

DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS – III

COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO

PROJECTOS

REORGANIZAÇÃO
DO
SUBSISTEMA
DE
EDUCAÇÃO DE ADULTOS

Março / 1988

COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO

**DOCUMENTOS
PREPARATÓRIOS**

III

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Março de 1988

PORTUGAL.Ministério da Educação.
Comissão de Reforma do Sistema Educativo.
Documentos preparatórios - III/Comissão de
Reforma do Sistema Educativo.-Lisboa:
GEP/ME, 1988.- 373 p.; 21 cm. & quadros.-
(Projectos)

Educação de adultos/Reforma do ensino/
Análise de situação/Alfabetização/Educação
de base/Educação recorrente/Administração
da educação/Desenvolvimento da educação/
Estratégia educativa/Inovação educativa/Le-
gislação da educação/Projectos de educação/
Portugal

**Projectos elaborados no âmbito das actividades da
Comissão de Reforma do Sistema Educativo por:**

Lima, Licínio C. - Coordenador
Estevão, M. Lucas
Matos, Lisete
Melo, Alberto
Mendonça, M. Amélia

© Edição do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação
Depósito legal nº: 20.893/88
Capa: Henrique Cayatte
Execução gráfica: GRÁFICA EUROPAM, LDA
1ª edição - Março 1988 - 12.000 exemplares
Lisboa/PORTUGAL

ÍNDICE

	Pág.
NOTA DE ABERTURA	11
Apresentação	13
Tábua de Abreviaturas	25
INTRODUÇÃO	27
1. Âmbito e Enquadramento Conceptual	29
1.1 A Educação de Adultos na Lei de Bases do Sistema Educativo	38
1.2 Quadro de Conceitos	47
2. Condições Gerais para uma Estratégia de Mudança em Educação de Adultos	55
2.1 Reforma Inovadora ou Estratégia de Mudança?	55
2.2 Resistência à Mudança	58
2.3 Inovação e Participação: Algumas Linhas Gerais para uma Estratégia de Mudança em Educação de Adultos	61
PRIMEIRA PARTE - CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ACTUAL EM PORTUGAL	67
3. A Educação de Adultos numa Perspectiva Diacrónica	71
3.1 Introdução	71
3.2 O Plano de Educação Popular	76

	Pág.
3.3 De 1968 ao 25 de Abril	78
3.4 Período Posterior ao 25 de Abril de 1974	80
3.5 O plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA)	85
3.6 Outras Acções Recentes no Campo da Educação de Adultos	94
3.7 Nota Final	95
4. A Educação de Adultos e o Indivíduo: Itinerários Educativos	 98
4.1 Educação Escolar	98
4.1.1 Ensino recorrente	99
4.1.2 Formação Profissional	111
4.2 Educação Extra-Escolar	121
4.2.1 Extensão Educativa	121
4.2.2 Formação para o trabalho	122
4.2.3 Promoção cultural e cívica	124
5. A Educação de Adultos e os Grupos Sociais	 127
5.1 Educação Extra-Escolar	127
5.1.1 Intervenção socioeducativa	127
6. Identificação dos Principais Problemas e Potencialidades	 131
6.1 Ensino Recorrente e Extensão Educativa	131
6.1.1 Identificação de problemas	131
6.1.2 Potencialidades (Ensino Recorrente e Extensão Educativa)	138

	Pág.
6.2 Formação Profissional e Formação para o Trabalho	 140
6.2.1 Identificação de problemas	140
6.2.2 Potencialidades (Formação Profissional e Formação para o Trabalho)	142
6.3 Promoção Cultural e Cívica	144
6.3.1 Identificação dos principais problemas e potencialidades	144
6.4 Intervenção socioeducativa	149
6.4.1 Identificação dos principais problemas e potencialidades	149
SEGUNDA PARTE - REORGANIZAÇÃO DO SUB-SISTEMA DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS-PROPOSTAS	 153
7. Organização e Administração	 163
7.1 A Administração Central	168
7.2 O Nível Regional	177
7.3 O Nível Local	186
8. A Educação de Adultos e o Indivíduo: Itinerários Educativos	 191
8.1 Propostas Comuns ao Ensino Recorrente e à Extensão Educativa	191
8.2 Educação Escolar	194
8.2.1 Ensino recorrente	194
8.2.2 Formação profissional	198

	Pág.	
8.3	Educação Extra-Escolar	209
8.3.1	Extensão educativa	209
8.3.2	Formação para o trabalho	211
8.3.3	Promoção cultural e cívica	213
9.	A Educação de Adultos e os Grupos Sociais	217
9.1	Educação Extra-Escolar	217
9.1.1	Intervenção socioeducativa	217
10.	Para uma Estratégia Integrada de Desenvolvimento da Educação de Adultos em Portugal	220
	INFORMAÇÕES E DADOS COMPLEMENTARES	233
11	Esclarecimento Terminológico	235
12	Entidades que Actuam no Campo da Educação de Adultos: Inventário não Exaustivo	247
I	Ministério da Educação	251
II	Ministério do Emprego e Segurança Social	277
III	Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação	290
IV	Presidência do Conselho de Ministros	298
V	Ministério das Finanças	308
VI	Ministério do Plano e da Administração do Território	310
VII	Ministério da Saúde	315

	Pág.	
VIII	Ministério da Defesa Nacional	316
IX	Ministério da Justiça	317
X	Ministério dos Negócios Estrangeiros	318
XI	Ministério da Indústria e Tecnologia	319
XII	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	322
XIII	Autarquias	323
XIV	Entidades Privadas	325
13.	O Seminário "A Educação de Adultos na Reforma Educativa"	327
14.	Instrumentos de Recolha de Dados	339
15.	Entidades Inquiridas e Entrevistas Realizadas	351
16.	Legislação	357
17.	Referências e Bibliografia	365

NOTA DE ABERTURA

1. Dentro do programa de trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo foram já divulgados, para efeitos de apreciação pública, os projectos mais directamente relacionados com a actividade regular das escolas.

Entre eles, em panorâmica abrangente, encontram-se:

- a) o que perspectiva a ideia de uma escola em que se desenvolve, de forma inter-activa, uma dimensão curricular e uma dimensão extra-curricular;
- b) o que propõe uma reorganização da componente curricular dos diferentes níveis de ensino não superior;
- c) o que preconiza um modelo participado de administração das escolas do ensino básico e secundário.

Tratou-se, no fundo, de saber como se deve organizar o trabalho na escola, com referência especial para a expressão qualitativa da dimensão curricular, e saber quais os actores que dele participam e a forma responsável como cada um o faz.

Directamente relacionada com esse trabalho na escola, apresentou-se, ainda, uma proposta de "Sistema de avaliação de alunos", cujo tratamento tem de ser feito em acordo com a lógica global das propostas anteriores.

**AS OPINIÕES EMITIDAS SÃO DA RESPONSABILIDADE
DOS AUTORES**

APRESENTAÇÃO

2. A par dos documentos referidos, outros surgiram já, relativos a problemas de natureza diversa e importância desigual, mas de sensibilidade pública evidente:

a) acesso ao ensino superior

b) posição do ensino superior particular e cooperativo

c) política de manuais escolares.

3. Num outro aspecto, começou-se o tratamento das modalidades especiais de educação escolar a que se refere o artº 16º da Lei de Bases do Sistema Educativo com a apresentação do documento sobre a "organização da formação profissional".

Segue-se, agora, o que respeita ao "ensino de adultos", a que se sucederão os relativos à educação especial e ao ensino português no estrangeiro.

Trata-se de propostas que configuram soluções estruturais e pedagógicas inovadoras, esperando-se, para elas, o interesse crítico que os documentos anteriores têm merecido.

O Projecto Global de Actividades da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (Documentos Preparatórios) selecciona, como um dos seus objectivos, a "reorganização da Educação de Adultos numa perspectiva de Educação Permanente", a que faz corresponder, no capitulo das actividades a desenvolver, "o estudo da reorganização do subsistema da educação de adultos".

Desta forma, não só se reconhece a importância estratégica da Educação de Adultos e a necessidade da sua reorganização, mas também se consagra a integração do respectivo subsistema no quadro mais global da reforma educativa.

O estudo da reorganização do subsistema da Educação de Adultos foi entregue à Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho que, para o efeito, constituiu o seguinte Grupo de Trabalho:

Alberto Melo

Membro da Comissão Instaladora da Escola Superior de Educação de Faro

Licínio C. Lima — Coordenador

Presidente da Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho

Lisete de Matos

Chefe de Divisão da Direcção-Geral de Apoio e Extensão Educativa

Manuel Lucas Estêvão

Director do Instituto Nacional de Defesa do Consumidor

Maria Amélia Mendonça

Chefe de Divisão da Direcção-Geral de Apoio e Extensão Educativa

O Grupo de Trabalho contou ainda com a colaboração permanente de **Amélia Vitória Sancho**, Coordenadora da Formação na Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho.

Como ponto de partida do seu estudo o Grupo de Trabalho (G.T.) considerou a necessidade de se criarem e desenvolverem condições para que o adulto possa prosseguir, ao longo da vida, a sua formação de modo a realizar plenamente as suas potencialidades, através de um relacionamento cada vez mais consciente e activo consigo, com a natureza e com a sociedade.

Esta formação não poderá apenas valorizar o papel das instituições especializadas na transmissão do saber (do saber-fazer e do saber-ser); terá igualmente de potenciar as valências educativas dos diversos grupos sociais, intérpretes e criadores da cultura que se vive no dia-a-dia (das famílias às associações e às comunidades).

A especificidade da sociedade portuguesa, neste domínio, resulta em parte da confluência de dois factores: em primeiro lugar, o relativo atraso de Portugal no acesso generalizado à educação institucionalizada ou, por outras palavras, na realização da

democratização do ensino; em segundo lugar – o que pode ser considerada a outra face da mesma moeda – um "atraso" correlativo no grau de massificação cultural da nossa população adulta, o que permite às culturas locais e às iniciativas organizativas de base funcionar como mananciais de recursos para qualquer programa de Educação de Adultos.

Para além dos dois factores acima referidos, há a registar um terceiro, este sim partilhado plenamente com os demais países europeus – a saber, o relativo insucesso do sistema escolar na preparação da inserção social e profissional dos jovens. Daí que vá crescendo o número dos que, rejeitados pela escola, procuram na Educação de Adultos uma alternativa à sua indispensável formação.

A partir destas observações podemos concluir que o alargamento da formação inicial à população adulta é uma medida necessária se quisermos concretizar o direito à educação, garantido constitucionalmente, e se pretendermos que o processo de modernização agora em curso assente numa população capaz de participar activa e conscientemente.

Com efeito, há que desenvolver a Educação de Adultos a partir das instituições de formação (e a todos os níveis, desde a alfabetização e educação de base, ao ensino geral, técnico e profissional, superior ...), alargando progressivamente a todos os grupos etários o raio de acção dos estabelecimentos vocacionados para transmitir os saberes (tanto os que facilitam o desenvolvimento pessoal como os que melhor preparam o "produtor", o "consumidor", o "cidadão" e as demais facetas que o ser humano reflecte na vivência social). Todavia, há também que levar às últimas consequências o reconhecimento de que grande parte de tais saberes não é "inventada" por quem a transmite, mas deve ser "descoberta" na própria sociedade graças a projectos educativos que saibam associar formação, investigação e acção.

Se podemos falar no primeiro caso de Educação Permanente nas suas componentes escolar, extra-escolar, profissional, artística, etc., no segundo caso estamos já na componente de intervenção socioeducativa, onde se opera, além do mais, a educação dos próprios formadores pelas comunidades.

Dizemos, para sintetizar, que o binómio Educação-Comunidade se não pode reduzir à abertura da primeira à segunda (o que, repetimos, é necessário) ou ao desenvolvimento de experiências comunitárias isoladas e marginalizadas. E, para que se traduza numa sinergia criativa, dinâmica, mutuamente enriquecedora, é imprescindível a existência de um sector **específico e especializado** de agentes intermediários e de estruturas de intervenção capazes de conceber e de implementar estratégias para facilitar, organizar, planificar, financiar, acompanhar, avaliar a permanente interacção entre o "educativo", o "sociocultural" e o "económico".

Este sector é a **Educação de Adultos**, através do qual podemos assegurar um desenvolvimento socioeconómico baseado na participação de seres humanos informados e conscientes, uma permanente criação cultural a partir das comunidades e a constante inovação pedagógica dentro das instituições – em suma, a construção da Democracia Cultural.

Foi este o quadro que, subordinado às disposições consagradas na Lei de Bases do Sistema Educativo e articulado com os objectivos expressos no Plano Global de Actividades da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (**CRSE**), orientou a selecção dos objectivos do estudo a empreender pelo Grupo de Trabalho:

1. Estudar a situação actual da Educação de Adultos, identificando componentes, agentes e instituições

intervinentes, projectos e áreas consideradas prioritárias e de maior impacto socioeducacional.

2. Repensar objectivos da Educação de Adultos, no quadro de uma perspectiva de Educação Permanente, à luz da Constituição da República e da Lei de Bases do Sistema Educativo, bem como de novas dinâmicas que emergem na sociedade portuguesa (adesão à **C.E.E.**, introdução de novas tecnologias, necessidades de formação profissional e de reconversão, projectos regionais de desenvolvimento, etc.).
3. Estruturar adequadamente as diversas componentes e áreas da Educação de Adultos, introduzindo eventualmente novas componentes e articulando-as num todo coerente.
4. Apresentar uma proposta de reorganização da Educação de Adultos, designadamente no que concerne às suas estruturas organizacionais, níveis e modelos de administração.

Os trabalhos foram iniciados em Janeiro de 1987, tendo culminado em Janeiro de 1988 com a apresentação deste Relatório à **CRSE**.

Durante aquele período, para além das reuniões e sessões de trabalho periódicas, o **G.T.** reuniu e estabeleceu contactos assíduos com a **CRSE**, procedeu à recolha de diversos documentos, estudos e relatórios considerados de interesse, analisou recomendações, textos e legislações internacionais, lançou um questionário de levantamento de actividades de formação e educação de adultos realizadas em 1986, realizou entrevistas, organizou um seminário para apresentação e discussão de diversos documentos preparatórios no qual participaram diversos especialistas e interessados nesta problemática e solicitou

colaboração para certas áreas específicas traduzida na apresentação de documentos de trabalho.

Desta forma se procurou garantir a auscultação e o contributo diversificado de entidades e especialistas, e até uma certa participação qualificada, embora dentro das limitações do tempo disponível e do próprio carácter de produção de um documento de trabalho. Por isso importa que tal processo venha a ser complementado através de um debate público o mais participado possível.

Ao longo de um ano, as actividades do G.T. foram naturalmente marcadas por algumas vicissitudes e dificuldades, de entre as quais se destaca a dispersão geográfica dos seus membros, a impossibilidade de concentrar esforços por lapsos de tempo relativamente longos e, sobretudo, a dificuldade de procurar articular, e mesmo contrabalançar, o ponto de vista da intervenção do Estado (intrínseco ao próprio carácter do trabalho a realizar) e a margem de autonomia e de intervenção dos grupos sociais, não só da maior relevância, mas também típica do próprio conceito amplo de Educação de Adultos que foi adoptado.

Procurou-se estabelecer um certo contraponto entre as duas perspectivas, necessariamente complementares, embora o Relatório destaque e pormenorize mais acentuadamente as obrigações do Estado, pelo que, sob diversos aspectos, ele assume frequentemente o carácter e o estilo de uma espécie de "Carta de Deveres do Estado". Assim se compreende o relativo desequilíbrio entre certas rubricas, sobretudo entre o domínio da educação escolar e o domínio da educação extra-escolar. Com efeito, não só os deveres do Estado se concentram mais no primeiro (embora não possam deixar de se estender ao segundo), como as áreas da educação extra-escolar (extensão educativa, formação para o trabalho, promoção cultural e cívica, e intervenção socioeducativa) são menos passíveis de regulamentação sistemática, devendo-se mesmo evitar soluções de tipo uniforme. Neste capítulo exige-se sobretudo a consideração do grau mínimo

(mas suficiente e potenciador) de intervenção por parte do Estado, que mais do que promover directamente e controlar, deve criar as condições adequadas para que a sociedade civil, as suas organizações, comunidades e grupos se auto-organizem livremente.

Trata-se de apontar no sentido de uma futura lei-quadro para a Educação de Adultos em Portugal, cuja existência será necessária para garantir uma certa unidade de orientação e um certo grau de coordenação, subordinados, contudo, aos princípios de individualidade e de autonomia da Educação de Adultos.

O Relatório que agora se apresenta está organizado segundo duas dimensões: uma, que é a mais característica de um relatório, releva da consideração de determinados princípios orientadores, procede a uma caracterização da situação actual e culmina com a apresentação de propostas de reorganização; a segunda (que entendemos ser complementar e que aparece articulada com a primeira) releva da própria oportunidade de estudo e de reflexão que foi criada através da solicitação da CRSE. Face à reconhecida carência de estudos sobre esta matéria, entendeu o G.T. não se quedar pelos aspectos acima referidos (que constituem, no entanto, o aspecto nuclear do seu trabalho), para considerar também um esforço de reflexão, de recolha e organização de dados, de inventário de fontes, etc., instrumentos relevantes para todos quantos se dedicam à Educação de Adultos e por ela se interessam.

Num estilo e numa linguagem que se procuraram claros e conceptualmente organizados, o Relatório apresenta na Introdução: uma caracterização do âmbito do trabalho, o enquadramento normativo da Lei de Bases, o quadro de conceitos considerados mais relevantes e operacionais e o respectivo esquema conceptual adoptado na organização

do próprio Relatório, e, finalmente, uma reflexão sobre a necessidade e o carácter de uma estratégia de mudança em Educação de Adultos.

Segue-se uma caracterização da situação actual em Portugal, iniciada por uma perspectiva histórica que procura contextualizar e, em alguns casos mesmo explicar, o momento actual. Entra-se depois no capítulo de caracterização propriamente dita, organizado sucessivamente da seguinte forma: começa por se distinguir os destinatários — o indivíduo e seus itinerários educativos, por um lado, e os grupos sociais, por outro; em relação à **E.A.** e o indivíduo considera-se primeiro o domínio da educação escolar (ensino recorrente e formação profissional), para passar depois ao domínio da educação extra-escolar (onde se incluem a extensão educativa, a formação para o trabalho e a promoção cultural e cívica). Já na rubrica relativa à **E.A.** e os grupos sociais se faz somente referência à educação extra-escolar e, dentro dela, à intervenção socioeducativa, selecção que releva do próprio carácter desta área de intervenção e dos seus destinatários. A caracterização termina com uma tentativa de identificação dos principais problemas e das principais potencialidades, com a qual se pretende estabelecer ligação com a segunda parte — reorganização do subsistema de **E.A.**: Propostas.

Depois de algumas considerações introdutórias são tratados os aspectos relativos à organização e à administração do subsistema, apresentados segundo o respectivo nível (central, regional e local). Seguem-se-lhes as propostas relativas aos domínios e áreas de intervenção, organizadas segundo o esquema de apresentação já anteriormente utilizado na primeira parte. Termina-se com a apresentação de uma síntese das principais propostas, do ponto de vista de uma estratégia integrada de desenvolvimento da **E.A.** em Portugal.

Finalmente, são introduzidas algumas informações e alguns dados complementares considerados relevantes para um melhor enquadramento e uma melhor compreensão do trabalho realizado, e outros elementos informativos e fontes considerados de interesse: um esclarecimento terminológico um pouco mais amplo e organizado do que o já implícito no quadro de conceitos anteriormente apresentado; um inventário não exaustivo de entidades que actuam no campo da **E.A.**; algumas informações sobre os trabalhos realizados no seminário "A Educação de Adultos na Reforma Educativa" que teve lugar a 4 e 5 de Dezembro de 1987, em Braga; os instrumentos de recolha de dados concebidos pelo **G.T.** (questionário e entrevista); as entidades que responderam ao questionário e aquelas em que foram realizadas entrevistas; um índice da principal legislação consultada, referida, ou de maior interesse; as referências bibliográficas citadas ao longo do texto e uma bibliografia seleccionada.

Os objectivos acima enunciados, a tentativa de organização sistemática dos diversos domínios, modalidades e áreas de intervenção da **E.A.**, bem como o carácter amplo e diversificado que é característico deste subsistema, são elementos que estão na base da relativa extensão do trabalho agora apresentado. E mesmo tendo procurado seleccionar elementos, não incluir certos documentos preliminares, sintetizar e condensar outros, ainda assim não foi possível reduzir aquela extensão sem correr o risco de abordar de forma ligeira um tão amplo e multifacetado universo. Isto deve-se, sobretudo, à assunção pelo **G.T.** de um ponto de vista que considerou fundamental — o de que a **E.A.** constitui um subsistema específico e relativamente autonomizado, embora integrado, em relação ao sistema educativo, e não simplesmente um sector a justapor a outros.

Espera o **G.T.** ter correspondido aos objectivos que presidiram ao estudo que lhe foi solicitado pela **CRSE**. Trata-se de um estudo preliminar que contém diversas propostas e que, por isso, só ganhará com o confronto de perspectivas, de pontos de vista, de

experiências e de sensibilidades diversos. Tal confronto é indispensável que venha a realizar-se através de um debate e de uma discussão aberta e participada.

Ao terminar esta apresentação o G.T. não quer deixar de agradecer a todos quantos, por diversas formas, e ao longo de um ano, contribuíram directa ou indirectamente para a realização deste trabalho - respondendo ao questionário, recebendo-nos e aceitando entrevistas, enviando-nos documentos e relatórios, apresentando sugestões, pontos de vista diversos dos nossos ou mesmo discordâncias estimulantes, participando no seminário, organizando dados e preparando documentos preliminares.