



CONHECIMENTO em Educação e Formação de Adultos

2

NOVAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

O CONTEXTO INTERNACIONAL E A
SITUAÇÃO PORTUGUESA

Alberto Melo
Licínio C. Lima
Mariana Almeida

aneфа

Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos

Ministério da Educação
Ministério da Segurança Social e do Trabalho

Biblioteca Nacional - Catalogação na publicação

Portugal. Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos.

Novas Políticas de Educação e Formação de Adultos: o contexto internacional e a situação portuguesa /Alberto Melo, Licínio C. Lima, Mariana Almeida - (Conhecimento em educação e formação de adultos; 2)
ISBN 972-8743-02-5

I - Lima, Licínio Carlos Viana da Silva, 1957-
II - Almeida, Mariana

CDU 37.014(469)
37.014(100)
374(469)
374(100)

As opiniões expressas nesta publicação são da exclusiva responsabilidade dos autores, não coincidindo necessariamente com as opiniões da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos.

**NOVAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO
E FORMAÇÃO DE ADULTOS: o contexto
internacional e a situação portuguesa**

A elaboração do presente estudo foi aprovada por despachos da Secretária de Estado da Educação, em 18.01.01, do Secretário de Estado do Trabalho e Formação, em 16.01.01.

Editor Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
Autores Alberto Melo, Licínio C. Lima e Mariana Almeida
Design Gráfico Oficina Criativa
edição Gráfica Grafis, CRL
Tiragem 500 exemplares (1ª edição - Maio de 2002)
ISBN 972-8743-02-5
Depósito Legal 182810/02

ANEFA - Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
Rua do Vale de Pereiro, nº 16 - 1º 1250-271 Lisboa
Tel.: 213 837 600 Fax: 213 837 699
E-mail: anefa@anefa.pt
Internet: www.anefa.pt

ÍNDICE

PREFÁCIO	5
NOTA INTRODUTÓRIA	11
CAPÍTULO 1 - ORIENTAÇÕES POLÍTICAS: FINALIDADES, CONCEITOS, PRINCÍPIOS	17
1.1. Educação de Adultos: justificações e finalidades	17
1.2. Educação de Adultos: conceitos, princípios, orientações	22
CAPÍTULO 2 - OS ACTORES: O PAPEL DO ESTADO E DE OUTROS INTERVENIENTES	29
2.1. Declarações e recomendações da V CONFITEA	29
2.2. As políticas nacionais	30
2.3. Observações complementares quanto aos diversos actores	41
CAPÍTULO 3 - O CAMPO DAS ACTIVIDADES	51
3.1. Diversidade e flexibilidade	51
3.2. Ilustração das principais tendências	53
CAPÍTULO 4 - DIMENSÕES ESTRUTURANTES DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS	79
4.1. Gerir a (des)continuidade	79
4.2. Promover a expressão da procura e as condições de acesso (e de sucesso)	88
4.3. Assegurar a qualidade	96

CAPÍTULO 5 - PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL	103
5.1. Grandes consensos, distintas políticas	103
5.2. As políticas de educação de adultos no Portugal democrático	107
5.3. Para a construção de uma política pública, global e integrada	122
BIBLIOGRAFIA	129

PREFÁCIO

A DES(PROPÓSITO) DE POSSÍVEIS CORRELAÇÕES ENTRE SABER, PLANIFICAR, ESTUDAR, LEGISLAR E AGIR REFLEXIVAMENTE

Maria Márcia Trigo¹

"A ciência, diz Popper, é construída em cima de areia movediça, não tem qualquer estabilidade"

Anthony Giddens (1994)

Acredito - na perspectiva das Teorias da Acção e dos Actores que são também as perspectivas do **Construtivismo Social, Organizacional, do Desenvolvimento Curricular, da Qualidade da Educação e da Formação, da Escola e da Sociedade em geral** - que a "*realidade não se muda por decreto*". A experiência e as competências de vida ensinam-me, **porém**, que a lei pode ser uma excelente alavanca (sobretudo nos países do sul com uma forte e enraizada cultura legalista, centralizadora e dependente do Governo ou de outro qualquer poder), sobretudo quando a legislação é parte integrante de Políticas Activas, fortemente inovadoras e flexíveis, deixando espaço e tempo para o optimismo da vontade se afirmar na organização e realização da esperança, face à realidade humana e territorial.

Independentemente das leis que ficaram "*ilegalmente*" na gaveta e das longas discussões sobre a sua bondade, quando uma ou outra vai saindo, descontextualizada da realidade social e económica, sendo que, nas questões da educação e da formação dos adultos, essa correlação é de tal modo gritante que só não vê e não ouve quem não exercita "*a escuta e o olhar, reflexivos e*

¹ Presidente da Comissão Directiva da ANEFA, em regime de instalação.

activos", ou, ainda, quem "tem medo da mudança" que, nos tempos de hoje, é o mesmo que estar condenado à exclusão de tudo o que é vivo e vida, com excepção das "tribos" que constroem para si territórios fechados, com muros (aparentemente invisíveis) mas, muito mais altos que os muitos muros dos Berlim(s) desta Vida, autocondenando-se irremediavelmente a ficarem/estarem/serem (des)conexados da realidade real.

Orgulhamo-nos do que, em condições tão adversas, a ANEFA conseguiu "fazer acontecer". Esse é um "sentimento de si"², partilhado com muitas outras pessoas, que ninguém nos pode roubar, porque se trata de um sentimento largo, generoso e colectivo, enraizado no "ter feito", o que muitos não foram ou são capazes de fazer por não saberem e/ou não quererem fazer, designadamente porque dá muito mais trabalho fazer do que dizer ou mesmo programar/planificar/estudar, até porque se fosse fácil já estava certamente feito. E não está, não obstante os muitos estudos e muitos planos.

A todos os que "aqui", "ali" e "além", num qualquer "chão" habitado por gente, (no sector público, privado ou no social solidário), continuam a "fazer acontecer" educação e formação de adultos aqui fica o nosso apelo comprometido para que recomecem todos os dias com mais vontade, mais determinação e "mais garra" para fazer mais e melhor: não só a organizar a esperança mas a realizá-la, avaliá-la e a recomeçar sempre de novo e inovadoramente. A toda essa "nova comunidade de aprendentes na acção reflexiva, útil e urgente", o nosso agradecimento emocionado e comprometido. Continuem porque o país precisa muito; os adultos pouco escolarizados e subcertificados também, porque, está demonstrado que "as competências básicas apresentam uma fortíssima correlação com a formação das competências avançadas"³; e, ainda, porque Saber mais, Saber melhor e Saber diferente é tarefa de todos e para toda a vida, isto é, ao longo de todas as nossas vidas de profissionais e de gente empenhada.

Aos que vos e nos disserem que nada podemos fazer sem legislação ou políticas adequadas, convidem-nos a visitar o País, lá onde acontecem as coisas, e peçam-lhe apenas para "contar" (cada um à sua maneira e no quadro da sua respectiva responsabilidade) as experiências que vivenciaram, ouviram, leram e viram acontecer. O País ficará certamente melhor. E, entretanto, continuaremos todos a trabalhar para que as Políticas de Educação e Formação de

² "Sentimento de Si (...) é o estado de sentimento tornado consciente, porque conhecido pelo organismo que experimenta tanto a emoção como o sentimento, no quadro da neurobiologia e das pontes entre emoção e consciência" (DAMÁSIO, 1999:).

³ NONAKA, Ikujiro et al (1995), *La Connaissance Créatrice - La Dynamique de L'Entreprise Apprenante*. Oxford, University Press.

Adultos sejam cada vez mais actuais, mais portadoras de futuro, mais integradas no "core da decisão e da acção política", sobretudo como garante de uma prática e uma praxis que sempre estará à frente de qualquer lei, de qualquer política ou de qualquer estudo por mais avançado. É que a vida e a realidade são mais ricas, mais generosas e mais "prezadas de amor e de acção" que a melhor das Legislações, dos Planos e dos Estudos. É bom lembrar que, nos países considerados mais desenvolvidos, a realidade e as práticas precedem a Legislação e as Políticas, tal como a realidade precede as teorias correspondentes, mesmo quando estas são prospectivas e *fundadoras dos amanhães que nascem e se renovam constantemente*, (apesar de todos os fundamentalismos identificados). Basta lembrar que a clássica e nobre Inglaterra (berço da Revolução Industrial e da Modernidade) nem Lei Fundamental tem (leia-se Constituição escrita). E, no entanto, não consta que a Inglaterra e os ingleses se lamentem cansativamente de que isso é uma aberração que condiciona a acção.

É por isso que continua a ser possível "construir em cada sítio uma cultura de resistência ao conformismo e à fatalidade social".

As iniciativas apoiadas pela ANEFA, em cerca de dois anos, enquanto "construídos sociais" demonstram precisamente que não há locais, territórios e suas gentes condenadas à exclusão social e educativa, ao isolamento, à (des)informação e à (des)esperança, desde que nesse sítio, as pessoas se juntem (na escola, no clube, na sede dos bombeiros voluntários, na igreja, na associação local, na autarquia, num sítio cedido por alguém dessa comunidade) para:

- recusarem a resignação;
- incomodar-se com a fatalidade;
- aprender juntos que S@ber Mais e ter Diploma (ser certificado) nos dá a todos graus crescentes de autonomia, compreensão da vida e seus problemas, permitindo-nos influenciar o futuro (o nosso e o dos outros) e, tudo isso, com enormes acréscimos de alegria, bem estar e intervenção cívica e menores custos financeiros e sociais;
- aprender que, tanto a autonomia como a intervenção cívica e solidária, constituem uma enorme vantagem distintiva e dialogal para cada um de nós e para as comunidades a que pertencemos e em que nos inserimos e ajudamos a desenvolverem-se.

Também a este nível da intervenção cívica e social, é possível falar de valor acrescentado e de cadeia de valor, já que não há desenvolvimento sem iniciativa, sem pessoas qualificadas, motivadas e informadas, estando hoje demonstrado que "location still matters", isto é, que "as vantagens competitivas duradouras, numa economia global, são geradas no local e funcionam

como *cola social* que impede que o conformismo e a fatalidade ganhem terreno, face designadamente: à densidade humana; à criatividade na resolução de problemas reais; à capacidade para criar riqueza e bem estar para todos, numa estreita relação entre desenvolvimento, território e cidadãos".

A todos os que, desta forma ou de outra, vão construindo um Portugal melhor (e, sobretudo, um local, uma terra, uma empresa, um sítio onde se passe a viver, a trabalhar e a conviver melhor), o nosso reconhecimento, a juntar ao melhor e maior reconhecimento que conhecemos: a auto-estima individual e grupal, decorrente de saber que estamos a fazer o que é preciso. É em nome dos que persistem e continuam, e, também do nosso futuro comum que, os que trabalhamos na ANEFA (nacional, regional e local), procuramos *fazer do real das nossas vidas de profissionais comprometidos uma obstinada demanda do milagre*.

Fazêmo-lo, na convicção de que a educação e a formação de adultos é também e, sobretudo, um *serviço de proximidade* - exercido por todos, para todos e com todos - porque acreditamos que a construção e desenvolvimento de um *tecido social denso*, cada vez mais exigente, em relação à acção e à intervenção de cada um dos diferentes actores, está na base, ou, é uma das bases do (des)envolvimento e qualificação dos diferentes territórios e de cada *sítio e gentes* que neles moram, tornando-as mais exigentes, designadamente em relação: à qualidade da educação e da formação de jovens e adultos; e, também e sobretudo, em relação à "*intelligentia*" nacional, à classe dirigente, política, académica, empresarial e respectivos aparelhos e seus Programas de (In)Acção, porque "*política e/ou academicamente correctos*".

Na nossa perspectiva e na de muitos outros "*construtivistas*" não nos basta analisar, estudar, planificar e lamentarmo-nos do não feito pelos outros. Em Portugal, hoje, *agir com sentido de urgência é um imperativo ético*, o que pressupõe o desenvolvimento de competências integradas, no que respeita à Educação e Formação de Adultos, de: conhecimentos científicos e técnicos; competências de metacognição ou de análise simbólica; competências comportamentais/sociais/culturais; competências de organização e gestão; e, finalmente, a articular todo este conjunto de competências, temos de assegurar as *Competências para a Acção comprometida e estratégica*, num quadro teórico de que "*ser competente é a capacidade para mobilizar conhecimento técnico, científico e competências comportamentais para encontrar soluções novas para novos e velhos problemas num determinado contexto, informando por valores*"⁴. Ou seja, não se é competente fora da acção, embora se possa ser muitas outras coisas: erudito, académico, etc.

Temos porém todos de estar muito vigilantes porque estamos num país com uma longa história de educação (e das Ciências da Educação), divorciada da vida e do trabalho e que sempre privilegiou a memorização do saber (que outros produziram) à aquisição de competências e à produção do próprio conhecimento. Ora tal prática é responsável pela criação e sedimentação de uma cultura que não valoriza a competência, o mérito, a qualidade, o sucesso e, muito menos, a acção. Na expressão do grande Confúcio: "*A mediocridade é infinitamente mais fascinante do que a competência. A competência tem limites, a mediocridade não*".

É preciso, com muita humildade, construir com os que resistem, com os que acreditam, com os que sabem, com os que estudam, com os que ficam no terreno a salvar (da iliteracia linguística, numérica, tecnológica, científica e cultural; do subdesenvolvimento e da desanimação) uma parte muito significativa da população deste país que contém em si, certamente, o poder enorme de "*salvar*" um país e suas elites, entrincheiradas em muros que vão construindo e semeando por aí fora(...), até um dia chegarem todos os "*Le Pen*" do mundo.

Recuo crítico e muita autocrítica precisa-se, em relação ao pensamento e, não só em relação à acção, e, também por isso, com muita urgência porque acção e pensamento influenciam-se mutuamente.

Sobretudo, para que não se perca, de vez, o futuro face a tanta desatenção, neste tempo de "*aceleração da história*" e, também, das "*histórias de vida*", nunca acabadas, de cada um de nós.

Lisboa, Maio de 2002

⁴ LE BOTERF, Guy (2000), *Construire les Compétences Individuelles et Collectives*. Paris, Ed. d'Organisation.

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente trabalho, realizado ao longo do ano de 2001, prossegue uma dupla finalidade. Por um lado, recensear as principais tendências dentro das políticas públicas de vários países e de algumas medidas concretas que foram adoptadas, em consonância com as recomendações internacionais proclamadas, e os compromissos governamentais assumidos, na Conferência Mundial da UNESCO de 1997. Por outro lado, constatar que, apesar do passo em frente decisivo, que representou a criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) e o lançamento das suas iniciativas mais inovadoras, não existe ainda no nosso país uma política pública, global e integrada, neste domínio. Apesar de (ou em virtude de) Portugal apresentar as taxas de escolarização e de qualificação mais baixas entre os 15 parceiros da União Europeia - e da maioria dos países do centro e leste da Europa, candidatos à integração.

Essas políticas e medidas, recolhidas entre documentos de estratégia e legislação de nove países industrializados, além de Portugal, reportam-se em geral aos últimos 5 anos, isto é, ao período que sucedeu à Conferência da UNESCO em Hamburgo. Considera-se, de uma forma unânime, que esta conferência constituiu um limiar marcante na evolução das políticas nacionais em matéria de educação-formação de adultos (EFA), podendo mesmo falar-se de um "antes" e de um "depois" da V CONFINTEA (Conferência Internacional de Educação de Adultos). Após doze anos de interregno⁵, que corresponderam de facto a uma relativa invisibilidade e até marginalização do domínio da Educação de Adultos, a UNESCO organizou, em Julho de 1997, a sua 5ª

⁵ As anteriores Conferências Mundiais da UNESCO sobre Educação de Adultos realizaram-se em Elsinore (1949), Montréal (1960), Tóquio (1972) e Paris (1985).

Conferência Mundial dedicada a esta problemática, realização que se deveu sobretudo ao forte investimento científico e logístico assegurado pelo Instituto UNESCO para a Educação, sediado nesta cidade e especializado em questões de literacia, educação básica de adultos e educação permanente. A V CONFINTEA, alargando o âmbito das anteriores conferências - mais centradas na "educação de adultos como subsistema educativo" - intitulou-se "Aprender em Idade Adulta: uma Chave para o século XXI". Reunindo 1500 participantes, contou com delegações governamentais de 135 países e algumas centenas de organizações não-governamentais e é, de facto, hoje reconhecida como um marco eminente na história da educação de adultos, tanto pela qualidade e pertinência dos documentos preparatórios, debates "antes, durante e depois" e respectivos relatórios, como sobretudo pela vaga de inovações e propostas estratégicas que se lhe seguiram, no quadro das políticas nacionais de enquadramento deste sector, e que revitalizaram e reforçaram significativamente este campo de intervenção social, tanto na sua estruturação interna, como na sua imagem para o exterior, como ainda no seu posicionamento na hierarquia das agendas políticas.

Após 1997, pode dizer-se que a educação de adultos ganhou, à escala mundial, um novo "visual" e muito maior visibilidade. Dessa noção alargada de educação de adultos, que foi definida e ratificada em Hamburgo e é hoje crescentemente adoptada nos enquadramentos jurídicos de muitos países, assim como das suas inúmeras implicações a nível de justificações, finalidades, conceitos, princípios e orientações, se ocupará o Capítulo 1 - cotejando constatações e recomendações da V CONFINTEA com declarações e deliberações a nível de legislações nacionais. Aqui se sublinhará, entre outros factores, a existência de um *continuum* relativamente às grandes finalidades da EFA: desde um extremo de investimento prioritário nas dimensões de desenvolvimento pessoal e de promoção cultural, como é próprio da "liberal education" nórdica, ou nas de cidadania activa e leitura crítica da sociedade, que está inerente à "educação popular", até o outro extremo, representado pela visão utilitarista e funcionalista de uma EFA quase exclusivamente destinada a formar uma mão-de-obra mais produtiva e adaptável. (Esta problemática, vital para a definição de uma política global de educação de adultos, ocupará também, aliás, uma grande parte do Capítulo 5).

Caberá, porém, abrir desde já um parêntesis contendo duas observações prévias. Em primeiro lugar, dadas as limitações em tempo e em recursos na produção deste trabalho, não foi possível efectuar contactos "in loco" nos países analisados nem consultar documentação descritiva e avaliativa dos programas e medidas anunciados pelos poderes públicos. Significa isto que a análise se circunscreveu sobretudo à "letra da lei", sem ter sido feita, como se

diria na Grã-Bretanha, a "prova do pudim" (que está em prová-lo!). Uma segunda limitação, e devida justificação, refere-se aos países examinados: fundamentalmente, Canadá (Província de Québec), Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Reino Unido (sobretudo Inglaterra) e Suécia, reservando-se a Portugal um tratamento muito particular (umas referências esparsas nos Capítulos 1 a 4, quando se tornam relevantes por motivos de comparação, e uma atenção exclusiva - através de uma análise eminentemente de política educativa - no Capítulo 5). E porquê estes países? Tanto por uma razão estratégica, por se tratar ou de países que têm desempenhado um papel pioneiro na área da educação e formação de adultos, e que mantêm ainda hoje a sua criatividade, e/ou que têm uma dimensão comparável à do nosso país, como também por um motivo mais pragmático, como seja o de existir documentação acessível e em língua compreensível para os autores.

Face à evolução dos conceitos, práticas e expectativas associados à EFA e apresentados no Capítulo 1, torna-se inevitável proceder a uma reavaliação do papel dos vários actores implicados nestes processos. A este propósito, parece existir agora um consenso generalizado de que "no cerne desta transformação está um papel inédito para o Estado, assim como a emergência de parcerias alargadas, no seio da sociedade civil, dedicadas à aprendizagem das pessoas adultas (*adult learning*)" (Declaração de Hamburgo, § 8). Por isso, no Capítulo 2, se aborda este novo entendimento dos papéis do Estado e dos demais intervenientes na EFA, procurando analisar algumas das características essenciais de uma política capaz de concretizar, na realidade social, o conceito de EFA dentro de uma perspectiva de acesso ao saber ao longo da vida e a toda a largura da sociedade.

Uma das grandes dificuldades da educação de adultos, tanto para os teóricos como para os legisladores e decisores, reside na definição do seu campo. Dificuldade que será tanto maior quanto mais se pretender, como é a tendência actual, articular a actividade educativa e as demais acções e preocupações dos cidadãos relativamente à sua própria personalidade, à família, comunidades e sociedade política, à biosfera em geral e ao seu quadro de vida em especial, à cultura, à saúde, ao mundo do trabalho... E isso por via de modalidades geralmente conhecidas como "formais", "informais" ou "não-formais". Sem pretender oferecer uma nomenclatura final a este respeito - tanto mais que a educação de adultos, tributária que é da vida e evolução sociais - não admite qualquer demarcação definitiva - sugere-se no Capítulo 3 uma "arrumação" possível onde caibam, pelo menos, as medidas e práticas nos países aqui referenciados, ressaltando-se no entanto as dimensões de diversidade e flexibilidade que estão na essência deste sector.

Também é certo que a diversificação da oferta de educação e formação, em resposta às necessidades variadas (e nem sempre expressas) dos diversos públicos, implica um risco - do ponto de vista dos actuais ou potenciais aprendentes - quer de dificuldades acrescidas de escolha, quer de fragmentação da eventual experiência educativa. Torna-se por isso indispensável definir uma estratégia pública que facilite a transição entre os diferentes contextos e aprendizagens, através de formalização, "acumulação" e transferência das "aquisições" (e de permanente possibilidade de certificação); garantindo-se, assim, a cada pessoa adulta, e após intervenções que despertem ou elevem o seu grau de motivação, construir um percurso próprio e coerente de aprendizagem (no sentido mais lato e profundo do termo) ao longo de toda a vida e na base das muitas experiências de vida. As recentes políticas e práticas referidas no Capítulo 4 têm implicações, mais ou menos explícitas, nesse sentido, que se traduzem tanto a nível das características da própria oferta, como no desenvolvimento de dispositivos específicos que se situam a montante e jusante das actividades de EFA em sentido mais estrito.

Como se afirma, por exemplo, no "Joint Employment Report" para 1999 (um relatório anual sobre políticas nacionais para o emprego, elaborado conjuntamente pelo Estado Membro e pela Comissão Europeia), "embora Portugal possua o nível mais fraco de educação de toda a União Europeia, o seu Plano Nacional de Emprego não prevê uma abordagem estratégica relativamente à educação e formação ao longo da vida". A ausência no nosso país de uma política nacional de educação de adultos é por certo, no quadro da política educativa em geral, a lacuna histórica mais gritante. Quando se constata, como o têm feito diversos trabalhos de investigação por esse mundo fora, que a elevação do nível educativo das pessoas adultas é um factor determinante, entre outros, para a redução das despesas públicas com a saúde, a subida dos índices de produtividade ou o decréscimo do insucesso escolar das crianças e jovens, torna-se incompreensível que se elaborem em Portugal estratégias sectoriais ou centradas em subsistemas sem a preocupação de definir uma política global que preste uma atenção específica e prioritária a este domínio, tão importante para o bem-estar pessoal, como para a consolidação do regime democrático ou para a prossecução de um desenvolvimento social e económico sustentável. É, sem dúvida, um facto deveras positivo a constituição da ANEFA, embora se não possa ignorar a precariedade e marginalidade da sua situação de arranque, em termos de recursos e peso institucional. No entanto, a existência deste novo instituto público não pode ser considerada como um ponto de chegada, como um acto final de decisão política, mas tão só como ponto de partida para se definir e concretizar, enfim, uma política nacional (o que não significa meramente estatal) para a educação de adultos em Portugal. É desta questão crucial para a sociedade portuguesa que trata o Capítulo 5,

não naquela tranquila perspectiva com que se observaram, ao longo dos primeiros quatro capítulos, outras terras e outros costumes, mas tomando partido, sem inibições e com o empenhamento apaixonado de quem vive e vibra com as vicissitudes da educação de adultos em Portugal e pretende que este sector possa alcançar, enfim, o grau de reconhecimento e de responsabilidade que lhe cabe na construção de uma sociedade mais justa, mais coesa e capaz de maiores e melhores desempenhos individuais e colectivos.