC, os percursos flexíveis são, precisamente, aqueles que apresentam um nível de certificação mais elevado. Será caso para dizer que a taxa média global de participação esconde variações que são muito reveladoras das condições de maior e menor eficácia deste instrumento de qualificação e desvenda importantes pistas para apoiar a reflexão em torno da evolução da resposta a dedicar a estes diferentes públicos.

## Taxa de certificação nos diferentes percursos dos Cursos EFA



Fonte: IEFP

### 3. As taxas de empregabilidade

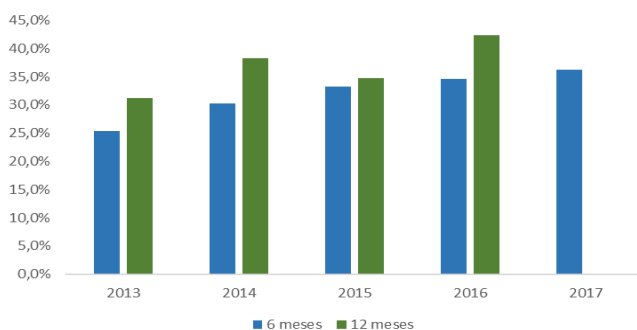
O terceiro domínio de análise proposto remete para a apreciação das taxas de empregabilidade verificadas à saída de um Curso de Educação e Formação de Adultos. Os dados apurados consideram a verificação de existência de descontos para a segurança social e avaliam a situação dos formandos 6 e 12 meses após a conclusão da formação.

A leitura agregada dos dados permite concluir pela existência de taxas de empregabilidade entre os 30% e os 40%, sendo que a taxa aos 6 meses não se afasta muito da verificada aos 12 meses (embora esta seja sempre melhor). Naturalmente, a taxa observada é mais elevada nos anos com melhor desempenho económico global e menor taxa de desemprego, o que torna 2016 e 2017 os anos com melhor desempenho dos cinco analisados. Complementarmente, importa referir ainda que os resultados apurados para os Cursos EFA comparam bem com o verificado para outras ofertas, destacando-se sobretudo o facto de a empregabilidade média alcançada



pelos formandos desempregados que frequentaram cursos EFA ser apreciavelmente superior à alcançada pelos desempregados que frequentaram cursos de formação modular que, sendo mais curtos, não asseguram, como acontece com os EFA, nem certificação escolar nem profissional (ainda que as UFCDS frequentadas possam capitalizar para esse efeito). Este dado é tão mais significativo quanto sabemos que o perfil de participação nos Cursos EFA corresponde a um público com níveis de escolaridade em média mais baixos do que o verificado no caso da formação modular. Este dado corrobora, assim, a perspetiva de que a formação que confere um grau de qualificação escolar e profissional tem um potencial de impacto maior no que respeita à promoção da inserção profissional dos formandos.

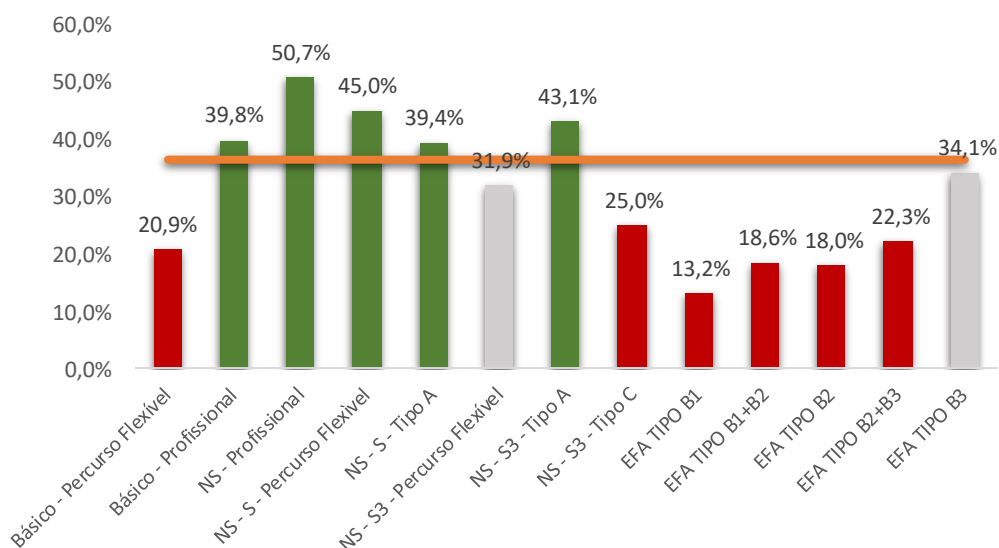
Taxa Empregabilidade dos adultos aprovados, 6 e 12 meses após conclusão da formação



Fonte: IEFP

A análise da taxa de empregabilidade por tipo de percurso no âmbito dos cursos EFA é, ainda, mais significativa. Com efeito, é evidente a relação entre o nível de qualificação obtido e a taxa de sucesso ao nível da inserção profissional. Também é positiva a relação entre a obtenção de uma certificação profissional complementar à escolaridade de nível básico e, sobretudo, de nível secundário, de que o formando já seja titular, e a taxa de sucesso ao nível da inserção profissional. Com efeito, é entre aqueles que apenas concluem o 1º ou o 2º ciclo do ensino básico que as taxas de empregabilidade são bastante inferiores, ficando claramente abaixo dos 20%, ou seja, cerca de um terço das registadas para quem conclui uma qualificação profissional de nível secundário.

Taxa média de empregabilidade 12 meses após a conclusão da formação por modalidade



Fonte: IEFEP

As taxas de empregabilidade variam, também significativamente, em função da área de formação frequentada e a qualificação (saída profissional) obtida. Com efeito, entre as áreas com melhor desempenho ao nível da empregabilidade encontramos as áreas da saúde e cuidados pessoais, da metalurgia e metalomecânica, do setor automóvel e administrativa, entre outras. Ao invés, algumas saídas incluídas em setores industriais mais tradicionais, o setor agrícola e o artesanato, por exemplo, encontram-se entre as áreas onde o desempenho ao nível da empregabilidade é mais baixo. Naturalmente, estes dados confirmam a importância das dinâmicas do mercado de trabalho na determinação dos trajetos de inserção no mercado de trabalho e a importância de alinhar a oferta dos Cursos EFA com as dinâmicas de oferta de emprego.

### Algumas Notas Conclusivas

Os dados apresentados permitem situar um conjunto de conclusões entre as quais referenciamos as que nos parecem mais significativas.

Em primeiro lugar, cumpre reconhecer o relevante papel que os Cursos EFA têm assumido no portfólio de instrumentos dirigidos à aprendizagem ao longo da vida e, mais especificamente, dos que se vocacionam para a qualificação de adultos. Neste plano, a oferta promovida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional tem uma expressão muito importante, constituindo a sua intervenção um pilar de estabilidade deste projeto formativo ao longo dos últimos dez anos. Esta apreciação aponta no sentido da importância de dar persistência a esta estratégia de qualificação de adultos.

A dinâmica de participação denota, contudo, uma maior dificuldade em envolver na formação as pessoas com menos escolaridade. Com efeito, os dados de participação deixam perceber que são os percursos que permitem a conclusão do terceiro ciclo e do ensino secundário, ou os exclusivamente profissionalizantes, aqueles que concentram um maior volume de participação. O nível de participação dos menos escolarizados e dos mais velhos são consistentes com a acrescida dificuldade de fazer participar estes públicos em medidas de educação e formação profissional.

Embora atingindo um número muito significativo de pessoas certificadas – cerca de 125 mil - a formação desenvolvida ao longo destes 10 anos reflete uma taxa média de certificação passível de ser melhorada, situando-se no conjunto do período em 58% do total de inscritos. Globalmente, este indicador não acompanha a eventual perceção de menor exigência ou rigor desta formação, antes evidenciando a utilidade de se procurarem estratégias que reforcem as taxas de sucesso. Relevante, também, o facto de as taxas de certificação caírem de forma progressiva ao longo do período, evidenciando uma crescente dificuldade em garantir o sucesso da formação junto do público-alvo da medida ou, dito de outro modo, uma crescente exigência do perfil do público abrangido pela medida. Ainda ao nível das taxas de certificação, releva sublinhar a diferenciação que se estabelece por referência ao percurso de formação em causa ou, mais precisamente, ao ponto de partida dos formandos, sendo notória a dificuldade em elevar as taxas de sucesso nos percursos com nível de certificação ao nível do 1º e 2º ciclo e, em sentido oposto, a maior eficácia observada nos percursos flexíveis que combinam o processo de

reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) com percursos ajustados no âmbito dos Cursos EFA. O RVCC surge como recurso que poderá ser ainda melhor aproveitado na introdução de flexibilidade e adaptação na oferta dos Cursos EFA.

Os dados recolhidos sugerem a utilidade de reforçar o recurso à organização de processos de qualificação que conjuguem o processo de RVCC com o desenho de percursos EFA à medida, ainda residuais no contexto global da oferta. Complementarmente, a análise feita sinaliza a importância de dar continuidade às estratégias que maximizem a taxa de sucesso alcançada nos percursos associados aos níveis de escolaridade mais baixos. Esta aposta é tão mais importante quanto os dados de participação dos adultos no Programa de Formação para as Competências Básicas (Regulado pela Portaria 1100/2010, de 22 de outubro) mostram que é insatisfatória a articulação garantida entre estes dois instrumentos e, nessa medida, poucos aqueles que, concluindo esta formação, prosseguem para os percursos EFA B1 (1º ciclo). Assim, reforça-se a utilidade de adequar as respostas nos níveis básicos de escolarização de modo a que os primeiros níveis de certificação não se constituam como um bloqueio ao objetivo de alongar os percursos de qualificação através da aprendizagem ao longo da vida. A diversificação das estratégias e redes de alfabetização e formação para as literacias básicas e o ajustamento da organização dos percursos EFA B1 e B2, permitindo respostas à medida e estratégias pedagógicas mais adaptadas, constituem duas pistas inovação ao nível da reorganização da oferta que importará considerar.

Os dados observados na dimensão da empregabilidade são taxativos no sublinhado que dão à importância do nível de qualificação na transição do desemprego para o emprego, reforçando a relevância de que as estratégias de qualificação de adultos sejam capazes de promover trajetos de escolarização e qualificação profissional certificadores – como é o caso dos Cursos EFA - e, cumulativamente, que se elevem os patamares dessa certificação. Como resulta claro dos dados analisados, a certificação escolar abaixo do 3º ciclo e a ausência de uma certificação profissional penalizam as taxas de sucesso ao nível da inserção no mercado de trabalho e, articuladamente, a própria qualidade do emprego.

Do mesmo modo, os dados colocam em evidência a influência que as áreas de formação (qualificações profissionais obtidas à saída da formação) têm ao nível da empregabilidade. Com efeito, as taxas de empregabilidade variam muito substancialmente consoante à área de formação, sendo amplamente satisfatórias em domínios onde o dinamismo do mercado de trabalho é maior. Ora, este dado aponta na utilidade de continuar a valorizar os mecanismos de avaliação nessas necessidades, por um lado, e a importância de considerar os elementos de diagnóstico assim obtidos no planeamento da oferta, sendo que a variável territorial é, neste ponto, uma dimensão crucial. Na vertente de maior cariz profissionalizante do percurso, afigura-se útil dar maior premência ao objetivo de organização dos referenciais de formação em competências na justa medida em que essa opção contribuirá para reforçar a eficácia da formação, a sua relação com o mercado de trabalho e a relação com os contextos experienciais de vida dos formandos.

## NINGUÉM PODE FICAR PARA TRÁS: O CONTRIBUTO DO PROGRAMA QUALIFICA

Ana Cláudia Valente<sup>1</sup>

Apresentado há dois anos, o programa *Qualifica* veio relançar a educação e formação de adultos que, em anos anteriores, associados ao período de crise que afligiu a Europa e muito significativamente Portugal e a determinadas opções de política, sofreu um considerável desinvestimento.

Com este programa voltaram a ser estabelecidas metas ambiciosas com o intuito de alterar a estrutura de qualificações do país, pouco compatível com a nossa capacidade competitiva e até com a nossa vivência no espaço globalizado, marcado cada vez mais por um forte pendor digital para o qual novos níveis de literacia são decisivos.

Assim, para além da criação e expansão da rede de Centros Qualifica - composta por cerca de 300 Centros repartidos pelas várias regiões de Portugal - procurou-se pautar o desempenho da rede *Qualifica* pelo cumprimento de três metas que, nalguns casos, estão relacionadas com os níveis de convergência com a média europeia e noutros pretendem a sua superação.

A primeira dessas metas consiste em garantir que, até 2020, 50% da população ativa conclua o ensino secundário, sendo este encarado hoje como o patamar mínimo de qualificação necessário para uma plena vivência em todas as dimensões (profissional, social e cívica), num contexto não só nacional, mas também europeu.

A segunda está associada à participação dos adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida, sejam essas atividades de natureza mais formal, informal ou não formal, pretendendo-se que em 2020 correspondam a 20% e em 2025 a 25%.

---

<sup>1</sup> Vogal do Conselho Diretivo da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional

Já a terceira meta prende-se com o número de adultos abrangidos pelas soluções de qualificação integradas no programa *Qualifica*: pelo menos meio milhão, entre 2017 e 2020.

Quando mencionamos estas percentagens e estes valores dificilmente temos noção do que isto implica, mas se o fizermos por comparação ao que iria suceder caso o programa não existisse, ficamos com uma real consciência do esforço que o cumprimento destas metas envolve. As projeções estatísticas de que dispomos, partindo da nossa realidade e considerando como horizonte temporal o ano de 2025, evidenciam uma profunda inércia na evolução da estrutura de qualificações de Portugal, o que nos conduziria a um acréscimo de apenas mais 700 mil adultos com qualificação ao nível do ensino secundário até 2025 se nada fosse feito.

Ora isso é manifestamente insuficiente e está muito aquém do pretendido pelo programa *Qualifica*, cujas metas implicam um encurtamento temporal na obtenção de resultados e ainda um significativo acréscimo desses mesmos resultados.

Como tal, facilmente se percebe a ambição que está subjacente a este programa e o quanto serão necessários persistência e foco no que é pretendido, sem que percamos a noção de que em matéria de educação e formação nenhum resultado é imediato e qualquer inversão de tendências é difícil de conseguir, em particular depois de um período de descontinuidade ou de intermitência de políticas públicas.

Essa é uma das evidências que facilmente se extrai quando observamos o comportamento da participação dos adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida em Portugal. Por volta de 2011, Portugal apresentava uma percentagem na ordem dos 11,5, substancialmente superior à que era verificada na média dos países europeus mas, com a descontinuidade Iniciativa Novas Oportunidades, o desempenho de Portugal inverteu a tendência que vinha sendo registada e passámos a apresentar valores inferiores aos verificados na Europa (9,7%, quando a média europeia já se encontrava nos 10,7% e chegando a 2016 com uma percentagem de 9,6). Estes dados demonstram bem como as políticas públicas são determinantes para se alcançar os compromissos firmados

com as instâncias europeias e como os desinvestimentos que se fazem, ainda que temporários, podem ter efeitos que perduram no tempo e que se tornam difíceis de reverter, mesmo em cenários de retoma de políticas que foram interrompidas.

### **Aprendizagem ao longo da vida e inclusão social**

Mas, mais importante que esta abordagem meramente estatística é percebermos que o problema das qualificações não se prende apenas com a competitividade dos países. Se esse é um fator relevante, sobretudo atendendo ao facto de vivermos num mundo globalizado, marcado pelo imperativo do crescimento económico, é hoje evidente que o fator da inclusão social é muitíssimo mais determinante, pois dele depende não só a identidade dos povos e do espaço europeu como um todo, mas também o exercício da cidadania que, mais do que nunca, é transversal às múltiplas dimensões em que atuamos, nos diferentes papéis que assumimos enquanto cidadãos (seja na qualidade de profissionais, de consumidores, de aprendentes, de pais, etc.).

A inclusão social está intrinsecamente associada ao problema da igualdade e esta não se alcança se continuarmos a ter uma enorme desigualdade no acesso e na frequência das soluções de formação que proporcionam a qualificação ao longo da vida adulta.

Esta desigualdade cria um ciclo difícil de quebrar, pois todos os estudos demonstram que são precisamente os que menos necessitam de qualificação (por já serem qualificados) os que mais a frequentam (a taxa de participação em aprendizagem ao longo da vida é cerca de 5 vezes maior para os que detêm uma qualificação de nível superior), o que levanta um enorme desafio. É, pois, preciso que a qualificação passe a abranger também os públicos menos qualificados e, portanto, mais vulneráveis e propensos a situações de exclusão social e de pobreza.

Sendo este um assunto que sugere uma abordagem multifacetada e de natureza mais holística (obrigando a uma conjugação e políticas que vão além das que se prendem estritamente com a capacitação dos recursos humanos), não dispensa que se atue na dimensão da (re)valorização da



educação e da formação de adultos e da aprendizagem ao longo da vida, o que passa muito pela consciencialização das pessoas para os reais benefícios da qualificação. É necessário transmitir-se muito claramente que vale a pena aprender e, sobretudo, que vale a pena aprender continuamente, em todas e qualquer das etapas da vida.

### Conquistas do programa *Qualifica*

Esta é aliás a tónica que a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional tem procurado seguir em toda a sua intervenção e nas abordagens comunicacionais que faz, e cujos efeitos já se fazem sentir.

Apesar de o contexto ser o de relançamento de um programa que foi desacreditado durante algum tempo, o número de inscritos nos *Centros Qualifica*, em cursos de educação e formação de adultos (cursos EFA) e em formações modulares (as três principais medidas de qualificação integradas no programa *Qualifica*) já revela algum ânimo. Efetivamente, de janeiro de 2017 a agosto de 2018, inscreveram-se nos Centros Qualifica 228 571 adultos, nos cursos EFA 44 391 e nas Formações Modulares (FM) 574 266. Muito embora não se possa fazer uma total correspondência entre inscrições e número de pessoas (pois a mesma pessoa poderá ser detentora de mais do que uma inscrição, em particular na FM), o somatório das inscrições revela uma dinâmica já próxima das 850 mil inscrições, o que evidencia uma nova predisposição dos adultos para a aprendizagem, com tendência crescente, sendo esta uma primeira grande conquista do programa *Qualifica*.

Outra conquista que se espera alcançar em breve e, em especial, assim que for possível implementar o Plano Nacional de Literacia de Adultos (que começou agora a ser desenhado pela Associação Europeia para a Educação de Adultos, a entidade designada para o efeito pelo Serviço de Apoio às Reformas da Comissão Europeia, que intervém no processo a pedido do Governo de Portugal) prende-se com o perfil dos adultos que procuram a qualificação no nosso País. Os dados mais recentes relacionados com o registo de adultos inscritos em *Centros Qualifica* apontam para uma preponderância de adultos do sexo feminino (57%) e entre os 30 e os 64 anos (61%), sendo ainda pouco expressiva a

percentagem dos que detêm qualificações inferiores ao ensino básico (27%). Esta é uma realidade preocupante na medida em que muitos destes adultos nem sequer possuem as qualificações mais elementares e necessárias para o seu ingresso nos patamares iniciais do Sistema Nacional de Qualificações. Para estes são necessárias medidas extra que facilitem o seu ingresso nestes percursos para, daí em diante, poderem prosseguir uma trajetória de qualificação que lhes permita obter o nível secundário de educação e/ou uma qualificação profissional condizente com as suas expectativas e com as necessidades manifestadas hoje pelo mercado de trabalho.

Uma terceira conquista já alcançada prende-se com a preponderância dos encaminhamentos de quem procura os *Centros Qualifica* para percursos formativos. Os dados extraídos da plataforma SIGO, relativos a 31 de agosto deste ano, demonstram que 70% desses encaminhamentos são para ofertas associadas a formação. Este é um dado novo e distintivo face à *Iniciativa Novas Oportunidades*, através da qual a preponderância dos encaminhamentos efetuados pelos *Centros Qualifica* era para processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) que podiam dispensar qualquer componente de formação, incidindo apenas nas aprendizagens prévias já detidas pelos adultos.

No momento atual, não só não é isso que sucede, como os próprios processos de RVCC passaram a incorporar obrigatoriamente um número mínimo de horas de formação efetiva, revelando as estatísticas que, entre janeiro de 2017 e agosto de 2018, foi, em média, de 45h52 para os adultos que obtiveram uma certificação (total ou parcial) em RVCC escolar e de 49h39 para quem viu competências certificadas através de processos de RVCC profissional.

A este respeito é também curioso que no *top 10* das áreas de educação e formação com maior número de certificações encontramos áreas que se constituem como alavancas para o desenvolvimento económico, face à nossa realidade empresarial e demográfica e à atual conjuntura, como os serviços de apoio a crianças e jovens, o comércio, a hotelaria e

restauração, a metalurgia e metalomecânica, a eletricidade e energia ou a construção e reparação de veículos a motor.

### Novos desafios

Estes são sinais positivos que importa sublinhar, mas que não nos devem fazer abrandar o ritmo ou perder a noção dos objetivos, pois ainda são vários os desafios.

Um desses desafios prende-se com a contínua mobilização dos adultos, sobretudo dos menos qualificados. Para que essa mobilização seja eficaz é necessário que existam equipas especializadas e motivadas, com forte implantação regional, e com a estabilidade necessária do ponto de vista dos recursos que são investidos. É ainda necessário que os Centros sejam estruturas próximas dos cidadãos e de acessibilidade fácil, pelo que a rede tem de ser tão disseminada no território quanto possível e, em simultâneo, promover o trabalho em parceria com outros atores locais nesta estratégia de mobilização dos adultos mais afastados da educação e formação.

Outro grande desafio consiste no reforço da orientação para a aprendizagem ao longo da vida, o que se consegue nomeadamente através da integração de vários sistemas de informação. A este nível já se deram alguns passos, como a criação, em 2017, do *Passaporte Qualifica* que regista toda a formação que cada adulto realizou e lhe devolve soluções de qualificação que lhe permitam completar o que esteja em falta ou reorganizar o que já frequentou, sugerindo-lhe um novo percurso de qualificação. Falta agora (e esse será o próximo passo) criar um mecanismo autónomo que permita, através da atribuição de pontos de crédito à formação realizada, agilizar os processos de transferência entre qualificações diferentes do mesmo nível ou para níveis superiores.

Este desafio prende-se com um outro que consiste na crescente atenção à não-desistência, bem como na recuperação dos adultos que tenham estado no sistema e que já o tenham abandonado ou que, por qualquer razão, tenham ficado apenas com certificações parciais (ou seja, que não permitiram obter um determinado nível de qualificação). Para estes é preciso encontrar mecanismos de remotivação, através de aprendizagens

que os mesmos possam considerar significativas e relevantes para as suas vidas, proporcionando-lhes a efetiva conclusão de percursos de qualificação.

Ao nível das perceções sociais, temos também um desafio a vencer que se prende com a credibilização das modalidades de qualificação de adultos, em particular dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências. Este é um grande desafio que tem sobretudo a ver com o facto de ser necessário encararmos a aprendizagem como algo que acontece também fora da escola, resultante de vivências que cada pessoa vai fazendo ao longo da sua vida e que lhe proporciona competências e saberes tão válidos quanto os que a escola garante. O reconhecimento das aprendizagens obtidas em contextos não-formais e informais, no qual Portugal tem já uma longa história, é hoje, aliás, uma matéria central também a nível europeu, vertida na iniciativa *Upskilling Pathways* que foi adotada pelo Conselho Europeu em 2016.

Por fim, é ainda um enorme desafio o envolvimento de outros *stakeholders*, em particular provenientes do tecido empresarial, bem como a sua articulação com os *Centros Qualifica* nos processos de planificação e concertação das ofertas de educação e formação a nível local. Se entendemos a qualificação como a base para o desenvolvimento sustentável dos territórios então teremos de pensar a qualificação em parceria, para que daí resultem benefícios reais e acessíveis a todos.

## CURSOS DE AQUISIÇÃO BÁSICA DE COMPETÊNCIAS, UMA RESPOSTA AÇORIANA

Acir Meirelles<sup>1</sup>

A necessidade é a mãe da invenção.

Platão

Em 2012, a crise económica que assolava o país apresentava como um dos seus efeitos mais perversos um aumento brutal do desemprego. Nos Açores, em janeiro desse ano, o número de inscritos nas Agências Para a Qualificação e Emprego (APQE)<sup>2</sup> atingia os 10 551 indivíduos, contra os 6834 registados no mês homólogo do ano anterior.<sup>3</sup> A agravar este quadro, esse grupo caracterizava-se por níveis de habilitação muito baixos, 66% não tinham o 4.º ano de escolaridade.<sup>4</sup> Um cenário alinhado com a caracterização escolar da população açoriana, em que mais de 50% da população ativa não tem o 3.º ciclo de escolaridade.<sup>5</sup>

Com o objetivo de responder às necessidades desse público, os técnicos das APQE procuraram a Rede Valorizar, um serviço do Governo Regional, criado para assumir, nos Açores, as funções que os Centro Novas Oportunidades desempenhavam no restante território nacional.<sup>6</sup> A este pedido de colaboração não é indiferente o facto das APQE e da Rede Valorizar terem estado, desde sempre, sob a tutela da Direção Regional responsável pelas políticas de emprego.<sup>7</sup>

Numa primeira fase, e dada a natureza da nossa atividade, equacionámos a hipótese de desenvolver junto desses adultos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC). Tal

---

<sup>1</sup> Coordenador da Rede Valorizar - Açores

<sup>2</sup> As Agências para a Qualificação e Emprego assumem, nos Açores, funções semelhantes aos Centros de Emprego.

<sup>3</sup> IEFP – Estatística mensal do mercado de emprego.

<sup>4</sup> IEFP – Estatística mensal do mercado de emprego.

<sup>5</sup> INE, Censos de 2011

<sup>6</sup> Ver Resolução do Conselho do Governo n.º 86/2009, de 21 de maio, e Despacho n.º 1290/2016, de 28 de junho.

<sup>7</sup> Direção Regional do Trabalho, Qualificação Profissional e Defesa do Consumidor, posteriormente Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional.

possibilidade revelou-se, porém, irrealizável, já que um processo desse tipo não se adequava a um público com défices profundos no seu percurso escolar. Assim, a segunda hipótese seria o encaminhamento para cursos Reativar<sup>1</sup>, opção que descartámos igualmente, uma vez que o perfil dos adultos que tínhamos perante nós não justificava um percurso completo de formação inicial, ou seja, não eram “folhas em branco”. Muito pelo contrário, ao realizarmos os primeiros diagnósticos verificámos que, de uma maneira geral, existiam lacunas de leitura e de escrita, sendo alguns mesmo analfabetos<sup>2</sup>, mas, por outro lado, tratando-se do cálculo, possuíam competências que, não raramente, estavam para além do esperado para indivíduos com o seu nível de escolaridade. O mesmo cenário se aplicava às Tecnologias da Informação e à Cidadania. Na verdade, os adultos eram oriundos maioritariamente da construção civil, cujas competências haviam sido profundamente moldadas, não tanto pelo percurso escolar, mas sim pela experiência profissional.

Face a este cenário e após muita discussão, a resposta que, posteriormente, batizaríamos de Cursos de Aquisição Básica de Competências (Cursos ABC), consistiu em associar um percurso formativo a um processo de RVCC. Esta solução assenta num percurso formativo com a duração de 300 horas, nas Áreas de Competências-Chave requeridas para este nível de certificação<sup>3</sup>, ao longo do qual se espera que o adulto seja capaz de desenvolver o seu Portefólio Reflexivo de Aprendizagens (PRA). Ou seja, um Curso ABC finaliza, obrigatoriamente, como um processo de RVCC, com todas as suas exigências no que diz respeito ao PRA e às sessões de validação e certificação de competências.

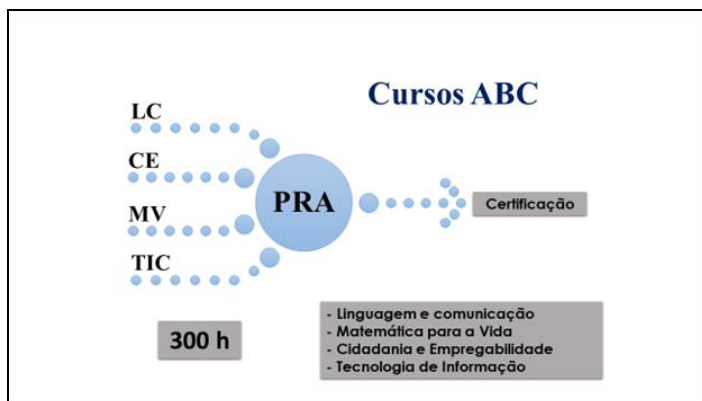
---

<sup>1</sup> Os cursos Reativar correspondem, aproximadamente, aos cursos de Educação e Formação de Adultos.

<sup>2</sup> Analfabeto: Indivíduo com 10 ou mais anos que não sabe ler nem escrever, i.e., que é incapaz de ler e compreender uma frase escrita ou escrever uma frase completa. INE.

<sup>3</sup> Linguagem e Comunicação, Matemática para a Vida, Cidadania e Empregabilidade e Tecnologias de Informação e Comunicação.

Figura 1 - Cursos ABC



Exemplo de que não aceitaríamos desviar-nos dos requisitos do RVCC, foi a área de competências-chave de Tecnologias da Informação e Comunicação. Chegámos a debater se faria sentido, no caso dos formandos que precisavam ser alfabetizados, exigir competências de TIC. Na Rede Valorizar, desde o início, todos os processos de RVCC foram desenvolvidos eletronicamente, restando em suporte papel apenas as atas. Nunca tivemos, e não temos, PRAs em suporte papel. Aceitamos, assim, o princípio de que, nos Cursos ABC, os portefólios seriam igualmente desenvolvidos informaticamente. Tal decisão acabou por se provar acertada pois, com o desenvolvimento das primeiras ações, descobrimos que trabalhar com ferramentas como o *Word*, ao invés de criar dificuldades, auxiliava no processo de aprendizagem da leitura e da escrita.

Estabelecemos, a partir de então, que os Cursos ABC seriam uma resposta destinada a adultos desempregados, sem o 4.º ano de escolaridade e, nos anos seguintes, estendemos a experiência aos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, naquilo que chamámos percursos B1, B2 e B3, respetivamente.

Decidido o caminho, o desafio seguinte foi criar as ferramentas e estratégias pedagógicas que permitissem a sua concretização. O primeiro passo foi produzir instrumentos de diagnóstico que abarcassem as diferentes competências em causa, no que fomos auxiliados, inicialmente,

pelo Departamento de Educação da Universidade dos Açores.<sup>1</sup> O diagnóstico é uma etapa fundamental para a obtenção de bons resultados no final do ciclo formativo, já que nos permite traçar o perfil do adulto e o seu plano de formação. Não raramente encontramos, por exemplo, indivíduos sem o 1.º CEB que, dada a qualidade dos resultados alcançados nessa fase, encaminhamos diretamente para Cursos ABC de nível B2 e outros, já com o 6.º ano de escolaridade, que necessitam de frequentar um B1, pois apresentam grandes dificuldades no que se refere à leitura e à escrita. Sempre que tentamos massificar o processo e, por conseguinte, descuramos a fase de diagnóstico, a taxa de sucesso diminui.

Outro instrumento estratégico, e que por ausência de oferta no mercado editorial nacional teve que ser inteiramente construído pelos nossos formadores, foram os manuais. Temos um manual para cada Área de Competências-Chave e para cada nível de formação. Estes manuais reúnem cinco características fundamentais: são construídos a pensar em adultos; correspondem à realidade açoriana; incluem temas dirigidos especificamente a indivíduos desempregados como, por exemplo, técnicas de procura de emprego; são aperfeiçoados constantemente e são transversais.

Um bom exemplo da concretização dessas características foi uma pesquisa realizada por uma docente da Universidade dos Açores com os nossos formandos, por forma a investigar as suas práticas em termos de consumo de energia. Os resultados demonstraram que mais de 90% não conhecia as tarifas bi-horárias e tri-horárias. Face a esta constatação, recorremos à Empresa de Eletricidade dos Açores, solicitando ajuda. Logo na primeira reunião descobrimos que a maioria dos formandos poderia requerer a atribuição da tarifa social, mas não o fazia por desconhecimento. Assim, a empresa forneceu-nos material de consulta e deu formação aos nossos formadores. Incluímos esta informação nos nossos manuais, passando a mesma a fazer parte da formação, nas áreas de Linguagem e Comunicação, porque implica ler e interpretar informação técnica; de

---

<sup>1</sup> Nessa etapa foi essencial a ajuda da Professora Susana Mira Leal.




Matemática para a Vida, porque permite calcular os benefícios para o orçamento doméstico; de TIC, porque os cálculos são realizados no Excel e de Cidadania e Empregabilidade, porque se trata de requerer um determinado serviço a uma empresa.

Estas características dos manuais estendem-se ao modelo de PRA, centrado sobretudo no balanço de competências e na criação de instrumentos de melhoria da empregabilidade.

Figura 2 - Exemplo de documento de trabalho

**REDE VALORIZAR** Formação em Competências Básicas  
Leitura e escrita - Iniciação

Ficha n.º 3 - A palavra união



união

união

1- Construa a palavra união a partir de letras recortadas e cole-as no retângulo.

união

união

2- Observe a palavra união.

u

ni

ão

u

ni

ão

3- Ordene as sílabas e escreva a palavra.

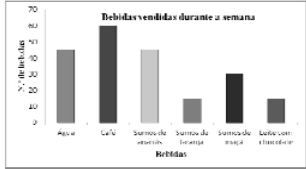
ão

ni

u

**REDE VALORIZAR** Formação em Competência Básica  
Cálculo - Aprofundamento

4- O Sr. Rogério registou, durante uma semana, as bebidas que mais se venderam no seu bar e construiu o seguinte gráfico.



Bebidas	Número de garrafas
Água	40
Café	60
Sumo de laranja	45
Sumo de maçã	15
Sumo de ananás	30
Bolo com chocolate	15

4.1. Qual foi a bebida mais vendida durante a semana? E a menos vendida?

---

4.2. Quantos sumos (de laranja e maçã) se venderam ao todo?

---

4.3. Qual é a diferença entre o número de sumos de ananás e de laranja vendidos nessa semana?

---

4.4. Qual é a diferença entre o número de cafés vendidos e garrafas de água?

---

4.5. Se cada café for vendido a 0,60€, quanto ganhou o Sr. Rogério no fim da semana?

---

O terceiro pilar dos Cursos ABC é a sua equipa de formadores. São recrutados entre os docentes sem colocação no ensino regular e estão inscritos nas APQE. Esta estratégia de seleção, que estabelecemos inicialmente como forma de não termos formadores em acumulação, mas sim dedicados a 100% ao projeto, acabou por ser benéfica na relação formador-formando, ao permitir uma identificação entre ambos: todos conheciam bem a experiência de estarem desempregados.

Para além da formação propriamente dita, os formadores da Rede Valorizar assumem duas características específicas: a amplitude das suas atividades e a forma de recrutamento e avaliação. Relativamente ao primeiro aspeto, como tínhamos uma equipa interna muito reduzida foi essencial, face ao volume de trabalho, que os formadores assumissem tarefas que, numa escola, estariam afetas aos serviços administrativos. Neste caso, são responsáveis por efetuar as inscrições dos formandos, controlar as faltas, elaborar mapas de assiduidade e de pagamentos de apoios, recolher o material didático e levá-lo para os locais da formação, redigir os relatórios finais, entre outras tarefas.

Foi também importante, no quadro da autonomia no domínio da gestão, podermos selecionar e avaliar os formadores com base, não necessariamente nos seus anos de lecionação, mas antes no seu grau de adaptação a esta metodologia de formação. Deparámo-nos, felizmente poucas vezes, com docentes com muitos anos de serviço, mas que não conseguiram adaptar-se quer ao trabalho com adultos, quer ao processo de RVCC.

Uma última nota sobre a equipa de formadores é o facto de 63% possuir uma pós-graduação, principalmente em Educação Especial. Prova da importância estratégica da Universidade dos Açores, onde a maioria dessas formações foi realizada.

A partir do triângulo Diagnóstico-Manuais-Formadores erguemos uma estrutura formativa que, desde 2012, nos permite certificar anualmente cerca de 2000 açorianos.

Ao longo dos anos, fomos testando algumas estratégias pedagógicas que acabaram por ser incorporadas nas nossas práticas. Uma delas é o projeto social, em que todas as turmas ABC devem selecionar, planear e desenvolver uma iniciativa com impacto na comunidade onde se inserem. Para além das opções clássicas, como a recolha de roupas e alimentos, surgiram e foram desenvolvidas propostas que, mesmo a nós, nos surpreenderam. Em algumas turmas os formandos foram em conjunto doar sangue; foi realizada uma recolha de livros usados, posteriormente distribuídos nas ruas de Ponta Delgada; casas de famílias carenciadas

foram reparadas por formandos pedreiros; praias foram limpas; foi criada uma horta comunitária.

Mas talvez o projeto mais relevante ou pelo menos com maior impacto visual tenha sido, na Praia da Vitória, a recuperação de um parque degradado, utilizado pelos filhos dos formandos. Desenvolver um projeto social permite mobilizar um conjunto relevante de competências, valoriza o cidadão desempregado e cria uma dinâmica de coesão no grupo, importante para o sucesso da formação.

Outro aspeto inovador foi a obrigação de cada formando ler um livro ao longo da formação e comentá-lo no seu PRA. Para alguns formandos foi a primeira vez que vivenciaram a experiência de ler um livro. Alguns nem sequer tinham livros em casa, o que lhes proporcionou uma segunda experiência: ir a uma biblioteca. Se no início houve dúvidas por parte de alguns formadores sobre se a leitura integral de uma obra literária seria exequível, a verdade é que hoje esta prática tornou-se rotineira e passou a estar incluída igualmente nos processos de RVCC de nível secundário.

Na verdade, sempre que a equipa pedagógica duvidou da capacidade dos formandos, eles surpreenderam pela positiva. No caso dos livros, até excederam o que era solicitado e transpuseram uma nova fronteira por iniciativa própria: os formandos da Terceira quiseram escrever o seu próprio livro, onde relatariam, através de personagens fictícias, as dificuldades que encontraram no início e como foram vencendo os sucessivos desafios. Ou seja, pessoas com grandes dificuldades de escrita apropriaram-se de forma muito particular da literatura, “com a arte que imita a vida”. O resultado final foi um livro totalmente escrito e ilustrado pelos formandos, que hoje é mais um dos nossos recursos pedagógicos.

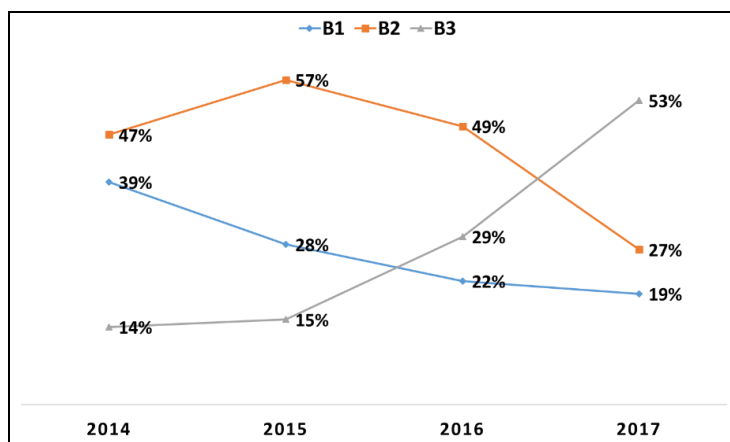
No entanto, como qualquer projeto educativo, os Cursos ABC implicam um investimento financeiro, pelo que necessitam ser avaliados em termos de custo/benefício.

De janeiro de 2014 a março de 2018 estiveram em formação 7693 adultos, com uma média de idades de 41 anos, sendo 62% homens e 38% mulheres. Este nível de frequência correspondeu a 11 068 inscrições, uma

vez que alguns adultos frequentaram o mesmo nível mais do que uma vez e outros frequentaram mais do que um nível. Os dados referem-se ao número de inscrições.

Quando analisamos as matrículas por ano e nível de formação, verificamos que, já em 2014, os cursos B1 não eram os mais procurados, estando na dianteira os B2. As ações B3, pelo seu lado, foram aumentando progressivamente o número de inscrições, destacando-se em 2017 no primeiro lugar. Ou seja, a Rede Valorizar mais não fez do que acompanhar, com a sua oferta de Cursos ABC, a evolução do perfil das habilitações dos inscritos nas APQE. A grande oferta inicial de Cursos ABC do tipo B1 tornou residual o número de desempregados sem o 1.º ciclo de escolaridade.

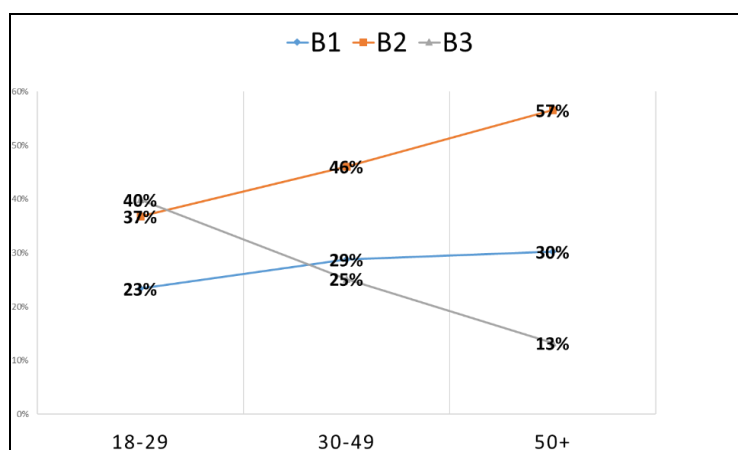
Figura 3 Evolução das inscrições (%) nos cursos ABC por nível de formação



Fonte: Rede Valorizar

É igualmente interessante relacionar as matrículas por nível e idade. Verificamos, neste caso, que na população mais jovem, até aos 29 anos, o défice se situa nos 2.º e do 3.º CEB, sendo que nas demais faixas etárias o 2.º CEB assume a posição dominante. Estes indicadores apontam, portanto, para uma evolução positiva, embora muito lenta. De salientar que se registaram 23% de matrículas, de adultos jovens, com idades entre os 18 e os 29 anos, para ações B1, o que já não deveria acontecer em pleno século XXI.

Figura 4 - Distribuição das inscrições (%) nos cursos ABC por nível de formação e grupo etário. Entre janeiro de 2014 e março de 2018



Fonte: Rede Valorizar

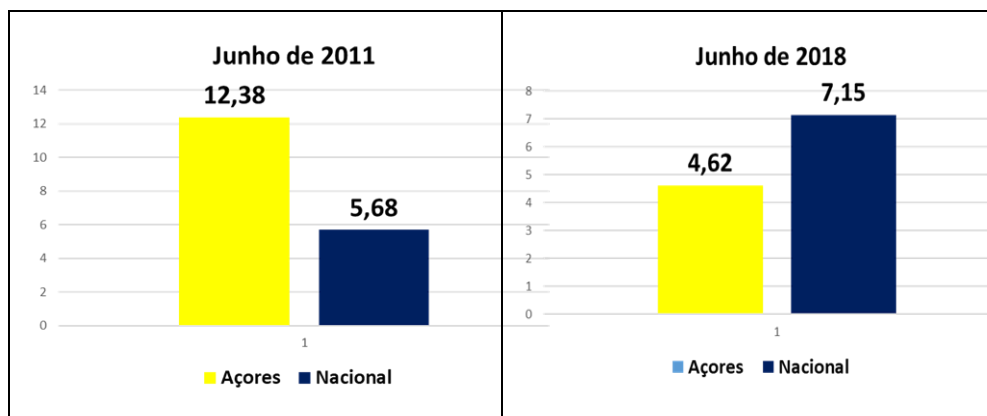
Relativamente à taxa de sucesso, salientamos dois aspetos. O primeiro é que ela atinge cerca de 50%, representando 5580 certificações totais, no conjunto das inscrições registadas no período atrás referido (janeiro de 2014 a março de 2018). Este facto prova que o sistema não pactua com facilitismos e que não é uma solução milagrosa para todos os casos. Aliás, quem trabalha em Educação sabe que panaceias milagrosas não existem. Prova-se que metodologias deste tipo não se coadunam com processos massificados, assentando antes na adaptação às características específicas de cada adulto. Sobretudo, colocam-nos o desafio de aperfeiçoarmos as práticas, por forma a melhorar os níveis de sucesso. Aos leitores deixamos a avaliação sobre se uma taxa de sucesso de 50%, considerando o público-alvo em questão, é boa ou má.

O segundo aspeto interessante é que a taxa de sucesso feminina é superior à média: 56% das mulheres foram bem-sucedidas, enquanto no caso dos homens, 48% dos que se inscreveram obtiveram a certificação.

Ainda que esta taxa esteja aquém daquela que gostaríamos, a verdade é que teve um impacto positivo na escolaridade dos utentes das APQE. Em junho de 2011 a percentagem de desempregados sem o 1.º ciclo, relativamente total de desempregados inscritos nas Agências para a

Qualificação e o Emprego era 12,38%, a maior do país. Em junho de 2018, era 4,62%, a menor do país.<sup>1</sup> É igualmente significativo que, dos 7693 adultos que frequentaram Cursos ABC, 69% não se encontra presentemente inscrito como desempregado.

Figura 5 - Desempregados sem o 1º CEB (%) inscritos em APQE e Centros de Emprego.



Fonte: Rede Valorizar

Os Cursos ABC mostraram ser também adequados a outros grupos-alvo, que não apenas os desempregados. De facto, presentemente todos os processos de RVCC de nível básico, desenvolvidos nos Açores, integram Cursos ABC. Já desenvolvemos ações para emigrantes, pescadores, militares e reclusos.

Em jeito de balanço, os Cursos ABC permitem algumas lições:

- Só foi possível implementar uma alternativa como os Cursos ABC no quadro da autonomia própria da Região Autónoma dos Açores. Ou seja, utilizámos os referenciais nacionais, mas desenhámos uma solução local. Talvez seja uma boa pista para a educação no país: estabelecer com rigor as metas, mas alargar as margens de liberdade para o desenvolvimento de respostas locais.
- A implementação dos Cursos ABC sempre contou com um financiamento estável, quer do orçamento do Governo Regional, quer do Fundo Social Europeu. Em momento algum nos deparámos com

<sup>1</sup> Fonte: IEFP – Estatística mensal do mercado de emprego

problemas de dotação orçamental. Trata-se de uma condição fundamental, pois garantiu a estabilidade do funcionamento, principalmente no que se refere à perenidade das equipas de formadores.

- Por fim, a decisão política. Sem ela de pouco teria valido a autonomia e as fontes de financiamento. A Rede Valorizar existe desde 2009, já certificamos quase 10 000 açorianos e os Cursos ABC são uma realidade há sete anos. Sem políticas públicas coerentes e consistentes, qualquer projeto educativo está, à partida, condenado.

### **PAINEL III**

## **EDUCAÇÃO DE ADULTOS E ADQUIRIDOS EXPERIENCIAIS**

Presidente da Mesa – Cristina Vieira  
CNE



## POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL – A IMPORTÂNCIA DO RECONHECIMENTO E VALIDAÇÃO DE ADQUIRIDOS EXPERIENCIAIS

Carmen Cavaco<sup>1</sup>

### Política pública de educação de adultos – do diagnóstico à ação

Os resultados de investigações e estudos realizados nas últimas quatro décadas, em Portugal, reúnem um consenso alargado relativamente ao diagnóstico – as orientações políticas de educação de adultos são fragmentadas e descontínuas, sendo fundamental assegurar-se uma inversão da situação, com a definição de uma política pública de educação de adultos integrada e contínua, do ponto de vista temporal. Este diagnóstico, alicerçado em conhecimento científico produzido no domínio, sinaliza os efeitos negativos de medidas avulsas e dependentes de ciclos governativos.

A descontinuidade, a fragmentação e, com frequência, o silenciamento registado neste domínio de intervenção têm vindo a provocar vários problemas. Num país como Portugal, com recursos financeiros escassos, não é compreensível o recomeço incessante de medidas adotadas no campo da educação de adultos – num autêntico trabalho de Sísifo. Esta situação provoca o desperdício de recursos financeiros e origina o desperdício da experiência dos atores envolvidos e das redes criadas. A descontinuidade e fragmentação nas políticas públicas de educação de adultos estão na base de dificuldades para se assegurar o direito de acesso à educação, nomeadamente, dos adultos menos escolarizados, percebendo-se que nas últimas quatro décadas muitos adultos têm “ficado para trás”.

A alfabetização e a educação de base de adultos têm sido áreas de claro desinvestimento político desde o final dos anos 1980, o que se mantém na atualidade. Os 500 000 adultos analfabetos residentes em Portugal têm vindo a ser silenciados, sendo vítimas de uma dupla marginalização – primeiro, porque na infância não tiveram a possibilidade de realizar percursos escolares de qualidade e com sucesso educativo, no decurso de

---

<sup>1</sup> Instituto de Educação – Universidade de Lisboa

problemas financeiros da família e/ou de falta de ajustamento da resposta escolar; segundo, porque ao longo da sua vida, não lhes foi dada uma segunda oportunidade orientada para o desenvolvimento de competências de leitura e de escrita. Por outro lado, as medidas políticas das últimas décadas revelam uma excessiva tendência de escolarização das práticas de educação de adultos e a progressiva orientação destas práticas para o público mais jovem. Deste modo, podemos afirmar que em Portugal, o domínio das políticas públicas de educação de adultos tem vindo a apresentar-se em contraciclo com a Agenda Global da educação de adultos, definida pelas agências internacionais, como a UNESCO, a OCDE e a União Europeia que, a partir de meados dos anos 1990, atribuíram particular relevo ao investimento em políticas públicas de educação de adultos.

O problema identificado apenas poderá ser superado quando se verificar um verdadeiro interesse político e a promoção de um consenso alargado entre os vários partidos políticos e os parceiros sociais que vise a inscrição, obrigatória, da educação e formação de adultos no Orçamento do Estado, tal como ocorre com a educação de infância, a educação básica e secundária e com o ensino superior. Assegurar-se uma dotação financeira, no âmbito do Orçamento do Estado, para a educação de adultos é uma medida essencial para garantir o direito de acesso e de sucesso educativo a todos os cidadãos. A dotação financeira inscrita no Orçamento do Estado e o consenso alargado entre os vários partidos políticos e os parceiros sociais são elementos fundamentais para se assegurar uma política pública de educação de adultos com continuidade temporal. Além disso, para atender à diversidade e especificidade dos adultos, do ponto de vista da idade, das competências de leitura, escrita e cálculo, dos níveis de literacia, da qualificação académica e profissional, da experiência, da situação face ao trabalho e dos seus projetos é necessário assegurar a promoção de medidas diversificadas e flexíveis.

O diagnóstico é essencial para a conceção e implementação de políticas públicas, contudo, não é suficiente sem uma Ação subsequente, coerente e fundamentada. Caso contrário corre-se o risco identificado por José Gil (2017) "habituámo-nos a pensar, a pensar e a gostar de pensar, e a julgar

até que basta pensar para que tudo se resolva. Não chega pensar"<sup>1</sup>. O diagnóstico sobre as políticas de educação de adultos está elaborado e permite duas dimensões orientadas para ação, por um lado, investir na superação de fragilidades identificadas nas últimas décadas, por outro lado, investir na continuidade e na multiplicação de experiências inovadoras.

### **Reconhecimento e validação de adquiridos experienciais – uma dimensão estratégica da educação de adultos**

Para se assegurar o direito à educação, nomeadamente, à aprendizagem da leitura e da escrita – competências fundamentais para a vida em sociedade e para o exercício da democracia – parece-nos essencial que as políticas públicas neste domínio sejam estruturadas: i) na diversidade de dinâmicas de formação; ii) na diversidade de atores envolvidos; iii) na promoção de uma rede territorial de proximidade com/entre os cidadãos; iv) em torno de uma componente de reconhecimento e validação de competências, que permita valorizar os saberes dos adultos e construir processos de formação “à medida”; v) na valorização de dinâmicas de educação não formal, para se conseguir mobilizar e envolver os designados “não públicos”; vi) numa lógica descentralizada, que permita o apoio financeiro, o acompanhamento e a multiplicação de projetos inovadores, realizados em entidades com reconhecida experiência de intervenção na área da educação de adultos, nomeadamente, com capacidade de envolver os designados “não públicos”.

Como destacámos anteriormente, a definição e implementação de uma política pública de educação de adultos integrada e contínua no tempo é uma dimensão estratégica em Portugal, de modo a assegurarmos que “ninguém fica para trás”. Torna-se importante que esta política pública de educação de adultos reconheça e valorize a heterogeneidade que caracteriza os adultos, do ponto de vista, da idade, da experiência de vida, dos níveis de escolaridade, da qualificação profissional, das competências de literacia, dos seus percursos e projetos. Nesse sentido, é importante a

---

<sup>1</sup> José Gil (2017). Esta tragédia é em parte o nosso espelho. *Jornal de Negócios*, 27 de outubro.

valorização e promoção de medidas diversificadas e complementares, orientadas numa lógica de flexibilidade e de adaptação à medida de cada adulto. No âmbito da política de educação de adultos seria importante valorizar e dar continuidade às medidas inovadoras, adotadas nas últimas décadas, como é o caso dos cursos de educação e formação de adultos, com dupla qualificação, e do processo de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais.

Os cursos de educação e formação de adultos apresentavam elementos de inovação que seria estratégico retomar, tais como, a dupla qualificação escolar e profissional, a possibilidade de se definir o processo de formação de um modo flexível, à medida dos adultos, com a realização inicial do reconhecimento e validação de adquiridos experienciais, a existência de um mediador que assegurava este processo, assim como o trabalho em equipa entre os formadores, e o acompanhamento dos adultos. O processo de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais orientados para a qualificação escolar e profissional também se revelaram medidas políticas muito importantes, porquanto, permitem validar e certificar os saberes adquiridos através da experiência, no âmbito de dinâmicas de educação não formal e informal.

Atendendo ao que se destacou anteriormente, consideramos que o processo de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais é uma dimensão estratégica no âmbito das políticas públicas de educação de adultos. Primeiro, porque o processo realizado em Portugal apresentava elementos de inovação que seria importante valorizar e retomar, os quais são destacados em investigações e em estudos de avaliação, tais como o forte investimento no acompanhamento do adulto, o recurso à metodologia biográfica, a realização do processo nos Centros individualmente e em pequeno grupo, e o investimento na formação e acompanhamento das equipas técnicas. Segundo, porque este tipo de processo assenta na identificação e na valorização dos saberes que as pessoas adultas são portadoras, uma abordagem considerada basilar no domínio da educação de adultos. No campo científico da educação de adultos considera-se que a aprendizagem tem lugar quando ocorre, em simultâneo, a continuidade com os saberes prévios e a rutura com aquilo

que já se sabe. O processo de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais permite conhecer a especificidade de cada adulto – os seus saberes, e potenciar esta dupla dimensão de continuidade/ruptura com os seus saberes.

A realização do processo de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais permite a valorização dos recursos (saberes, competências) de cada adulto, o que é determinante para assegurar o seu envolvimento em processos de formação. Este processo ao permitir o autorreconhecimento (reconhecimento por si) e o hétéro reconhecimento (reconhecimento pelo outro) tem consequências positivas na forma como o adulto se percebe (dimensão identitária), na sua autoestima e no poder agir do adulto. O adulto fica mais confiante nas suas capacidades, o que facilita o seu envolvimento em processos de formação e de participação, e tem um impacto positivo em todos os domínios de vida. O próprio processo de reconhecimento, ao realizar-se através de uma reflexão sobre o percurso de vida e os saberes desenvolvidos no decurso do mesmo, tem inerente um importante processo de autoformação, porquanto o adulto toma consciência dos seus saberes e do modo como foi realizada a aprendizagem. Estes elementos foram identificados em investigações e estudos de avaliação realizados em Portugal. Deste modo, o processo de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais poderia estar presente na fase inicial de todas as práticas de formação enquadradas nas políticas públicas de educação de adultos. Contudo, seria importante encontrar formas de explicitação alternativas à escrita no processo de reconhecimento, para se assegurar o acesso a todos os adultos, inclusivamente, os adultos analfabetos.

### Desafios e oportunidades

A educação de adultos é um domínio que exige profissionais qualificados, nesse sentido, o investimento na formação e no acompanhamento dos formadores e técnicos são elementos fundamentais para se assegurar a implementação das medidas enquadradas na política pública. A promoção de um trabalho articulado e em rede por parte dos atores com experiência de intervenção na educação de adultos, a nível nacional, regional e local, é

um fator determinante para se assegurar uma intervenção de proximidade, à medida dos territórios e das especificidades dos adultos. Assegurando-se continuidade e consistência na intervenção, muitos dos profissionais com experiência e vontade de trabalhar neste domínio poderão voltar a investir profissionalmente na educação de adultos.

A existência de uma estrutura nacional com a competência de definição, implementação, acompanhamento e avaliação da política pública de educação de adultos afigura-se determinante. Contudo, seria importante que esta estrutura tivesse a capacidade de realizar um trabalho em parceria e em rede com os atores com reconhecida experiência de intervenção na educação de adultos, privilegiando uma lógica *bottom-up*. Esta lógica que permite o reconhecimento da experiência e do trabalho realizado pelos atores locais é importante para a emergência, valorização e multiplicação de práticas de educação de adultos diversificadas e flexíveis, com capacidade para envolver e assegurar a mobilização dos adultos que mais dificilmente aderem, em todas as regiões do país. Por outro lado, ao reconhecer-se que a educação de adultos é um domínio estruturante para a vida em sociedade, é necessário assegurar uma ação concertada e articulada entre os vários ministérios e as políticas públicas, em geral. As assimetrias regionais entre o interior e o litoral, a desertificação humana de extensas regiões do país, o envelhecimento da população e o problema dos incêndios florestais, são exemplos de problemáticas que exigem reflexão pública e participação democrática de todos os cidadãos, no domínio definição e implementação de políticas económicas, de políticas de ordenamento do território, de políticas florestais, de políticas de saúde e de políticas sociais, entre outras.

A intervenção na educação de adultos, à semelhança da educação dos restantes grupos etários, é complexa e exige uma temporalidade longa. A alfabetização e a educação de base são processos que marcam a formação inicial, do ponto de vista, de competências de leitura, escrita e cálculo, assim como a difusão de saberes científicos. Todavia, estes processos são concomitantes com a vida, carecendo de um investimento contínuo para garantir o aperfeiçoamento dos saberes e evitar a sua regressão. A manutenção e aperfeiçoamento destes saberes são determinantes para

afirmar um nível de literacia razoável, sendo isso marcado pela própria evolução da sociedade. Estes elementos revelam a necessidade de um investimento sério e permanente na educação de adultos, como forma de garantir o direito de acesso à educação e sucesso educativo de todos os adultos – independentemente da sua idade e do seu nível de escolaridade – dimensão fulcral no exercício da cidadania e na construção de uma sociedade democrática.

## OS CURSOS EFA COMO ANALISADORES DA VALORIZAÇÃO DE ADQUIRIDOS EXPERIENCIAIS EM PROCESSOS FORMATIVOS COM ADULTOS

Luís Rothes<sup>1</sup>

### Introdução

A valorização de adquiridos experienciais constitui uma marca programática decisiva da educação e formação de adultos. Contudo, a sua concretização, nos diferentes espaços formativos, tem sido muitas vezes difícil, porque ela confronta, de múltiplos modos, os modelos educativos mais escolares. Assim, mais do que afirmações mais gerais da sua relevância, parece ser hoje importante esclarecer os modos, seguramente diversos, como os adquiridos experienciais são reconhecidos e valorizados nos diferentes processos formativos que envolvem adultos.

Os cursos EFA, sendo um dos resultados com mais elevado grau de institucionalização das alterações verificadas, nas últimas duas décadas, nas políticas portuguesas de educação e formação de adultos, são bons analisadores dos modos como os adquiridos experienciais são localmente considerados, o jogo de lógicas de ação implicadas, os contextos e as condições para o seu reconhecimento e valorização.

### A consolidação tensa do campo da educação e formação de adultos

A educação de adultos tem vindo a assumir uma crescente centralidade nos debates técnicos e políticos sobre a educação. A consciência crescente do papel do conhecimento como fator de desenvolvimento económico e da necessidade de valorizar a relação entre educação e cidadania contribuíram para afirmar o carácter indissociável dos processos de educação de adultos e dos de desenvolvimento e democratização. O direito dos adultos à educação afirma-se ao mesmo tempo que a necessidade de uma distribuição mais equitativa de todo o tipo de recursos, o alargamento da participação na vida cívica e política e a construção de uma sociedade

---

<sup>1</sup> Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico do Porto



inclusiva passam a estar no centro das preocupações educativas (UNESCO, 2016).

A construção da educação de adultos como campo social significativo realiza-se nos dois últimos séculos: emerge com a modernidade, mas será sobretudo a partir do final da 2ª guerra mundial que se assistirá à consolidação deste campo, suportada numa iniciativa social alargada e num crescente protagonismo estatal. Estamos, hoje, perante um campo plural e heterogéneo, concretizado em diferentes modalidades, as quais foram progressivamente construindo os seus espaços próprios de intervenção, as suas funções económicas, sociais e políticas, assim como os seus sistemas de valores característicos (Pallazeschi, 1999). O peso que cada uma dessas modalidades vai assumindo em determinada conjuntura, assim como as orientações político-educativas que as têm marcado, foi dependendo das circunstâncias económicas, sociais e políticas, refletindo as orientações políticas prevalecentes e as possibilidades de os diferentes sectores, interesses e lógicas presentes neste campo influírem no modo do seu desenvolvimento.

A história da educação de adultos é marcada, por isso, por múltiplas tensões: na sua presente configuração, a pressão da forma escolar está na base de alguns dos seus dilemas mais importantes, tanto mais que esta forma escolar apresenta uma enorme capacidade de se estender e de brotar noutras contextos, sem contudo pôr em causa aquelas que são as suas marcas fundamentais (Maroy, 1994). Esta forma escolar, que em determinada época da história se desenvolve na Europa e se expande depois por todo o mundo é, desde logo, marcada por uma forma inédita de relação social entre um “mestre” e o seu “aluno”, que se autonomiza das restantes relações sociais. Ao tornar-se uma prática social distinta, a relação pedagógica tende, por um lado, a desapossar os grupos sociais das suas competências e de algumas das suas tarefas socializadoras e, por outro, conduz a escola para formas próprias de se estruturar e desenvolver. Antes de mais, esta autonomização significa que se estabelece a escola como um espaço próprio e diferenciado dos outros locais onde se desenrola a vida social e em que se concretiza um modo peculiar de socialização. Este trabalho educativo realiza-se, pois, num

tempo específico e demarcado, o tempo escolar, que passa a assumir-se “como um período da vida, como tempos no ano e como emprego do tempo cotidiano” (Canário, 1999: 16). Nesta escola graduada, constituída por classes (aluno num tempo e lugar de formação hierarquizados), estabelece-se um processo próprio de seleção de saberes, tendencialmente afastados das práticas quotidianas e desvalorizador dos saberes experienciais de alunos, famílias e comunidades.

Esta forma escolar ganha uma poderosa legitimidade social, o que reforça o seu impacto duradouro nas trajetórias profissionais e sociais. O diploma escolar, enquanto capital cultural institucionalizado, é expressamente valorizado nas sociedades contemporâneas, sobretudo pela possibilidade elevada de o converter em capital económico, social e/ou cultural.

Ainda que o campo da educação de adultos permaneça claramente heterogêneo, a verdade é que, mesmo considerando a existência de alguns sinais da revalorização de formas não escolares de formação, amiúde associados à emergência de novos modos pós-tayloristas da organização do trabalho, a educação de adultos permanece muito agarrada à forma escolar. Isto acontece tanto nos processos compensatórios de escolarização para adultos, como em muita da formação profissional dirigida a adultos, seja ela destinada a ativos empregados - tanto na que é promovida por organismos públicos de formação profissional como mesmo na que se desenvolve em empresas ou associações empresariais – como, mais ainda, quando envolve desempregados. E nem mesmo as iniciativas de educação permanente e até as de educação popular ficam imunes ao risco de se concretizarem em circunstâncias demarcadas das práticas sociais quotidianas e de, desvalorizando os saberes experienciais dos aprendentes, se deixarem contagiar por algumas das marcas essenciais da forma escolar (Melo, 2018).

Entretanto, para entendermos a configuração presente do campo da educação de adultos e algumas das tensões que nele se vivem, teremos que articular esta extensão da forma escolar com tendências que a contrariam, por vezes mesmo de modo hostil, que procuram superar as visões da educação de adultos restritas ao escolar, gerando dinâmicas complexas em

que se cruzam lógicas de socialização contraditórias, por vezes incompatíveis, outras vezes engendrando novas sínteses, mais ou menos estáveis. Explorando um filão já antigo neste campo, há um leque vasto de práticas de educação de adultos que, centrando-se na vida quotidiana dos adultos, nos seus percursos e projetos, procura com elas consolidar processos de transformação pessoal e social.

É por isso que, enquanto se verifica esta estabilização tensa da educação e formação de adultos, ganham sentido algumas questões essenciais com que os educadores de adultos se vão confrontando:

- Deve a educação de adultos centrar-se na certificação escolar ou apostar numa educação global e cívica bem mais ampla?
- Deve dar prioridade às questões da empregabilidade ou enquadrar estas nas da promoção da cidadania?
- Deve o Estado deixar funcionar o mercado ou assumir maiores responsabilidades no desenvolvimento do sistema de educação de adultos?
- Deve procurar dirigir-se a todos, privilegiando os mais desfavorecidos, ou segmentar-se, dando prioridade à formação das elites e ao amortecimento dos problemas sociais mais sérios?
- Deve procurar assegurar a ordem social ou apostar na emancipação das pessoas e na construção de uma sociedade mais justa e democrática?
- Deve prolongar o modelo escolar ou promover modos educativos alternativos?
- Deve encarar adulto como ser “deficitário” a corrigir ou como riqueza experiencial a valorizar?

O relevo atribuído aos saberes experienciais só ganha sentido quando ele é entendido no quadro desta consolidação tensa do campo da educação e formação de adultos e pensado articuladamente com este conjunto de questões (Cavaco, 2018).

## Os cursos EFA como analisadores da valorização dos saberes experienciais

A análise do modo como, nas práticas de educação de adultos, se valorizam os saberes experienciais dos adultos ganha com a apreciação de práticas determinadas, para que, nas condições concretas da sua concretização, se esclareça o modo como esta valorização vem sendo induzida pelas políticas para o sector e se elucide a importância atribuída aos saberes experienciais pelos diferentes atores envolvidos neste campo.

Parece útil, entretanto, analisar práticas educativas que resultem já das orientações políticas recentes para o sector, designadamente das que se manifestaram nas duas últimas décadas. Ora, os cursos EFA, enquanto um dos resultados das alterações políticas mais recentes na educação e formação de adultos em Portugal e com um mais elevado grau de institucionalização, foram entendidos como bons analisadores deste campo e desta problemática.

Os cursos EFA foram concebidos e monitorizados na sua fase inicial pela ANEFA, que procurou “estimular a emergência e apoiar o financiamento de uma rede de entidades formadoras que, mediante candidatura e homologação”, disponibilizassem às pessoas adultas uma nova oportunidade educativa que permitisse a validação académica e profissional (Melo *et al.*, 1999: 13). Estes cursos são realizados nas redes públicas do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, mas também por outras entidades, desde que devidamente acreditadas para o efeito. O financiamento pode ser próprio das entidades promotoras ou ter o apoio de programas comunitários, com a devida participação nacional.

Os Cursos EFA, nos termos do Despacho que lhes deu origem e nas orientações para a sua operacionalização (Rodrigues, 2009), procuram garantir uma oferta de educação e formação que permita, a todos os que abandonaram prematuramente o sistema de ensino, a obtenção da escolaridade ou a progressão escolar associada a uma qualificação profissional que possibilite o acesso a desempenhos profissionais mais

qualificados e abra mais e melhores perspectivas de aprendizagem ao longo da vida.

Assim, os objetivos declarados para os cursos EFA são, designadamente: proporcionar uma oferta integrada de educação e formação destinada a públicos adultos pouco qualificados; contribuir para a redução do défice de qualificação escolar e profissional da população portuguesa; alargar e diversificar as ofertas formativas para adultos, estimulando a construção de redes locais de educação e formação de adultos; promover um modelo inovador de educação e formação de adultos, capaz de promover as competências de cidadania e empregabilidade. Os Cursos EFA pretendem envolver por isso os adultos com idade igual ou superior a 18 anos, empregados ou desempregados, que não possuam a escolaridade secundária e/ou a básica de nove, seis e quatro anos e que não disponham de qualificação profissional adequada.

Com o lançamento dos cursos EFA, a ANEFA concebeu uma solução formativa para adultos com uma configuração curricular que rompe com as lógicas prevalentes no ensino recorrente que se tinha desenvolvido em Portugal, nas décadas anteriores. Estes cursos apresentam, com efeitos, características que os diferenciam das soluções formativas anteriores, que igualmente permitiam a certificação escolar dos adultos.

Desde logo, pretende-se que a construção do currículo se oriente pelos referenciais de competências-chave para a educação e formação de adultos. A organização curricular, baseada nas competências, valoriza a mobilização de saberes na resolução dos problemas complexos que os adultos enfrentam na sua vida profissional e social. Como característica essencial, entende-se que o percurso formativo deve ter como ponto de partida um processo de reconhecimento e validação de competências, o qual, mobilizando diferentes instrumentos qualitativos para realizar o *balanço de competências*, pretende identificar elementos transversais das competências adquiridas pelos adultos através das suas experiências de vida e situar e implicar cada adulto no processo de aprendizagem, possibilitando-lhe uma reflexão sobre os seus percursos de vida e uma postura mais ativa na construção dos seus projetos formativos e pessoais.

Estamos, pois, perante uma preocupação de colocar o sujeito no centro do processo formativo, através da valorização dos adquiridos pela sua experiência de vida e da individualização dos percursos formativos, tendo como referência um leque amplo de competências a consolidar e promover. Os mentores desta nova oferta formativa preconizam pois que a formação em cada curso deve ser concebida em função dos conhecimentos já adquiridos pelos formandos, da sua experiência pessoal e profissional e dos diferentes contextos socioeconómicos e culturais em que estão inseridos.

Uma terceira marca fundamental é a valorização de *Temas de Vida*, encarados como marco metodológico integrador, com o que se procura acentuar a relevância e a significatividade do processo formativo. Nestes *Temas de Vida*, que devem ser estabelecidos com o processo de RVC e atualizados ao longo do percurso formativo para permitir valorizar e problematizar contextos e circunstâncias de vida dos adultos, devem cruzar-se e interligar-se todas as áreas e competências e as diferentes componentes da formação.

Como quarta característica temos a consideração de duas componentes centrais nesta oferta formativa, *formação de base* e *formação profissionalizante*. Procura-se evitar a dissociação entre a educação escolar e a formação profissional, com largas tradições também em Portugal mas, como sublinha Rui Canário, “não pode reduzir-se a uma lógica de aditividade, cumulativa e sequencial que, a verificar-se, colocaria os cursos EFA na condição de reféns da dupla herança definida pela tradição recente da educação e formação de adultos, entre nós” (Canário, 2002: 50).

Houve, ainda, por parte da ANEFA, um esforço de valorização de uma avaliação que se pretendia fosse predominantemente qualitativa, contextual, processual e formativa, que valorizasse as competências já possuídas pelos adultos ou aquelas que, entretanto, estes forem adquirindo. Esta será, pois, a quinta marca desta oferta formativa.

Finalmente, há uma aposta na construção de equipas pedagógicas, com fortes responsabilidades na construção curricular, onde a figura do

*mediador* desempenha um papel decisivo. O Plano Curricular de cada Curso EFA deve efetivamente ser responsabilidade da equipa pedagógica do respetivo curso, que o deve construir em torno das duas componentes e das diferentes áreas de competências-chave com o suporte de temáticas transversais - os Temas de Vida -, que assegurem a coerência e a relevância do projeto formativo.

Como acontece com todos os processos de educação e formação de adultos, são diversos os modos como se concretizam estes cursos EFA e também, está bom de ver, o modo como os saberes experienciais dos adultos são realmente valorizados nestes processos educativos. É uma diversidade que decorre das distintas lógicas de ação em que estes processos se sustentam. Com efeito, toda a ação humana é reflexiva e em cada contexto de interação estabelecem-se múltiplos modos e dispositivos de reflexividade coletiva, em processos que são sempre interativos, mesmo que não presenciais, e também dinâmicos, ainda que com elementos persistentes de continuidade. Há um conhecimento prático e partilhado que se constrói na ação, mesmo quando isso não se expressa de forma manifesta. Ora, se a reflexividade é, nestes sentidos, uma marca de toda a ação humana, já a reflexividade institucional constitui uma dimensão decisiva da afirmação da modernidade (Giddens, 1992): os sistemas periciais passam a assumir, também no campo da educação e formação de adultos, um papel crescente na produção da informação e do conhecimento que orientam a ação de indivíduos e organizações, influenciando de modo cada vez mais decisivo nos processos reflexivos individuais e coletivos e estabelecendo modos evidentes de dominação simbólica. Esta monitorização reflexiva da ação suporta-se precisamente em determinadas lógicas de ação, as quais, também nas práticas de educação e formação de adultos, constituem os conteúdos de sentido, razoavelmente consistentes, com que os atores interpretam e monitorizam a ação, ordenando, mesmo que de modo contingente, a realidade em que se movem. Em cada contexto educativo, todos os atores envolvidos, condicionados, mas não determinados socialmente, desenvolvem as suas práticas reproduzindo, mas também produzindo - de forma dinâmica, plural e transversal - determinadas lógicas de ação, as quais, estando já incorporadas, vão sendo

atualizadas com a ação, exprimindo a totalidade dessa ação e servindo posteriormente para lhe dar coerência.

São, pois, várias as lógicas de ação que pudemos reconhecer no campo da educação de adultos (Rothes, 2009). Há, desde logo, uma *lógica de serviço meritocrático*, que persiste como expressão explicativa e justificativa da ação que se desenvolve neste campo, inspirando-se fortemente na ideologia meritocrática em que assentou a construção dos sistemas educativos modernos. Ela valoriza essencialmente o mérito individual, que considera o critério fundamental de seleção social. Esta ideologia meritocrática está bem presente nos processos educativos dirigidos a adultos que assentam num sistema de valores que enaltece a iniciativa pessoal e que apregoa uma moral de esforço. Os saberes académicos, encarados como objetivos e cumulativos, são valorizados e os projetos educativos distanciam-se, por isso, dos saberes experienciais dos adultos.

A lógica meritocrática coexiste, entretanto, com outras lógicas de ação em diversas instituições de educação e formação de adultos. A lógica de mercado ganha um peso crescente neste campo. Esta valoriza o princípio da eficácia competitiva, assenta no princípio do mercado e desenvolve-se com a expansão das ideologias e das políticas educativas de teor liberal. É uma lógica com uma presença mais evidente nas entidades mais vinculadas ao mundo empresarial, mas insinua-se também em entidades com raízes noutras tradições da educação de adultos. O saber valorizado é o que tem valor no mercado e a atenção centra-se na realidade empresarial. Os saberes experienciais são considerados apenas na medida em que possam, eventualmente, contribuir para reforçar as competências de empregabilidade dos adultos.

Já a construção de pautas de significação e de conduta tendo por referência fundamental a *transformação social* tem fortes tradições na educação de adultos, por efeito da sua forte vinculação aos movimentos sociais que se desenvolveram especialmente a partir do século XIX. Entende-se então que a educação de adultos deve ser clara nos seus compromissos sociais e políticos. O valor fundamental é o da igualdade



social e a ação educativa é considerada como indissociável de uma militância cívica que combata as desigualdades sociais que marcam a sociedade capitalista. A educação é encarada como uma oportunidade de apropriação cognitiva do real (Lesne, 1984) e, recusando-se os entendimentos consensualistas das realidades locais, considera-se que as práticas educativas, partindo das condições experienciais individuais e coletivas, devem comprometer-se com a sua transformação.

Uma outra lógica de ação que tem marcado as instituições da educação de adultos é a que designámos como de *crescimento pessoal*. O princípio fundamental é o da autonomia do sujeito e centra-se fundamentalmente no incentivo para que, através da apropriação de saberes e da reflexão sobre as experiências e os projetos pessoais e formativos, se alcance o equilíbrio da pessoa e a sua capacidade de adaptação às mudanças sociais.

Tem-se vindo a afirmar, entretanto, no campo da educação de adultos a lógica de ação do *desenvolvimento local*. O princípio fundamental é exatamente o da endogeneidade e o seu referente essencial é a comunidade local, enfatizando-se os processos de construção de uma identidade comum, com as suas dimensões históricas, presentes e prospetivas. Os saberes locais são valorizados e considerados como essenciais na construção de uma identidade distintiva. As lógicas de desenvolvimento local que marcam as iniciativas socioeducativas admitem entretanto uma gama ampla de possibilidades, que poderemos situar por referência a um eixo em *continuum*; num polo, estão perspetivas muito próximas das da *transformação social*, que sublinham as vantagens de uma articulação entre os processos educativos e participados de reflexão crítica sobre a realidade e a implicação na criação de realidades comunitárias mais igualitárias, sempre na consideração dos limites estruturais da ação local e da sua necessária articulação com alterações sociais mais globais; no outro polo, há uma perspetiva mais localista e defensiva e verifica-se uma representação tendencialmente homogeneizante e fixista da comunidade, sendo os projetos locais encarados como formas de proteger a comunidade face aos riscos e às ameaças de uma realidade social cuja transformação mais global não se considera possível ou necessária.

Há finalmente uma lógica de *prevenção social* que ganha progressivamente espaço na educação e formação para adultos, sobretudo quando envolvendo aqueles que são menos qualificados. Nesta lógica de ação está subjacente uma visão etnocêntrica da cultura e os processos de formação são vistos como instrumentos fundamentais para a solução dos problemas económicos e sociais, considerando-se que as necessidades educativas são objetivas e devem ser lidas pelos responsáveis pela formação. Os contextos sociais dos formandos são tendencialmente perspetivados por um ângulo que sobrestima os défices existentes e as lógicas assistencialistas de intervenção social tendem a ser vertidas para o campo educativo e para as práticas pedagógicas. O princípio fundamental é o da inserção, que se deve concretizar através da integração laboral e que se acha indissociável da promoção de valores que a amparem.

Em suma, a valorização dos saberes experienciais, também nos cursos EFA, resulta, em boa medida, dos modos como, nas instituições que os promovem, se concretiza esta monitorização reflexiva da ação: diversas lógicas de ação podem coexistir em cada uma daquelas instituições, de modo sempre complexo e mais ou menos problemático. Neste campo, complexo e heterogêneo, os educadores de adultos, quando concretizam os cursos EFA, confrontam-se com um conjunto de dilemas, que podem ser referenciados a eixos em *continuum*, situados entre polos opostos. São eixos dilemáticos importantes: a perspetiva programática, que se estabelece designadamente tendo como polos opostos a prevenção social e a transformação social; a interdependência externa, colocando nos extremos desse eixo o fechamento relativo e a integração comunitária; finalmente, a perspetiva curricular, distinguindo as abordagens do currículo como produto, que pretende formar para transmitir saberes descontextualizados, e as que abordam o currículo como processo, as quais, considerando que se educa para favorecer a apropriação cognitiva do real, valorizam os adquiridos experienciais.

A valorização de adquiridos experienciais constitui, pois, um dos dilemas com que os educadores se confrontam, o qual só ganha verdadeiramente sentido quando é entendido no quadro dos dilemas mais amplos que são inerentes à ação educativa com adultos. E falamos em dilemas porque a

ação das equipas de educadores é condicionada, mas não determinada; mesmo num certo quadro político e programático, há uma óbvia variabilidade de situações educativas concretas, frequentemente com combinações complexas de lógicas contraditórias.

As circunstâncias educativas não são apenas variadas, elas são também, mesmo dentro de determinados limites estruturais, passíveis de ser alteradas. A valorização dos adquiridos experienciais é não apenas desejável: ela é também possível e constitui uma condição essencial para concretizar aspirações sociais e políticas de um mundo mais justo, promovendo oportunidades para a realização do direito de todos à educação. Os princípios essenciais da educação de adultos, que é decisivo considerarmos quando pensamos estas práticas educativas, passam, desde logo, por este reconhecimento de que as experiências de vida e os saberes dos adultos constituem recursos educativos únicos e ricos para o trabalho educativo. Para além disso, a afirmação da aprendizagem como espaço de promoção da autonomia e autorrealização só é possível quando os adultos consideram os seus resultados relevantes e significativos, por lhes permitir responder a desafios da sua vida real. A confiança joga um papel importante no desenvolvimento de um ambiente que conduz a experiências positivas de aprendizagem, normalmente associadas a circunstâncias proveitosas de interação com os outros.

Estes são princípios que terão de suportar as estratégias de ensino e aprendizagem na educação de adultos. Estas terão que passar, designadamente, por:

- criar um ambiente de aprendizagem positivo e não ameaçador;
- valorizar o carácter dialógico da educação (não apenas diálogo, mas de questionamento crítico e problematizador, capaz de alterar perspetivas de leitura e intervenção sociais);
- negociar processos de aprendizagem, encorajando a autonomia dos adultos e envolvendo-os na sua própria aprendizagem;
- apostar em aprendizagens relevantes para as circunstâncias de existência dos adultos;

- apresentar desafios significativos, mas razoáveis e evidenciar a aplicação imediata das aprendizagens.

Ora, o suporte decisivo para a construção estratégica dos processos de ensino-aprendizagem passa exatamente por ter como base destas práticas as experiências, os conhecimentos prévios e as aspirações dos adultos. A reflexão analítica e programática na educação e formação de adultos passa substancialmente por sermos capazes de considerar a valorização dos adquiridos experienciais como um desafio decisivo para todos os educadores, sobretudo quando apostados em que nenhum adulto fique para trás.

### Referências:

- Canário, R. (1999). *Educação de Adultos: um campo e uma problemática*. Lisboa. Educa.
- Canário, R. (2002). Posfácio. In M. L. P. Couceiro & T. Patrocínio, *Cursos de Educação e Formação de Adultos em Observação em 2000/2001. Relatório Nacional*. Lisboa: ANEFA.
- Cavaco, C. (2018). *Reconhecimento, validação e certificação de adquiridos experienciais em Portugal, França, Bélgica e Itália*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Giddens, A. (1992). *As Consequências da Modernidade* (F. L. Machado & M. M. Rocha, Trad.). Oeiras: Celta Editora.
- Maroy, C. (1994). La Formation Postscolaire - Extension ou Infléchissement de la Forme Scolaire? In G. Vincent (Dir.), *L'Éducation Prisonnière de la Forme Scolaire? Scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles* (pp. 125-147). Lyon: Presses Universitaires de Lyon.
- Melo, A. (coord.), Matos, L., & Silva, O. S. (1999). *S@ber + Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação e da Formação de Adultos, 1999-2006*. Lisboa: ANEFA.
- Pallazeschi, Y. (1999). Histoire de la Formation Post-Scolaire. In P. Carré & P. Caspar (Dir.), *Traité des Sciences et des Techniques de la Formation* (pp. 19-40). Paris: Dunod.
- Rodrigues, S. (2009). *Guia de Operacionalização dos Cursos de Educação e Formação de Adultos*. Lisboa: Agência Nacional Para a Qualificação.
- Roths, L. (2009), *Recomposição Induzida do Campo da Educação Básica de Adultos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- UNESCO (2016). *Global Report on Adult Learning and Education*. Hamburgo: UNESCO/ Institute for Lifelong Learning.

## A CRISE RECENTE DA AGENDA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS E ADQUIRIDOS EXPERIENCIAIS – REFLEXÕES EM TORNO DE SEREIAS E ARGONAUTAS

Rosanna Barros<sup>1</sup>

### 1. Nota sobre o desenho metodológico

O *paper* que aqui se apresenta sustenta-se empiricamente numa investigação sociológica para obtenção de Pós-Doutoramento pela Universidade de Lisboa, que foi realizada durante 2018, e assentou num estudo de caso de um Centro Qualifica. O estudo teve um desenho qualitativo e situa-se num cruzamento dinâmico entre os principais pressupostos do paradigma interpretativo-construtivista e do paradigma crítico (Guba e Lincoln, 1994). Neste estudo de caso (Stake, 1994; Yin, 2002) foi realizada uma análise documental e de discurso (Jorgensen e Phillips, 2002) para estudar os documentos, programas políticos e a legislação que tem vindo a enquadrar o sector da EFA, bem como para interpretar os testemunhos e vozes de atores locais afetos à oferta pública nacional de EFA, recolhidos através da realização de seis entrevistas semi-estruturadas (Ghiglione e Matalon, 1997) e de um grupo focal (Gondim, 2003) aos elementos da equipa técnica de um Centro Qualifica do Distrito de Faro. Ora, as vozes assim recolhidas aportaram dados sobre perceções que se procuraram compreender de modo holístico (Denzin, 1994; Smith, 2014), explorando relações entre as práticas correntes de reconhecimento de adquiridos experienciais com a agenda política pluriescalar para este sector.

### 2. A pluriescala da agenda

A governação do sector da EFA portuguesa faz-se, desde 1996-1999, nos termos de uma agenda nacional de políticas educacionais globalmente estruturada (Barros, 2014a; Dale, 2005) que passará a desenrolar-se, desde então, sempre em consonância com as dinâmicas supranacionais de europeização, como ilustram diversos estudos (Barros, 2013; Carvalho,

---

<sup>1</sup> Universidade do Algarve

2014), e em particular como ilustra a influência e centralidade quer do Relatório de Base de Portugal sobre a realização das estratégias de educação e formação ao longo da vida na Europa, realizado em 2003 pela Comissão Europeia, quer mesmo do Relatório de Base de Portugal sobre os sistemas de qualificação e o seu impacto na aprendizagem ao longo da vida, elaborado no mesmo ano pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Da análise de ambos os relatórios, resulta clara a crescente concretização da regulação supranacional da EFA, tendencialmente baseada na avaliação de resultados (economicamente) significativos.

Ora, apesar da relação entre o global e o local ser complexa (Fragoso, Kurantowicz, & Lucio-Villegas, 2011) e não determinística, no que concerne à emergência de dinâmicas decorrentes da nova governação pluriescalar do sector, o facto é que no campo educacional operamos quotidianamente diante de um novo processo político que se materializa através de uma significativa proliferação de novos instrumentos nacionais de governação, reportáveis, por seu turno, a outros instrumentos transnacionais, confirmando-se a hipótese, avançada por Leibfried e Pierson (1995) da emergência progressiva na modernidade tardia de um sistema político de múltiplos níveis.

O novo ciclo de governação educacional europeia iniciado em 2005 (balizado, primeiro, pela Agenda/Estratégia de Lisboa, nascida no Conselho Europeu da primavera de 2000, e posteriormente, pelo seu relançamento reforçado no Conselho Europeu da primavera de 2005), acentuou a emergência em Portugal das políticas de racionalização, típicas do padrão de governação educacional prevalecente a nível supranacional (Barros, 2018).

Sendo, pois, cada vez mais visível neste cenário nacional de políticas de EFA que os novos instrumentos comuns de governação, para o Espaço Europeu de Educação e Formação, foram bem-sucedidos a criar e potenciar uma nova ordem educacional (Field, 2002), caracterizada pela eficiência da ‘nova administração pública’ que, em pouco tempo, certificou, de facto, um número significativo de adultos ao nível da

escolaridade básica e secundária. Foi, portanto, seguindo esta lógica de eficiência que, em 2006, o Despacho nº 15 187, de 14 de julho determinava a abertura de Centros Novas Oportunidades (CNO) nas escolas. Neste âmbito os CNO tinham como missão assegurar a EFA, prometendo resultados rápidos e eficazes, no sentido da melhoria das qualificações, as quais eram inferiores às da média europeia (Távora, Vaz & Coimbra, 2013). Os CNO estiveram associados a uma enorme divulgação, marketing e publicitação sem precedentes em Portugal que, em definitivo, colocou a EFA na praça pública e popularizou o sector.

Porém, e não obstante a forte visibilidade pública que o campo da EFA adquiriu, totalmente inédito na história nacional, e o aclamado sucesso medido pelo elevado número de centros e de candidatos certificados, esta medida foi alvo de diversas críticas, sendo a mais recorrente a que se prende com a elevada pressão que era exercida sobre os CNO no sentido da obtenção das metas (Martins, 2014).

Ora, no nosso entender, foram várias as evidências que demonstraram que a Iniciativa Novas Oportunidades (INO) representou um exemplo nacional de uma política para as estatísticas, baseada no que Brown diz ser uma “retórica inclusiva para uma realidade exclusiva” (2000, p. 38), e em que se disseminou um discurso das oportunidades e da empregabilidade (Barros, 2012a) que contribuiu, desde este prisma, em larga medida para distribuir ilusões, dada a sua ocorrência num contexto de crescente crise estrutural motivada por um capitalismo globalizado cada vez mais predatório e implacável (Comparato, 2011).

Efetivamente, no contexto da mais recente crise económica e financeira internacional, o 18.º Governo Constitucional de Portugal (2009-2011, Partido Socialista) pediu uma intervenção conjunta do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Comissão Europeia (CE) e do Banco Central Europeu (BCE). Desta parceria resultou um *Memorando de Entendimento* (Plano da Troika), assinado em 2011, que veio a implicar a adoção de um conjunto de medidas assentes numa política económico-financeira de austeridade (Schui, 2015) conducente a reformas estruturais cuja característica principal se vem pautando por um duplo défice: i) um défice

democrático na tomada de decisão, crescentemente circunscrita a uma elite de tecnocratas, e ii) um défice de respostas do sistema político aos problemas sociais, que se agravam visivelmente.

Ora, de acordo com Navarro (2015), muitas das medidas neoliberais que se tomaram neste período de grande recessão para melhorar o sistema financeiro, pioraram em vez de melhorar a situação económica, aumentando o empobrecimento geral e o descontentamento popular na Europa, ao mesmo tempo em que o *establishment* da União Europeia e do Eurogrupo permaneceu intocado. Com efeito, este fenómeno tem sido referido como uma estranha sobrevivência do neoliberalismo (Crouch, 2011) que, não obstante o aumento exponencial do mal-estar geral, permanece como uma cartilha a seguir, na qual se advoga pela privatização dos domínios públicos, pela desregulação da economia, pela flexibilização do trabalho, pela eficiência e produtividade, pelas instituições do livre mercado e livre comércio, pelos direitos da propriedade privada, pela redução das cargas fiscais, pela diminuição do tamanho do Estado, pela redução na despesa da segurança social, pela responsabilização de cada indivíduo pela sua empregabilidade, qualificações e competências, bem como por todo um rol de pressupostos que caracterizam a paisagem da hegemonia ideológica do neoliberalismo (Harvey, 2007).

Ora, a sua intensificação na Europa ficou também associada em Portugal às alterações governativas que conduziram ao advento do 19º Governo Constitucional (2011-2015, Partido Social Democrata em coligação com a direita) que extrapolaria o próprio *Memorando de Entendimento*, impondo severas políticas de austeridade conducentes, neste âmbito educacional que estamos a analisar, diretamente à extinção da rede de CNO. Surgem, então, novos centros designados de Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), porém em muito menor número que os anteriores e, como seria de esperar face à adoção das políticas neoliberais, sem qualquer financiamento. É interessante notar que, as referidas ocorrências são percecionadas, pelo coordenador do Centro Qualifica estudado (anteriormente um CQEP), da seguinte forma,



“O governo que esteve até 2016 em termos de educação de adultos não tinha grande, grande... interesse... Eu diria mesmo que os CQEP apareceram porque era necessário ter formalmente uma resposta para os adultos. A tutela não podia chegar a Bruxelas e dizer simplesmente que não havia formação de adultos em Portugal” (E6-2018).

### 3. Dos CNO aos CQEP – a crise na agenda e o canto das sereias

Assim sendo, a nova legislação afeta à regulação da organização dos novos CQEP (Portaria nº 135-A/2013, de 28 de março) introduziu, desde logo, a redução do número de elementos constitutivos das equipas, face ao modelo anterior dos CNO, no qual a disponibilidade dos professores destacados era total na maior parte dos casos, nos CQEP, cada professor, independentemente do cargo ocupado no centro, passou a dispor de uma carga horária limitada, sendo o seu restante horário constituído por turmas do ensino regular em que deviam lecionar. Emerge, desta forma, uma nova relação entre o CQEP e a escola, em que o centro ficaria claramente a perder, como referem estes testemunhos de técnicas-formadoras,

“O CQEP era um bocadinho, um parente pobre da escola (...) E há outra desvantagem... é que, se a pessoa estiver única e exclusivamente como formadora de um Centro, terá mais disponibilidade, pronto, estará mais concentrada apenas no Centro. Aqui nós acabamos por ter que nos dividir...” (E1-2018).

“Digamos que o CQEP ou o Centro fica em segundo plano. Porque primeiro é a escola...” (E2-2018).

Não obstante, dos anteriores CNO os novos CQEP herdaram os passos necessários para acompanhar os candidatos, desde o acolhimento, o diagnóstico, a informação e orientação, e o encaminhamento não herdando, porém, a mesma dimensão da equipa o que nas palavras de uma técnica-formadora basicamente significou:

“Como tínhamos pessoal limitado, como técnicas fazíamos tudo... desde o acolhimento do adulto, a sua inscrição e depois as diferentes fases. A parte de informação, de diagnóstico, até ao

encaminhamento. Sempre, fazíamos tudo. Inclusivamente, até fazíamos a seguir, depois os Processos RVCC, fazíamos também a formação. Nós fizemos tudo” (E2-2018).

Neste período, as ofertas chave disponíveis não sofreram alteração, mantendo-se tanto os Cursos EFA, nas vertentes escolar e de dupla certificação, como o Processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC). Porém, neste quadro a grande inovação, a merecer destaque, que foi introduzida pela nova agenda política associada aos CQEP manifestou-se através da inclusão de uma prova, no caso dos Processos RVCC, com o valor de 60% da totalidade do processo, nas modalidades escrita e oral. Esta característica, nova em Portugal no âmbito do processo de reconhecimento de adquiridos experienciais, apareceu justificada no discurso público como uma pretensão de atribuir mais rigor ao processo, que sofreu algum descrédito na fase de expansionismo acelerado da rede de CNO. Como recorda uma técnica-formadora, e corrobora uma Técnica Orientação, Reconhecimento e Validação de Competências (TORVC),

“A prova foi importante porque o processo estava um pouco descredibilizado, digamos que o processo... havia muita gente a pôr dúvidas...” (E2-2018).

“Eu acho que a prova surgiu numa tentativa de dar credibilização ao processo: ok, tá aqui, uma prova que tem nota, porque isso as vezes muda um bocadinho a ideia que se tem.... Ou seja, o facto de não ter nota... então, eu acho que ela surgiu nesse sentido, só não sei se o objetivo foi conseguido ou não...” (E5-2018-TORVC).

Desde o início que a questão da elaboração da prova, da responsabilidade das equipas dos CQEP suscitou debate, já que as provas de cada área de competência tinham de contemplar todos os temas (no caso do RVCC básico<sup>1</sup>) ou todos os domínios de referência (no caso do RVCC de nível

---

<sup>1</sup> No Referencial de Competências-chave do Ensino Básico, as áreas eram e ainda são: Cidadania e Empregabilidade (CE), Linguagem e Comunicação (LC), Matemática para a Vida (MV) e

secundário<sup>1</sup>), o que originaria uma prova demasiado longa. Na perceção de uma TORVC,

“A prova tornava o Processo de RVCC mais escolarizado... Para além de outra característica que eu senti, ao ouvir a reação das pessoas sempre que se falava que o processo termina com uma prova (...) que tinha o peso de 60%, portanto o investimento que o próprio adulto depositava no portfólio era muito mais reduzido (...) e havendo uma carga, uma pressão associada... uma ansiedade exacerbada, que no meu entender era desnecessária, portanto, se é que me é dada ou permitida opinião, eu (...) não considero que a prova fosse benéfica para a conclusão de um Processo de RVCC, não só pelo peso de avaliação que lhe era atribuído, mas porque desvalorizava de certo modo, o processo anterior do adulto...” (E4-2018-TORVC).

A resposta encontrada para este problema, de resto inusitado no âmbito dos princípios pedagógicos inerentes à educação de adultos (Lindeman, 1926; Freire, 1968; Gelpi, 1994; Malglaive, 1995; Milana, 2009; Barros 2012b) por parte de alguns Centros, passou pela construção de provas com questões de desenvolvimento intercaladas com outras de resposta curta ou de escolha múltipla. Nas questões de desenvolvimento eram oferecidas em geral várias possibilidades, dando abertura e incentivando os candidatos à integração das suas experiências de vida nas temáticas dos diversos núcleos geradores das áreas de competência-chave (Barros & Ferreira, 2018).

---

Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Ver: ANEFA (2002i). Referencial de Competências-chave para a Educação e Formação de Adultos (nível básico). Lisboa: ANEFA. Disponível em: <http://www.anqep.gov.pt/default.aspx>

<sup>1</sup> No Referencial de Competências-chave do secundário, as áreas são: Cidadania e Profissionalidade (CP), Cultura, Língua e Comunicação (CLC) e Sociedade, Tecnologia e Ciência (STC). Ver: DGFV (2006). *Referencial de Competências-chave para a Educação e Formação de Adultos (nível secundário)*. Lisboa: ME/DGFV. Disponível em: <http://www.anqep.gov.pt/default.aspx>

Em suma, a tendência que se destaca, durante este período, basicamente é a de uma ação política nacional impositiva, com uma aliança supranacional assumida, através da qual se minimizou a dimensão da rede de Centros anteriormente criada, se reduziu substancialmente a dimensão das equipas, se retirou 60% de valor ao portfólio construído com base em metodologias de proximidade como as abordagens biográficas e o balanço de competências e se abandonou o financiamento aos Centros. Ou seja, dito por outras palavras, sob o efeito de um potente canto das sereias promotor de uma ação política justificada por um discurso público de crise e austeridade, de legitimação externa, a educação de adultos em Portugal desapareceu da agenda política.

#### 4. Tendências, crise e novos caminhos – sobre argonautas

Ora, as principais tendências observadas recentemente apontam para um primeiro período, entre 2006 e 2012, de elaboração de políticas híbridas que, por um lado, expandiram a oferta de EFA democratizando o acesso, mas, por outro lado, impuseram uma quantificação esmagadora de resultados (*outputs*) racionalizando e instrumentalizando o sector. A este seguiu-se um segundo período, entre 2012-2015, cuja tendência foi autoritária, subjugando as políticas sociais e educacionais, de modo radical às políticas de ajustamento estrutural económico-financeiras. Esta última tendência pode ser problematizada à luz do conceito da nova governação global que vem sendo desenvolvido recentemente na ciência política (Pureza, 2002). Com efeito, advogamos que o uso do conceito de governação a várias escalas (pluriescalar) possibilita captar as lógicas ambivalentes com que se jogam hoje interesses múltiplos e transnacionais na decisão política em educação. Trata-se de uma categoria teórica para apreender as complexas dimensões da governação em contexto de globalização político-económica neoliberal, particularmente em contexto europeu e desde a Agenda de Lisboa, privilegiando uma abordagem sociológica que entrecruza os diversos níveis analíticos (mega, macro, meso e micro). De acordo com Roger Dale a governação da educação é na atualidade um assunto pluriescalar quer porque “potencialmente tem lugar em várias escalas, e não apenas ao nível do Estado-nação” (Dale, 2005, p. 63), quer porque “não é internacional, com as suas implicações de

múltiplas localizações (tipicamente Estados-nação) na mesma escala” (*id.*, *ibid.*, p. 63). Nas palavras deste autor,

O que estamos agora a testemunhar é não apenas um desvio do Estado, que assume a responsabilidade direta por todas as atividades, e da própria regra para o Estado que determina quem assumirá a responsabilidade por elas, mas que as combinações à escala nacional de atividades [financiamento, posse, fornecimento e regulação] e instituições [Estado, Mercado, Comunidade e Família] de governação têm de ser aumentadas pelo reconhecimento de que, potencialmente, qualquer uma ou todas estas atividades podem também ser geridas a uma escala diferente [supranacional, nacional e subnacional] (*id.*, *ibid.*, p. 63).

Com esta ordem de ideias, podemos pensar melhor nas várias escalas interrelacionadas de governação da nova EFA (supranacional, nacional e subnacional), que no nosso entender, ganharam complexidade com as alterações governativas de finais de 2015, em que foram criados, pelo 20º Governo Constitucional (Partido Socialista em coligação com a esquerda), os Centros Qualifica (CQ) que passaram, muito recentemente, a substituir os anteriores CQEP (Portaria 232/2016 de 29 de agosto, e Despacho 1971 de 8/3/2017). Ora, entre outros aspetos o Governo em funções herdou a crise de legitimidade das severas medidas neoliberais de ajustamento da sociedade e do Estado quer às demandas supranacionais quer aos agentes financeiros nacionais, que têm vindo a pressionar visivelmente a macroestrutura no sentido da privatização dos lucros e da socialização dos prejuízos. Não sendo expectável que a ação governativa fosse suspender a política de austeridade, verificou-se, no entanto, um reconhecimento subtil no novo discurso público de que há alternativas contrárias ao empobrecimento dos Estados e das populações e que se pode dar um uso menos ortodoxo à margem (estreita) de manobra que uma certa soberania nacional ainda permite. Este aspeto é percecionado pelo coordenador do Centro estudado deste modo,

“O governo que entrou em 2016 decidiu apostar fortemente na educação de adultos e fez a transição dos CQEP para os Centros

Qualifica. Fizeram uma coisa que geralmente não fazem, foi uma auscultação aos Centros, perguntaram o que é que nos tinha corrido mal e o que é que precisávamos, e os Centros disseram de uma forma praticamente unânime duas coisas: precisavam de técnicos a tempo inteiro e precisavam de administrativos, e eles disseram que sim aos técnicos, mas disseram que não aos administrativos, não havia, não havia ainda *plafond* para isso”... (E6-2018)

Assim, e em contraciclo com as medidas anteriores, as principais alterações introduzidas nos novos Centros Qualifica foram, por um lado, o alargamento das equipas, com a contratação de dois técnicos de ORVC, autorizada em outubro de 2016, os quais, não sendo professores, dedicam as suas 35 horas de trabalho semanais ao Centro, possibilitando assim outra dinâmica nos atendimentos, encaminhamentos e Processos RVCC, bem como um maior avanço em todos os aspetos burocráticos,

“Dois técnicos a tempo inteiro fazem toda a diferença (...) ter um fio condutor para fazer acompanhamento dos processos, situações... (...) Portanto, fazem o atendimento, fazem as etapas até o encaminhamento, se forem encaminhadas para o RVCC fazem o acompanhamento da turma do RVCC e isso faz toda a diferença! Portanto quando digo o acompanhamento, é mesmo pegar no telefone e apontar, então faltou ontem, faltou na semana passada, é para continuar a vir, não é? Aquele acompanhamento que as pessoas têm, é um incentivo” ... (E6-2018)

E por outro lado, as várias fases do processo, nomeadamente: o acolhimento, o diagnóstico, a informação e orientação, e o encaminhamento, passaram a dispor de uma maior quantidade de tempo, contabilizado no âmbito do número de registos autorizados de sessões por etapa na plataforma SIGO, nas palavras do coordenador,

“Nós temos um *plafom* de 80 horas, 80 horas semanais, portanto essas 80 horas são distribuídas por professores aqui da escola. 80 horas parecem muito, mas para dividir entre dois níveis, o ensino

básico e o secundário, e por formadores de diferentes áreas (...) não dá... assim grande margem de manobra. (...). Eles disseram que (...) as 80 horas eram de 60 minutos, portanto 80 horas de 60 minutos permite-nos fazer 114 tempos letivos ou 112 tempos letivos (...) eles fizeram a promessa de que, no caso de atingirmos os objetivos, então no ano a seguir as horas são adaptadas, portanto há que fazer um esforço agora em termos de angariação de candidatos e protocolos” (E6-2018)

No quadro da nova política pública para o sector da EFA, agora designada de Programa Qualifica, é afirmado que,

“O Governo estabeleceu como prioridade política de âmbito nacional a revitalização da educação e formação de adultos, enquanto pilar central do sistema de qualificações, assegurando a continuidade das políticas de aprendizagem ao longo da vida e a permanente melhoria da qualidade dos processos e resultados de aprendizagem” (Portaria n.º 47/2017, de 1 de fevereiro)<sup>1</sup>.

Nesse sentido apostou-se na criação de dispositivos de apoio novos, que se enquadram em orientações muito práticas quer para o Processo RVCC, quer para os Cursos EFA, e que aparecem propostos em dois documentos: i) o Guia Metodológico; e ii) a Orientação Metodológica N.º 1 (ANQEP, 2017a; 2017b). Criou-se também o Passaporte Qualifica, documento a que se acede através do SIGO, onde serão registadas as formações validadas dos candidatos e que pretende possibilitar um melhor cruzamento de dados.

Outra alteração significativa face ao modelo anterior (o modelo dos CQEP) surge no âmbito da prova, que deixando de ser escrita passa a ser uma apresentação oral perante um júri de certificação, no fundo retomou-se, no essencial, a lógica do júri de validação existente no período de vigência (entre 2001 e 2005) dos Centros de RVCC (Barros, 2011; 2014b; 2016a). A Orientação Metodológica N.º 1 aponta três momentos nesse processo, designadamente: i) o da preparação para a prova, que poderá

---

<sup>1</sup> Ver também: <https://www.facebook.com/programa.qualifica/>

decorrer até 25 horas; ii) o momento do Júri de Certificação, que agora se designa como prova; e finalmente, iii) um terceiro momento a que chama avaliação e tomada de decisão. A importância da prova continua a ser significativa, sendo considerada como o remate final do trabalho do candidato, cuja preparação é agora bem mais acompanhada pela equipa, sobretudo pelos técnicos de ORVC e pelos formadores. Efetivamente, neste particular, as diferenças, face ao modelo anterior, são significativas dado que nem a prova tem avaliação quantitativa nem é escrita. Nas palavras de uma técnica de ORVC,

“Eu acho que aquilo que assusta inicialmente, e que é ‘agora vou estar ali e pronto, frente a um júri e vou ter que falar’, se nesse momento inicial assusta, já no momento final valoriza, que é ‘consegui, correu bem’, e o adulto sai satisfeito. Então, eu acho que uma coisa acaba por compensar muito a outra (...) do nervosismo inicial à uma valorização final extraordinária...” (E5-2018-Técnica ORVC)

Há ainda a destacar o aspeto da formação complementar aos candidatos RVCC que nos CQEP podia atingir 25 horas e que se apresenta agora nos Centros Qualifica como um imperativo, sendo no mínimo de 50 horas. A questão é apresentada ao nível do Programa Qualifica como destinada a possibilitar a formação nas áreas em que o candidato apresente menos competências. Porém, não é uma opção isenta de problemas, dado que, por um lado, representa um acréscimo de dificuldades na elaboração de grupos e horários para formação presencial, e por outro lado, há o paradoxo de os Centros Qualifica, que são parte da oferta pública nacional, continuarem a não ter financiamento enquanto os Cursos, assegurados por entidades privadas sob a forma de protocolos, beneficiam de financiamento. São aspetos sublinhados, por exemplo nos testemunhos que recolhemos das técnicas-formadoras,

“No CQEP nós dávamos formação, embora não houvesse obrigatoriedade mínima, como há agora, agora temos uma obrigatoriedade mínima de 50 horas de formação. Antes, até podíamos dar mais, podíamos dar menos, conforme o tipo de



candidatos e perfil dos candidatos assim o exigia, agora é mesmo obrigatório, mesmo que os candidatos não precisem...” (E3-2018)

“O coordenador tem feito alguns protocolos (...) eles têm é sempre muitas dificuldades em abrir os Cursos. Que há falta de candidatos... por isso é que... por isso é que eles procuram os protocolos aqui junto do Centro, para garantir logo um número razoável de pessoas para abrir..., mas eles têm financiamento, têm!” (E2-2018)

Relativamente à permanência dos Centros Qualifica nas escolas, são sublinhadas as desvantagens já percecionadas no âmbito dos CQEP embora, ambivalentemente, nos contextos de práticas observados se admitam certas vantagens também, designadamente na recondução de jovens alunos da própria escola com insucesso para o Centro, onde normalmente são encaminhados para as ofertas de Cursos EFA de certificação escolar atualmente existentes. Trata-se de uma situação controversa dado que gera situações desiguais no acesso quando o objetivo é o prosseguimento de estudos ao nível superior. Neste particular os testemunhos seguintes de técnicas-formadoras são esclarecedores,

“Hum... de facto, nós temos, por exemplo, uma das vias de conclusão do ensino secundário são os EFA, que nós encaminhamos esses alunos para EFA. E... e a maior parte desses alunos são alunos da escola, portanto... a primeira coisa é... é contactar aqui o Centro. E aliás, neste momento até praticamente já todos os professores conhecem e... da própria escola, e... e encaminham esses alunos para... para o Centro, porque sabem que aqui há uma forma de eles terminarem o ensino secundário... quando eles têm essa dificuldade” (E2-2018)

“E os próprios Cursos EFA começam também a criar alguma injustiça. Porque eu acho que... eles não foram criados para o fim com que estão a ser aproveitados atualmente, pelos jovens que não conseguem concluir o ensino secundário (...) inclusivamente a... a perspicácia dos nossos jovens já chega a um ponto de um

jovem me ter anulado a matrícula este ano numa turma que eu tenho de 12º ano, hum... o aluno tinha notas para passar, para concluir o 12º ano, depois teria que fazer os exames, mas tinha notas positivas, e o aluno anulou a matrícula para entrar num curso EFA, para perder as notas... porque ele teria nota de 12 e a média não lhe chegava para entrar na universidade. Portanto, o aluno já utiliza... está a tentar utilizar o curso EFA, perder a nota e conseguir ter uma nota superior no exame da específica, para conseguir o acesso ao ensino superior, precisa de um 16... (...) entra só com a nota desse exame. Entra, entra... entra com o certificado do curso EFA, sem nota, e a nota que conta é a nota do exame que ele vai fazer” (E1-2018)

Por fim, gostaríamos de enfatizar que o Processo de RVCC é considerado, por todos os elementos da equipa do Centro estudado, como muito adequado aos adultos pouco escolarizados. Este último aspeto, perçecionado pelos atores locais, não deixa de ser contraditório com os dados existentes no SIGO, que atestam uma taxa de desistência e abandono bastante significativa. Porém, o facto é também que a conjuntura criada por uma política educacional, para este sector, que se vem revelando manifestamente inconsistente, não contribuirá para motivar adultos pouco escolarizados e com experiências pouco positivas da escola, para iniciarem e manterem processos de reconhecimento de adquiridos experienciais que correm riscos reais de serem abruptamente interrompidos, como sucedeu recentemente (Barros, 2016b).

Se é certo que o cenário político nacional, no presente momento, comporta sinais de mudanças cuja tendência aponta em prol da retoma dos direitos sociais dos cidadãos e de uma redemocratização da oferta de EFA, a dimensão dessas mudanças e a capacidade da sua manutenção no tempo são manifestamente os grandes desafios hodiernos presentes na pauta dos novos argonautas.

## 5. Considerações finais

A agenda portuguesa de educação de adultos e reconhecimento de adquiridos experienciais aparece, sobretudo na década entre 2007 e 2017,

imbricada num contexto europeu consolidado de políticas coordenadas, configurando uma matriz pluriescalar de políticas em rede cujas prioridades têm tendencialmente emanado da esfera económico-financeira.

O que está a acontecer com a emergência do Estado policentrado regulador de pendor neoliberal é um estreitamento radical dos pressupostos humanistas que desenhavam as políticas educacionais como um direito social para ser democraticamente negociado nos *fora* nacionais dos Estados-providência, como, em contra-hegemonia ainda se pode ler na recente Recomendação da UNESCO sobre aprendizagem e educação de adultos, onde se afirma: *all Member States, according to their specific conditions, governing structures and constitutional provisions, should develop comprehensive, inclusive and integrated policies for adult learning and education in its various forms* (UNESCO, 2016, p. 8). Porém, o que predomina hoje, como corolário principal das políticas de austeridade, que o caso português ilustra, é “um estilo elitista de gestão pública” (Coraggio, 2000, p. 83) baseado numa “*intelligentsia* governamental” que faz acordos de cúpula com atores globais optando por realizar um “trabalho especial para legitimar *ex post facto* esses acordos” (*id.*, *ibid.*). Ou seja, a nova política transeuropeia em que emergem novos atores, novas instituições e novos processos, envolve, preocupantemente, na contemporaneidade, como enfatiza Antunes, “formas acentuadas de défice democrático através das quais paulatinamente o campo de decisão política pública tem vindo a ser reconstruído” (Antunes, 2006, p. 87).

É, pois, neste cenário de fundo que nasceu todo um novo contexto de desenvolvimento das políticas de EFA em que, significativamente, os atores de EFA nacionais, por relação aos atores globais, e os atores de EFA subnacionais, por relação aos atores nacionais, veem crescentemente reduzida a sua influência sociopolítica ao campo da mera execução das políticas, num processo que vem evoluindo para uma tendencial “exclusão dos protagonistas e dos processos eventualmente fraturantes (...) expediente [que] se revela inteiramente eficaz na eliminação dos conflitos de interesses e no silenciamento das divergências” (Antunes, 2007, p. 50). Ora, a maior inovação sociopedagógica que em Portugal foi introduzida em matéria de EFA refere-se à incorporação, no âmbito de todo o sistema

educacional de oferta pública para adultos, de uma lógica de valorização das aprendizagens experienciais, que fez emergir no cenário nacional o reconhecimento de adquiridos experienciais a partir de 2001. Em dezassete anos de história, o RVCC português representa seguramente, e não obstante as tensões e contradições ocorridas, uma área de conhecimento e prática incontornável. De facto, recolhemos um vasto elenco de testemunhos, ao longo de um percurso contínuo e continuado, de investigação científica nesta área desde essa época de criação até ao presente, que permitem fazer esta afirmação e esclarecem ainda acerca de processos, fatores e lógicas de ação das práticas educativas orientadas para adultos, sobretudo no âmbito do Sistema de RVCC.

Assim sendo, ainda é cedo para avaliar se as medidas do Programa Qualifica irão representar, ou não, a inversão de um impasse político que efetivamente existiu, de acordo com as perceções, entendimentos e perspetivas dos atores locais envolvidos, entre 2013 e 2015 e que bloqueou o sistema levantando barreiras à população adulta educacionalmente mais vulnerável do país, e deixando ficar, portanto, muitos para trás.

#### **Legislação analisada:**

##### **I. Enquadramento prévio:**

Decreto-Lei n.º 387/99 de 28 de setembro. Diário da República - I Série A, n.º 277.

Despacho Conjunto n.º 1083/2000, de 20 de novembro (DR n.º 268, II Série).

Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de setembro (DR n.º 206, I-B Série).

Decreto-Lei n.º 208/2002 de 17 de outubro. Diário da República - I Série A, n.º 240.

Despacho 21974/2002 de 11 de outubro. Diário da República – II Série, n.º 235.

##### **II. Tendências referentes ao período 2007-2017:**

Despacho n.º 15 187/2006, de 14 de julho (DR n.º 135, II Série).

Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro (DR n.º 208, I Série).

Despacho n.º 11 203/2007, de 8 de junho (DR n.º 110, II Série).

Decreto-Lei n.º 357/2007, de 29 de outubro (DR n.º 208, I Série).

Portaria n.º 230/2008, de 7 de março (DR n.º 48, I Série).

Portaria nº 370/2008, de 21 de maio (DR nº 98, I Série).

Portaria nº 135-A/2013 de 28 de março (DR nº 62, I Série).

Portaria nº 232/2016 de 29 de agosto. Diário da República, 1.ª série — N.º 165.

Portaria nº 47/2017 de 1 de fevereiro. Diário da República, 1.ª série — N.º 23.

Despacho nº 1971/2017 de 8 de março (DR nº 48, II Série).

### Referências:

- ANQEP (2017a). *Orientação ao Longo da Vida nos Centros Qualifica – Guia Metodológico*. Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional.
- ANQEP (2017b). *Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências Escolares (RVCC Escolar) – Orientação Metodológica*. Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional.
- Antunes, F. (2006). Governação e Espaço Europeu de Educação: Regulação da Educação e visões para o Projecto ‘Europa’. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 63-93.
- Antunes, F. (2007). A Nova Ordem Educativa Mundial e a União Europeia: A Formação de Professores - dos Princípios Comuns ao Ângulo Português. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, 46-64.
- Barros, R. (2018). The Role of Transnational Bodies in Lifelong Learning and the Politics of Measurement - The global promise and national pitfalls of outcomes-based assessment into Recognition of Prior Learning System in Portugal. In Fergal Finnegan and Bernie Grummell (Eds). *Power and Possibility: Adult Education in a Diverse and Complex World*. Rotterdam: Sense Publishers. [forthcoming].
- Barros, R. (2016a). The Portuguese case of RPL new practices and new adult educators - some tensions and ambivalences in the framework of new public policies. In Per Andersson, Andreas Fejes, Fredrik Sandberg (Eds). *Recognition of Prior Learning - Research from around the globe*. (pp. 26-42). London: Routledge.
- Barros, R. (2016b). Da Conceção à Implosão da Nova Política de Educação e Formação de Adultos (EFA) em Portugal (1996-2016): e agora tudo o vento levou? *Laplage em Revista - Dossier Temático sobre Educação Permanente: Políticas e Perspetivas em Educação e Formação de Adultos*, 2 (1), 63-86.
- Barros, R. (2014a). A Conceção e Implementação da Nova Política de Educação e Formação de Adultos em Portugal: sinopse histórica de uma viragem na agenda política nacional (1996-1999). In Natália Alves, Sónia Maria Rummert e Marcelo Marques (Org.). *Educação de Jovens e Adultos em Portugal e no Brasil: Políticas, Práticas e Atores* (pp. 13-29). Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Barros, R. (2014b). The Portuguese Recognition of Prior Learning (RPL) policy agenda – examining a volatile panacea by means of ethno-phenomenological

- interpretations, *Encyclopaideia, Journal of Phenomenology and Education*, XVIII (40), 53-68.
- Barros, R. (2013). *As Políticas Educativas para o Sector da Educação de Adultos em Portugal: As Novas Instituições e Processos Educativos Emergentes entre 1996-2006*. Lisboa: Chiado Editora.
- Barros, R. (2012a). From Lifelong Education to Lifelong Learning: Discussion of some effects of today's neoliberal policies. *RELA - European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, Vol. 3, No.2, 2012, 119-134.
- Barros, R. (2012b). Subsídios Teórico-conceituais para Problematicar a Avaliação das Aprendizagens Experienciais dos Adultos. In Maria Palmira Alves e José Carlos Morgado (Org.). *Avaliação em Educação: Políticas, Processos e Práticas* (pp. 149-183). Santo Tirso: Edição De Facto Editores.
- Barros, R. (2011). *A Criação do Reconhecimento de Adquiridos Experienciais (RVCC) em Portugal - Uma Etnografia Crítica em Educação de Adultos*. Lisboa: Chiado Editora.
- Barros, R. & Ferreira, J. (2018). A Criação e Evolução do Reconhecimento de Adquiridos Experienciais em Portugal. In Carmen Cavaco (Org.). *Reconhecimento, validação e certificação de adquiridos experienciais em Portugal, França, Bélgica e Itália / Reconnaissance, validation et certification des acquis de l'expérience au Portugal, France, Belgique et Italie* (pp.43-74). Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Brown, U. (2000). Inclusive Rhetoric, Exclusive Reality. In Jane Thompson & Mae Shaw & Liam Bane (Ed.). *Reclaiming Common Purpose* (pp. 38-41). Nottingham: NIACE.
- Canário, R. (2007). A Educação e o Movimento Popular do 25 de Abril. In Rui Canário (org.). *Educação Popular & Movimentos Sociais* (pp. 11-36). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Carvalho, L. M. (2014). *A Construção de Conhecimento sobre Políticas Públicas de Educação em Portugal. Um estudo descritivo e interpretativo de Teses de Doutoramento realizadas na área científica da Educação, em universidades portuguesas (2000-2012)*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Comissão Europeia (2003). *Realização das estratégias de educação e de formação ao Longo da Vida – Relatório sobre o Seguimento dado à resolução do conselho de 2002 – Portugal*. Bruxelas.
- Comparato, F. (2011). Capitalismo: civilização e poder, *Estudos Avançados*, 25 (72), 251-276.
- Coraggio, J. L. (2000). Propostas do Banco Mundial para a Educação: Sentido Oculto ou Problemas de Conceção? In Livia De Tommasi, Mirian Jorge Warde e Sérgio

- Haddad (org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais* (pp. 75-124). São Paulo: Cortez Editora.
- Crouch, C. (2011). *The Strange Non-death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity Press.
- Dale, R. (2005). A globalização e a reavaliação da governação educacional: Um caso de ectopia sociológica. In A. Teodoro & C. A. Torres (Org.), *Educação crítica e utopia: Perspetivas para o Século XXI* (pp. 53-69). Porto: Edições Afrontamento.
- Denzin, N. (1994). The Art and Politics of Interpretation. In Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (ed.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 500-515). USA: Sage.
- Field, J. (2002). *Lifelong Learning and the New Educational Order*. London: Trentham Books.
- Fragoso, A., Kurantowicz, E., & Lucio-Villegas, E. (Eds.). (2011). *Between global and local: Adult learning and development*. Frankfurt Am Main: Peter Lan.
- Freire, P. (1968). *Educação como Prática da Liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gelpi, E. (1994). Adult Education for Export. In Metka Svetina (ed.), *Rethinking Adult Education for Development II* (pp.79-86). Ljubljana: Slovene Adult Education Centre.
- Ghiglione, R. & Matalon, B. (1997). *O Inquérito – Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.
- Gondim, S. (2003). Grupos Focais como Técnica de Investigação Qualitativa: Desafios Metodológicos, *Paidéia*, 2003,12(24), 149-161.
- Guba, E. & Lincoln, Y. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. In Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (ed.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105-117). USA: Sage.
- Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Jorgensen, M. & Phillips, L. (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: SAGE.
- Leibfried, S. & Pierson, P. (1995). *European social policy: Between fragmentation and integration*. Washington: The Brookings Institution.
- Lindeman, E. C. (1926). *The Meaning of Adult Education*. New York: New Republic.
- Malglaive, G. (1995). *Ensinar Adultos*. Porto: Porto Editora.
- Martins, J. (2014). *Das políticas às práticas de educação de adultos*. Lisboa: Edições Colibri.
- Milana, M. (2009). Opportunity structures for adult educators to acquire (pedagogical) qualifications in Denmark. *Journal of Educational Sciences*, XI (1(19)), 95-102.
- Navarro, V. (2015). *Ataque a la Democracia y al Bienestar*. España: Anagrama.

- OCDE (2003). *Os Sistemas de Qualificação e o seu Impacto na Aprendizagem ao Longo da Vida – Relatório de Base de Portugal*. Lisboa: Ministério da Educação/Ministério da segurança Social, da Família e da Criança/OCDE.
- Pureza, J. (2002). Quem governa? Portugal e as novas teias da governação global, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 99-105.
- Schui, F. (2015). *Austeridade: Breve História de um Grande Erro*. Lisboa: Editorial Presença.
- Smith, P. (2014). A percepção como uma relação: uma análise do conceito comum de percepção, *Analytica*, vol 18, nº 1, 109-132.
- Stake, R. (1994). Case Studies. In Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (ed.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 236-247). USA: Sage.
- Távora, A., Vaz, H. & Coimbra, J. (2013). Educação e Formação de Adultos em Portugal: a história de uma alternância de políticas sem alternativa social. in N. Alves, C. Cavaco, P. Guimarães & M. Marques (Eds.), *Atas do VI Seminário Luso-Brasileiro Educação, Trabalho e Movimentos Sociais – das políticas às lógicas de ação* (pp. 17-28). Lisboa: IE-UL.
- UNESCO (2016). *The Recommendation on Adult Learning and Education*. France: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and UIL.
- Yin, R. (2002). *Estudo de Caso – Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.



**PAINEL IV**

**ESTRATÉGIAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM  
REGIÕES DO “INTERIOR”**

Presidente da Mesa – Lucília Salgado  
Instituto Politécnico de Coimbra

## EDUCAÇÃO DE ADULTOS MAIS VELHOS E INTERVENÇÃO/MEDIAÇÃO SOCIAL

Abílio Amiguiinho<sup>1</sup>

O contributo que pretendo trazer à reflexão sobre o tema deriva do meu mais recente percurso profissional e pessoal. Depois de anos a fio em que a intervenção socioeducativa em meio rural, mais precisamente em torno da requalificação do mundo rural, onde a educação dos mais velhos e dos mais novos, articuladamente, era um ponto de entrada, os últimos foram marcados por uma intervenção formativa mais formal, pelos campos da animação educativa e sociocultural e do serviço social. Simultaneamente, de há uma dúzia de anos para cá, vivo em plena Serra de São Mamede, no concelho de Marvão, numa pequena comunidade rural, onde os mais velhos camponeses pontuam, preservando processos tradicionais de cultivo, o apego à terra e os modos de vida e de sociabilidade que lhe estão associados. A interação que com eles desenvolvo resulta da opção que também fiz pela agricultura familiar, nos tempos livres, de base tradicional e biodinâmica. No fundo, coloquei-me, de novo, no ambiente educativo da tradição popular que sempre aliou aprender e intervir socialmente (Sanz Fernández, 2008), como adiante explicitarei

Quando falamos de adultos mais velhos há um conjunto de equívocos que perturbam bastante a análise e a reflexão. A começar pela designação de adultos aplicada aos mais velhos. Efetivamente as estatísticas limitam o conceito de adulto aos “ativos” com menos de 65 anos, o que acarreta desconsiderar, e cada vez mais, uma “camada” significativa da população adulta, que prossegue trabalhando e ativa. A sua insignificância (ausência) estatística é, pois, inversamente proporcional ao seu crescente significado social. O segundo refere-se à crença em que, sendo mais velhos, a sua grande maioria está institucionalizada. Ora, neste caso, as estatísticas disponíveis revelam exatamente o contrário: apenas 13% a nível nacional e 19% no distrito de Portalegre, das pessoas com 65 ou mais anos de idade, se encontram em estruturas residenciais – de acordo com a nova

---

<sup>1</sup> Escola Superior de Educação e Ciências Sociais – Instituto Politécnico de Portalegre

designação -, frequentam centros de dia ou lhes são prestados serviços de apoio domiciliário. O conceito de institucionalização refere-se, como é sabido, a quem vive 24 horas em lar (estrutura residencial) o que, sendo mais preciso, significa que a institucionalização dos mais velhos em Portugal ficará abaixo dos 10%!

O Senhor Carrilho está nessa condição. Homem de 78 anos, com quem acordei ganhar o feno da minha pequena parcela de terreno, neste ano farto de ervas. Enquanto montava a geringonça que, a seguir, manejou com uma notável, sábia e consolidada destreza, foi conversando. Ao saber que eu era professor acrescentou que ele também foi e continua a ser. Querendo eu saber porquê respondeu-me que foi professor dele próprio. Aprendeu a ler sozinho, sem ter frequentado a escola, e só lá foi para fazer o exame das 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> classes. Ao mesmo tempo foi professor do seu pai que ia aprendendo consigo quando lhe revelava o que já sabia. Acrescentou, de seguida, que fez depois uma licenciatura de 5 anos que lhe permitiu, ao lado de um mestre, ser fogueiro na tradicional fábrica de lanifícios de Portalegre.

Assim, pode ensinar a outros a especificidade do ofício e retirar dele o saber e o gosto pelas engenhocas que, ao tempo, eram as máquinas agrícolas e, em particular as de ganhar. Disse-me que tinha 5, das quais conseguia ir retirando peças, para ter sempre uma a funcionar.

Ao fim de 4 horas de trabalho ficou patente quão exímio continua na arte de ganhar. Tomando as quedas ao farto, pesado e embaraçado feno, consequência das abundantes chuvas de uma longa primavera, de tal modo que não sobrou “fêvera” (pedaço de feno), no seu dizer. Foi assim que rematei: o senhor é um artista! Respondeu-me que apenas fazia uso do que viveu, experimentou, aprendeu e continua a praticar.

É numa comunidade assim que eu vivo e de que desfruto. Gente maior – na sua plena ação – como muita prática e saber... Onde eu igualmente aprendo, numa constelação de relações e interações que envolvem também os chegados de novo ou que retornam.

Os mais velhos persistem agarrados ao trabalho e às suas “coisas” – casa, parcela de terreno, culturas, frequência das tascas da aldeia, para conversar sobre a vida e os novos temas do mundo rural, e demais convivência comunitária. Mas com receio permanente do futuro e, principalmente, da institucionalização...

O que produzem, apesar de já ser principalmente a pensar na família, frequentemente sobeja. Pretendem colocar no mercado estes excedentes, à semelhança de outros tempos, mas estão cada vez mais desprotegidos em circuitos de comercialização que intermediários, vindos de longe e até mesmo do país vizinho, dominam. Principais produtores da melhor castanha, batata e afins e criadores de animais à maneira tradicional, vão escoando os seus produtos, mas a preços que, normalmente, os lesam.

O trabalho não dispensa os cuidados de saúde e a adoção justificada de comportamentos e práticas preventivas neste domínio. Por outro lado, há direitos sociais que lhes assistem e necessitam conhecer para que os reclamem e deles possam usufruir.

Em certa medida, também vivem a incerteza, a ausência ou o cruzamento de referências, de práticas e de valores dos tempos modernos que atingem também estas idades, como refere Dominicé (2006) na sequência das conceções sobre fases, ciclos de vida e de adulto desenvolvidas por Boutinet. Pode afirmar-se também que experimentam e sentem o desenraizamento consequência da corrosão das culturas e das comunidades, como expressão local da crise do capitalismo (Finger, 2008).

Invoquei um ambiente, um caldo, um mundo de interação e de relacionamento social e de aprendizagem que tem uma marca incontornável: ninguém se considera e, mais relevante, se posiciona unicamente como formador ou formando: vê-se sempre numa dupla ou múltipla condição. Justamente como referia San Fernandez (2005) há coisas e circunstâncias que não se separam: genericamente a vida e a formação; o trabalho e o exercício do mesmo e por aí adiante.

Ora o calcanhar de Aquiles da formação institucionalizada tem sido justamente separar o inseparável, e a emergente gerontologia não escapa a isto: receio mesmo que o reproduza e prolongue no quadro de formações julgadas necessárias para o designado envelhecimento ativo, através de práticas demasiadamente formais e mesmo escolarizadas.

Como refere Dominicé (2006): *os formadores que propõem soluções rápidas de alguns dias para, por exemplo, “se preparar para a aposentadoria”, fariam bem em não esquecê-lo* (p.350). E o “incômodo institucional” no dizer do autor, neste caso, pode vir das universidades (sejam sêniore ou não).

Para formar mais intencionalmente, deliberadamente, finalizadamente é preciso envolver para que se possa demonstrar o que se sabe e nessa envolvimento se aprenda também. Esta é a tese – que não é nova – que aqui vos quero trazer.

E para envolver, nestas idades, é preciso tempo. Exatamente o tempo de que nesta fase da vida se dispõe e se gere mais serenamente, apesar dos afazeres que prosseguem. Em mais nenhuma situação de formação, muito provavelmente, faz sentido pensar em termos de tempo e de um tempo longo. Precisamente em nome das abordagens que é necessário efetuar e das interações e relações sociais que é preciso construir.

É, por outro lado, indispensável um coletivo social de apoio/formação: pluri-institucional e pluridisciplinar (saúde, social e educativo), que também tem de dispor de tempo, para pensar na construção daquelas relações, a partir ou no interior das quais se pode gerar uma dinâmica de mediação social e de formação. Uma e outra não se compadecem com uma relação passageira!

Um dispositivo de formação, portanto, nas suas diferentes dimensões: equipas, relações, estratégias, metodologias, parcerias e ações.

Tenho trabalho muito embrionário, invocando este pano de fundo, com a Associação de Desenvolvimento Local (ADL) e a autarquia de Marvão, de forma a envolver, pela positiva (ou pelas potencialidades...) os mais velhos.

Assenta na convicção do recurso que os mais velhos podem ser, designadamente como portadores de uma relação sábia com a natureza ou, noutros termos, *um profundo sentido de natureza, numa terra marcada pela pobreza dos seus habitantes, onde abundam os testemunhos das culturas populares – associados ao mundo rural, à tradição, à oralidade e ao gesto – que existe hoje de forma fragmentada* (Oliveira, 2018, p. 10). Dada a rutura *nos mecanismos de transmissão dos saberes*, cada vez mais pelo recurso a fontes, instrumentos e atores exteriores às famílias e às comunidades.

Existem, no terreno, ações para inverter esta tendência, embora de forma pontual e pouco organizada e sem qualquer inserção numa perspetiva mais abrangente de intervenção integrada, onde os cuidados que os problemas e necessidades exigem se incluam (ou diluam), numa estratégia que valoriza saberes e práticas em favor das comunidades.

Recuperando e redirecionando a reflexão sobre práticas e ideias a partir de iniciativas e experiências em projetos em que me envolvi, tenho vindo a destacar o papel que os mais velhos tiveram e a defender (Amiguinho, 2018) aquele envolvimento.

Invoco também uma linha de investigação e de intervenção que toma os saberes tradicionais como ponto de apoio para uma educação para a sustentabilidade ou para o desenvolvimento sustentável.

Nesta base, sublinho como pode esta participação social útil dos mais velhos (Amiguinho, 2008) revelar e demonstrar as possibilidades e os contornos de uma alternativa assente em modos de cultivo e de produção tradicionais. De rotação e de associação de culturas, de fertilização verde e orgânica dos solos, de conjugação da criação de animais com a agricultura, particularmente quando os métodos convencionais da agricultura e da pecuária estão à beira de todos os limites. Ou ainda, de produção, uso e conservação alimentar pelos modos ancestrais, complementados pelos novos recursos técnicos. Como escrevi, apesar da idade, muitos deles ainda estão no ativo, incluem-no na sua experiência de vida, quase todos o preservam na memória!

Com Guerra, Schmidt e Nave (2008) e Schmidt (2012) refiro as potencialidades para infletir uma educação ambiental que até aqui tem tido a escola como centro e prática. Isto é, que tem feito pouco apelo e promovido nenhum envolvimento das famílias e das comunidades. Reside aqui, porventura, um dos mais promissores pontos de encontro entre a formação dos mais novos e a formação dos mais velhos, desescolarizando ambas!

É também com aquela experiência e com aquele saber que Eugénio Sequeira, da Liga de Proteção da Natureza, com 81 anos, conta para ajudar a salvar o montado alentejano, sem o que, no seu entender, o deserto poderá um dia chegar a Lisboa. Refere-se a formas de lavra e de amanho da terra tradicionais e um sistema de poda das árvores que o souberam preservar. Reconhece que foi também esta relação *com sentido* com a natureza que ajudou a criar a Reserva Ecológica de Castro Verde, reconhecida pela UNESCO, hoje um oásis, num Alentejo pejado de olival em sistema de monocultura, a perder de vista.

Curiosamente, diz Mathias Finger (2008), que a Highlander, instituição que considera de referência nos Estados Unidos, já nos anos 30 do século passado, entendia a Educação de Adultos como modo de envolvimento na luta contra a pobreza, a injustiça e a destruição ambiental. Invocação justificada num tempo em que a Educação de Adultos chegou aos mais velhos, grandemente para tomar conta dos lazes. Julgo que se percebe ainda melhor esta invocação se tivermos presente, como sempre tenho que:

Não se aprende por se ter aprendido, aprende-se por ter mudado uma situação, por ter, por exemplo, melhorado o nível de vida, aprende-se para ter mais justiça, para ser mais competente, para participar democraticamente na sociedade. (Finger, 2008, p.17).

Há um lado neste envolvimento que creio estar próximo de uma intervenção terapêutica, na linha do que Dominicé (2006) aponta ao método autobiográfico, particularmente nesta fase da vida. Prática que não se pode confundir com *assistência* diz Dominicé, tal como tenho vindo a

defender no serviço social. Sem confundir trabalho terapêutico com formação, escreve:

Quando o adulto se aflige para dominar as exigências de um projeto ou em conduzir sua vida, é bom que ele possa dispor de apoio para realizar o que pretende ou para se retomar (p. 350).

Para superar ou gerir as descontinuidades, o cenário do desafio ecológico, da luta contra a destruição da natureza e pela vida animal e vegetal é, segundo o autor, um dos mais auspiciosos, assim como a atenção dedicada à saúde, reabilitando valores que vão continuando a dar sentido à vida. Trata-se sempre, nesta invocação de saberes, também de uma evocação, de uma remissão ao passado ou de um balanço de vida.

(...) não podem continuar a ignorar as tradições nas quais cresceram. Não será esse esforço de memória que poderá nos tornar capazes de dar sentido às mutações do nosso tempo? (Dominicé, 2006, p. 356).

Creio que se pode acrescentar que tal significa procurar no que foi seguro e mais certo – embora num ambiente social difícil que ainda dói na memória – modos equilibrados ou mais perenes de ser e de fazer na sua relação com a natureza e o meio/território rural.

Escreve Josso (2006), que coincide com Dominicé nesta nova visão dos relatos de vida, que a dinâmica assenta em procurar saber porque somos assim para uma reflexão sobre o que ainda podemos ser.

Enquanto os nós da nossa história se tornam conscientes, criamos um saber existencial e um espaço físico que podem ajudar-nos a realizar o que é necessário para desatar os laços que entravam nosso caminhar, criando outros laços para isso. Convertendo o obstáculo em trampolim para a conquista do ser (p. 379).

Laços e fundamentos, sempre com a comunidade à qual se pertence – que a institucionalização frequentemente rompe completamente – e onde continuam a fazer falta e até, talvez, cada vez mais não só de sustento e dependência, mas também e, sobretudo, de resiliência que a dura vida do campo ergueu e a que deu solidez e consistência!



Aqui reside também a diferença, entre o cenário do lazer (ou de *entertainment*) que, como outros, se destina meramente a reparar os efeitos do turbo-capitalismo e do capitalismo de casino, do cenário de responsabilidade ecológico/social, para aprender a saída, segundo Finger (2008). Neste, os mais velhos podem ter protagonismo e ser atores na mudança e ação social, retomando o velho projeto político da educação de adultos, de democracia participativa, na construção e capacitação das comunidades.

Escrevi mais acima que muitos destes adultos mais velhos continuam trabalhando e produzindo, por vezes mais do que para o seu próprio sustento e das suas famílias. Prossegue inscrito nas suas vidas, doseado pelas condições de saúde que pressentem e que afirmam lhes tirar ou continuar a dar forças. Desarmados pela especificidade das características agressivas do mercado e de escoamento da produção, vivem a necessidade de encontrar alternativas para acolher socialmente o resultado do trabalho dos mais velhos, tal como já vai sucedendo noutros países. Procuram desenhar um novo conceito ou categoria de trabalho – e até de *ativos* - e um enquadramento formal/legal para os mesmos. Essa preocupação existe localmente por parte de autarquias e de associações locais.

Verdadeiramente trata-se, juntamente com outras indefinições de formas de trabalho e de produção - à falta de melhor - de possibilidades que a mais recente economia social e solidária tem vindo a integrar. Pautam-se pela *criação de valor*, em função das especificidades dos trabalhadores/produtores, de populações vulneráveis ou em dificuldade, que se visa inserir socialmente e na vida das comunidades, mais do que pela produção de bens e serviços a transacionar no mercado. Carecem, por isso, de outras formas para acesso dos consumidores e de retribuição de quem os produziu ou prestou. E não faltam localmente organizações que, prestando serviços aos mais velhos, numa base ainda muito assistencialista, poderiam chamar a si – como já sucede com algumas – esses propósitos ou a procura de alternativas.

Quem sabe se não se encontrariam aqui formas de utilidade do trabalho reconhecidas por todos e a perceber pelos próprios. Trabalho a meu ver

indissociável das dinâmicas de formação, por si, pelos outros e para os outros que invoquei, com a dimensão terapêutica que também lhe reconheci.

#### Referências:

- Amiguinho, Abílio (2018). *Inovação, tradição e intergeracionalidade na requalificação do património cultural e ambiental*, Atas de “XXIV Jornadas Pedagógicas de Educação Ambiental: Património cultural e ambiental – reavivar o bem comum, Setúbal, Associação Portuguesa de Educação Ambiental (no prelo).
- Amguinho, Abílio (2008). *A escola e o futuro do mundo rural*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Dominicé, Pierre (2006). *A formação de Adultos confrontada pelo imperativo biográfico*, Educação e Pesquisa, São Paulo, v.32, n.2, p. 345-350.
- Finger, Mathias (2008). *A educação de adultos e o futuro da sociedade*, In, Rui Canário e Belmiro Cabrito (orgs), *Educação e Formação de Adultos, Mutações e Convergências*. Lisboa, Educa, pp. 15-30.
- Guerra, J., Schmidt, L e Nave, G. (2008). *Educação Ambiental em Portugal. Fomentando uma cidadania responsável*. In VI Congresso Português de Sociologia, APS, 18 páginas;
- Josso, Cristine (2006). *As figuras de ligação nos relatos de formação: ligações formadoras, deformadoras e transformadoras*, Educação e Pesquisa, São Paulo, v.32, n.2, p. 373-383.
- Oliveira, Catarina (2018). *Apresentação” de Ervas, usos e saberes: plantas medicinais no Alentejo e outros produtos naturais*. Lisboa: Edições Colibri, pp.9-12.
- Sanz Fernández, F. (2008). *Modelos atuais de educação de pessoas adultas*, In, Rui Canário e Belmiro Cabrito (org.), *Educação e Formação de Adultos, Mutações e Convergências*. Lisboa, Educa, pp. 73-96.
- Schmidt, L. (2012) *Ensaio para a aplicação da década EDS em Portugal*. In Educação para o desenvolvimento sustentável. Atas/Seminário *Educação para o Desenvolvimento Sustentável. Audição sobre Educação para o Risco*; (org.) Conselho Nacional da Educação (Seminários e colóquios), pp. 57-76.

## POLÍTICAS, REPRESENTAÇÕES E ESTRATÉGIAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM REGIÕES PERIFÉRICAS: 10 IDEIAS-PROPOSTAS PARA DISCUSSÃO

Fernando Ilídio Ferreira<sup>1</sup>

### Introdução

Com o objetivo de discutir e sugerir estratégias de Educação de Adultos em regiões do interior, começo por problematizar o conceito de desenvolvimento e, concomitantemente, da relação entre educação e desenvolvimento, tendo em conta que é no âmbito desta relação que têm sido, em grande parte, abordadas as questões da Educação de Adultos. De um modo geral, mas particularmente em zonas rurais do interior, onde a negligência ou o desacerto político conduziram ao despovoamento e ao envelhecimento da população, as estratégias de educação de adultos não podem continuar a subordinar-se à perspetiva desenvolvimentista. Esta perspetiva restringe a noção de desenvolvimento à de crescimento económico e baseia-se no pressuposto de que a eficácia é o caminho do desenvolvimento em todos os sectores (económico, social, cultural, educativo), podendo como tal ser aplicado, a partir dos exemplos de regiões e países considerados mais avançados, a qualquer contexto e situação, independentemente das suas particularidades históricas e socioculturais.

As perspetivas dominantes na educação de adultos, salvo muitas experiências fecundas corporizadas em iniciativas locais participativas (Lúcio & Ferreira, 2017), têm-se subordinado, sobretudo ao nível das políticas públicas e mais ainda da União Europeia e de agências internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI, a esses dois modelos dominantes – os modelos eurocêntricos de desenvolvimento e de escolarização. Além disso, mesmo ao nível das políticas públicas, a educação de adultos tem-se tornado periférica, tendo em conta o modo como tem sido desvalorizada em Portugal. Toda a educação política, como tal, não é neutra, como nos lembra insistentemente Paulo Freire. Portanto,

---

<sup>1</sup> Instituto da Educação – Universidade do Minho

assumirmos que na “Educação de Adultos, ninguém pode ficar para trás” implica, necessariamente, pensar sobre os princípios e valores que configuram uma determinada visão de mundo e de sociedade. Neste sentido, defendo a necessidade de questionar e superar quer a ideologia desenvolvimentista (economicista, produtivista, centralista, materialista, quantitativista), quer a subsidiária ideologia da escolarização (homogeneização, hierarquização, controlo, disciplina), considerando que ambas têm alimentado, em boa parte, as políticas, as representações e as práticas sociais no âmbito da educação de adultos. Argumento que essa relação tem sido responsável, em grande medida, pela situação de abandono a que foram votadas as regiões do “interior”, no que concerne à agricultura, ao acesso a bens e serviços públicos e, de um modo geral, às condições de vida da população.

Particularmente em regiões do interior, as estratégias de educação de adultos não podem reproduzir o modelo dominante da escolarização-desenvolvimento. Pelo contrário, é necessário proceder a um questionamento radical da lógica produtivista que tem estado subjacente à relação entre educação e desenvolvimento e, concomitantemente, desescolarizar os processos educativos. É através de estratégias participativas e emancipatórias, concebidas e desenvolvidas com as pessoas e os coletivos que habitam as regiões periféricas, que poderemos superar a lógica dominante, no que respeita a políticas, a representações e a práticas, da qual a própria terminologia utilizada é reveladora: destinatários, público-alvo, população-alvo, turmas, formadores e formandos, capacitação, etc. Concebo, portanto, a Educação de Adultos como uma área-chave de promoção e de produção de cidadania, defendendo que as estratégias que visem “não deixar ninguém para trás” – ou seja, estratégias inclusivas que atuem na ótica dos direitos e não da colmatação de supostos défices dos territórios periféricos – não podem reproduzir o modelo escolar e a segmentação etária que o caracteriza, devendo antes inscrever-se no campo da cidadania democrática.

## 1. A perspectiva desenvolvimentista e os seus efeitos: competitivos, náufragos e assistidos

O conceito de desenvolvimento como elemento ideológico do ocidente está historicamente associado ao processo de industrialização e urbanização das sociedades. Durante os “trinta anos gloriosos do fordismo” que se seguiram à II Guerra Mundial, a noção de desenvolvimento vinculou-se ainda mais fortemente à noção de crescimento económico. Noções ainda hoje muito correntes – desenvolvimento, crescimento, modernização, entre outras – representam alguns dos componentes da crença ocidental moderna no progresso como “fatalidade feliz” (Murteira, 1995). No entanto, este processo gerou assimetrias económicas, sociais e territoriais; a desestruturação de comunidades locais; a marginalização de pessoas e territórios; a deterioração do património natural, social, cultural (Amaro, 1993, 1996). Determinados países, regiões, territórios, passaram a ser considerados desenvolvidas, em função de critérios produtivistas, quantitativos e materialistas, enquanto outros passaram a ser vistos como subdesenvolvidos, atrasadas, incapazes de acompanhar o ritmo de crescimento económico ditado pelo modelo eurocêntrico.

O eurocentrismo e a ciência e a tecnologia ocidentais foram valorizados como manifestações da cultura humana superior, enquanto as culturas locais foram tornadas periféricas, reduzidas a expressões tradicionais e consideradas, até, retrógradas e resistentes à mudança. Tudo isto foi realizado, como refere Martins (2009), em nome da criação de um espaço mundial construído pelo livre exercício da atividade económica e financeira especulativa, uniformizado e banalizado pela sociedade de consumo de bens superficiais, numa lógica utilitarista. Praticamente o único indicador utilizado para quantificar a atividade económica de um país ou região é o PIB (Produto Interno Bruto), daí decorrendo o uso comum de noções como nível, grau e estadio de desenvolvimento, e até de qualificativos depreciadores – atrasados, estagnados, pouco produtivos, subdesenvolvidos, em vias de desenvolvimento, entre outros.

A ideologia desenvolvimentista assenta num conjunto de pressupostos e características que passo a enumerar, de forma sintética, com base em Amaro (1993, 1996) e Melo (1994, 2000): i) as dimensões políticas, sociais, ambientais, culturais, simbólicas, afetivas, éticas e estéticas são desvalorizadas; ii) é valorizada, sobretudo, a vertente individualista, estimulando os sucessos, as realizações e o bem-estar individuais, em detrimento da ação e da participação coletivas; iii) as populações são encaradas mais como objeto do desenvolvimento do que como sujeitos de desenvolvimento. Estas e outras características – a produtividade, a rentabilidade, a eficácia, a competitividade, a tecnicização, a produção e o consumo de massas – adquiriram particular destaque no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, com base na crença otimista de que estaríamos perante um modelo de desenvolvimento contínuo, entendido como uma progressão civilizacional linear, através de uma sequência de estádios rumo a uma condição semelhante à dos países ocidentais industrializados.

Nas duas últimas décadas do século XX eram já bem visíveis os resultados e os sinais de insustentabilidade social e ambiental da perspetiva desenvolvimentista – o aumento do desemprego, das desigualdades sociais, da pobreza, das assimetrias regionais, etc. –, no entanto, além de pouco ter sido feito para contrariar essa tendência, essa perspetiva foi reforçada, no presente século, com a assunção, à escala da União Europeia, da competitividade como principal estratégia de desenvolvimento. Em março de 2000, o Conselho Europeu em Lisboa elaborou e aprovou um plano de desenvolvimento estratégico da União Europeia – a designada Estratégia de Lisboa – assumindo como objetivo estratégico converter a economia da União Europeia “na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, antes de 2010”.

Desde a década de 1990, mas mais incisivamente nas duas últimas décadas, a estratégia da competitividade acentuou a função adaptativa (Ferreira, 2012) da educação de adultos, face ao imperativo económico de os indivíduos aprenderem ao longo de toda a vida para se adaptarem à designada economia do conhecimento. Essa função adaptativa – “adaptar-se com flexibilidade” – é explícita, por exemplo, no documento que define

“Competências essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida – quadro de referência europeu”: “À educação na sua dupla função – social e económica – cabe um papel essencial para que os cidadãos europeus adquiram as competências essenciais que lhes permitam adaptar-se com flexibilidade a estas alterações”. A educação de adultos tornou-se mais num dever do que num direito: aprender “do berço até ao túmulo”, como é dito em documentos da União Europeia. Embora a perspectiva da educação permanente se tenha afirmado na década de 1970, designadamente através do relatório “Aprender a Ser” (Faure, 1972), é com a agenda da competitividade, que emerge com particular intensidade nas duas últimas décadas, que a ideia de “aprender a ser” se transformou, no contexto da Aprendizagem ao Longo da Vida, na ideia de “aprender a competir” (Lima, 2010).

Segundo Torres (2013), o neoliberalismo produziu não apenas um projeto abrangente baseado numa poderosa agenda ideológica, mas na construção de um novo projeto de civilização (Torres, 2013:80). Baseada num novo senso comum, esta construção tem um alcance global nunca antes visto para promover “o conceito de individualismo possessivo”, a ideia de “estudantes como consumidores não cidadãos”, o fim de “toda e qualquer forma de coletivismo” (p. 97). Este novo senso comum abrange um amplo leque de noções, aceites tendencialmente como “boas”, desde logo a noção de competitividade, mas também outras relacionadas e ou derivadas, como as de empreendedorismo e empregabilidade. Curiosamente, o discurso da competitividade desqualificou a noção de cooperação, mas acarinhou a de colaboração, por exemplo, substituindo estrategicamente a noção de trabalhador pela noção de colaborador.

Assim, a economia neoliberal, mercantil e competitiva, foi-se naturalizando como a única possível, desacreditando, assim, “outras economias” baseadas, em grande parte, em relações de cooperação e reciprocidade, designadamente, a economia popular, a economia solidária, a economia moral, as cooperativas de trabalho, o comércio justo, o consumo solidário, a dádiva, economia para a vida, redes de colaboração (Cattani, Laville, Gaiger & Hespanha, coord., 2009). A perda de vida comunitária, impulsionada por imperativos orientados para o mercado,

homogeneízam a educação, visando a produção de capital humano por meio da competição e não da cooperação.

São vários os efeitos, positivos e negativos, da perspectiva desenvolvimentista (Amaro, 1993, 1996). De um ponto de vista macroeconómico, baseado em médias estatísticas e considerando o aumento do consumo como principal indicador, a avaliação é positiva, tendo-se verificado o aumento do bem-estar material de uma parte significativa da população do planeta, a melhoria das condições de saúde e educação, o aumento da longevidade, etc. Entre os efeitos negativos, incluem-se o aumento das desigualdades sociais, do desemprego, da pobreza e da exclusão social, da insegurança, e ainda o agravamento dos problemas ambientais e o surgimento de novos fundamentalismos e de novas doenças. Acresce que o aumento das desigualdades sociais ocorreu não apenas entre os países tradicionalmente considerados pobres e ricos, mas também no seio dos próprios países ricos. Muitos destes efeitos, como o aumento do desemprego e da pobreza extrema em vastas regiões do planeta, são visivelmente dramáticos, apesar de serem tendencialmente encarados como meros inconvenientes do progresso. Esta lógica competitiva, que estimula o mérito, o sucesso, a excelência, etc., é inerentemente excludente. A perspectiva desenvolvimentista gerou uma polarização da sociedade em dois grupos: os competitivos e os assistidos. Os que ficam para trás são os “náufragos” do desenvolvimento (Latouche, 1991). A responsabilidade pela situação em que os indivíduos se encontram tende a ser assacada aos próprios, supostamente por não serem “empreendedores” ou por não possuírem a “carteira de competências” exigida a quem quer garantir um lugar na fila da “empregabilidade”. Como argumenta Castel (1995), os efeitos deste sistema têm posto em evidência o erro que é conceber o desenvolvimento apenas para uma parte da população que vive no centro da sociedade, remetendo os restantes para a periferia e a exclusão social. Segundo este autor, tais assimetrias geram um “efeito boomerang”, na medida em que os problemas das populações encalhadas na periferia de uma formação social fazem retorno para o seu centro. Isto significa que no mundo cada vez mais interdependente em que vivemos os problemas que afetam um território e uma população



específicos não são apenas seus, pois dizem respeito à sociedade no seu conjunto. A Educação de Adultos representa, na atualidade, uma das mais viáveis estratégias para pensar e agir sobre/em territórios periferalizados, na perspectiva crítica e emancipatória que a define intrinsecamente.

## **2. Perspetivas de desenvolvimento alternativo e alternativas ao desenvolvimento**

A década de 1970 foi palco do surgimento de várias abordagens alternativas à perspectiva desenvolvimentista. A adjetivação do próprio termo desenvolvimento – desenvolvimento local, desenvolvimento comunitário, desenvolvimento participativo, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, etc. – é elucidativa quanto à pluralidade de abordagens que, apesar das suas diferenças, se complementam. Todos eles assentam na crítica e na enunciação de alternativas à perspectiva desenvolvimentista e se reveem, de um modo geral, na expressão “pensar globalmente, agir localmente”. A pluralidade de abordagens pode sintetizar-se na noção mais ampla de “desenvolvimento alternativo”. Como argumenta Lima (1994: 27), o conceito de desenvolvimento passou a “integrar novas dimensões e novas preocupações, com especial relevo para os aspetos qualitativos das mudanças, os elementos humanos, as ações dos grupos e das comunidades, a conceção, organização e administração dos projetos de forma socialmente participada” (Lima, 1994: 27).

A ideia de que os países e as regiões se encontram em diferentes estadios de desenvolvimento, sendo uns considerados desenvolvidos e outros subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, pressupõe que todos caminham inexoravelmente no sentido do modelo hegemónico, gerando assim uma visão desvalorizada, negativa e estigmatizante de territórios e populações considerando pobres, pouco produtivos, com baixos índices culturais, etc. Nesta ótica, as zonas rurais são vistas como “desertos de ideias, de realizações, de projetos, de instituições” (Canário, 1998: 38). Em sentido contrário, as perspetivas de desenvolvimento alternativo, como o desenvolvimento local e comunitário, defendem a necessidade de “reintroduzir o humano na lógica de desenvolvimento” (Vachon, 1993).

De uma forma sintética, podemos enunciar alguns princípios destas abordagens alternativas de desenvolvimento: i) o desenvolvimento não resulta apenas da função nem do valor económico das atividades de organização social dos indivíduos; ii) o desenvolvimento não tem a ver apenas com os grandes sistemas macroeconómicos nem com as instituições centralizadas, estando também ligado às microiniciativas, que não se limitam ao domínio económico; iii) as pessoas e as coletividades são a essência do desenvolvimento, através da capacidade de agirem enquanto cidadãos e não apenas como consumidores. Segundo Canário (1999:63), as novas lógicas de desenvolvimento entram em rutura com a perspetiva desenvolvimentista em três aspetos fundamentais:

i) a referência territorial do desenvolvimento: as alterações na identidade e autonomia da base territorial nacional decorrentes da mundialização, confrontam o desenvolvimento simultaneamente com a escala do supranacional, transnacional e infranacional;

ii) a sua base política: a democracia representativa não é uma base política suficiente para suportar o desenvolvimento se não forem aprofundados mecanismos de decisão e ação que permitam a participação;

iii) os processos de conhecimento: há necessidade de reequacionar a relação de anterioridade e linearidade entre conhecimento e ação e abordar criticamente a conceção cumulativa do saber e os processos de distanciação e exterioridade como condições de objetividade e afirmar, em contraponto, a construção de metodologias participativas de intervenção para o desenvolvimento que permitam uma interação fecunda entre intervenientes externos e atores locais, entre ação e conhecimento.

As abordagens do desenvolvimento local e comunitário, entre outras que podem ser inseridas no que designámos, genericamente, “desenvolvimento alternativo” têm em comum um conjunto de características assinaladas por Brohman (2001, cit. in Caramelo e Ferreira, 2015), designadamente: i) corporizam um movimento rumo a medidas redistributivas diretas, incidindo particularmente na população pobre, ao invés de manterem uma crença ilimitada nos efeitos a posteriori do crescimento económico; ii) mantêm um enfoque nos projetos locais, de pequena escala, geralmente

ligados a iniciativas de desenvolvimento rural, mas também a iniciativas de desenvolvimento comunitário em zonas urbanas periféricas; iii) atribuem uma ênfase particular à satisfação das necessidades básicas das populações e à capacitação educativa das pessoas, especialmente através da provisão de bens e serviços públicos; iv) apelam à necessidade de reequacionar a visão do desenvolvimento que o associa estrita e estreitamente ao crescimento económico como primeiro passo para a elaboração de uma conceção mais ampla e humana do desenvolvimento; v) exprimem uma preocupação com a participação local das comunidades na conceção e implementação de programas e projetos de desenvolvimento; vi) conferem uma forte ênfase à progressiva endogeneidade dos processos de desenvolvimento que, idealmente, se poderia estender a uma diversidade de escalas da organização social de modo a reduzir a dependência externa e a criar condições para um desenvolvimento mais cooperativo, social e ambientalmente mais sustentado e sustentável.

Todavia, o mesmo autor (Brohman, 2001, cit. in Caramelo e Ferreira, 2015) aponta várias críticas às perspetivas do “desenvolvimento alternativo”. Brohman considera que apesar de muitos programas designados de desenvolvimento local, comunitário, participativo, etc. revelarem uma orientação progressista, eles foram frequentemente administrados segundo uma lógica *top-down* e, mesmo quando inscritos numa lógica de ajuda ao desenvolvimento, foram-no sobretudo de um modo paternalista, dando poucas oportunidades às organizações locais de participarem significativamente nos processos de tomada de decisão. Esta situação agrava-se, segundo Brohman, com a emergência de figuras profissionais externas aos contextos de intervenção, por serem portadoras de amplas exigências burocráticas, administrativas e técnicas, que não só dificultam o empoderamento das populações e comunidades como contribuem mesmo para a desqualificação dos seus saberes e modos de ação. De um modo similar, Santos e Rodriguez (2002), reconhece o papel desempenhado por várias propostas de desenvolvimento alternativo nas últimas décadas, mas considera que as mesmas “têm uma limitação

importante para a construção de alternativas económicas emancipadoras, que derivam da sua ênfase exclusiva na escala local” (p.51).

Estas críticas baseiam-se na constatação de que as abordagens do desenvolvimento alternativo promovidas desde a década de 1970 não têm conseguido superar o modelo hegemónico desenvolvimentista e o seu crescente carácter predatório e excludente, pelo que se torna necessário pensar e agir não apenas em *alternativas de desenvolvimento*, mas sobretudo em *alternativas ao desenvolvimento*. Um forte argumento é precisamente o de que a resistência política deve ter como postulado a resistência epistemológica (Santos, 2007). Como “não existe justiça social global sem justiça cognitiva global (...) a tarefa crítica que se avizinha não pode ficar limitada à geração de alternativas. Ela requer, de facto, um pensamento alternativo de alternativas” (Santos, 2007:19-20).

Segundo Martins (2009, online), é necessário proceder à organização sistemática da crítica pós-colonial e anti utilitarista ao neoliberalismo, designadamente, através da desconstrução de noções dicotómicas como cultura (racional) e natureza (irracional) que o pensamento colonizador moderno estabeleceu, tendo como pano de fundo a tradição biocartesiana da ciência. Além da dicotomia cultura e natureza, muitas outras em conjunto contribuíram para a colonização planetária – homem e mulher, europeus e não europeus, brancos e negros, objetividade e subjetividade, tradição e modernidade – pelo que não podem deixar de ser submetidas ao pensamento e à ação críticas. Uma política pós-desenvolvimentista implica “impulsionar as mudanças em curso estimuladas pela desorganização do imaginário neoliberal colonizador” (Martins, 2009, online), resultante da ação coletiva de movimentos feminista, ecológicos, éticos, e outros, de modo a que essas mudanças “favoreçam novos imaginários anticoloniais locais implicados com a ética democrática e participativa e com as novas modalidades de organização económica e social” (Martins, 2009, online).

Os seres humanos estão arraigados à natureza e o conhecimento local é uma exigência que se faz presente necessariamente mesmo nos espaços desterritorializados (Escobar, 2005: 143). Para este autor, o lugar constitui

uma dimensão de reinvenção da ecologia política e do pós-desenvolvimentismo e, como tal, de reconstrução do mundo a partir de outras alternativas e outras práticas (id., ib: 135). Para Bhabha (2003) o lugar significa a possibilidade de revisitar a tradição com vista a introduzir novas temporalidades sociais e a orientar os embates culturais para as práticas de solidariedade comunitária. Como tal, uma discussão do lugar deveria oferecer “uma perspectiva importante para repensar a globalização e a questão das alternativas ao capitalismo e à modernidade” (Escobar, 2005:150).

É necessário assumir que estas perspectivas têm uma inscrição política e epistemológica. Uma condição fundacional da produção de um pensamento alternativo descolonizar relaciona-se com o que Santos (2008) designa Epistemologias do Sul. Neste sentido, um pensamento alternativo de alternativas ao desenvolvimento visa transformar a própria conceção de desenvolvimento, dissociando-a da noção de crescimento, em particular do sentido quantitativo e materialista que a tem caracterizado. Argumentando que as atividades económicas podem desenvolver-se sem crescer, Santos e Rodríguez (2002) defendem que “uma alternativa ao desenvolvimento implica uma forma de ver o mundo que privilegie a produção de bens para consumo básico em vez da produção de novas necessidades e de artigos para as satisfazer a troco de dinheiro” (Santos e Rodríguez, 2002: 56). Perante a constatação dos efeitos nefastos, sociais e ambientais, associados ao modo de produção capitalista, as alternativas ao desenvolvimento buscam precisamente inspirar-se em culturas híbridas e minoritárias e em formas de conhecimento marginalizadas pelo paradigma de conhecimento dominante, a partir das quais “podem emergir outras formas de construir economias, de satisfazer as necessidades básicas, de viver em sociedade” (Escobar, 1995:225).

Latouche (2004) propõe o “decrecimento convivial”, considerando que é necessário pôr em causa a dominação da economia sobre a vida, criando uma rutura com o imaginário económico do crescimento pelo crescimento que apenas tem beneficiado os detentores do capital. Esta proposta contém uma preocupação com a nossa relação enquanto espécie com a biosfera, mas igualmente com a busca de uma maior justiça social. A economia

moderna inaugurada por Adam Smith tornou-se obsessivamente competitiva, não havendo um sentido para a felicidade que não seja mensurável. Porém, precisamos de reinventar o seu sentido existencial. Latouche (2012:3) sugere que “para conceber e construir uma sociedade de abundância frugal e uma nova forma de felicidade, é preciso desconstruir a ideologia da felicidade quantificada da modernidade”. Este autor redefine a felicidade como “abundância frugal numa sociedade solidária” (id., ib.:11), o que, na ótica do projeto do decrescimento, implica, simultaneamente, a reabilitação do espírito da dádiva e a promoção da convivialidade.

### **3. Reinventar o sentido democrático e solidário da comunidade no espaço rural**

O presente século foi palco de um dos maiores ataques feitos às regiões rurais do interior do país, por parte do poder político: o encerramento das escolas e de outros serviços públicos nesses territórios. O principal argumento usado pelo poder político para fechar as escolas das aldeias e concentrar os alunos ou num polo ou mesmo na sede do concelho, foi o de que isso traria benefícios para os alunos, especialmente, porque essa medida iria melhorar os seus resultados escolares. Este argumento é duplamente falacioso, na medida em que, por um lado, a questão das escolas rurais não é de escolas isoladas, mas de comunidades isoladas (d'Espiney, 1994) e, por outro lado, a concentração de alunos, inspirada no “mito da homogeneidade” (Ferreira, 2003), nada mais faz do que enquadrá-los numa perspetiva de educação influenciada por agências internacionais, como a OCDE e o seu principal instrumento de medição e comparação e padronização: o PISA (Biesta, 2009; Grek, 2009; Rubin & Kazanjian, 2011).

Esta perspetiva gerencialista remete cada vez mais o governo da educação, e também das escolas, à gestão de números e estatísticas. A rápida extinção das escolas rurais é um exemplo revelador de formas hierárquicas e autoritárias de implementação de políticas, com base em critérios meramente técnicos, burocráticos e economicistas. Esta lógica nega a dimensão social e política da educação, especialmente em meio rural, na

medida em que sonega às comunidades locais, às famílias e às crianças o direito à educação nos lugares que habitam. Além de uma restrição de direitos, a imposição dessas e de outras medidas similares no mundo rural é inibidora da promoção da cidadania quando é suposto esta ser facilitada e incentivada nos contextos educativos, escolares e outros, de crianças, jovens e adultos.

Alguns autores têm chamado a atenção para a necessidade de fortalecer a conexão entre os estudantes e os lugares onde vivem, teorizando e pesquisando a noção de “educação baseada no lugar” (Cuervo, 2014; Gruenwald & Smith, 2008a). No centro desta noção está a relação entre a escola, a vida de crianças e dos jovens e o bem-estar das comunidades. Vários estudos realizados por Gruenwald e Smith (2008a) em lugares urbanos, suburbanos e rurais mostram a relevância dessa perspectiva. No entanto, Gruenwald e Smith (2008b) apontam para um problema de política educacional que consiste na construção de uma narrativa hegemônica, baseada na produção de discursos e práticas de gerencialismo, performatividade, eficiência e excelência, que contribui para o afastamento da atenção e do interesse dos alunos e dos professores em relação às suas próprias comunidades.

A forte e persistente ligação entre educação e economia, fundada no objetivo de aumentar o capital humano para aumentar a produtividade e competir dentro da economia global (Ball, 2008; Lingard, Creagh & Vass, 2012) tem sido evidente na política educacional crescentemente sustentada por um discurso e uma prática que enfatizam a eficiência, a responsabilidade, a competição, a performatividade e a privatização, reconfigurando assim a educação em termos de mercado (Ball, 2003; Clarke, 2012; Rizvi & Lingard, 2010). Ao contrário, uma educação baseada no lugar, ou pelo menos consciente do valor desse lugar, gera disposições necessárias para regenerar e sustentar a vitalidade desse lugar enquanto comunidade de vida (Cuervo, 2014).

A educação de adultos, especialmente em regiões periféricas, como são as zonas rurais, tem um importante papel de questionamento e ruptura com a ideologia fatalista que naturaliza a ideia de que o desaparecimento do

espaço rural e das escolas e da educação em meio rural é inevitável. Hoje, é necessário encarar o espaço rural de outro modo. Falar em “rural” e em “zonas rurais” não significa o mesmo que há algumas décadas, quando o “rural” era definido simplesmente como o espaço agrícola, “não urbano” e “não industrial”.

Em alternativa à dicotomia rural/urbano, podemos identificar duas lógicas diferentes (Jean, 1998):

- i) a lógica dos territórios em declínio, onde as redes de relações e a circulação das ideias são muito reduzidas, onde se cultiva o negativo, a passividade, onde o futuro é encarado como predeterminados pelos constrangimentos exteriores; e
- ii) a lógica dos territórios onde existe uma outra conceção do indivíduo, onde há investimento intelectual e material no futuro, onde se põem em prática redes de relações mais amplas do que o território local, onde há troca e abertura ao exterior.

Se bem que o “campo” seja uma componente essencial em qualquer área rural, há aspetos que é necessário ter em conta na definição de uma “zona rural específica” (Melo, 2004), desde logo porque as pessoas são uma das suas vertentes essenciais, bem como o relacionamento que ao longo de séculos se foi estabelecendo entre as populações locais e a terra, entre a cultura e a natureza. As zonas rurais configuram uma paisagem humanizada, pois, como afirma Melo (1994:138), “a terra não é apenas um ‘chão de fábrica’ e o solo é muito mais do que simples ‘matéria-prima’ para o processo produtivo”.

Nas décadas recentes, além de uma leitura “pela negativa” – carencialista e miserabilista – dos territórios e das populações que os habitam, através da utilização de termos como declínio, atraso, degradação, empobrecimento, envelhecimento, isolamento, desertificação, etc., têm surgido novas conceções de desenvolvimento rural baseadas na ideia de “conservação” e “preservação”, mas gerando representações do mundo rural orientadas mais para o passado do que para o presente e o futuro. Por exemplo, o “rústico” e o “típico” são valorizados como características



importantes das zonas rurais, mas em grande medida considerando-as apêndices dos novos estilos de vida urbanos. É certo que esta perspetiva tem sido valorizada em termos de turismo rural e, nesse sentido, como fonte de dinamização da economia local; no entanto, a transformação dos espaços rurais em meras “reservas” ou “museus”, para corresponder a uma paixão bucólica de fim-de-semana dos visitantes, não pode ser interpretada como um fator de desenvolvimento rural, pois desse modo tende a ser conferido aos habitantes locais o papel de figuras de museu e não o de cidadãos ativos e sujeitos de direitos (Ferreira e Caramelo, 2015). Ademais, uma ideia do mundo rural orientada para o passado pode condenar as populações rurais a viverem à margem do seu tempo, sem condições habitacionais, de trabalho, de comunicação, de cultura e de lazer.

Reinventar o sentido democrático e solidário da comunidade no espaço rural implica, antes de mais, o exercício crítico em relação a visões quer localistas quer comunitaristas, na medida em que ambas revelam frequentemente uma imagem idílica do tradicional espaço rural comunitário. Face à emergência de fenómenos como a globalização, as transformações na esfera do trabalho, o aumento da competitividade e o ritmo acelerado da vida, entre outros, surgem apelos ao “regresso à comunidade” que ecoam, ambivalentemente, entre o registo romântico do retorno ao paraíso perdido e a uma certa ideia mítica de comunidade fraternal, e o registo tecno-político e gerencialista que identifica a escala do local como a mais pertinente para intervir quer numa lógica de prevenção, quer de enfrentamento, num leque de novos problemas sociais não resolúveis ao nível individual ou familiar ou estatal. Estas visões localistas e comunitaristas são incongruentes com as sociedades abertas e interdependentes de hoje, pois grande parte dos problemas com que nos confrontamos – da economia, do ambiente, da pobreza, do desemprego, das desigualdades, dos direitos humanos – têm raízes macroestruturais, pelo que só o pensamento e a intervenção em diferentes escalas – local, nacional, global, europeia – pode ajudar a resolver.

O resgate da noção de comunidade, na perspetiva da comunidade solidária e democrática, parece-me, no entanto, essencial na argumentação que

tenho vindo a desenvolver, quer no sentido da defesa e da promoção da educação em meio rural, quer da crítica do Estado gerencialista e da lógica de mercado. Aliás, a importância que atribuo ao fenómeno associativo, seja na lógica do associativismo, do cooperativismo, dos movimentos sociais ou de outras formas de ação coletiva, “é decisiva para situar a sociedade civil não como um “terceiro setor” complementar aos dois outros setores – o Estado e o mercado – mas como uma experiência histórica particular, regida por mecanismos de organização e de regulação peculiares” (Martins, 2005:50). A noção de comunidade é, para este autor, uma “expressão desta lógica associacionista que foi reprimida pela economia de mercado e pelo Estado moderno, ao longo dos últimos dois séculos, mas que sobreviveu nos interstícios da vida local” (id., ib.:51). A intenção do autor é realçar a legitimidade histórica da perspectiva da emancipação no atual contexto de crise de paradigmas, na linha de pensamento de Santos (2000):

“O princípio da comunidade foi, nos últimos duzentos anos, o mais negligenciado. E tanto assim foi que acabou por ser quase totalmente absorvido pelos princípios do Estado e do mercado. Mas também, por isso, é o princípio menos obstruído por determinações e, portanto, o mais bem colocado para instaurar uma dialética positiva com o pilar da emancipação”. (Santos, 2000: 75)

Estudar e promover iniciativas no espaço rural, na ótica da participação democrática comunitária, exige hoje um trabalho coletivo, contextualizado e sistemático que contribua para a revitalização dessas regiões. Uma questão essencial prende-se com a importância da valorização dos próprios significados que os habitantes atribuem ao rural e ao viver no espaço rural. Bernstein (2010) salienta ainda a necessidade de encontrar novas maneiras de revitalizar as comunidades locais promovendo a participação de múltiplos públicos em processos coletivos de debate e deliberação, o que traduz a perspectiva de educação de adultos que tenho vindo a defender. Falar em múltiplos públicos implica incluir pessoas de todas as idades que habitam um determinado território – crianças, jovens, adultos, adultos idosos – nomeadamente através da promoção de relações e de práticas intergeracionais e de educação intergeracional.

Como refere Santos (1989), enfrentamos hoje problemas modernos para os quais não há soluções modernas, pelo que as soluções só podem ser pensadas à revelia da teoria da modernização. O autor argumenta que a disjunção entre a modernidade dos problemas e a pós-modernidade das possíveis soluções deve ser assumida plenamente, ou seja, devemos ser capazes de imaginar futuros possíveis não reduzindo a “realidade” simplesmente ao que existe. Com efeito, algumas zonas rurais encontram-se hoje “numa posição de desafio (e até de promessa), como bastiões de resistência contra a tendência corrente de massificação, de normalização e de unidimensionalidade; e também como laboratórios virtuais de experiências alternativas, de natureza social e económica, capazes de associar todas as dimensões humanas e sociais de desenvolvimento” (Melo, 1994: 138). Portanto, a possibilidade de reinventar o sentido democrático e solidário da comunidade no espaço rural implica que este seja concebido não apenas como “visitável”, mas também como “habitável”. Habitável não apenas para os que lá vivem, mas também para os que chegam em busca de outro mundo e de outra vida.

#### **4. Uma síntese: 10 ideias-propostas para discussão**

**1.** Em grande medida, o crescente interesse pelo local, em termos políticos e científicos (Ferreira, 2005), baseia-se na ideia de que os atores locais, sendo “autónomos” e “empreendedores” (termos muito usados na atualidade), são capazes de enfrentar e resolver os complexos problemas com que se deparam, com base na proximidade e na colaboração. Ora, as principais críticas dirigidas a estas perspetivas, que se baseiam numa “ideologia do consenso” (Ferreira, 2005), prendem-se justamente com o facto de elas eliminarem o elemento político (Kooiman, ed., 1993; Biarez, 1999) e, inerentemente, a controvérsia e a discussão necessárias à construção de um bem-comum local. Além disso, os discursos que hasteiam a bandeira do local, ao transmitirem a ideia de que os supostos super atores locais vão conseguir resolver todos os problemas dos seus territórios, acabam por legitimar o afastamento do Estado das suas responsabilidades, designadamente, de garantir a igualdade e a justiça social. As estratégias de educação de adultos não podem ignorar esta

tendência, contrariando-a através do debate democrático que constitui a essência dos processos educativos.

**2.** Este renovado interesse pelo local tem sido acompanhado por discursos que apelam ao desenvolvimento comunitário, mas atribuindo tendencialmente à comunidade o sentido de espaço rural bucólico e harmonioso. Bauman (2006) argumenta que a comunidade é hoje vista como o lugar aconchegante e cálido, o paraíso onde nos imaginamos a salvo de ameaças externas. Esta visão nostálgica é fruto da constatação de que o mundo que habitamos é cada vez menos capaz de oferecer segurança. Segundo o autor, a “comunidade imaginada” tem, no entanto, como reverso da segurança, a limitação das liberdades individuais. Portanto, a uma concepção idealizada da comunidade, devemos contrapor atualmente concepções mais plurais, abertas e interdependentes. Nesse sentido, Santos (2000) sugere uma mudança de paradigma de modo a permitir passar da ideia de “comunidades-fortaleza”, que são excludentes seja de forma agressiva ou defensiva, para a ideia de “comunidades-amiba”, que são permeáveis e inclusivas e têm no seu cerne a preocupação com as questões da dignidade humana. Ora, as estratégias de educação de adultos, tanto do ponto de vista das políticas como das práticas, não podem ignorar as transformações que ocorreram nos territórios rurais e no próprio sentido de comunidade. Importa conceber a comunidade não como algo reificado que pré-existe à ação dos sujeitos, mas como uma construção social na qual os sujeitos participam e são protagonistas, podendo assim a educação de adultos contribuir para a reinvenção e a recriação de relações e interações do tipo comunitário, mais conviviais, solidárias e democráticas, em contracorrente com o individualismo competitivo dominante nas sociedades contemporâneas.

**3.** Tendencialmente, a relação entre educação e desenvolvimento é concebida numa perspectiva instrumental: educação para o desenvolvimento. Sendo a noção de desenvolvimento reduzida à vertente do crescimento económico, e subsumida, portanto, no modelo capitalista, a educação de adultos é encarada mais como um instrumento da economia – da educação como fator, motor, alavanca, etc. do desenvolvimento capitalista – do que como um processo de promoção cultural e

socioeconómica dos territórios e dos seus habitantes. Além disso, as políticas de Educação de Adultos têm assumido mais um caráter subsidiário, supletivo, compensatório e, até, nalguns casos, meramente paliativo, diante de públicos que se tornaram náufragos do desenvolvimento, do que a afirmação dos direitos de cidadania e, em particular, do direito à educação. Contra esta tendência, defendo uma abordagem dialética em que um processo educativo é concebido como um processo de desenvolvimento, na mesma medida em que um processo de desenvolvimento é concebido como um processo educativo, ou seja, a educação de adultos realiza-se não através de cursos, aulas e conteúdos curriculares, mas através de processos coletivos de aprendizagem que tenham no seu cerne a revalorização do espaço local ecocomunitário. Como argumenta Canário (2000), tal como o conceito de desenvolvimento começou a ser abordado, a partir da década de 70, numa perspetiva territorial, integrada e global, também o conceito de educação passou a ser reequacionado em função quer da sua globalização (através da crítica ao modelo escolar), quer da sua relocalização (em função de territórios educativos), tendo em vista a construção de políticas educativas integradas a nível local. Tal significa o reconhecimento, na discussão e definição de estratégias de educação de adultos, de que não é a educação, por si só, e muito menos quando se reduz à dimensão escolar, que constitui um fator de desenvolvimento; a ação de desenvolvimento combinada com a ação educativa é que provoca uma dinâmica de desenvolvimento.

**4.** As políticas e as práticas dominantes de Educação de Adultos têm revelado uma forte inspiração no modelo escolar castrando deste modo as suas potencialidades. O uso de termos como escola, turmas, aulas, professores/formadores, alunos/formandos, etc. é recorrente. Além disso, os públicos que participam em projetos e iniciativas de educação de adultos, ao invés de serem considerados efetivamente participantes, são frequentemente concebidos como destinatários, beneficiários, população-alvo, etc. A própria terminologia, ainda que muitas vezes usada inconscientemente, é elucidativa quanto ao papel passivo atribuído aos sujeitos em formação. Sendo encarados como alvos e beneficiários, não lhes é conferido o protagonismo para que possam autorizar-se como

sujeitos do seu próprio desenvolvimento. Acresce que em nome da solidariedade, da cooperação e da educação para o desenvolvimento, alguns programas ditos de educação de adultos tendem a gerar novas formas de colonização, assistencialistas e paternalistas, pela via de uma escolarização homogeneizante assente na transmissão de uma monocultura, sob a forma de conteúdos didáticos. Com efeito, a “organização em classe” (Vincent, Lahire & Thin, 1994; Barroso, 1995), que é uma característica fundacional do modelo escolar, tem confinado a educação à ideia de que lhe é inerente a existência de turmas/classes, salas de aula, professores, alunos e conteúdos curriculares, em detrimento de uma perspectiva mais ampla de promoção social e cultural. Esta conceção levou à eliminação e ou desqualificação de formas não-institucionais de aprendizagem, que ocorrem nos contextos de trabalho, nas relações de vizinhança, na vida comunitária e associativa, nos movimentos sociais (Ghon, 2011). Por isso, a uma educação crescentemente subordinada a padrões, testes, exames e resultados, baseada no consumo de “saberes-conteúdos”, contraponho uma perspectiva assente na participação democrática, em relações solidárias e na coprodução de saberes locais e locais.

5. Um argumento frequentemente apresentado ao nível das políticas de Educação de Adultos é o de que se trata de uma área crucial e prioritária para o aumento dos níveis de escolarização da população do país. Isso acontece sobretudo na sequência da divulgação de números e estatísticas relativas a cada país que são produzidos por entidades supranacionais, como a União Europeia, e por agências internacionais como a OCDE, usando instrumentos de medição, comparação e padronização de resultados, sendo o PISA um dos mais conhecidos exemplos. Neste contexto em que várias políticas e orientações exacerbam a competitividade, os estados nacionais tendem a governar por números para alcançarem um bom lugar nos rankings. Este “paradigma da educação contábil” (Lima, 1997), que valoriza sobretudo as dimensões mensuráveis, comparativas e avaliativas da educação, é fortemente adverso à promoção de outro tipo de estratégias de educação de adultos em zonas periféricas. Aliás, a situação periférica em que se encontram

hoje muitos territórios é consequência de uma obsessão pela eficácia, eficiência e competitividade que é geradora de desigualdades e exclusões. As estratégias de Educação de Adultos, especialmente em zonas periféricas, não podem subordinar-se a esta lógica competitiva-individualista. A ideologia desenvolvimentista e o confinamento da educação à vertente escolar têm sido em grande medida responsáveis pela situação de abandono a que foram votadas as regiões periféricas rurais, no que concerne à agricultura, ao acesso a bens e serviços públicos e, de um modo geral, a condições de vida digna da população. Nesse sentido, concebo a educação de adultos como uma área-chave de promoção e de produção de cidadania e defendo que as estratégias que visem “não deixar ninguém para trás” – ou seja, estratégias inclusivas que atuem na ótica dos direitos e não da colmatação de supostos défices de pessoas vistas como descapacitadas. Esta perspetiva inscreve-se, necessariamente, no campo da cidadania democrática, colocando no cerne dos processos educativos a ação coletiva, a cooperação, a solidariedade democrática e a justiça social.

**6.** A superação da ideologia desenvolvimentista – do desenvolvimento entendido meramente como crescimento económico, numa lógica crescentemente competitiva, individualista, predatória e geradora de desigualdades sociais – só é possível através de lógicas de pensamento e ação em contracorrente, assentes na participação social e política e em sociabilidades do tipo associativo e comunitário, comprometidas com a justiça social. Por isso, considero que a relação educação/desenvolvimento deve ser continuamente submetida à análise e discussão críticas, através, por exemplo, de metodologias de investigação-ação participativa, de modo a questionar e a superar a perspetiva do défice com que frequentemente são vistos os territórios rurais periféricos e os seus habitantes. Por exemplo, a atual designação “territórios de baixa densidade” vem juntar-se a muitas outras que acentuam a visão negativa que já existe em relação às populações que habitam esses territórios. Esta visão amplia o-que-falta ou o-que-parece-não-existir numa determinada comunidade – os défices, as lacunas, os obstáculos – sendo essas supostas “carências” plasmadas em diagnósticos de projetos, ditos frequentemente de desenvolvimento rural, mas que são elaborados por técnicos que adotam os critérios do modelo-

padrão desenvolvimentista. Muito do que existe nesses territórios não é visto porque não se encaixa nesses critérios. A cegueira economicista e produtivista não permite ver culturas, saberes locais e experiências de vida, de trabalho e de cidadania que germinam nesses territórios, constituindo um dos principais obstáculos à imaginação e à experimentação de processos emancipatórios de educação de adultos.

7. Dada a relação instrumental que ao longo dos tempos se foi enraizando entre desenvolvimento e escolarização, é necessário superar, simultaneamente, a perspetiva desenvolvimentista, que está fortemente embutida na relação entre educação e desenvolvimento, e a perspetiva escolarizante, que tem inspirado grandemente as políticas e as práticas de educação de adultos na ótica da educação para o desenvolvimento. Tal como o conceito de desenvolvimento não se circunscreve ao crescimento económico, também o conceito de educação não pode reduzir-se à escolarização. A educação abrange formas escolares institucionais, mas também práticas educativas nas áreas da saúde, do ambiente, das artes, do artesanato, da ação comunitária, do associativismo, do cooperativismo, da ação coletiva, de um modo geral. Ademais, a educação não se define por abranger um determinado grupo etário, como é característico do modelo escolar compartimentado e homogeneizante – a creche, o jardim-de-infância, o 1º, o 2º e o 3º ciclos do ensino básico, o ensino secundário, etc. – mas por abranger todas as idades – crianças, jovens, adultos, pessoas de maior idade. É a participação social e política – a “participação comunitária” (Freire, 1996) e a “construção da cidadania democrática” (Lima, 1996) – que confere especificidade à Educação de Adultos. Neste sentido, defendo a adoção de estratégias que visem transgredir o instituído, neste caso a educação formal-institucional, numa lógica instituinte e de resistência (Canário, 1999). Crianças, jovens e adultos idosos vivem hoje grande parte do seu tempo em instituições, escolares e de cuidados, como é o caso de lares e centros de dia. Por exemplo, os espaços de muitas IPSS que hoje acolhem crianças, jovens e adultos idosos são compartimentados, ainda que frequentemente exista apenas um muro a separá-los, por exemplo, em centros sociais, paróquias e comunitários que abundam atualmente em regiões do interior. À



institucionalização e à cronologização da vida (Kohli, 1988), ou seja, a utilização do critério da idade para determinar em que atividades os indivíduos podem ou não participar, assim como ao enclausuramento de pessoas idosas no espaço privado (lares), excluídas assim do espaço da cidadania, contraponho a promoção de sociabilidades intergeracionais e de uma perspectiva de educação intergeracional com uma forte inscrição no espaço público.

**8.** A Educação de Adultos não pode negligenciar a sua função de conscientização política, não pela tradicional via de implementação de políticas e programas governamentais de educação para a cidadania, mas antes através da produção local de políticas e experiências que alimentem e reforcem uma cultura de cidadania. As iniciativas de Educação de Adultos concebidas como processos de conscientização cidadã podem contribuir simultaneamente para o questionamento do individualismo competitivo que caracteriza o modelo hegemónico e para a criação do vínculo associativo, tanto na sua dimensão política (democracia participativa) como económica (economia solidária). A promoção de um economia solidária-cooperativa e de uma cidadania democrática-participativa constitui, hoje, do meu ponto de vista, uma das principais estratégias da Educação de Adultos, enquanto fontes de experimentação de alternativas de transformação social, sobretudo em zonas periféricas, ou seja, em territórios que foram marginalizados pelo modelo produtivista e excludente de desenvolvimento. Tem sido amplamente reconhecido pela literatura científica o importante papel que as associações locais desempenham nos processos de educação de adultos. Apesar de algumas tensões que atravessam hoje o associativismo, algumas delas pondo em causa os seus principais fundamentos – a democracia e a solidariedade – é em boa parte no fenómeno associativo que têm sido encontradas alternativas aos modelos desenvolvimentistas e escolarizantes. Nos planos social, económico e político, o “associativismo cidadão” (Ferreira, 2010) representa uma fonte de revitalização da democracia participativa. Do mesmo modo, como refere Gadotti (2012), a educação popular, enquanto concepção geral da educação, tem-se oposto, via de regra, à educação de adultos impulsionada pelo Estado, ocupando preferencialmente espaços

que a educação de adultos oficial nunca levou muito a sério. Nesta perspectiva, a Educação de Adultos constitui uma entrada fecunda para a experimentação de novas possibilidades de participação cidadã que, laborando em espaços periféricos, não pode deixar de se afirmar em contracorrente com o modelo hegemónico que os gerou.

**9.** Embora a representação dominante do “rural” continue a remeter para uma imagem do passado, encarando as zonas rurais como espaços agrícolas, com contornos definidos, em oposição à cidade, é vital proceder a um deslocamento ideológico que permita ao conjunto dos atores – habitantes, município, Estado e coletividades territoriais – pensar e dizer o espaço rural em termos residenciais, multifuncionais, de mobilidade, em relação com a cidade e o mundo, onde a natureza é valorizada e reapropriada. Neste sentido, discutir estratégias de promoção da cidadania e, particularmente, do direito à educação em regiões rurais periféricas, implica encarar essas estratégias em diferentes escalas e na sua multidimensionalidade. Isso inclui a valorização política, cultural e socioeconómica do espaço rural; a promoção de uma cultura do tempo livre, do lazer e de relação com a natureza; a produção de cidadanias nas esferas social e ambiental; a promoção de sociabilidades cooperativas, solidárias e hospitaleiras.

**10.** Nesta perspectiva de promoção da cidadania democrática, saliento duas vertentes em que a educação de adultos deve laborar: a democratização da economia e a preservação da biodiversidade. Laville (2001) define a economia solidária como um conjunto de atividades que contribui para a democratização da economia a partir do compromisso dos cidadãos. Com efeito, as finalidades económicas e sociais da economia solidária não podem fazer esquecer que se trata de um projeto político de democratização da economia que é simultaneamente um projeto político alternativo de transformação social. Além disso, o estabelecimento no espaço económico de novas formas de cidadania permite articular um novo espaço público de proximidade entre política e economia. Do ponto de vista ambiental, os ecossistemas são cada vez mais deteriorados e até destruídos, conduzindo à extinção de espécies inteiras. Os principais fatores de perda de biodiversidade, além do crescimento demográfico, têm

a ver com o peso que o sistema económico exerce sobre ela: alteração do habitat, poluição de todos os tipos, sobre-exploração dos recursos, mudanças climáticas, etc. Face aos efeitos devastadores da globalização, predadora em termos sociais, humanos e ecológicos, impõe-se uma economia que estabeleça novas relações sociais e um compromisso ético privilegiado com o planeta. A preservação da biodiversidade depende muito deste compromisso cidadão, individual e coletivo.

### Referências:

- Amaro, R. R. (1993). As novas oportunidades do desenvolvimento local, A Rede para o Desenvolvimento Local, 8, 15-22.
- Amaro, R. R. (1996). Descentralização e Desenvolvimento em Portugal – Algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In J. Barroso & J. Pinhal (Org.), A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização (15-24). Lisboa: Edições Colibri.
- Ball, S. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18 (2), 215–228.
- Ball, S. (2008). The education debate. Bristol: Policy Press.
- Barroso, J. (1995). Os Liceus. Organização Pedagógica e Administração (1836/1960). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/JNICT
- Bauman, Z. (2006). Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil. Madrid: Siglo XXI.
- Bernstein, R. (2010). The pragmatic turn. Malden, MA: Polity Press.
- Bhabha, H. (2003) O local da cultura. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Biarez, S. (1999). Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe. In R. Balme, A. Faure & A. Mabileau (Dir.), Les nouvelles politiques locales. (39-56). Paris: Presses de Sciences Po.
- Biesta, G. J. J. (2009). Good education in an age of measurement: On the need to reconnect with the question of purpose in education, *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 21, 33–46.
- Brohman, J. (2001). Popular Development. Rethinking the Theory and Practice of Development. Oxford: Malden, Blackwell Publishers.
- Canario, R. (1998). Educação e perspectivas de desenvolvimento do “interior”. In J. M. Pinto & A. Dornelas (Coord.), *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior*. Colóquio Promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade (31- 45). Lisboa: INCM.
- Canário, R. (1999). Educação de adultos: um campo e uma problemática. Lisboa: Educa.

- Canário, R. (2000). A escola no mundo rural: contributos para a construção de um objecto de estudo, *Educação, Sociedade e Culturas*, 14, 121-139.
- Caramelo, J. e Ferreira, F. I. (2015). Perspetivas do Desenvolvimento Local Comunitário: desenvolvimento alternativo e alternativas ao desenvolvimento. In F. I. Ferreira, G. Vargas Callejas & O. Freitas (Orgs.). *Educação, desenvolvimento e ação local comunitária* (21-45). Setúbal: ICE – Instituto das Comunidades Educativas.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Cattani, A.D.; Laville, J-L.; Gaiger, L.I. e Hespanha, P. (Coord.) (2009) *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Almedina/CES
- Clarke, M. (2012). Talkin’ ‘bout a revolution: The social, political, and fantasmatic logics of education policy. *Journal of Education Policy*, 27(2), 173–191.
- Cuervo, H. (2014) Problematising the Relationship between Rural Small Schools and Communities: Implications for Youth Lives. *Alberta Journal of Educational Research*, 60(4), 643 -655.
- d’Espiney, R. (1994). Escolas Isoladas: uma problemática de rede escolar ou pedagógica? In R. d’Espiney (Org.), *Escolas Isoladas em Movimento* (pp. 37–50). Setúbal: ICE.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: the making and unmaking of the third world*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Escobar, A. (2005) O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In E. Lander (Org.), *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciencias sociais. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso.
- Faure, E. (1972). *Apprendre à Être*. Paris: UNESCO.
- Ferreira, F. I. (2003). A visão escolocêntrica da educação em contexto rural: o mito da concentração e da homogeneidade, *Aprender*, 28, 84–95.
- Ferreira, F. I. (2005). *O local em Educação: Animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferreira, F. I. (2010). Associativismo cidadão e espaço público democrático, *Vez e Voz*, Nº 8, II Série, Ano XVIII, pp. 49-54.
- Ferreira, F. I. (2012). A ideologia da adaptação: tensões entre educação e trabalho no contexto da Aprendizagem ao Longo da Vida, in C. A. V. Estêvão (Org.). *Políticas de Formação, Ética e Profissionalidade* (145-166). Curitiba: Editora CRV.
- Ferreira, F. I. e Caramelo, J. (2015). Contributos para pensar a relação entre educação e desenvolvimento no mundo rural. In F. I. Ferreira, G. Vargas Callejas & O. Freitas (Orgs.). *Educação, desenvolvimento e ação local comunitária*. Setúbal: ICE – Instituto das Comunidades Educativas.
- Freire, P. (1996). Educação e participação comunitária. *Inovação*, 9 (3): 305-312.

- Gadotti, M. (2012). Educação popular, educação social, educação comunitária: conceitos e práticas diversas, cimentadas por uma causa comum, *Revista Diálogos*, 18(2), 10-32.
- Gohn, M. G. (2011). Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, 16 (47), 339-361.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA ‘effect’ in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23–37.
- Gruenewald, D., e Smith, G. (2008b). Introduction: Making room for the local. In D. Gruenewald & G. Smith (Eds.), *Place-based education in the global age* (pp. xiii–ix). New York: Routledge.
- Gruenewald, D., e Smith, G. (Eds.). (2008a). *Place-based education in the global age*. New York: Routledge.
- Jean, Y. (1998). Revoir nos représentations. *Les Cahiers Pédagogiques*, 365, 22-24.
- Kohli, M. L. (1988). Social organization and subjective construction of the life course. In A. B. Sorensen, F. E. Weiner, & L. R. Sherrod (Eds.), *Human development and the life cycle* (271–292). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Latouche, S. (1991). *La Planète des Naufragés. Essai sur l’Après Développement*. Paris: La Découverte.
- Latouche, S. (2004). *Survivre au développement. De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*. Barcelona: Mille et une nuits.
- Latouche, s. (2012). Convivialidade e decrescimento. *Cadernos IHU Ideias*, Ano 10, nº 166.
- Laville, J.-L. (2001). Economia solidária, a perspectiva europeia, *Sociedade e Estado: Sociedade e Estado*, 16 (1-2), 57-99.
- Lima, L. C. (1994). Organização e administração de projectos de investigação e desenvolvimento em educação de adultos. In L. C. LIMA (Org.). *Educação de Adultos. Forum I*. (27-46). Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (1996). Educação de adultos e construção da cidadania democrática: para uma crítica do gerencialismo e da educação contabil. *Inovação*, 9, 283-297.
- Lima, L. C. (1997). O paradigma da educação contábil. Políticas educativas e perspectivas gerencialista no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 4, 43-59.
- Lima, L. C. (2010). A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na “sociedade da aprendizagem”. *Revista Lusófona de Educação*, 15, 41-54.

- Lingard, B., Creagh, S. e Vass, G. (2012). Education policy as numbers: Data categories and two Australian cases of misrecognition. *Journal of Education Policy*, 27(3), 315–333.
- Lúcio, J. e Ferreira, F. I. (2017). Rural Schools and Local Development in Portugal: Rehabilitation, Participation and Socio-educational Innovation. *Australian and International Journal of Rural Education*, vol. 27, nº 2, pp. 122-135.
- Martins, P. H. (2005) A sociologia de Marcel Mauss: Dádiva, simbolismo e associação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, 45-66
- Martins, P. H. (2009). El antiutilitarismo y la descolonización del pensamiento latinoamericano sobre globalización. *Prealas de Toluca, México*, 21 a 24 de ABRIL, Conferencia Magistral, *Revue du Mauss permanente* (<http://www.journaldumauss.net>)
- Melo, A. (1994). Educação e Formação para o Desenvolvimento Rural. In L. C. Lima (Org.). *Educação de Adultos. Forum I* (137-149). Braga: Universidade do Minho.
- Melo, A. (2000). Políticas e estratégias culturais para o desenvolvimento local. In L. C. Lima (Org.). *Educação de Adultos. Forum II*. (17-28). Braga: Universidade do Minho.
- Murteira, M. (1995). *Economia mundial. A emergência de uma nova ordem global*. Lisboa: Difusão Cultural.
- Rizvi, F. e Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. London: Routledge.
- Rubin, D. I., e Kazanjian, C. J. (2011). Just another brick in the wall: Standardization and the devaluing of education. *New Mexico State University Journal of Curriculum and Instruction*, 5(2), 94–108.
- Santos, B. S. e Rodríguez, C. (2002). Introdução. Para ampliar o cânone da produção. In B. S. Santos (org.), *Produzir para Viver. Os caminhos da produção não capitalista* (23-77). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, B. S. (1989). O social e o político na transição pós-moderna. *Revista de Comunicação e Linguagens*, 6/7, 25-48.
- Santos, B. S. (2000). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez Editora.
- Santos, B. S. (2007). Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, 3-46.
- Santos, B. S. (2008). Epistemologias do Sul, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80. 5-10.
- Torres, C. A. (2013). Neoliberalism as a new historic bloc: A Gramscian analysis of neoliberalism's common sense in education. *International Studies in Sociology of Education*, 23(2), 80-106.
- Vachon, B. (1993). *Le Développement Local: Théorie et Pratique*. Paris: Gaetan Morin Éditeur.

Vincent, G., Lahire, B. e Thin, D. (1994). “Sur l’histoire et la théorie de la forme scolaire” in Vincent, G. (org.) (1994) *L’Éducation Prisonnière de la Forme Scolaire? Scolarisation et Socialisation dans les Sociétés Industrielles* (11-47). Lyon: Presses Universitaires de Lyon.

## EDUCAÇÃO DE ADULTOS: NADA PODE FICAR PARA TRÁS!

José Bravo Nico<sup>1</sup>

As palavras que se seguem nasceram no Alentejo, essa incontornável circunstância natural, social e humana que determina, de forma tranquila, mas incontornável, o pensamento e a ação daqueles que aí existem. O Alentejo, atualmente classificado como território do interior e de baixa densidade, é uma região em que há pouca gente: gente mais velha do que nova; gente, por vezes, afastada dos acessos ao exercício dos respetivos direitos e deveres de cidadania; gente, quase sempre, esquecida pelas políticas públicas; gente, muitas vezes, entregue a si própria e à sua resiliência.

A Educação dos Adultos no Alentejo – e na generalidade dos denominados territórios do interior – é, em grande medida, a educação que as suas gentes conseguiram construir, para se construírem a elas próprias. Quase sempre sem contar com a Escola formal e, frequentemente, com recurso a didáticas locais edificadas numa vontade resistente de aprender aquilo que era necessário para, ali, viver: o trabalho, a natureza, a família, a cultura, as tradições, a religião.

Uma conversa acerca da Educação destes Adultos, nestes territórios, não se pode iniciar pelas palavras que nascem da ausência da educação escolar que, ali, nunca esteve disponível, para muitas daquelas pessoas. Pelo contrário, devemos começar essa conversa, partindo da educação que, ali, sempre existiu: a educação que essas pessoas construíram, nos seus territórios e redes comunitárias de vizinhança, nos contextos informais do trabalho, naquelas escolas que existiram sempre fora da escola oficial. Foi neste universo educacional, de matriz popular e raiz profundamente comunitária, que se formaram muitos dos que não usufruíram da educação formal e escolar que, quase sempre, os ignorou.

---

<sup>1</sup> Universidade de Évora



Conhecer, compreender, respeitar, valorizar e divulgar os conhecimentos e didáticas locais – de matriz popular e comunitária e presentes nos territórios do interior português – é conhecer um universo educativo plural, rico e inclusivo, frequentado e assumido por muitos milhares de portugueses que, sendo analfabetos literais ou funcionais, ou possuindo baixos níveis de escolarização, construíram uma Escola que serviu gerações e proporcionou, a milhares de concidadãos, o único acesso a processos estruturados de aprendizagem.

Neste contexto, qualquer abordagem de Educação para estes adultos não deve deixar para trás qualquer fragmento deste universo educacional edificado em cada contexto territorial e comunitário e transmitido, de geração em geração, até ao presente.

Para a adequada concretização deste princípio básico da Educação de Adultos e considerando o contexto territorial no qual temos desenvolvido a nossa atividade – o Alentejo –, importa apresentar, de forma breve, alguns das coordenadas do que tem sido a evolução recente desta realidade nas regiões do interior, nomeadamente no Alentejo.

## **1. A coordenada política**

### **1.1. A realidade menos visível**

Em todo o território português, o universo associativo sempre foi uma das mais presentes e dinâmicas redes de participação cívica e social e um dos mais disponíveis e significativos contextos educadores para a população, em particular nos meios com menos presença de instituições públicas e menos ação das redes de educação e formação formais.

A Educação de muitos adultos, naqueles contextos territoriais e sociais, passou muito pela sua presença e participação nas instituições da sociedade civil aí existentes, em áreas como a cultura, o recreio, o desporto, a educação, a religião, entre outras. Este universo institucional de perfil muito diverso – associações de distintas naturezas, Casas do Povo, academias de instrução e recreio, paróquias, grupos amadores de teatro, clubes desportivos ou pequenas empresas locais – constituiu (e constitui) uma rede muito próxima das pessoas, em cada território, e

serviu (e serve), quase sempre, de oportunidade alternativa para o acesso a processos estruturados de aprendizagem, nas áreas em que inscreve a sua atividade.

Esta realidade institucional e consequente ação educadora existiu sempre fora dos perímetros da rede escolar formal, dos recursos financeiros do estado e das agendas nacional e internacional que determinam o rumo das políticas de educação. No entanto, apesar desta periferia política e orçamental e do caráter inorgânico das redes que configuram, estas instituições, pelas suas dinâmica e resiliência, foram sempre promotoras de fortes dinâmicas territoriais, geradoras de lideranças locais e impulso de realização profissional e pessoal para muitos indivíduos.

Nas últimas décadas, em três momentos distintos, tivemos a oportunidade de conhecer uma parte deste universo institucional e do respetivo potencial educativo:

i) em 1978, uma iniciativa da Direção-Geral de Educação Permanente do Ministério da Educação, liderada por Alberto Melo, através da qual, foi promovida uma política de «recenseamento voluntário» das iniciativas de educação não formal de base territorial, o que permitiu a desocultação de muitas iniciativas locais que promoviam contextos educadores, através de ambientes não formais de aprendizagem (Melo & Benavente, 1978). A Educação de Adultos é, aqui, um instrumento para a “aprendizagem política e a coesão social e cultural de um país” (Melo, 1997:51).

ii) A Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) criada em 1999 e, também, dirigida por Alberto Melo, promove uma iniciativa através da qual estimula a candidatura de instituições ao prémio «Prémio Saber+». Dessa iniciativa, resultou a identificação e caracterização de centenas de projetos locais com uma forte dimensão educadora, quase sempre ancorados nas instituições da sociedade civil e participados por muitos milhares de pessoas (Trigo, 2001; Leitão & Gonçalves, 2002).

iii) desde o início da atividade dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências/CRVCC (em 2000) que o processo

RVCC, ancorado na realização de um balanço de competências e elaboração consequente de um portefólio individual, evidenciou o papel estruturante do universo de instituições da sociedade civil presentes nos territórios, na construção e desenvolvimento de contextos educadores nos quais as pessoas concretizaram processos estruturados de aprendizagem, nas mais diversas áreas das suas vidas. Essas aprendizagens, pela sua relevância vital e pelas características que evidenciavam, quando avaliadas com base em referenciais que as comparavam com os conhecimentos e competências de natureza escolar e formal, foram (e são) objeto de reconhecimento, validação e consequente certificação formal, num processo que, pela primeira vez, criou um mecanismo de identificação, valorização e consideração escolar e/ou profissional do universo de aprendizagens concretizado nas instituições não escolares.

Todo este universo institucional, apesar da relevância que sempre assumiu na educação das pessoas, nos contextos territoriais em que desenvolveu a sua ação, manteve-se pouco visível e esteve quase sempre ausente das decisões e dos processos de concretização das políticas educativas, em particular no que respeita à população adulta.

### **1.2. A realidade mais visível**

Com a entrada de Portugal, na Comunidade Económica Europeia/CEE (atual União Europeia), iniciou-se um processo, gradual e sistemático, de desenho e concretização de políticas de educação e formação de adultos, alicerçado nos distintos quadros de apoio ao desenvolvimento do país e respetivos dispositivos financeiros. Privilegiando, em grande medida, as regiões portuguesas menos desenvolvidas, nomeadamente do interior do país, estas políticas foram promovidas no âmbito de setores tão diversos como o apoio ao desenvolvimento do mundo rural, a promoção e modernização da economia, a qualificação profissional de ativos (empregados e desempregados) ou o próprio sistema educativo, em determinados segmentos mais diferenciados.

Esta nova realidade originou um novo universo de atores locais e mobilizou outros que, até então, se encontravam afastados destes territórios e destas áreas de educação e formação: associações de

desenvolvimento local/ADL, empresas de formação, escolas profissionais públicas e privadas, centros de formação do Instituto do Emprego e Formação Profissional/IEFP, algumas autarquias locais, fundações e outras instituições equivalentes. Neste contexto, as escolas aparecem, num momento posterior, nomeadamente aquando da criação e promoção da Iniciativa Novas Oportunidades (2005), aproveitando, dessa forma, os recursos financeiros disponíveis para promoverem algumas das medidas políticas da área da educação e formação de adultos (e de jovens, pois coexistiam os dois eixos de intervenção) e alguma da sua oferta formativa de perfil mais vocacional e profissionalizante.

Desenvolvendo a sua ação quase sempre no interior do perímetro orçamental determinado pelos quadros europeus de apoio e constituídas, geralmente, por indivíduos muito qualificados, académica e tecnicamente, estas instituições assumiram, em muito pouco tempo, um forte protagonismo social e político nos territórios e lideraram, desde então, os principais impulsos de investimento e consequente desenvolvimento económico e social que aqueles recursos financeiros possibilitaram. Com esta coordenada social, esta nova realidade institucional tornou-se muito visível, organizada, eficaz na captação e execução de recursos, mobilizadora de dinâmicas territoriais, influenciadora de agendas políticas locais e nacionais e geradora de futuros líderes políticos, com influência em diversos níveis das comunidades locais.

Foi neste ambiente institucional e financeiro que foram sendo geradas, concretizadas e avaliadas, as, mais recentes e visíveis, políticas de educação e formação de adultos nos territórios do interior de Portugal, até à atualidade.

### 1.3. O diálogo entre as duas realidades

Nesta coordenada política, na qual as duas realidades institucionais anteriormente descritas desenvolveram a sua atividade, verificou-se uma coexistência pacífica, mas pouco cooperativa. Na realidade, a nova dimensão criada pelas políticas de base europeia criou uma dinâmica territorial que se sobrepôs às dinâmicas já aí existentes e com elas conviveu sem grandes benefícios mútuos.

Nesta neutra convivência, assistiu-se à existência simultânea de dois dispositivos territoriais de educação e formação de adultos:

- i) o primeiro, e mais antigo, determinado pelas instituições da sociedade civil dos territórios, concretizado em torno das atividades culturais, recreativas, desportivas e cívicas mais alicerçadas nos quotidianos das comunidades e financiado de forma casuística, com recursos endógenos, sempre escassos e imprevisíveis;
- ii) o segundo, e mais recente, resultante da ação das novas instituições resultantes do novo quadro de desenvolvimento promovido pelas políticas internacionais e nacionais, suportado pelos respetivos quadros financeiros e concretizado a partir dos eixos dos programas europeus plurianuais de apoio ao desenvolvimento.

## **2. A coordenada didática**

### **2.1. As didáticas do território**

A rede territorial de instituições, suportada e liderada nas comunidades, ancorada nos saberes endógenos e promotora das aprendizagens a elas associadas criou, de forma sustentada, determinadas didáticas que se foram edificando e depurando ao longo do tempo e se transmitiram e fortaleceram, entre as gerações que se sucederam em cada contexto local.

Foi neste rico e dinâmico, contexto social que se foram consolidando autênticas escolas de base comunitária, em áreas diversas, promovendo uma educação não formal de perfil intergeracional e popular:

- i) as Escolas de Música das Bandas Filarmónicas, nas quais jovens e adultos convivem em torno de uma atividade cultural de grande implantação em todos os territórios, com um importante papel na identidade comunitária e promotora de muitos projetos de vida, em particular na dimensão profissional;
- ii) os grupos desportivos, promotores da prática desportiva local, em alguns casos no âmbito dos jogos tradicionais, permitindo, dessa forma, a sua salvaguarda e divulgação;

iii) os grupos amadores de teatro, através dos quais muitas pessoas puderam participar culturalmente, de forma ativa, aí desenvolvendo conhecimentos e competências de comunicação e expressão, num contexto em que a leitura era uma rotina e o contacto com alguns dos mais clássicos autores uma necessidade;

iv) as paróquias, no seio das quais, se desenvolveu uma ampla atividade educadora decorrente da sua ação religiosa e em dimensões do quotidiano, tais como o casamento, a família, o desenvolvimento moral, entre outros aspetos relevantes para a vida comunitária;

v) as comissões de festas, instituições informais e de duração, por vezes, limitada, mas com uma forte presença na vida das comunidades e com profundo efeito educador nos seus participantes, pelas responsabilidades aí assumidas, pelo estatuto delas decorrentes e pela liderança nelas desenvolvida;

vi) os ofícios tradicionais (carpinteiros, mecânicos, costureiras, alfaiates, barbeiros, cabeleireiras, abegãos, pedreiros, cozinheiros/as, artesãos, agricultores, entre outros), no âmbito dos quais se estruturaram corredores de formação profissional onde os mestres transmitiram, aos aprendizes, os seus conhecimentos e experiências;

vii) as Assembleias e Juntas de Freguesia, órgãos autárquicos da política dos territórios, nos quais se concretizou a participação de muitas pessoas e se formaram muitos dos líderes locais;

viii) as rádios locais, de génese mais recente, mas com forte papel nas dinâmicas dos territórios, pela sua ação na produção e divulgação de informação local e na promoção da cultura endógena.

Toda esta rede de diferentes espaços e tempos de aprendizagem constituíram, em cada território, a mais dinâmica rede de educação e foram o contexto educador com maior presença na vida da maior parte das pessoas aí residentes. Nessa rede de educação não formal, foram-se desenvolvendo formas muito particulares de criar e transmitir o conhecimento, nas quais as formas de ensinar e aprender se estruturaram com base nas características geográficas, económicas, sociais e humanas

de cada circunstância particular, criando aquilo a que chamamos as didáticas do território.

## 2.2. As didáticas pré-construídas

Em paralelo com a realidade anterior, foi sendo construída uma nova realidade, a partir da adesão de Portugal à CEE. Na realidade e como já referimos, com o acesso do país aos quadros europeus de apoio ao desenvolvimento e concomitantes financiamentos, surgiu uma rede nacional e regional de novos atores institucionais que foi promovendo, de forma sistemática e organizada, um novo conjunto de oportunidades de educação em contextos formais, nos quais a certificação se assumiu como a grande finalidade.

Neste novo enquadramento político e educativo, tudo foi diferente, relativamente à realidade até aí existente:

- i) os saberes elegíveis para a organização dos contextos educativos resultaram de pormenorizados processos de identificação e análise de necessidades, quase sempre de natureza profissional e assentando normalmente num quadro de défice de qualificações das populações locais e em grandes linhas de orientação das políticas europeias e nacionais;
- ii) os formadores associados a estas formações foram, normalmente, pessoas com conhecimentos especializados e diferentes dos saberes existentes, quase sempre oriundas do exterior dos territórios, neles se limitando a exercer a sua atividade, numa base profissional e burocrática;
- iii) os formandos foram sinalizados a partir de determinados critérios pré-estabelecidos, determinando, quase sempre, públicos-alvo muito diferenciados: desempregados, indivíduos em situação de fragilidade social, jovens à procura do primeiro emprego, senhoras com baixas qualificações e outros grupos, sempre sinalizados com algum défice de qualquer atributo considerado necessário para os processos de desenvolvimento económico do território;
- iv) o financiamento resultou de candidatura a programas específicos, com regras e procedimentos exigentes e num ambiente competitivo, no qual

apenas algumas instituições com determinadas competências técnicas conseguiam atuar e ter sucesso;

v) o «pacote de formação» incluía um exigente processo de concretização e avaliação, com recurso a procedimentos sistemáticos de natureza burocrática, em particular nas dimensões contabilística, de avaliação da execução física e dos impactos da formação nas dinâmicas de desenvolvimento local;

vi) as redes de parceiros foram um relevante critério de financiamento, tendo-se estabelecido um quadro de cooperação interinstitucional de base territorial alargada entre estes novos operadores, numa organização que, quase sempre, ignorou as instituições anteriormente existentes e que lhes retirou a oportunidade de estarem presentes nos fluxos financeiros existentes.

Esta nova didática, mais técnica, financiada e formatada pela arquitetura das políticas europeias e nacional, instalou-se nos territórios, à prova das suas próprias dinâmicas e história (salvo algumas exceções), devido aos volumosos financiamentos que conseguiu trazer, ao rendimento que foi distribuindo localmente e às lideranças que foi promovendo. Neste contexto, foi-se desenvolvendo, em cada território (nomeadamente nos do interior do país), um novo universo educativo que, até ao presente, se foi consolidando, apenas tendo sido perturbado pelas transições dos quadros europeus de financiamento.

### **3. A coordenada dos saberes**

#### **3.1. A valorização dos saberes endógenos**

As didáticas locais, assentando na valorização e divulgação do património local, sempre privilegiaram a aprendizagem dos saberes endógenos, muitos deles decorrentes das atividades cultural, económica e social de cada comunidade. O território, a natureza, o património material e imaterial, as profissões locais, os rituais e as tradições foram sempre os conteúdos privilegiados nos dispositivos comunitários de educação, nos quais se foi promovendo o encontro das diferentes gerações.



A passagem do legado cultural das gerações mais velhas para as mais jovens esteve sempre presente nos modelos educativos locais, transportando, até ao presente, muitos dos conhecimentos mais antigos e mais estruturantes de cada comunidade e da respetiva identidade.

### 3.2. A valorização dos saberes exógenos

As didáticas «pré-construídas» assentaram nas necessidades identificadas e consideradas instrumentais para o desenvolvimento, de acordo com os referenciais ditados pelos quadros políticos que as financiaram. As tecnologias da informação e comunicação, as competências profissionais diferenciadas e inexistentes nos territórios, as qualificações necessárias para o empreendedorismo e a competitividade, as línguas estrangeiras ou as questões relacionadas com as diferentes literacias, nas suas dimensões mais básicas e instrumentais, dominaram o quadro de conhecimentos a promover com as diferentes modalidades de formação desta nova realidade educativa.

Muito raramente, os saberes endógenos foram considerados no desenho e concretização de modalidades de formação, facto que os retirou do espectro de aprendizagens certificadas dos territórios.

## 4. A coordenada das pessoas que ensinam e que aprendem

### 4.1. O encontro

Nas abordagens mais territorializadas e comunitárias, o papel do conhecimento local, da experiência e da sapiência foi sempre muito valorizado e, consequentemente, as pessoas que os detinham, normalmente as mais velhas, foram sempre muito reconhecidas, valorizadas e respeitadas. Este facto fez com que a idade fosse uma variável de valorização dos indivíduos e que a intergeracionalidade assumisse uma dimensão estruturante nos processos educativos.

Os mestres das diferentes profissões, os vizinhos, os líderes locais, os professores das escolas, os párocos, os agentes da autoridade, os empresários locais, entre outros, foram, em muitos casos, as pessoas mais respeitadas das suas comunidades e os protagonistas centrais dos diferentes contextos educativos que se foram promovendo localmente.

Nestas circunstâncias, os processos educativos eram participados por todos, em todas as idades e em todas as áreas relevantes da vida de cada comunidade, normalmente em torno dos saberes estruturantes da identidade local. Um verdadeiro «encontro» de gerações e saberes, em cada território.

#### 4.2. O desencontro

Nas abordagens exógenas, sempre se privilegiaram os saberes mais formais, académicos e disciplinares e, consequentemente, as pessoas que os detinham foram as mais valorizadas, nos contextos em que aqueles eram promovidos. Atendendo ao perfil de qualificações formais existente na maioria dos territórios do interior português, assistiu-se, como já se referiu, à chegada de uma nova geração de pessoas de perfil mais qualificado, com um estilo de vida mais urbano e uma presença e ação mais burocráticas, nas comunidades.

As modalidades de formação desenvolvidas nestes contextos de qualificação certificada, pela natureza das mesmas, determinaram várias fraturas nas comunidades (Nico & Nico, 2011):

- i) a fratura dos saberes, determinada pela escolarização dos modelos e práticas de formação associados aos programas pré-formatados em que se encontravam ancorados, em oposição ao carácter menos formal e mais sistémico dos saberes de base local;
- ii) a fratura geracional, consequência da constituição dos grupos-alvo das formações, da perda de valor dos que possuíam os conhecimentos tradicionais e da emergência dos novos e mais instrumentais saberes e dos novos protagonistas. A separação das pessoas, através da sua sinalização específica, separou uns dos outros e criou bolsas humanas nas comunidades;
- iii) a fratura social, promotora de exclusão e discriminação, em resultado da sinalização de necessidades de formação em determinados indivíduos, respetivo agrupamento e consequente encaminhamento para atividades de remediação, nas quais a educação assumiu um papel central, muitas vezes associado à atribuição de prestações sociais;

Destas três fraturas resultou um desencontro, cada vez mais evidente, nas comunidades, facto que fragilizou as estruturas locais de socialização e solidariedade e criou barreiras entre as pessoas e entre estas e as suas origens.

## 5. A coordenada do futuro

Como tentámos demonstrar, nas últimas três décadas, em Portugal, nomeadamente nas regiões do interior do país, foram coexistindo dois universos educativos que, não se tendo ignorado, não cooperaram e não contribuíram, como deviam, para a coesão social e territorial.

Às dinâmicas educadoras territorializadas e de base comunitária que geraram didáticas locais que tanto contribuíram para o conhecimento, valorização e divulgação da cultura e do património locais, foram sendo sobrepostas novas dinâmicas desterritorializadas e desligadas dos contextos comunitários, geradas a partir dos quadros europeu e nacional de desenvolvimento e ancoradas em financiamentos significativos. O diálogo entre estas duas realidades não se concretizou com a profundidade necessária nem com os benefícios desejáveis.

A Educação e Formação de Adultos em Portugal, nomeadamente nas regiões do interior, onde estas realidades são mais evidentes não deve desperdiçar qualquer contributo de ambos os universos. À riqueza cultural, institucional e humana do universo comunitário, dever-se-á adicionar o contributo dos contextos mais qualificados e qualificantes do segundo; ao conhecimento mais experiencial e empírico dos mestres dever-se-ão adicionar os conhecimentos mais científicos e tecnológicos dos jovens qualificados; ao financiamento local, frágil e imprevisível deve adicionar-se o financiamento competitivo, mais robusto e previsível; a matriz singular e específica das aprendizagens locais deve enriquecer-se com o contributo mais disciplinar e padronizado das aprendizagens desterritorializadas; à certificação social deve juntar-se a certificação formal académica e/ou profissional.

Por outras palavras, na Educação e Formação dos Adultos, nada pode ficar para trás. Porque o que fica para trás é

sempre a vida de cada pessoa. Se queremos que ninguém fique para trás, então nada da vida dessas pessoas e comunidades pode ficar para trás.

### Referências:

- Leitão, José & Gonçalves, Maria (Coords.) (2002). *Guia dos Clubes S@bER+: princípios e orientações*. 1.<sup>a</sup> Edição. Lisboa: Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos/ANEFA.
- Nico, Bravo & Nico, Lurdes (2011). Educação e Território: *o (des)encontro geracional das aprendizagens e a fratura cultural no Alentejo*. in Márcia de Alvarenga (org.). *Educação de Jovens e Adultos. Em tempos e contextos de aprendizagem*. Rio de Janeiro: Editora Rovelte. pp. 33-43/ (BN.CL.18)/ ISBN 978-85-61521-76-9/ / (<http://hdl.handle.net/10174/2891> ) / (<http://dx.doi.org/10.5935/978-85-61521-76-9.2016C016> ) /
- Melo, Alberto & Benavente, Ana (1978). *Educação Popular em Portugal (1974-1976)*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Melo, Alberto (1997). *Educação de Adultos vista por Alberto Melo*. In *Revista Noesis*. N. °43. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional. Ministério da Educação.
- Trigo, Maria Márcia (2001). *Ações de Curta Duração*. In *Revista Saber Mais*. N.º 11. Lisboa: Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos/ANEFA.

**PAINEL V**

**EDUCAÇÃO DE ADULTOS E DEMOCRACIA**

Presidente da Mesa – Rui Canário

CNE

## AINDA FALTA EM PORTUGAL UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO-FORMAÇÃO DE ADULTOS

Alberto Melo<sup>1</sup>

### I

Alude-se, com frequência, em reuniões nacionais ou internacionais sobre educação de adultos, ao “enigma português”. É que, apesar da situação ancestral de baixa escolarização e baixas qualificações que afeta a população adulta, persiste ao longo dos tempos a ausência de vontade e de capacidade política para definir e implementar uma estratégia nacional de educação-formação à escala de toda a sociedade.

No entanto, desde muito cedo, surgiram no nosso país medidas exemplares e pioneiras nesta matéria. Na época do Iluminismo, em meados do século XVIII, Portugal foi dos primeiros países a criar os “Estudos Menores”, uma educação elementar, dita para todos. Para todos, sim, à exceção, como constava do decreto real, dos “empregados nos serviços rústicos e nas artes fabris” (que seriam, decerto, na altura, mais de 90% da população portuguesa). Ao mesmo tempo, era D. José aconselhado por Ribeiro Sanches (aliás, um famoso Iluminista) a não promover as letras nas aldeias, “caso não quisesse vê-las desertificar rapidamente”.

Em 1815, criaram-se “aulas de ler, escrever e contar” nos quartéis e, no entanto, durante todo o século XIX a taxa de analfabetismo rondava os 90%. Portugal está entre os países pioneiros no estabelecimento da instrução primária gratuita e obrigatória (em 1835), porém, mais de um século depois (em 1940), pouco mais de 1/3 das crianças frequentavam a escola.

Estas e outras iniciativas foram sempre fragmentadas, subfinanciadas e episódicas, liquidadas no ovo ou a curto prazo pela incompetência, pela indiferença ou mesmo pela hostilidade dos decisores públicos. Assim,

---

<sup>1</sup> Associação Portuguesa de Cultura e Educação Permanente

ainda no decurso do século XX, uma larga proporção da população portuguesa era analfabeta, um fator que se pode evocar como causa e consequência das profundas desigualdades, de natureza social, económica e cultural que assolavam, como hoje ainda assolam, a nossa sociedade.

Foi notório o aproveitamento da falta de conhecimentos e de informação por parte de grande maioria da população, para impor, durante quase 50 anos, um regime ditatorial, com a consequente repressão policial, segregação social, exploração económica e opressão cultural. Virgínia de Castro e Almeida, escritora e doutrinadora da ideologia do Estado Novo, considerava o facto de a maioria dos adultos não saber ler “a parte mais linda, mais forte e mais saudável da alma portuguesa”.

Quanto a mim, considero que a maior ou menor atenção de qualquer governo, e em qualquer país, à educação de adultos constitui um teste fundamental à sua maior ou menor democraticidade e à sua intenção de lidar com cidadãos ou, pelo contrário, com meros súbditos.

Apesar das muito propagandeadas campanhas de alfabetização dos anos 50 e seguintes, mais de um terço dos portugueses adultos eram ainda analfabetos em 1974; e muitos mais seriam se, à época, tivessem sido adotados os padrões atuais de Literacia. De facto, em 1995, o Estudo Nacional de Literacia concluía que 80% dos adultos inquiridos não atingiam o nível III, considerado como patamar para uma inserção positiva na vida social, económica e cultural de uma sociedade moderna.

É universalmente reconhecido que um dado patamar de atitudes, conhecimentos e competências é indispensável para uma participação consciente e ativa na vida social, económica e cultural. Está também demonstrado que o combate à pobreza e à exclusão passa necessariamente pela superação do analfabetismo e pelo preenchimento das lacunas existentes na educação de base. Concretamente para os países ocidentais, onde se faz sentir com acuidade o envelhecimento demográfico e a baixa natalidade, a dificuldade em renovar a força de trabalho poderá ser, sobretudo, compensada por uma estratégia nacional de educação-formação capaz de manter e de elevar os saberes e as competências da população que trabalha.

Nas conclusões da V CONFINTEA de Hamburgo, os Estados subscritores (entre os quais, Portugal) reconheceram ser essencial aproveitar o enorme potencial da educação de adultos para: uma cidadania ativa e informada; a democracia, a justiça e a proteção dos direitos humanos; uma cultura de paz e tolerância; a igualdade entre mulheres e homens; o desenvolvimento científico, social e económico; o bem-estar geral e a redução da pobreza; a preservação do ambiente e outras questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável (como a saúde, a demografia, a nutrição, etc.).

A ausência, no nosso país, de uma política nacional de educação de adultos é, hoje a lacuna histórica mais gritante, no quadro da política educativa global, que já conseguiu praticamente universalizar a educação pré-escolar, básica e secundária e abrir amplamente o ensino superior e o ensino profissional. Quando está mais que demonstrado que a elevação do nível educativo e cultural das pessoas adultas é um fator determinante para a redução das despesas públicas com a saúde, para o incremento da inovação e da produtividade, para o decréscimo do insucesso escolar dos filhos, para uma maior participação na vida política, cívica e cultural, é decerto incompreensível que ainda se elaborem em Portugal estratégias meramente sectoriais e fragmentadas. Esta situação deficitária foi já em 1999 devidamente realçada, no relatório anual sobre políticas nacionais para o emprego (*Joint Employment Report*, elaborado pela Comissão Europeia e pelos Estados-Membros), onde se constata: “embora Portugal possua o nível mais fraco de educação de toda a União Europeia, o seu Plano Nacional para o Emprego não prevê uma abordagem estratégica relativamente à educação e formação ao longo da vida”. Isto foi detetado há cerca de 20 anos, mas poderia ser hoje reescrito.

## II

Após 1997, ano em que a UNESCO organizou a 5ª Conferência Internacional de Educação de Adultos, este sector ganhou, à escala mundial uma importância e notoriedade acrescidas. O conceito, programático e holístico, definido e afirmado unanimemente na conferência de Hamburgo, foi em seguida ratificado e crescentemente



adotado por numerosos enquadramentos legais nacionais dos cinco continentes. Por outro lado, tornou-se ponto assente que o Estado teria de assumir a sua responsabilidade histórica de promotor e garante de um direito universal à educação, papel que deveria desempenhar, no entanto, através de parcerias alargadas com os demais atores relevantes, de natureza pública, privada e cívico-solidária.

Nesta perspetiva, um exemplo entre muitos, foi criado ainda recentemente no Reino Unido o Fundo de Educação Comunitária e de Adultos, para apoiar projetos inovadores conduzidos por organizações de base comunitária e dirigidos a adultos que normalmente não participam em atividades de educação-formação.

E não faltam, por este mundo fora, exemplos de países que, quer de modo precoce e pioneiro (como na Escandinávia), quer numa época mais tardia (como em Itália ou Espanha), souberam conceber e aplicar políticas globais visando a consagração do direito à educação por parte de todos os seus cidadãos. Já no decurso do corrente século, é possível referir inúmeros casos em que tal ocorreu.

Em Espanha, desde a queda do regime franquista, foi dada uma atenção particular à educação e formação das pessoas adultas. A oferta formativa desenvolve-se fundamentalmente através das seguintes estruturas:

- Centros de Educação de Pessoas Adultas, ou CEPAS, com atividades educativas a tempo inteiro e que assumem ainda funções de dinamização do contexto local através de atividades de animação sociocultural. Alguns destes centros específicos para adultos oferecem ainda formação a distância. (São atualmente 2836, espalhados por todo o país). (Fazem-nos recordar os Centros de Cultura e Educação Permanente, criados pelo PNAEBA (Plano Nacional de Alfabetização e Educação Básica de Adultos), em 1979-81, a que não foi dado seguimento).
- Aulas de Educação de Adultos (AEA), em regra, integradas em escolas oficiais de ensino primário ou secundário. Também podem pertencer a municípios ou outras entidades locais. Funcionam a tempo parcial,

geralmente em horários pós-laborais. Algumas destas Aulas são organizadas em contexto prisional.

Recentemente, desde 2014, o governo espanhol elaborou e implementou um Plano Estratégico de Aprendizagem ao Longo da Vida.

Em Espanha, uma experiência que nos devia igualmente inspirar é a Aula Mentor, uma iniciativa do Ministério da Educação, Cultura e Desporto. Trata-se de um sistema de formação aberta, livre e disponibilizada através da internet. Participam neste dispositivo, com base em acordos de cooperação, Comunidades Autónomas, autarquias locais, organizações não-governamentais, o Instituto Cervantes, estabelecimentos prisionais, etc. São correntemente oferecidos a custo reduzido 170 cursos, com atualização permanente. Os exames são presenciais e conduzem a um certificado emitido pelo Ministério.

Na Irlanda, desde 2000, o Livro Branco *Learning for Life* instaurou um programa nacional com base nos contributos da educação de adultos em 6 áreas prioritárias: elevação da consciência social relativamente à importância do conhecimento; envolvimento ativo na vida cívica e política; coesão social e cultural, incluindo o *empowerment* dos mais desfavorecidos; competitividade do país à escala global; desenvolvimento cultural; fortalecimento das comunidades locais.

A oferta educativa na Irlanda procura abranger a diversidade de motivações entre a população adulta: uns pretendem um diploma escolar, profissional ou de ensino superior, outros apenas ingressar ou regressar ao emprego, melhorando as suas competências, outros ainda querem saber mais e alargar as suas mentes e círculos sociais. Assim, é bastante diversificado o leque de ofertas neste país:

- Cursos de Retorno à Educação, para maiores de 23 anos, onde estes adquirem fundamentos essenciais em áreas-chave para além de competências instrumentais, como saber estudar, saber escrever, TIC, etc.
- Literacia e Democracia para Adultos: aulas em grupo ou sessões individuais; também existem programas a domicílio ou on-line.
- Aprendizagens técnicas diversas.

- Educação Comunitária: cursos flexíveis, adaptados às necessidades específicas de pessoas ou grupos mais vulneráveis, como refugiados, vítimas de violência doméstica, mães solteiras, etc. (Estes cursos dispõem geralmente de uma creche).

- Cursos livres: cobrindo uma vasta e diversificada gama de temas, desde a astronomia à literatura, línguas, artes... Por todo o país existem centros educativos, geralmente associados a escolas e colégios do ensino convencional, que oferecem estas formações livres, sem exames.

Para implementar esta estratégia de Educação-Formação ao longo da vida, a Irlanda soube construir as estruturas mais adequadas. A nível central, o Conselho Nacional de Educação de Adultos ou *National Adult Learning Council* e, a nível territorial, as Comissões Locais de Educação de Adultos, compostas de uma Estrutura Diretiva – com representantes de organismos públicos ligados à formação, emprego e economia, à literacia e ao ensino superior, de organizações do sector associativo, escolas, empresas, sindicatos, etc.; e de uma Estrutura Técnica com 4 unidades: educação de adultos e sector de educação formal; formação no local de trabalho, educação comunitária, investigação.

- Organizadores Locais de Educação de Adultos: a sua missão é sobretudo apoiar os promotores de iniciativas e articular a sua atuação com a de outros sectores, promovendo uma abordagem territorial integrada na elaboração e execução do plano local de educação-formação de adultos. (Esta figura remete para os Coordenadores Concelhios de Educação de Adultos, em Portugal, que terão sido durante cerca de 20 anos, os atores mais relevantes e atuantes à escala territorial).

Com base na estratégia global definida e na estrutura institucional montada, lançaram-se duas iniciativas prioritárias: Programa Nacional para a Literacia de Adultos e Iniciativa do Retorno à Educação.

Na Noruega, a nova política nacional para a educação de adultos intitulou-se *The Competence Reform* e foi justificada nos seguintes termos: “Uma população com elevados níveis educativos é o recurso mais importante da nação para preservar e criar emprego, assegurar a qualidade de vida e

evitar novas divisões de classes sociais”. Esta reforma pública pretendeu atingir toda a população adulta, destacando a importância de uma sólida educação de base para todos, mas igualmente da permanente atualização de conhecimentos, não só para alguns (geralmente os mais escolarizados), mas para todos os cidadãos no seu conjunto.

Em Itália, o Acordo para a Reorganização e Promoção da Educação Permanente de Adultos, celebrado entre o Estado, Regiões, cidades e autarquias locais, estipulava, no seu artº 1º que “o sistema de ensino formal colabora com o sistema de formação profissional e com a educação não formal na reorganização e reforço da educação permanente dos adultos, a fim de acompanhar o desenvolvimento dos cidadãos, garantindo o direito a aprender ao longo da vida e promovendo o pleno exercício do direito de cidadania”.

Por força deste Acordo, criaram-se em Itália, os Centros Territoriais Permanentes para a Educação de Adultos (a funcionar desde 1997) para garantir uma oferta educativa integrada, com base em acordos de rede, entre escolas de diferentes tipos e níveis. Cada Centro representa o conjunto dos serviços e das atividades de educação-formação de adultos existentes num dado território (distretto), incluindo tanto a dimensão formal como a não formal. São espaços de concertação, de análise das necessidades formativas, de conceção e organização das iniciativas de educação-formação, a saber: alfabetização cultural e funcional, consolidação e promoção cultural, aquisição e consolidação de conhecimentos e competências, pré-profissionalização e ou requalificação profissional; acolhimento, escuta e orientação.

### III

Para que se possa falar realmente numa política pública de educação-formação de adultos, é necessário começar por demarcar o campo de intervenção, seleccionar finalidades, objetivos e orientações, estabelecer prioridades nos investimentos e no tempo, conceber e construir estruturas e instituir as respetivas competências – à escala central e ao nível territorial, definir modalidades de financiamento e garantir a sua cobertura, etc. Além disso, deverá o subsistema de educação-formação de

adultos ser integrado no quadro institucional do sistema nacional de educação, o que significa, entre outras medidas, que se proceda a uma afetação orçamental constante e consistente. (Por exemplo, na Finlândia, a educação de adultos tem recebido anualmente 14% do orçamento do Ministério da Educação).

Caso o Estado português pretenda ombrear com os exemplos mais bem-sucedidos na concretização de uma política pública para a educação-formação de adultos, deverá, a meu ver, acompanhar a tendência global de, por um lado, trabalhar em parceria com os poderes locais, o sector empresarial e as organizações cívico-solidárias, enquanto, por outro lado, terá de assumir uma plena responsabilidade no que se refere a duas dimensões essenciais: (i) estabelecer um quadro político global (legal, regulamentar, institucional, financeiro) que reflita uma visão abrangente e coerente da educação-formação de adultos; e (ii) assegurar o direito de todos à educação, com uma proteção particular aos grupos de pessoas adultas mais vulneráveis.

Uma vez definido o enquadramento estratégico global, não será difícil introduzir as medidas e construir as estruturas mais relevantes, como algumas das anteriormente mencionadas e que outros países já demonstraram ser viáveis e operacionais. Aliás, em muitos casos, bastará retomar o histórico da Educação-Formação de Adultos no nosso próprio país, quando algumas dessas figuras funcionaram por algum tempo e durante períodos em que o PIB e o Orçamento de Estado eram uma fração do que são hoje.

E, permitam-me que conclua com uma frase atribuída a George Bernard Shaw: “Alguns veem o que existe e perguntam ‘porquê?’. Eu vejo o que deveria existir e pergunto ‘porque não?’”

## DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO DE ADULTOS: “APRENDER COM A PRÓPRIA VIDA”, VIVER E APRENDER DEMOCRACIA

Licínio Lima<sup>1</sup>

### Introdução: a adaptação do ambiente às necessidades humanas

No seu livro clássico de 1916, intitulado *Democracia e Educação*, John Dewey distinguiu com clareza entre *acomodação* (conformidade, adaptação passiva) e *transformação* (reorganização, reconstrução), tendo rejeitado a ideia tradicional de que a educação se deve adaptar funcionalmente à vida, subordinando-se à “preparação para um futuro remoto” (Dewey, 2007: 82), especialmente no caso dos seres humanos considerados imaturos.

A instrumentalidade da educação e da formação, hoje dominante no contexto do “aprender para ganhar, conhecer para competir” (Lima, 2012), e as concepções pedagogistas que creem que a aprendizagem ao longo da vida e a formação profissional contínua são as soluções para os problemas da competitividade económica e do desemprego no novo capitalismo, tendem a considerar todos – crianças, jovens e adultos – como seres imaturos, com défices de qualificações e com lacunas em termos de competências. Somos, em geral, considerados incompetentes (com falta de competências, qualificações, habilidades), desadaptados face à revolução digital, à nova economia e à sociedade da aprendizagem. A formação contínua de pessoas adultas, empregadas e desempregadas, é apresentada como a salvação para um modelo social e económico que exigiria recursos humanos altamente qualificados, em permanente formação, na busca incessante por colmatar os seus défices perante os imperativos económicos e empresariais. O mundo em que vivemos e que, aparentemente, não compreendemos, parece não ter sido construído socialmente por nós, é-nos alheio e estranho, a-histórico, não cultural, e por isso exigiria a nossa contínua adaptação a esse ambiente, considerado naturalmente hostil. Por seu turno, Dewey (2007: 57), sem negar a importância de uma certa

---

<sup>1</sup> Instituto de Educação – Universidade do Minho

adaptação ao ambiente, insistiu, ao invés, em associar a educação à adaptação do ambiente às necessidades humanas, o que implica, no caso da educação de adultos, que esta não esteja subordinada a nada, a não ser a mais educação “para aprender com a própria vida e para criar as condições de vida, de tal maneira que todos aprendam com o processo de viver” (ibid.: 59-60), incluindo e valorizando a possibilidade de “aprender sem ser ensinado” (Canário, 2007), numa clara antecipação a um conceito humanista e progressista de educação permanente.

### Incompletude e crescimento dos seres humanos

Ao afastar a educação de uma lógica de treinamento e de preparação para o futuro, sem substantividade e valor próprio, Dewey antes a associou “à ideia de reconstrução contínua da experiência” (ibid.: 82) e à ideia de crescimento, em vez de preparação ou formação restrita para alguma coisa. Para ele, o crescimento é um processo contínuo que acompanha o próprio curso da vida e que não se completa num determinado momento, nem se esgota em face de uma determinada meta que foi atingida, ou de uma certa formação que foi concluída.

De idêntico modo, Paulo Freire entendeu que a principal razão que exige e justifica a defesa da educação permanente não é de ordem política, nem económica, nem se pode confundir com o conceito de formação profissional contínua; a principal razão resulta da incompletude do ser humano, do seu inacabamento e, simultaneamente, da consciência que tem da sua finitude e da sua incompletude, o que faz dele “um ser ininterruptamente em busca, naturalmente em processo” (Freire, 1993: 18). Essa consciência, que é humana, cultural e historicamente situada, constitui a consequência da “vocação intelectual” de mulheres e homens, baseia-se na sua “curiosidade epistemológica” e naquilo que o autor designou como a sua “vocação ontológica para ser mais”. É exatamente por estas razões que a educação representa um processo de humanização dos seres humanos, assumindo uma dimensão política e axiológica que é incompatível com processos de formação de tipo alienante, orientados para a doutrinação, o adestramento ou o simples treinamento. E por isso, no plano axiológico e ético-político, certos tipos de formação podem ser

considerados não educativos ou deseducativos, designadamente sempre que alienam, coisificam e desumanizam os seres humanos.

Para Freire, mais do que a aquisição de competências sociais e de qualificações e habilidades que preparam para o mercado de trabalho, a educação permanente representa um contributo indispensável à humanização dos seres humanos e à realização da sua vocação intelectual, através da interpretação crítica do mundo e da participação ativa no processo da sua transformação. O inacabamento dos seres humanos, e não a lógica dos défices e das lacunas face ao crescimento e ao emprego, é que é a razão substantiva da educação permanente e de adultos. Ou seja, a incompletude não é défice nem lacuna, nem algo que possa ser superado num determinado momento, como se fosse possível atingir uma realização total e final do ser humano, provavelmente já em processo de deificação.

Contudo, a conceção freiriana de educação permanente não é minimamente acolhida pela lógica política dominante da aprendizagem como aquisição de competências e qualificações ao longo da vida, com a respetiva criação de um espaço europeu de promoção de “competências empresariais”, capaz de afrontar o problema da “escassez de competências”, da “falta de competências mais adequadas à empregabilidade”, tendo em vista o aumento da produtividade e o crescimento económico (União Europeia, 2012: 2, 4, 14, 20).

### **O pretenso desencontro entre educação e formação de adultos e o mundo real**

A teoria dos défices de formação, face às novas exigências individuais no novo capitalismo, lançou sobre a educação e a formação de adultos um manto de críticas, suspeições e acusações. Até mesmo a falta de produtividade e competitividade económicas, a incapacidade para atrair investimento estrangeiro, a falta de flexibilidade e mobilidade dos trabalhadores, o desemprego estrutural, entre outros fenómenos, são frequentemente imputados à crise da educação, à falta de competências dos trabalhadores, à ausência ou à falta de qualidade da formação da população ativa. As políticas económicas, os mercados financeiros, a crise relativa ao excesso de investimento e de produção, a qualidade da gestão,



a imposição de uma longa recessão e estagnação em certos países, para além dos princípios básicos em que assenta o “modelo de crescimento” dominante (ver, por exemplo, Chesnais, 2011), raramente são submetidos a exame crítico pelas instituições internacionais e pelos governos nacionais. Já a crise da democracia é simplesmente ignorada, especialmente nas suas relações com a educação de adultos, a educação comunitária, a educação popular, etc., sendo estas geralmente consideradas realizações datadas e superadas, num contexto que já foi criticamente caracterizado por Colin Crouch (2004) como de “pós-democracia”, instituindo um nível máximo de participação mínima, seleccionando a firma como arquétipo institucional e disseminando a cultura empresarial.

Nesse contexto, a ideologia qualificacionista impõe uma visão do mundo e uma cultura que é apresentada como racionalmente superior do ponto de vista técnico e instrumental, a única pretensamente capaz de responder positivamente aos desafios, também pretensamente consensuais, das “cada vez mais inevitáveis mudanças no mercado de trabalho”, do “emprego e da inclusão social”, da “revolução digital em curso”, da “competitividade no mercado global”, do “aumento da produtividade” (União Europeia, 2012: 2-21). Como conclui este documento da Comissão Europeia, intitulado “Repensar a educação, investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos” (ibid.: 21),

“A Europa só conseguirá retomar a via do crescimento através de uma melhor produtividade e de uma mão-de-obra altamente qualificada, desideratos que dependem obrigatoriamente de uma reforma dos sistemas de educação e formação.”

Ao visar “criar um espaço europeu de competências e qualificações” (ibid.: 20) capaz de valorizar “a experiência do mundo real” – leia-se o mundo dos negócios e da competitividade económica –, a ideologia qualificacionista não apenas reduz o conceito, o âmbito e o conteúdo da educação e da formação mas, mais do que isso, tende a abandonar o próprio conceito de educação. Adota uma lógica funcional e adaptativa que é servida pela promoção de qualificações, competências, habilidades,

resultados de aprendizagem, todos orientados para o combate aos “desfasamentos” de competências e respetivos riscos associados às “pessoas pouco qualificadas”, com “baixos níveis de competências”: sobretudo o desemprego, a pobreza e a exclusão social (União Europeia, 2016a: 2). Ora, afirma este documento, intitulado “Uma nova agenda de competências para a Europa”, num contexto marcado pelas necessidades de “capital humano” e face à “atual corrida mundial ao talento” (ibid.: 3), é imperioso investir nas competências que “abrem caminho à empregabilidade e à prosperidade” (ibid.: 2), bem como à “mentalidade para criar empresas próprias” por parte dos jovens (ibid.: 4). E, como acrescenta o documento, adotando uma estratégia gerencialista de tipo formação “*just in time*” (Viviani, 2011: 97) ou formação *a la carte*, “a oferta das competências certas no momento certo é crucial para garantir a competitividade e a inovação” (ibid.: 12), assim buscando “colmatar o fosso entre a educação e formação e o mercado de trabalho” (ibid.: 14).

A “educação para o empreendedorismo”, já desde o ensino básico, a “educação empresarial” e a “criação de uma cultura empreendedora” (União Europeia, 2016b: 12-26), representam o âmago do atual projeto europeu para a educação e formação, considerado “essencial não só para moldar a mentalidade dos jovens, mas também para dotá-los das competências, conhecimentos e atitudes que são indispensáveis para o desenvolvimento da cultura empreendedora” (ibid.: 9).

Teria, pretensamente, ocorrido um súbito desencontro entre a educação e a vida, entre a formação e as necessidades objetivas do mundo real, quase sempre, ao menos implicitamente, reduzido ao ambiente económico e ao mundo dos negócios. Como se o mundo da formação não integrasse o “mundo real”, fosse um mundo paralelo, artificial, ou constituísse um universo fora e para além da vida, um entreposto de mera preparação para a vida onde não se chegaria, realmente, a viver.

Dentro da lógica renovada da formação de capital humano, que é central nos textos da União Europeia, destaca-se a importância da busca da melhor combinação entre conhecimento, competências e atitudes, necessária à obtenção de sucesso no mercado de trabalho. Um mercado

implicitamente representado como um dado inquestionável, previsível e bem conhecido, como uma realidade homogênea e autónoma, evidenciando regras imanes e necessidades próprias que são aceites como legítimas e, quase sempre, também como neutras e consensuais. É perante a objetividade e a imperatividade das necessidades do mercado de trabalho que cada indivíduo concreto deve identificar os seus “défices de competências”, procurando compensá-los ou vencê-los através do acesso a “produtos de formação” efetivos em termos de empregabilidade, produtividade e crescimento económico, dessa forma garantindo, em simultâneo, maior competitividade e maior coesão social.

No entanto, estar “em formação” pode significar apenas cumprir um pré-requisito para aceder a certos estatutos ou categorias legais e aos seus correspondentes subsídios pecuniários, pagos pelos serviços de segurança social. Trata-se, metaforicamente, de um dispositivo formativo do tipo “sala de espera”, de onde só dificilmente a maioria conseguirá sair. Ali se trabalha sobre a reestruturação do *self* de cada desempregado, desqualificado ou excluído, gerindo a esperança e combatendo a desesperança de quem tende a interiorizar os défices pessoais e a culpa individual, sem compreender as dimensões estruturais que o condenaram à condição de vencido pela vida, de “redundante” ou de “desperdício” (Bauman, 2005), sendo por isso incapaz de se inscrever, de decidir, de agir, em vez de não apenas adaptar-se à vida, mas de mudar a vida e mudar de vida, não só não ficando para trás, mas chegando-se à frente.

### Viver a educação e formação

Ninguém se educa e forma primeiro para depois, finalmente, viver, participar no mundo social, afirmar-se como cidadão ativo em contexto democrático. Nem sequer as crianças, atores sociais e sujeitos de direitos que participam na construção do mundo social, quanto mais as pessoas adultas, também produtoras de cultura, que carregam consigo uma história de vida mais ou menos longa, forjada em experiências anteriores e marcada por relações de poder. Neste sentido, a formação não é uma dádiva, não se encontra fora do mundo social nem é neutra, não é um interregno, nem simplesmente uma pausa ou uma suspensão da vida.

Sendo habitada por pessoas concretas e atravessada por opções políticas e relações sociais, a formação não está antes ou para além da vida, e muito menos fora do mundo real.

A educação de adultos, mesmo quando é acusada de ser alheia a certas necessidades de formação que seriam prioritárias, segundo certas agendas e certos interesses, é sempre desenvolvida por referência a opções políticas, valores e interesses. Simplesmente porque não existe educação neutra, apenas técnica ou prática, capaz de recusar a sua natureza política ou, como apontava Freire (1996), a sua “politicidade”. Importa, até por isso mesmo, saber quem participou na escolha de tais valores e na defesa desses interesses, tanto mais quanto a educação de adultos, especialmente daqueles que são pouco escolarizados e que detêm menos recursos e poder de decisão, evidencia, tradicionalmente e contraditoriamente, uma natureza hierárquica e heterónoma, de enquadramento e, por vezes, de disciplinação. Com frequência é dirigida a “grupos-alvo”, é considerada obrigatória, institui objetos de formação em vez de sujeitos em formação, apresenta-se devidamente planeada pelos especialistas, racionalmente organizada e gerida, isto é, fechada à participação das pessoas adultas no processo de decisão sobre as modalidades, os objetivos e os conteúdos, as metodologias, os processos de avaliação, etc. É, na maioria dos casos, hétero-formação, a partir da imposição de escolhas arbitrárias que, desde o início do processo, concebem os formandos e as formandas como alguém que deve acatar uma determinada forma, pré-estabelecida. E em tais casos torna-se muito mais difícil viver a formação porque a formação foi já pensada e vivida anteriormente por outros que detêm o saber, se encontra pré-determinada pelos que se encontram em posições de poder, apela mais à sobrevivência em conformidade do que à vivência em liberdade. Para além de que, de forma crescente, a formação de adultos tem sido mercadorizada, assume a forma de sistemas de “*franchising*” e de “*kits*” de formação donde sobressai o seu valor de troca, a partir de uma pedagogia empreendedorista que tende a substituir a solidariedade pela rivalidade, revelando-se, em muitas práticas, uma pedagogia contra o outro e de inspiração meritocrática, em vez de orientação democrática.

Mas “[...] os homens e as mulheres não só são ‘recursos’, mas ‘seres humanos’ e capazes de agir”, como lembrou Ettore Gelpi (2009: 137). A uma concepção de formação gestonária e instrumental, opõe-se uma formação de adultos como projeto político e cultural, integrado numa concepção humanista-crítica de educação permanente, na qual a participação na definição dos conteúdos, das formas de organização pedagógica, da avaliação, etc., não se reduz a uma metodologia ou didática participativa. É, mais do que isso, participação política, participação cidadã, processo e resultado, preparação para, e exercício concreto de tomada de decisões, dessa forma contrariando uma ideologia de educação de adultos que Gelpi (2009: 165-169) via ainda muito dependente do “projeto positivista da modernidade” e da respetiva lógica da formação para o desenvolvimento e o crescimento, em prejuízo da cidadania democrática como preocupação principal. Uma perspetiva que, ademais, esquece, ou renega, a sua própria história de lutas sociais, de resistências e de confrontos com os poderes estabelecidos (Gelpi, 2004: 153), deixando-se aprisionar por visões estreitas, agendas tecnocráticas, programas compensatórios e, ainda, por oposições entre educação e cultura, formação e cidadania democrática, trabalho e autonomia, vida e formação para a vida.

### Viver e aprender democracia

A educação de adultos *para e pela* democracia é crucial para o projeto de democratização da democracia, um processo contínuo de aperfeiçoamento democrático e de justiça social que só é possível realizar através de práticas democráticas de participação cívica, capazes de garantirem que mais cidadãos participem na recriação do mundo social. Trata-se, simultaneamente, de parte de uma agenda da educação de adultos para a emancipação, a autonomia e o autogoverno e, também, do núcleo de um processo pedagógico democrático. Como se compreende, é impossível alcançar formas participativas e deliberativas de democracia sem as contribuições de uma educação baseada nos valores da liberdade e da igualdade, dos direitos humanos e da justiça social. Como observou Fred Twine (1994: 85), “[...] como o mundo não material é socialmente criado, e consequentemente recriado, muitas mais pessoas deveriam ser trazidas à

participação no processo de recriação. Através do processo de participação na recriação dos seus mundos sociais, não apenas essas pessoas se expressam através de ações e debates, mas também se desenvolvem”.

Com efeito, a educação de adultos enfrenta atualmente grandes desafios, especialmente sempre que não renuncia às suas contribuições para uma educação crítica de cidadãos, para a democratização política, económica e social, para a transformação do exercício do poder e a mudança social. A *activae civitatis* representa uma construção social que exige educação para o seu exercício. Nesse sentido, a democracia e a participação serão tão indispensáveis ao estabelecimento de uma educação democrática quanto uma educação democrática o será relativamente à construção e ao exercício da democracia. Isto implica uma dimensão claramente educativa e pedagógica, considerada imanente a cada prática democrática baseada na participação. A participação democrática representa, assim, não apenas a realização de um direito, ou somente um processo de alcançar deliberações democráticas, mas também compreende um valor substantivo e intrínseco, de crucial significado pedagógico.

É através da prática da participação democrática que a democracia é construída. É tomando decisões através de processos de participação que se aprende a participar e a adquirir a confiança, os saberes e a coragem cívica que são indispensáveis à expressão política e à capacidade de ter voz e de correr riscos. Aqui reside o âmago da democracia como participação ativa, pelo menos desde os textos de Rousseau. Como concluiu Carole Pateman (1970: 24-25), a participação para Rousseau implica participar no processo de tomada das decisões, um processo através do qual adquire uma dimensão educativa, uma vez que é através da participação que aprendemos a tornar-nos cidadãos.

De modo semelhante, John Stuart Mill atribuiu grande relevância à educação para a democracia, mesmo quando, ao contrário de Rousseau, rejeitou formas de democracia direta em favor da democracia representativa, entendida esta como a forma mais perfeita de governo. No seu ensaio intitulado *Considerações sobre o Governo Representativo*, Mill considerou que o povo, educado através do exercício efetivo da

participação, acabaria identificando o interesse geral com os seus próprios interesses. Assumindo que a virtude e a inteligência dos seres humanos pertencentes a uma comunidade são os elementos cruciais para um bom governo, Mill (1998: 226) defendeu a promoção da inteligência e da virtude, isto é, a educação do povo, como o principal grau de excelência que um bom governo pode ter. Segundo ele, “qualquer educação que aspire a fazer dos seres humanos algo mais do que máquinas, no longo prazo fá-los-á reclamar por ter mais controlo sobre as suas próprias ações”. E assim, segundo defendeu o autor, a participação democrática não será limitada ao nível nacional de governo, mas ocorrerá igualmente no nível local e mesmo no lugar de trabalho, onde cada participante pode aprender o difícil exercício do autogoverno.

Como se constata, mesmo no contexto de filosofias políticas liberais é possível encontrar referências ao valor educativo da participação, como sucede também com Alexis de Tocqueville (s.d.: 90), o qual, no seu livro *Da Democracia na América* observou: “O processo mais eficaz, e talvez o único que resta, para interessar os homens pelo destino da sua pátria, é levá-los a participar no governo”.

As abordagens críticas têm recusado representar a educação de adultos como um instrumento ao serviço de políticas e de estratégias predominantemente orientadas para a competitividade económica, a empregabilidade e a promoção de qualificações. Com efeito, uma educação democrática de adultos não pode sequer garantir, isoladamente, o sucesso contra o fascismo, o racismo, a xenofobia, a passividade e a alienação dos cidadãos. No entanto, reconhecemos que nenhum meio de confrontar democraticamente e de forma pacífica aqueles e outros problemas poderá dispensar os contributos da educação de adultos. Não chega, por isso, que a educação e formação de adultos nos tornem mais úteis, produtivos e eficazes, é indispensável que contribuam para nos tornarmos mais humanos e mais livres (Lima, 2016).

Talvez queiramos insistir em evitar as conexões entre educação de adultos e política, preferindo uma posição pedagógica, técnico-instrumental, de pretensa neutralidade axiológica, sem compreendermos quão ideológica é

tal solução. Pelo contrário, creio que a educação de adultos não poderá deixar de reforçar o seu potencial democrático para a crítica e a transformação da economia e da sociedade, assumindo a sua vocação política e pedagógica para se confrontar com os poderes de forma ativa e criativa, inteligente, esperançosa, não meramente funcional, nem bem adaptada ou mesmo bem comportada face ao *establishment*.

Sabemos como tem sido difícil a advocacia de uma educação de adultos para a democracia e a transformação social, dado o contexto em que imperam argumentos económicos e gestionários. Mas não deixa de ser crucial que as instituições democráticas compreendam e promovam a educação de adultos em todas as suas dimensões, com destaque para o processo de humanização dos seres humanos e da sua participação democrática na recriação do mundo social.

### Referências:

- Bauman, Zygmunt. (2005). *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Canário, Rui (2007). Aprender sem ser ensinado. A importância estratégica da educação não formal. In Licínio C. Lima, José Augusto Pacheco, Manuela Esteves, & Rui Canário, *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação* (pp. 207-267). Lisboa: Conselho Nacional de Educação e Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Chesnais, François (2011). *Les dettes illégitimes: quando les banques font main basse sur les politiques publiques*. Paris: Raisons d'Agir.
- Crouch, Colin (2004). *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Dewey, John (2007). *Democracia e educação*. Lisboa: Didáctica Editora.
- Freire, Paulo (1975). *Pedagogia do oprimido*. Porto: Afrontamento.
- Freire, Paulo (1993). *Política e educação*. São Paulo: Cortez.
- Freire, Paulo (1996). *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gelpi, Ettore (2004). *Trabajo futuro. La formación como proyecto político*. Xàtiva: Edicions del CREC.
- Gelpi, Ettore (2009). *Formación de personas adultas: inclusión y exclusión*. Xàtiva: Edicions del CREC.



- Lima, Licínio C. (2012). *Aprender para ganhar, conhecer para competir: sobre a subordinação da educação na “Sociedade da Aprendizagem”*. São Paulo: Cortez.
- Lima, Licínio. C. (2016). A EJA no contexto de uma educação permanente ou ao longo da vida: mais humanos e livres, ou apenas mais competitivos e úteis?. In Paulo Nacif, Arlindo Queiroz, Lêda Gomes, Rosimere Rocha (Orgs.), *Coletânea de textos CONFINTEA Brasil+6: tema central e oficinas temáticas* (pp. 15-25). Brasília: Ministério da Educação.
- Mill, John Stuart (1998). *On liberty and other essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tocqueville, Alexis de (s.d.). *Da democracia na América*. Porto: Rés-Editora.
- Twine, Fred (1994). *Citizenship and social rights. The interdependence of Self and Society*. Londres: Sage.
- União Europeia (2012). Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. *Repensar a educação, investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos*. Estrasburgo: COM(2012) 669 final. Consultado de [http://eur-lex.europa.eu \[02-07-2018\]](http://eur-lex.europa.eu [02-07-2018]).
- União Europeia (2016a). Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. *Uma nova agenda de competências para a Europa: trabalhar em conjunto para reforçar o capital humano, a empregabilidade e a competitividade*. Bruxelas: COM(2016) 381 final. Consultado de [http://eur-lex.europa.eu \[02-11-2016\]](http://eur-lex.europa.eu [02-11-2016]).
- União Europeia (2016b). Comissão Europeia. *Educação para o empreendedorismo nas escolas europeias. Relatório Eurydice*. Luxemburgo: Serviço de publicações da União Europeia.
- Viviani, Loris (2011). *La determinación del mercado: Gelpi y las disonancias en las organizaciones educativas críticas*. Xàtiva: Laboratori d’iniciatives sindicals i ciutadanes Ettore Gelpi/Edicions del CREC.

**RECOMENDAÇÃO N.º 2/2019**

**PARA UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS**

## RECOMENDAÇÃO N.º 2/2019 PARA UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

### Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Rui Canário, Cristina Vieira e Luís Capucha o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 4 de junho, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo a presente Recomendação que é complementada pelo Relatório Técnico disponível em [www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt).

### Aprender sempre

Aprender sempre é um imperativo das sociedades contemporâneas. O caráter inacabado do ser humano obriga -o a aprender, num processo permanente que engloba todo o ciclo de vida e está presente em todos os momentos e lugares da experiência humana. Está em causa aprender ao longo e ao largo da vida num processo educativo de construção da autonomia que deveria ser função de toda a sociedade e que é transversal a todas as dimensões do social. É esta visão ampla da educação que permite equacionar os problemas inerentes ao campo extremamente diverso que é hoje a Educação e Formação de Adultos (EFA). Numa perspetiva de valorização da aprendizagem, reconhecendo que muito do que se aprende não é intencionalmente ensinado, o que é verdadeiramente importante é multiplicar as oportunidades de aprendizagem, tendo em conta a diversidade de domínios e a pluralidade de contextos, práticas e metodologias que fazem parte do património da EFA. Uma tal finalidade implica articular de forma virtuosa as modalidades de educação formal, não formal e informal, articular as iniciativas do Estado, das empresas e da sociedade civil, visar a totalidade da população adulta, conferindo uma particular atenção e prioridade aos menos qualificados que são também, geralmente, os mais desfavorecidos socialmente.

Estamos perante um desígnio de natureza civilizacional que pretende instituir -se como um pilar central de construção do futuro, em resposta aos grandes problemas com que se confronta hoje a humanidade:

mutações do mundo do trabalho e da economia, revolução digital, desigualdade social, económica, de género, étnica e linguística, evolução demográfica e fluxos migratórios, sustentabilidade do planeta, afirmação de uma cultura de diálogo e paz, com base no respeito pelos direitos humanos e no reforço da democracia. O conhecimento desempenha um papel central na configuração de todos estes problemas e também na luta para os combater. Nesta perspetiva, a EFA afirma -se como o instrumento de excelência capaz de dotar as pessoas de competências para o exercício de uma atitude cidadã, informada e responsável face a todos eles. A EFA afirma-se, assim, no mundo atual como uma prioridade educativa que exige ser traduzida em políticas públicas, coerentes e sistemáticas que englobem numa mesma visão humanista a educação e a formação de quem exerce a sua cidadania numa sociedade plural onde somos todos responsáveis pelo bem comum.

Em Portugal tem faltado, como tem sido assinalado em várias tomadas de posição do CNE (desde o último quartel do século XX), bem como em trabalhos científicos de autores de referência (Alves e outros 2016; Lima, 2005, Melo, Lima e Almeida, 2002), uma política pública de EFA global, continuada e sistemática. O setor da EFA, em Portugal, tem sido historicamente marcado por uma marginalidade que acompanha medidas políticas parciais, fragmentadas, descontinuadas e com insuficiente massa crítica. A situação pode, contudo, ser superada com o recurso a um riquíssimo património de experiências e de sabedoria acumulada ao longo do nosso regime democrático, como aliás comprova um curto período da nossa história recente, entre 2000 e 2011, em que foi dotada de objetivos, meios e visibilidade que lhe permitiu ganhar uma escala que se aproxima da dimensão do problema (Capucha, 2013). Contribuir para dar resposta a esta omissão, em termos de política pública de EFA, representa o principal objetivo e a principal preocupação subjacentes a esta Recomendação.

Recentemente, a partir de 2016, o lançamento do Programa Qualifica constituiu um sinal de esperança na retoma de um investimento público na EFA que conheceu, desde 2011, um notório desinvestimento, bem documentado em termos estatísticos, traduzido numa acentuada queda do número de pessoas adultas inscritas em ofertas públicas de EFA. O

reconhecimento da natureza positiva do Programa Qualifica não obsta a que se considere que é necessário reforçá-lo e ir mais além, alargando e diversificando as ofertas, chegando a todos os públicos, sobretudo os mais pobres, tanto nas regiões mais urbanas e densas do litoral, como nas mais deprimidas do interior.

O ponto de partida para a elaboração da presente Recomendação foi a organização e realização, pelo CNE, de um importante colóquio, realizado em setembro de 2018, sobre a situação da EFA em Portugal, subordinado ao lema de “não deixar ninguém para trás”. O conjunto de intervenções e os debates realizados nesse colóquio representam uma massa de informação preciosa que é uma das bases de fundamentação do presente documento. Em segundo lugar, a realização no CNE, em dezembro de 2018 e janeiro de 2019, de uma importante série de audições a entidades e individualidades relevantes no campo da EFA, em Portugal, permitiu um conhecimento próximo dos problemas e expectativas que atravessam este campo de práticas sociais. Finalmente, apoiamo-nos ainda no Relatório Técnico sobre Educação e Formação de Adultos elaborado pelos serviços de assessoria do CNE, com a finalidade expressa de dar suporte à elaboração do presente documento.

### **EFA: uma “chave para o século XXI”**

O final do milénio representou um período muito rico, em termos da importância decisiva da EFA e do seu enquadramento numa política global de educação ao longo de toda a vida (CNE Parecer 3/2001). Assim, 1996 foi proclamado “Ano Europeu da Educação e Formação ao Longo da Vida” para o qual foi preparado um “Livro Branco” pela Comissão Europeia. Por outro lado, no quadro da designada “Estratégia de Lisboa”, foi elaborado um memorando sobre “Aprendizagem ao Longo da Vida” que deu origem ao Parecer do CNE, supracitado. Nesta fase de transição do milénio houve um debate generalizado em Portugal, no qual o CNE desempenhou um papel de referência, emergindo a política de EFA como objetivo central no processo de construção do projeto de integração europeia. O evento mais marcante deste período terá sido a realização, em Hamburgo, em 1997, de uma Conferência Internacional sobre EFA

(UNESCO, 1997) que propôs como agenda fazer da Educação de Adultos uma chave para o futuro que, mais que um direito, se afirma como a consequência de uma cidadania ativa e de uma participação plena na vida da sociedade.

Portugal participou nesta importante realização internacional e essa participação foi rica de consequências para decisões políticas que, em Portugal, marcaram positivamente, a EFA durante a primeira década do século XXI. Referimo-nos à criação da ANEFA (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos) que, embora efêmera, veio a concretizar duas inovações muito importantes e que perduraram: O Processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, bem como os Cursos EFA. Nessa mesma década estas inovações ganharam uma larga escala, graças à criação de uma rede fina de Centros Novas Oportunidades que concretizou, segundo o ponto de vista do CNE (Estado da Educação, 2011), reiterado em 2012 (Estado da Educação) e no Parecer do CNE 2/2013, uma “evolução muito positiva”, com uma adesão “muito significativa” e com “resultados expressivos”. A dimensão e a escala de massa do Programa Novas Oportunidades estão bem documentadas em Capucha (2013). O lançamento, em 2016, da rede de Centros Qualifica (Portaria 232/2016 de 29 de agosto) representa uma tentativa para o retomar da continuidade do Programa Novas Oportunidades, interrompida durante a legislatura de 2011 -2015, em que Portugal esteve sujeito a um programa de ajustamento económico pelos credores externos. Assinale -se que, apesar de uma melhoria clara, depois de 2016 ainda não foram atingidos os níveis de inscrição das pessoas adultas em ofertas formativas e da respetiva certificação alcançados entre 2007 e 2010, ou seja, mais de um milhão de inscritos nos CNO (Centros Novas Oportunidades), dos quais 340.370 foram certificados, quer no nível básico, quer no nível secundário de educação (CNE, Estado da Educação, 2011).

Hoje, a argumentação em favor da necessidade de uma política educativa global que abranja o conjunto da população adulta mantém ou viu crescer o grau de importância que assumia no início do milénio. Convergem argumentos de natureza económica (OCDE, 2018), com argumentos de

natureza demográfica, ambiental, social, de defesa da democracia e dos direitos humanos. É neste sentido que a UNESCO (2015), numa recente recomendação sobre aprendizagem e educação de adultos, incita os Estados -Membros a que desenvolvam políticas públicas de educação de adultos abrangentes, inclusivas e integradas. Estas são “ferramentas cruciais”, quer para “promover o crescimento económico sustentável e inclusivo”, quer para “reduzir a pobreza, melhorar a saúde e o bem-estar, contribuir para sociedades de aprendizagem sustentáveis” (UNESCO, 2015, 8).

A problemática da EFA equaciona-se nos tempos atuais em torno do conceito de “literacia” que define um “continuum” de capacidades necessárias para enfrentar os problemas do mundo contemporâneo. As competências solicitam um permanente investimento, por um lado pela erosão a que são sujeitas e, por outro lado, pelo facto de as metas em termos de saberes e aptidões se colocarem em níveis de complexidade crescente que remetem para patamares sempre mais exigentes. O horizonte recua à medida que vamos cumprindo metas mais imediatas. Acresce que a crescente qualificação escolar das gerações mais jovens contribui para produzir uma desqualificação relativa da população adulta. Esta “agenda das competências” não diz respeito, portanto e apenas, nem aos menos qualificados, nem à designada “população ativa”, envolvendo todo o conjunto da população adulta, nomeadamente, entre outros, dos jovens adultos que não estudam, nem trabalham (“nem -nem”).

O “défice” de literacia e de competências também não é um exclusivo de Portugal, mas sim um problema candente ao nível europeu. Segundo a União Europeia (CE, 2016), 70 milhões de cidadãos europeus carecem de competências adequadas de leitura e escrita e mais de metade dos 12 milhões de desempregados de longa duração tem um baixo nível de competências. Está em curso na União Europeia uma ação orientada para elevar o nível de competências dos cidadãos, em que Portugal está empenhado e que diz respeito a um leque alargado de competências - chave, requeridas pelo mundo atual. Os problemas de baixo nível de literacia situam-se, em Portugal, quer ao nível da população assalariada, quer ao nível da população empregadora, e dizem igualmente respeito a

setores academicamente bem qualificados. O Relatório Anual referente à formação contínua, em 2017, convida a que seja melhorada a oferta de formação de empregadores nos setores das pequenas, médias e microempresas. Por outro lado, as dinâmicas rápidas de mudança científica e tecnológica conduzem à necessidade de planear um sistema de educação e formação que dê resposta à rápida obsolescência do que se aprendeu. Por este conjunto de razões, a presente Recomendação converge positivamente com o Programa do atual Governo (2015 -2019) no qual se reconhece:

O défice estrutural de qualificações escolares (cerca de dois terços dos adultos entre 25 -64 anos não completaram o ensino secundário e é curta a percentagem de adultos com qualificação ao nível do ensino superior);

A desadequação entre as competências profissionais da população ativa face às mudanças ocorridas e em curso à escala global no tecido produtivo;

A inexistência de uma intervenção, em escala e profundidade na EFA, como aquela que se necessita no País para enfrentar a situação real;

O Programa do atual Governo conclui que os problemas de EFA representam “um dos mais graves défices que prejudica o País e os portugueses” sendo “crucial” “criar um Programa de EFA que consolide um sistema de aprendizagem ao longo da vida e a sua ação estratégica para a próxima década (p. 113).

### **EFA em Portugal: “não deixar ninguém para trás”**

Portugal apresenta, do ponto de vista das qualificações e saberes da população adulta, uma fragilidade estrutural relacionada com a tardia escolarização de massas e que se traduz num baixo nível de qualificações, aliado a uma fraca valorização da aprendizagem na idade adulta, sobretudo em relação a quem é menos escolarizado. Uma dimensão extremamente importante da fragilidade estrutural aqui referida está relacionada com a anacrónica existência, hoje, em Portugal, de cerca de meio milhão de analfabetos, sobre representados nas regiões marcadas



pela “interioridade”. A esta fragilidade associa -se uma outra, traduzida em históricos e baixíssimos níveis de literacia, amplamente documentados no conhecido estudo de final do século XX (Benavente, 1995). Do ponto de vista demográfico verifica -se uma diminuição da população global acompanhada de um claro acréscimo do índice de envelhecimento (Relatório Técnico, Fig. 4) o que confere cada vez mais peso à população mais idosa, em termos absolutos e relativos. Este processo de envelhecimento da população representa uma das tendências mais significativas do século XXI. Portugal é o 4.º país da União Europeia com maior percentagem de pessoas idosas. Estima -se que o número de pessoas com 80 anos ou mais virá a duplicar entre 2016 e 2060 (Ferreira, 2018, 23).

Paradoxalmente, estatísticas oficiais, nacionais e internacionais, tendem a fazer “desaparecer” mais de um quinto da população, cerca de dois milhões de cidadãos com mais de 64 anos. Estamos perante aquilo que Natália Alves (2018) designou por um “genocídio estatístico” que tende a apenas considerar os adultos que estão em idade ativa. A idade transforma -se, então, num processo de discriminação conhecido por “idadismo” e corre -se o risco de, por via legislativa, este poder ser reforçado (ENEAS, 2017). O facto de as estatísticas limitarem o conceito de adulto aos ativos com menos de 65 anos implica, objetivamente, desconsiderar uma camada cada vez mais significativa da população, cuja “insignificância estatística” é inversamente proporcional ao seu crescente “significado social” (Amiguinho, 2018). Acresce que, segundo o mesmo autor, não se confirma a crença de que a maior parte da população acima dos 64 anos estaria institucionalizada. Ora, dizem as estatísticas disponíveis, a institucionalização dos mais velhos (viver 24 horas em estrutura residencial) ficará abaixo dos 10 %. Em contrapartida, uma parte significativa desta população idosa vive em condições económicas desfavoráveis, quer no plano material e económico, quer no plano da participação social e cívica, da imagem e da autonomia.

Numa sociedade profundamente desigual, a população adulta apresenta, em Portugal, sinais de grande heterogeneidade. Esse corpo social heterogéneo distribui -se de forma muito assimétrica em termos

territoriais. Nas zonas urbanas “periféricas” e nas regiões marcadas pelo fenómeno da “interioridade” estão concentrados os setores mais idosos, mais pobres e menos qualificados da população adulta. Nenhuma política pública pode ignorar esta diversidade territorial, social e etária que tende a gerar desigualdades no acesso a bens e recursos, nomeadamente o acesso a oportunidades de educação e de formação.

Pelas piores razões, o interior do país foi colocado na agenda política, a partir do verão de 2017 e o respetivo Estado da Educação dedicou-lhe uma atenção particular. As regiões marcadas pela “interioridade” viveram uma redução drástica da população entre 1960 e 2016, passando de 38 % da população para menos de 20 %, enquanto o índice de envelhecimento aumentou 50 %, com três dezenas de municípios acima de 100 % (Lourtie, 2018). Como refere o mesmo autor, o designado Movimento pelo Interior preconiza a construção de Plataformas de Desenvolvimento Regional, visando nomeadamente a EFA, a qual contribui para criar um sentido de pertença ao território. O atual Governo Constitucional assumiu entre os seus objetivos prioritários, a afirmação do “interior” como aspeto central do desenvolvimento económico e da coesão territorial (Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016). Nestas regiões as abordagens educativas, e nomeadamente a EFA, têm de se diferenciar em função das características dos contextos locais. As recentes situações de catástrofe fizeram evidenciar a necessidade de modalidades de educação/formação em questões territoriais, nomeadamente aprender a enfrentar e prevenir situações de risco, como por exemplo os incêndios (Salgado, 2019), bem como questões de fundo associadas ao ordenamento do território.

Às desigualdades sociais, demográficas e territoriais somam -se processos de discriminação no acesso a modalidades de educação e a processos de fruição dos bens educativos, artísticos e científicos. Os mais pobres, mais velhos e mais idosos são também os que menos aproveitam os recursos e as oportunidades educativas. Esta situação convida à necessidade de ter uma política pública de indução da procura educativa, principalmente nos setores do que é habitualmente designado como “não públicos”. Para “chegar” a estas populações é indispensável um trabalho de animação educativa, combinando processos de educação formal e não formal (Melo,

2004). Não se revela adequada, nem eficaz, uma política unidimensional e de “formato único”. É fundamental promover a proximidade, valorizar as diversas modalidades de EFA e afirmar a promoção da imagem pública da ALV, tendo em conta a centralidade da questão das qualificações.

Uma política pública coerente e sistemática de EFA terá de superar três equívocos: a EFA não pode ser reduzida à formação profissional de mão - de -obra, embora também a possa incluir; não corresponde a um “equipamento individual” de competências, cuja construção é sempre um processo coletivo e contextual, embora se exijam políticas capazes de responder às características específicas de cada pessoa; não se limita a qualificar indivíduos, mas também a qualificar organizações (empresas, famílias) e territórios. Assim, a ação pública terá de ser territorialmente diferenciada e metodologicamente adequada à diversidade de contextos.

#### **EFA: uma estratégia de territorialização educativa**

O desafio fundamental que uma estratégia de EFA nos coloca é o de imperativamente pensarmos a um nível global que terá a ver com os saberes e competências universais e com os objetivos de aprendizagem, remetendo para o nível local a sua operacionalização. Importa por isso convocar para a ação as entidades que possuem um forte conhecimento dos territórios e das especificidades das pessoas que neles vivem, numa lógica de “corresponsabilização, partilha de práticas e de conhecimento, otimização de meios e redes” (ENIND, 2018, 2226) para o desenho e execução das políticas. Assim, as mudanças que urge introduzir deverão claramente demarcar -se de uma tradição centralista e redutora, que tem como base o decreto-lei, fazendo apelo, pelo contrário, a processos indutivos e endógenos cujo ponto de partida se baseia naquilo que já existe no terreno das práticas. Situamo-nos perante uma estratégia construída de baixo para cima (*bottom/up*) que corresponde a processos de mudança mais lentos, em que a paciência que exigem é recompensada pela eficácia, a prazo, dos resultados obtidos.

A estratégia de que apresentamos um sintético esboço já existe parcialmente e de forma embrionária nas experiências de terreno, desenvolvidas por uma multiplicidade de atores a nível local, os quais

transcendem, largamente, a esfera do Estado. Tal realidade transparece, claramente, do conjunto de audições realizadas no CNE em dezembro/2018 e janeiro/2019 e que, maioritariamente se situam no que habitualmente se designa por “sociedade civil”. Tal não significa retirar importância às instituições públicas que atuam no terreno, o que poderia ser equivocadamente lido como fruto da rejeição do Estado. Com efeito, o nosso ponto de partida não é o zero, mas antes um património historicamente rico de experiência, bem ancorado na nossa realidade nacional do presente milénio. São particularmente importantes, por um lado, a criação de uma rede nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC) e, por outro lado, os Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA), em particular na sua dupla vertente de certificação escolar e profissional. Estes, quando funcionaram em pleno, foram maioritariamente promovidos por escolas e centros de formação profissional.

Estas duas inovações perduraram desde o início do milénio e estão hoje materializadas na rede do Programa Qualifica. Durante o recente colóquio organizado pelo CNE, Paulo Feliciano argumentou de forma muito documentada sobre a importância destas duas inovações na oferta educativa dirigida à população adulta sublinhando bem, na sua intervenção, “o papel relevante que os Cursos EFA têm assumido no portfólio de instrumentos dirigidos à aprendizagem ao longo da vida”, nomeadamente nas suas potencialidades de organizar percursos formativos individuais, em articulação com referenciais de competências -chave, nomeadamente tecnológicos, do Catálogo Nacional de Qualificações. Foi igualmente concludente quanto à sua atualidade e importância o recurso aos processos de RVCC, combinados com os Cursos EFA e referenciados nas intervenções de Barros (2018); Cavaco (2018) e Rothes (2018).

Os elementos da estratégia que a seguir se esboça cobrem quatro grandes tópicos:

A Territorialização, o Município como unidade de referência, a Endogeneidade e um modelo metodológico Participativo. Sem esquecer

que a estratégia não pode iludir a questão da universalidade do valor das competências e dos saberes.

Um primeiro tópico importante, em termos estratégicos, é o de encarar uma política global de EFA a partir da perspectiva da territorialização. Esta maneira de ver implica passar de uma lógica que é administrativa (descentralização) a uma outra lógica (política) que é a da territorialização. Implicando a forte valorização do local, a política pública deixa de ser uma mera ação normativa do Estado central, para passar a ser uma resposta ao problema de articular diferentes centros de decisão que operam num território. Desta forma, será possível “estabelecer medidas que visam adequar as políticas públicas às características e necessidades territoriais do país, reforçar e potenciar o trabalho de atores locais e em rede” (ENIND, 2018, 2226). Estamos assim perante um processo de “territorialização da ação pública” que corresponde à “construção de uma ordem educativa local” (Barroso, 2015). Segundo este autor, a territorialização liga -se por um lado a uma lógica de participação e, por outro lado, a uma lógica de democratização, na maneira de organizar e concretizar as políticas públicas. Esta nova ordem educativa local, ainda segundo o mesmo autor, obriga à prática de um processo compósito de regulação que mobiliza uma pluralidade de atores numa “geometria variável”, adaptada às singularidades de cada contexto e que se opõe a qualquer pretensão de aplicar uma solução única e formatada.

A perspectiva de uma ação territorializada não representa propriamente uma novidade, antes se inscreve nas várias e sucessivas tentativas de conceber e executar uma política global de EFA. Desde logo no histórico PNAEBA (Plano Nacional de Alfabetização e Educação Básica de Adultos) que previa assegurar processos de participação da população com base em “uma rede de centros locais de suporte das ações de divulgação, animação e desenvolvimento sócio cultural das ações educativas de adultos” (Estêvão, 1984). Mas também, duas décadas depois na proposta de criação, no quadro da ANEFA, de uma rede de “Clubes Saber +” de base territorial e autárquica. As práticas de territorialização viriam ainda a estar presentes na rede de Centros Novas Oportunidades e constituem um objetivo inerente à atual rede de Centros Qualifica. A ideia de

territorialização deve ser vista como congruente com a exigência da posse de competências (conhecimentos, atitudes, aptidões), com valor global, reconhecíveis universalmente e transferíveis entre territórios.

O segundo tópico de uma estratégia de EFA consiste em ter como unidade de referência territorial e política o município. Em diferentes momentos o CNE tem realçado a relevância da intervenção dos municípios na esfera educativa escolar, bem como nas políticas de aprendizagem ao longo da vida. Foi elemento consensual no conjunto de audições que realizámos a referência ao Município como o parceiro estratégico local e agente decisivo na criação e animação de parcerias e redes locais. A adesão de um número significativo de municípios portugueses ao projeto internacional das “Cidades Educadoras” constitui um exemplo dessa dimensão educativa. No contexto do atual processo de descentralização/regionalização, as novas competências educativas dos municípios aparecem bem especificadas no artigo 11.º, relativo à Educação, da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais (Lei n.º 50/218 de 16 de agosto), mas estão também bem evidenciadas nos artigos 12.º, 13.º e 15.º, respetivamente sobre os domínios da Ação Social, da Saúde e da Cultura. Uma abordagem educativa sistémica ao nível local implicará sempre um grande protagonismo dos municípios. São estas as entidades mais competentes para fazer um mapeamento dos seus territórios, quer ao nível das especificidades das pessoas adultas que poderão vir a usufruir de um leque diversificado de ofertas de educação e formação, quer ao nível das organizações que poderão oferecer essas oportunidades de aprendizagem e de valorização pessoal e coletiva.

Um terceiro traço distintivo de uma tal estratégia será o de se basear no princípio da endogeneidade. Traduz -se este princípio na valorização dos saberes das pessoas adultas bem como dos saberes locais, enquanto obrigatórios pontos de partida para uma intervenção local de EFA. Esta deverá basear -se também no tecido associativo e empresarial local, bem como em instituições educativas não escolares como é o caso de museus, bibliotecas públicas, universidades seniores, associações e património local. A rede escolar de estabelecimentos do ensino básico e secundário

representa um conjunto de recursos, fundamentais para a concretização a nível local de projetos de educação de adultos, como bem documenta a audição realizada à Escola Marquesa de Alorna. De igual modo, a importância da utilização da rede de estabelecimentos do ensino superior (universitário e politécnico), em estrita articulação com entidades parceiras da sociedade civil está bem documentada nas audições à Universidade Túlio Espanca, ao Projeto Letras Pr'á Vida, à Fundação Aga Khan, ao ICE (Instituto das Comunidades Educativas) e ao Município de Matosinhos. Também o papel de proximidade às populações das organizações não governamentais, que possuem muitas vezes um conhecimento muito específico das pessoas e grupos com quem trabalham, pode ser de especial relevância, quer para o desenho das políticas, quer para o usufruto por parte de públicos destinatários de medidas concretas de EFA. Esta dimensão foi bem evidenciada nas audições ao Moinho da Juventude e à Plataforma Portuguesa para os Direitos da Mulheres.

Um quarto e último traço definidor deste esboço de estratégia é a utilização de um processo metodológico estruturado pela articulação entre educação formal e não formal e um processo de participação. No código genético da EFA estão os processos de democracia participativa articulados com a construção e capacitação de comunidades educativas. São os traços desta conjugação entre educação formal e não formal, estruturada por processos de participação, que têm marcado alguns dos exemplos mais emblemáticos da experiência portuguesa em EFA. Nesta perspectiva de valorização da participação o que é necessário é promover em cada território um “encontro de saberes e gerações”, nada deixando para trás. Como escreveu Bravo Nico (2018) “se queremos que ninguém fique para trás, então nada na vida dessas pessoas e comunidades pode ficar para trás”.

Em conclusão: o CNE recomenda:

A criação de uma estrutura a nível nacional, um Fórum Permanente interministerial, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, com a missão de, nomeadamente, definir e acompanhar o desenvolvimento de

uma política pública global de respostas educativas e formativas, designadamente de processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, Formações Modulares Certificadas (FMC) e Cursos de Educação e Formação (EFA), promover a divulgação de práticas bem sucedidas, organizar um evento anual consagrado à análise e debate da EFA em Portugal, procedendo -se a uma avaliação crítica do sistema, de três em três anos, objeto de Parecer do CNE;

A operacionalização local da política de EFA tendo como referência as freguesias, os municípios e as Comunidades Intermunicipais (CIM), como elementos estratégicos e essenciais de uma política assente em redes e parcerias educativas que atravessam o tecido social local (associativo, empresarial e institucional);

A ênfase numa política de fomento à procura de educação e formação por parte das pessoas adultas, refletindo sobre os constrangimentos que se colocam e construindo iniciativas que lhes deem resposta (por exemplo atrair ao ensino superior pessoas que trabalham, oferecendo um regime de frequência em período pós -laboral);

A criação a nível de cada Concelho (consoante a região poderá ser a freguesia, o município ou uma entidade de âmbito supra municipal) de uma estrutura que permita incentivar e animar a criação de uma rede educativa local, que inclua o conjunto dos parceiros sociais e um plano educativo local de educação de adultos, na qual se inscrevam as ofertas nacionais de segunda oportunidade promovidas pela Agência Nacional de Qualificações e Ensino Profissional (ANQEP) e pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP);

Articular modalidades educativas, formais e não formais, para facilitar o acesso a públicos mais “difíceis”, mas prioritários, inseridos em zonas urbanas degradadas e zonas marcadas pela “interioridade”;

Tomar como base a rede nacional de estabelecimentos de ensino Universitário e Politécnico para criar uma base regional de apoio ao desenho e desenvolvimento de projetos e programas locais de EFA, bem



como à formação de profissionais devidamente qualificados para a formação de públicos adultos;

Desenvolver e reforçar a oferta formativa da rede nacional de Centros Qualifica, estruturada por procedimentos de RVCC e cursos EFA (escolares e profissionais), reforçando também a oferta de Formação em Competências Básicas e a oferta de Cursos EFA B1, revendo em baixa, a definição do número mínimo de 25 adultos, nomeadamente em territórios de fraca densidade populacional. O conceito de “turma” não é pertinente e mesmo a definição de mínimos é problemática porque pode representar a exclusão de muita gente a um direito essencial. É importante assegurar, após os procedimentos de RVCC, o encaminhamento para formação complementar à medida das necessidades individuais de cada adulto;

Evitando, embora, a escolarização da educação de adultos, potenciar a plena utilização, como recurso fundamental, da rede de estabelecimentos públicos e privados dos ensinos básico e secundário integrados no sistema educativo (e respetivo corpo docente, devidamente qualificado para o efeito), os quais deverão assumir como parte integrante do seu projeto a intervenção junto da população adulta;

Assegurar que a rede de promotores locais de EFA se mantém plural, incluindo, como referido, as escolas públicas e privadas integradas no sistema educativo, mas também centros de formação, empresas (de formação ou outras), autarquias, associações de desenvolvimento, parceiros sociais, IPSS e outras entidades. Do mesmo modo recomenda - se fortemente que, sob nenhum pretexto se feche o acesso ao exercício de funções profissionais nessas instituições, nomeadamente nos Centros Qualifica, a áreas de formação exclusiva, repondo a pluralidade das formações de base das equipas técnicas, o que constitui uma riqueza acrescida para o trabalho a realizar com os adultos;

Garantir um sistema de financiamento adequado, estável e previsível, combinando a utilização de fundos comunitários com a mobilização de verbas municipais e do Orçamento de Estado. É necessária a existência de financiamentos regulares e específicos para apoiar projetos de intervenção social e comunitária, destinados a públicos adultos;

Adotar uma metodologia participativa que contrarie a habitual tendência centralista e que se baseie numa ação territorial diversificada, recusando o formato único, tendo como referência estratégica e política as Freguesias, os Municípios e as Comunidades Intermunicipais, combinando a articulação de modalidades educativas formais e não formais.

#### Referências:

As referências bibliográficas da presente Recomendação estão inseridas no Relatório Técnico do CNE — Educação e Formação de Adultos.

Conselho Nacional de Educação, 4 de junho de 2019.

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

**Conselho Nacional de Educação**

Rua Florbela Espanca

1700-195 Lisboa

Portugal

Tel.: (+351) 217 935 245

[cnedu@cnedu.pt](mailto:cnedu@cnedu.pt)

**[www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)**