

2. A aprendizagem ao longo da vida como ideário das políticas de educação de adultos de cariz neoliberal

O ideal de educação permanente definido nalguns documentos de certas agências internacionais, como o Relatório coordenado por Edgar Faure, intitulado *Aprender a Ser*, da UNESCO, em 1972, tem vindo a ser desvalorizado e reconfigurado.

Entretanto, a partir dos anos 80, tem sido sentida na política educativa de diferentes países europeus uma ênfase na relação entre sistema educativo e mercado de trabalho, sendo essa relação tutelada pelo Estado (cf. Stoer *et al.*, 1990).

Esta preocupação neste vector – sistema educativo e mercado de trabalho – tem sido demonstrada, por exemplo, pela Comunidade Europeia, sendo traduzida nos diversos apoios comunitários à formação profissional aos diferentes Estados-membros, bem como tem sido visível em vários documentos, como o «Livro Branco» – *Crescimento, Competitividade, Emprego*. Este documento¹, cujo objecto principal é o problema do desemprego e a forma como o resolver, preconiza que uma das soluções para tal problema é a educação ao longo da vida. Assim, constata-se que na secção sobre os desafios e as pistas para entrar no Século XXI, se indicam as “prioridades da acção ao serviço do emprego” e que são:

“Apostar no ensino e na formação ao longo de toda a vida; Aumentar a flexibilidade externa e interna; Contar mais com a descentralização e com a iniciativa; Reduzir o custo do trabalho pouco qualificado; Renovar em profundidade as políticas de emprego; Fazer face às novas necessidades” (Comissão das Comunidades Europeias, 1993, p.17).

Nesta linha de orientação e para dar continuidade às propostas contidas neste Livro Branco sobre o emprego surgiu outro Livro Branco, neste caso no âmbito da educação e da formação, intitulado *Ensinar e Aprender – Rumo à Sociedade Educativa*,

¹ Para uma análise crítica mais profunda deste documento veja-se Antunes (1996) – “Uma leitura do «Livro Branco» (sobre «Crescimento, Competitividade, Emprego») do ponto de vista da Educação”.

cujo preâmbulo é claro acerca desta relação da educação e do mercado de trabalho, ou seja, destas tendências *vocacionalistas* (cf. Soter *et al.*, 1990) já presentes no Livro Branco sobre o Emprego, como podemos verificar na seguinte passagem:

“O presente Livro Branco inscreve-se numa linha de actuação que tem simultaneamente em vista propor uma análise e definir orientações de acção nos domínios da educação e da formação. Põe em prática o Livro Branco “Crescimento, Competitividade, Emprego”, o qual sublinhou a importância que reveste para a Europa o investimento imaterial, em particular na educação e na investigação. Este investimento na inteligência desempenha de facto um papel essencial para o emprego, a competitividade e a coesão das nossas sociedades. A apresentação deste Livro Branco foi sugerida com vista ao Conselho Europeu de Madrid nas conclusões do Conselho Europeu de Cannes frisando que “as políticas de formação e aprendizagem, elementos fundamentais para a melhoria do emprego e da competitividade deverão ser reforçadas, especialmente a formação” (Comissão das Comunidades Europeias, 1995, p. 2).

A aprendizagem para o trabalho e a aposta na formação profissional como meios de resolver o desemprego, a necessidade de tornar a mão-de-obra e a economia de cada Estado-membro mais competitivas são intenções bem definidas ao longo deste Livro Branco. Assim sendo, a educação para a democracia, a educação ao longo da vida com preocupações emancipatórias e de cidadania ficam à margem deste projecto limitado de aprendizagem de tendência vocacionalista. Esta situação também é visível na proposta acerca das componentes consideradas importantes para uma formação dos cidadãos europeus. Uma primeira componente é a necessidade de se proporcionar uma formação centrada na “cultura geral”, a qual é importante para se adquirir “competências técnicas” (cf. Comissão das Comunidades Europeias, 1995, pp. 13-14). Assim, esta formação geral é posta ao serviço ou existe em função da preparação profissional como é declarado igualmente na seguinte transcrição: “Cultura geral e formação para o emprego deixaram de ser opostas ou estanques. A importância dos conhecimentos gerais para dominar os conhecimentos profissionais é reconhecida cada vez em maior escala” (Comissão das Comunidades Europeias, 1995, p. 27).

Podemos concluir então, de acordo com Canário, que este Livro Branco não traduz um “interesse renovado e, aparentemente consensual pela educação, entendida como um processo continuado que atravessa toda a existência humana”, mas significa que esta “ênfase que é colocada na importância da educação e da formação inscreve-se, fundamentalmente, numa perspectiva de sobredeterminação da educação por uma lógica de carácter económico que, cumulativamente, induz uma visão redutora e pobre dos fenómenos educativos” (Canário, 1999, p. 89).

Esta visão redutora da educação de adultos não o é só pelo facto de restringir as situações e acções educativas e os seus objectivos a uma lógica de mercado, mas porque ao se restringir nos seus objectivos e nas suas diferentes acções também se restringe na população a abranger. Claramente que os objectivos definidos no Livro Branco sobre Educação e Formação visam a competitividade e também responder ao problema do desemprego e da exclusão social, abrangendo, por consequência, uma população que ainda está em idade activa, excluindo assim todos os que se encontram em inactividade, como os reformados e os mais idosos. Portanto, a aprendizagem ao longo da vida parece não ser assim tão longa, pelo menos no sentido mais amplo de educação permanente. A duração dessa aprendizagem ao longo da vida afinal é mais curta, será antes ao longo da vida activa, como podemos ilustrar nas seguintes transcrições:

“O presente Livro Branco parte deliberadamente da situação do cidadão europeu, jovem ou adulto confrontado com o problema da sua adaptação a novas condições de acesso ao emprego e à evolução do trabalho. Este problema atinge todos os grupos sociais, todas as profissões, todas as actividades” (Comissão das Comunidades Europeias Europeia, 1995, 5).

“Cada família, cada jovem em formação inicial, cada trabalhador activo tem bem presente o efeito devastador do desemprego, de um ponto de vista pessoal como do ponto de vista social. Tentar responder de forma convincente a este receio é para o sistema educativo o meio mais seguro de poder exercer a sua função de integração social. (...) Face ao desemprego e às transformações técnicas, a exigência de formação ultrapassa o quadro da educação inicial. Coloca o problema de uma capacidade permanente de evolução dos trabalhadores em exercício, através de uma renovação dos conhecimentos técnicos e profissionais assente numa sólida base de cultura geral” (Comissão das Comunidades Europeias, 1995, p. 7).

Ao se tentar responder ao problema do desemprego e de uma das suas possíveis consequências – a exclusão social – através de uma aprendizagem ao longo da vida, origina-se outro tipo de exclusões para com os dos mais idosos, como seja o seu direito à educação e à cultura.

Os idosos parecem ser considerados não como uma preocupação do sistema educativo ou da educação, mas antes um problema social que deve ser resolvido no âmbito da intervenção social. Esta representação ou concepção estreita de educação conjugada com uma representação social dos idosos como problema social, como alguém que precisa de cuidados e apoios financeiros, conduz a que não seja levado a sério o seu direito à educação nem o seu papel como cidadãos de pleno direito. Conforme Withnall defendeu: “De facto, as pessoas idosas são marginalizadas nos círculos da política educativa pela continuada ênfase na competitividade juntamente com o pânico moral acerca do suporte financeiro de uma população envelhecida que, (...), tende a conceptualizar o fim da vida primeiramente como um problema social” (Withnall, 2000, p.89).

A questão que aqui se coloca é a centralidade da aprendizagem para o mercado de trabalho, deixando de fora todos os outros objectivos educativos e consequentemente não abrangendo todas as idades da vida, como implicava o conceito de educação permanente presente no Relatório Faure (1972). Como refere Boshier (1998), actualmente a aprendizagem ao longo da vida “é educação recorrente ou desenvolvimento dos recursos humanos (...)” (Boshier, 1998, p. 4). Significando para este autor que o conceito alargado de educação ao longo da vida trabalhado no Relatório Faure, cujo contexto de emergência (da década de 60) era de contestação social e de críticas à educação formal provenientes de autores como Ivan Illich, Paulo Freire, foi transformado pelo neoliberalismo e pelos defensores da nova direita, que

embora recorrendo a uma linguagem semelhante, os objectivos e as acções que propõem nada têm a ver com o projecto de *cidade educativa* tal como é descrito no referido Relatório:

“São os próprios termos da relação entre sociedade e educação que mudam de natureza. Uma configuração social que desse este lugar à educação, que a situasse neste lugar, merecia um nome que lhe seria próprio: Cidade Educativa. O seu advento só poderia conceber-se no fim dum processo de compenetração íntima da educação e do encadeamento social, político e económico, nas células familiares, na vida cívica. Implica que possam ser postos, em todas as circunstâncias, à livre disposição de cada cidadão, os meios de se instruir, de se formar, de se cultivar conforme a sua conveniência pessoal, de tal sorte que se encontre, em relação à sua própria educação, numa posição fundamentalmente diferente: a responsabilidade substituindo a obrigação” (Faure *et al.*1974, p. 249).

A reconfiguração do conceito de educação permanente não se deve unicamente a questões de ordem pedagógica ou de críticas dirigidas à escola como o foi na década de 60 e 70 com as propostas do Relatório Faure, como Boshier referiu, mas sim à emergência de políticas de cariz neoliberal. Nesta linha de pensamento situa-se Collin Griffin (1999a, 1999b), o qual defende que a aprendizagem ao longo da vida representa uma estratégia de desmantelamento do Estado-providência² que caracteriza o modelo de reforma social neoliberal. Segundo este autor, neste modelo de cariz neoliberal o papel do Estado é reduzido, preconizando um maior protagonismo à sociedade civil. Assim, o Estado deixa de ser o principal responsável por certos serviços como o era num modelo de políticas sociais do Estado-providência, ou seja, no “modelo progressivo social democrata” (Griffin, 1999a). Neste “modelo progressivo social democrata” o Estado desempenha um papel de principal actor na promoção e garantia dos diferentes direitos dos cidadãos, como o direito à educação, através de forte investimento e responsabilidade na promulgação de diferentes políticas sociais. Concretamente, no campo educativo, o Estado criou e manteve uma rede pública de

² Esta problemática da crise do Estado-providência e da alteração do papel do Estado no contexto dessa crise foi abordada no capítulo anterior sobre a política de terceira idade em Portugal, especificamente sobre o período de 1985 a 1995.

educação, promovendo através de outras políticas sociais a igualdade de oportunidades, não só no âmbito da escolaridade obrigatória mas envolvendo um conceito de educação mais alargada, abrangendo assim a educação de adultos. Foi neste contexto de Estado-providência que, em diferentes países europeus, a educação de adultos sofreu um grande desenvolvimento (cf. Lima, 2003, p. 133; Melo *et al.*, 2002).

Pelo contrário, nos modelos de inspiração neoliberal (Griffin, 1999b), a ênfase colocada na aprendizagem é estratégica, pois a aprendizagem não pode ser mandatada, nem controlada, nem ser obrigatória devido à sua natureza individual, portanto o Estado, ao desresponsabilizar-se desta área, imputa responsabilidades para o próprio indivíduo na procura e no resultado da sua própria aprendizagem. Deste modo, ao preferir-se o conceito de educação a favor do conceito de aprendizagem, visa-se atingir a desvinculação do Estado de políticas de provisão de educação. Assim, o papel do Estado mudou, como refere Collins Griffin (1999a, 1999b), sendo importante ter essa mudança em linha de conta nas análises sobre a centralidade que é dada à aprendizagem ao longo da vida, pois esta ênfase não depende só do determinismo tecnológico, nem da globalização, mas também da mudança de papel do Estado (cf. Griffin, 1999b, p. 431). Como refere este autor:

“Sinteticamente, a versão social-democrata continua a planear a aprendizagem ao longo da vida na forma de provisão educativa e treino como uma função do Estado. Por outro lado, a versão da reforma social vê a aprendizagem ao longo da vida como uma estratégia para substituição de um modelo de provisão de educação por um modelo reflectindo a centralidade da aprendizagem na vida dos indivíduos e na cultura da própria sociedade. Tal modelo é, por isso, consistente com a política de afastamento do suporte do Estado a uma variedade de benefícios sociais e outros serviços de bem-estar (...)” (Griffin, 1999b, p. 432).

Portanto, a perspectiva de uma aprendizagem ao longo da vida defendida por uma política de reforma social neoliberal pode ser inserida dentro do quadro da crise do Estado-providência³. Reforçando estas ideias, John Field (2000) defende igualmente

³ Sobre as políticas educativas portuguesas problematizando esta mudança do papel do Estado dentro de um quadro de cariz neoliberal veja-se o trabalho de Janela Afonso (1998a) intitulado *Políticas Educativas*

que “a aprendizagem ao longo da vida é típica dos objectivos da nova política ao requerer a acção através da sociedade civil em vez de serem as agências do Estado” (Field, 2000, p. 249).

Deste modo, a aprendizagem ao longo da vida segundo o “modelo de reforma social neoliberal” caracteriza-se, de acordo com Griffin (1999b), por enfatizar a aprendizagem como um atributo ou uma função dos estilos de vida, por se passar da provisão estatal da educação para o papel estratégico do Estado e por salientar a aprendizagem como uma forma de consumo por parte dos indivíduos. Neste contexto, a possibilidade dos indivíduos escolherem a sua aprendizagem torna-se fundamental, passando de cidadãos a consumidores de serviços, neste caso educativos, que são promovidos por outros promotores que não o Estado e que têm em conta os seus interesses, características e estilos de vida. Aqui, a educação de adultos, ou a educação permanente, entendida como um bem de e para todos, ou como um direito social de qualquer e de todo o cidadão, dá lugar a um direito do consumidor que procura, escolhe (e muitas vezes paga) a sua aprendizagem. A educação permanente, a educação ao longo da vida com propósitos emancipatórios, dá cada vez lugar a uma tónica na aprendizagem ao longo da vida com tendências vocacionalistas, ou seja, cada vez mais, instrumentalizada para responder ao problema do desemprego e da competitividade, como analisámos anteriormente.

3. A Educação de Adultos em Portugal: 1985-2002

A análise da educação de adultos em Portugal permitir-nos-á contextualizar e problematizar as próprias Universidades da Terceira Idade em termos gerais, assim como a Universidade da Terceira Idade alvo da nossa investigação empírica.

As diferentes políticas na área da educação de adultos que têm vindo a ser implementadas, principalmente entre 1985 e 2002, são o nosso objecto de estudo. Dentro desta análise, para além de abranger a situação da educação de adultos no seu geral, iremos focar quais as orientações que têm dominado relativamente às pessoas idosas, como são contempladas essas pessoas nas diferentes medidas implementadas pelo Estado e se são promovidas publicamente algumas actividades dirigidas especificamente para este grupo etário.

3.1 De 1985 a 1995: as expectativas não cumpridas

Apesar de nalguns momentos do nosso passado terem existido iniciativas e interesse governamental em relação à educação de adultos, concretamente através da actuação da Direcção-Geral de Educação Permanente, que entre 1975 e 1976 se revelou bastante dinâmica, inovadora e inédita para um órgão do Estado⁴, o que é facto é que

⁴ A actuação desta Direcção-Geral, neste período específico (1975-1976), regeu-se por princípios caros à educação de adultos, partindo do conhecimento da realidade local, das necessidades dos adultos e das comunidades, fomentando o diálogo e não impondo projectos planeados no gabinete, à margem da participação dos destinatários e da realidade. Testemunho desta actuação é a seguinte passagem da autoria do então director-geral da Educação Permanente e de uma das suas colaboradoras: “(...) a via adoptada pela D. G. E. P. não foi a de campanhas massivas de alfabetização, mesmo nas regiões com fraco grau de organização popular. Em vez de nos preocuparmos com o que faltava a estas populações («a cultura literária ou escrita»), queríamos partir do que elas tinham em abundância mesmo (e sobretudo?) nas regiões ditas «mais atrasadas»: a cultura popular, o saber, o saber dizer, o saber fazer. Não podendo utilizar a sua própria organização colectiva como meio de transformação da realidade, queríamos partir da sua realidade, da sua cultura vivida e, para isso, proceder a uma recolha de tradições orais (cantos, poesias, provérbios, história local, medicina popular, contos), de danças e processos artesanais, etc., coligidos ao vivo e no contacto quotidiano com as populações. A partir destas recolhas, produzir-se-iam materiais a enviar às mesmas populações – sob a forma de exposições fotográficas, filmes, discos e outros

este sector da educação de adultos não foi alvo de preocupação e empenhamento político, nem existiu uma política pública e global de educação de adultos, pelo menos até 1985, data de partida para a nossa análise.

Este período da nossa história (1985-1995) ficou marcado, com repercussões no campo da educação de adultos, pela aprovação no Parlamento da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, ou seja, a Lei de Bases do Sistema Educativo, pela adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia⁵, nesse mesmo ano, e pela iniciativa governamental de reformar o sistema educativo.

Na Lei de Bases do Sistema Educativo é abordada a educação de adultos através do “ensino recorrente de adultos” (art. 20º) e da “educação extra-escolar” (art. 23.º) não existindo, portanto, um tratamento articulado dos diferentes contextos educativos formais e não-formais e das diferentes práticas que se inserem dentro do conceito alargado de educação de adultos, parecendo traduzir, por conseguinte, uma não valorização deste campo. Ou seja, se não se verificasse essa desvalorização, o articulado da Lei de Bases teria enfatizado a importância da educação de adultos para o desenvolvimento do sistema educativo no seu todo, para o desenvolvimento global de cada cidadão e do país, bem como para a consagração efectiva do direito à educação de todos, dando-lhe um tratamento diferente como, por exemplo, um lugar de subsistema dentro do sistema educativo e não dispersando-a pelo ensino recorrente de adultos e pela educação extra-escolar. Aliás, as diferentes Recomendações Internacionais sobre Educação de Adultos provenientes, entre outras, da Conferência Geral da UNESCO na sua 19.ª sessão em Nairobi (1976) e da IV Conferência Internacional de Educação de Adultos, que decorreu em Paris (1985), tinham chamado a atenção dos diferentes

registos, brochuras ilustradas, etc. *A escrita entraria, portanto, na aldeia ao serviço da cultura existente nestas regiões, mesmo antes de saber ler já os habitantes teriam «escrito» ou ajudado a escrever um livro, uma brochura; destruía-se o feitiço*” (Melo & Benavente 1978, p. 13).

⁵ As influências na área da política para a terceira idade foram analisadas no capítulo anterior.

Estados para estas dimensões da educação de adultos, como podemos verificar nas seguintes passagens:

“Cada Estado membro deverá: a) reconhecer que a educação de adultos é um elemento constitutivo permanente da sua política de desenvolvimento social, cultural e económico; deverá, por conseguinte, promover a criação de estruturas, a elaboração e a execução de programas e a aplicação de métodos educativos que respondam às necessidades e aspirações de todas as categorias de adultos, sem restrições de sexo, raça, origem geográfica, idade, condição social, opinião, crenças ou nível de educação prévia (...)” (UNESCO, 1976, p. 4).

“Mas o direito de aprender não é, só, um instrumento do desenvolvimento económico: deve ser reconhecido como um dos direitos fundamentais. (...) A Conferência de Paris convida todos os países a concretizarem o reconhecimento do direito à educação: criando as condições necessárias ao seu efectivo exercício por parte de todos, disponibilizando, para o efeito, os recursos humanos e materiais suficientes, repensando os sistemas educativos na perspectiva mais equitativa dos bens educativos e culturais, enfim, fazendo apelo aos recursos que as diferentes comunidades souberem desenvolver” (UNESCO, 1986, p. 66).

Essa valorização poderia, por exemplo, ter sido traduzida por artigos mais articulados e dedicados a este campo e referindo o próprio termo de educação de adultos.

Analisando o articulado da nossa Lei de Bases do Sistema Educativo podemos concluir que reduz a Educação de Adultos ao “ensino recorrente de adultos”, à “educação extra-escolar” e à “formação profissional”, ficando de fora todo campo de intervenção sócio-educativa destinada a grupos/comunidades, portanto, não englobando outras dimensões importantes que comporta o conceito de Educação de Adultos.

Quanto ao “ensino recorrente de adultos” (art. 20.º) este apresenta-se como uma segunda oportunidade para todos os que já não possuem idade ou não conseguiram frequentar o ensino básico e secundário (parágrafos 1 e 2). Mas, para além da oferta do ensino recorrente (art. 20 parágrafo 2.º), podem também atingir estes níveis de ensino através de actividades inseridas na educação extra-escolar como está determinado no art. 23.º). É de salientar esta dimensão que a Lei de Bases aborda, pois trata-se de uma característica importante para a Educação de Adultos, levando Nogueira (1996) a

considerá-la como a “dupla oferta (que) poderá salvar a face, ainda que escondida, da Educação de Adultos em Portugal” (Nogueira, 1996, p. 145).

O ensino recorrente também deverá ter em conta a idade dos grupos a que se destina e a sua experiência de vida para adequar as formas de acesso e os planos e métodos de estudo organizados, conforme o consignado no art. 20.º, parágrafo 4, indo assim ao encontro de um dos aspectos mais defendidos por diferentes correntes de educação de adultos, ressaltando a especificidade do formando adulto para evitar a reprodução dos métodos do ensino regular conducentes a uma escolarização do ensino recorrente.

Da leitura do art. 20.º, relativo ao ensino recorrente, conclui-se que não aborda o ensino superior. A Lei de Bases não lhe dedica um artigo mas trata-o de modo avulso, como a questão do acesso no art. 12.º, parágrafo, 1.º b): “Os indivíduos maiores de 25 anos que, não possuindo aquela habilitação, façam prova especialmente adequada de capacidade para a sua frequência”. Quanto ao contexto o art. 21.º, parágrafo 3.º refere: “Dentro da modalidade de ensino a distância situa-se a Universidade Aberta”.

Quanto à formação para o trabalho, esta apresenta semelhanças com o ensino recorrente no que respeita à possibilidade de “ser realizado segundo formas institucionais diversificadas, designadamente: a) Utilização de escolas de ensino básico e secundário; b) Protocolos com empresas e autarquias; c) Apoios a instituições e iniciativas estatais e não estatais; d) Dinamização de acções comunitárias e de serviços à comunidade; e) Criação de instituições específicas” (art. 19.º, parágrafo 6.º). Significa que a formação profissional, ou uma das modalidades especiais de educação escolar, poderá ser realizada quer no âmbito da educação escolar quer no da educação extra-escolar.

Para além do “ensino recorrente de adultos” e da “formação profissional”, a Lei de Bases contempla a educação extra-escolar, a qual também visa “Favorecer atitudes de solidariedade social e de participação na vida da comunidade” [art. 23.º, parágrafo, 3.º, alínea c)], abrangendo assim objectivos mais amplos do que a mera aprendizagem ou instrução, portanto ficando um pouco mais próximo das Recomendações sobre a Educação de Adultos.

Mas a conclusão que se pode tirar da leitura da Lei de Bases acerca do tratamento que faz do sector da Educação de Adultos é uma restrição dos seus campos e “um tratamento menor e pleno de generalidades” (Nogueira (1996, p. 143) ou “sempre disperso (a noção abrangente de Educação de Adultos não é nunca adoptado pelo legislador) e confinado a generalizações” (Lima *et al.*, 1988, p. 39). De salientar que esta situação reducionista da educação de adultos e o seu carácter escolarizante foram pela primeira vez denunciados pelo grupo de trabalho sobre a educação de adultos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo em 1988 (cf. Lima, 1996, p. 47).

Mas nem tudo estaria ainda perdido para a educação de adultos, apesar do tratamento de inferioridade que recebeu na Lei de Bases do Sistema Educativo, pois uma outra oportunidade política se abriu para a remição desta situação. Nesta década foi levada a cabo uma Reforma do Sistema Educativo⁶.

⁶ Aliás, segundo testemunho do próprio primeiro-ministro da altura (1987) esta possibilidade de reformar o Sistema Educativo terá contribuído para que o futuro ministro de Educação do segundo Governo liderado por Cavaco Silva aceitasse substituir o então ministro da Educação e ingressasse na equipa governamental: “Utilizei a minha melhor capacidade de argumentação para convencer Roberto Carneiro a aceitar o convite. Falei-lhe da grande reforma da educação que estava a ser preparada, da sua importância para o futuro do País e da oportunidade que tinha de pôr em prática os seus conhecimentos especializados. Percebi que era um desafio que o tentava, embora me dissesse que ser ministro não era coisa que estivesse nos seus planos. Era amigo pessoal de João de Deus Pinheiro, o ministro da Educação do meu primeiro Governo, razão pela qual tive de lhe dizer que este iria transitar para outra pasta. Foi com satisfação e alívio que, no dia seguinte, recebi um telefonema de Roberto Carneiro respondendo afirmativamente e acrescentando que embarcava naquela aventura porque acreditava em mim e no meu projecto” (Silva, 2004, pp. 21-22).

Numa primeira fase da reforma educativa caracterizada pela apresentação de propostas, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo incumbiu diferentes grupos de trabalho para contribuir para aquela apresentação de propostas em diversos domínios, situando-se entre eles a educação de adultos.

Este grupo de trabalho elaborou um diagnóstico da situação da educação de adultos em Portugal, tal como foi solicitado pela Comissão de Reforma, no qual constatavam diferentes problemas discriminados por diferentes áreas: o ensino recorrente e extensão educativa; formação profissional e formação para o trabalho; promoção cultural e cívica e intervenção sócio-educativa. Tentando sistematizar os diferentes problemas em cada uma destas áreas, podemos dizer que ressalta a falta de formação dos educadores/formadores, a capacidade de mobilização dos adultos por falta de projectos ou actividades educativas que correspondam aos seus interesses/necessidades, a escassez de meios, a inexistência de programas de promoção cultural e cívica, assim como de intervenção sócio-educativa (cf. Lima *et al.*, 1988, pp. 131-151).

Um dos problemas que caracteriza a educação de adultos é a sua redução a certas áreas como acontece com o ensino recorrente e a formação profissional, conforme já referimos e para o que este grupo de trabalho chamou a atenção. A não criação de um subsistema específico deste campo, que conduziu à sua dispersão e a uma certa marginalidade face ao sistema educativo, foi igualmente alvo de críticas, devidamente enfatizados por aquele grupo.

Para evitar este tipo de situações, uma das propostas contidas no Relatório deste Grupo de Trabalho foi a responsabilização do Estado para com este campo e a criação de um Instituto Nacional de Educação de Adultos, o qual não seria

“um órgão clássico da administração central mas antes de uma instituição constituída segundo o princípio da ‘descentralização funcional dos serviços’. Tratar-se-ia, em parte, de um ‘dos centros autónomos especializados’ referidos no art. 50.º (sobre

‘investigação em educação’) da Lei de Bases, tendo também valências (designadamente de formação) similares das dos estabelecimentos de ensino superior com os quais deveria, aliás, cooperar estreitamente. Julga-se, concretamente, que a forma institucional mais adequada a tal organismo (...) seria a de uma instituição com personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira, pedagógica e científica” (Lima *et al.*, 1988, p. 175).

Sem o objectivo de sermos exaustivos, mas visando referir apenas algumas das diferentes propostas para a reorganização do subsistema de educação de adultos que integram o referido Relatório, diremos que elas incidem em diferentes áreas como: a organização e administração, orientadas por princípios como a descentralização e a democratização e a participação de diferentes actores, abrangendo três níveis: a nível da administração central, dentro da qual surge, entre outras, a criação do Instituto Nacional de Educação de Adultos; a nível regional propôs-se, por exemplo, “a criação de estruturas regionais de Educação de Adultos dentro de departamentos regionais de educação, com funções tais como de definição de orientações estratégicas, de coordenação, de financiamento, de promoção de projectos e de actividades, de promoção da formação dos agentes e de promoção da participação dos interesses regionais”; a nível local lembraram a necessidade de serem criados “conselhos municipais de Educação de Adultos, devidamente participados, e que possam seleccionar objectivos de intervenção local e coordenar e acompanhar certas acções” (Lima *et al.*, 1988, pp. 168-190). Para além da organização e administração do subsistema de educação de adultos, as propostas visaram igualmente os diferentes campos de intervenção como o ensino recorrente e a extensão educativa, a formação profissional, a formação para o trabalho, a promoção cultural e cívica, e adoptando uma perspectiva abrangente de educação de adultos dirigida a grupos sociais, indicaram caminhos no domínio da intervenção socioeducativa através, por exemplo, da “criação de um Fundo de Apoio a projectos privados de intervenção socioeducativa, dentro de um quadro de prioridades e requisitos a estabelecer” (Lima *et al.*, 1988, p. 219).

Portanto, este Relatório conteve propostas que poderiam ter conduzido à valorização da Educação de Adultos em Portugal, caso tivessem sido concretizadas, o que não veio a verificar-se, perdendo-se, assim, uma possibilidade para o fazer.

É curioso que, apesar dos discursos de modernização para o país e da necessidade de grandes reformas para atingir tal fim, a reforma do sistema educativo, concretamente o seu campo da Educação de Adultos, que tem sido reconhecido por diferentes instâncias como a UNESCO, assim como o seu papel fundamental para o desenvolvimento dos países, não tivesse passado de uma possibilidade esvaziada no tempo⁷, implicando apenas algumas mudanças pontuais.

Na prática, o que foi sendo desenvolvido neste período, entre 1985 e 1995, limitou-se essencialmente a acções relacionadas com o ensino recorrente de adultos e com a educação extra-escolar, o que estava previsto na Lei de Bases, e acções de formação profissional financiadas pela União Europeia.

Quanto ao ensino recorrente, numa breve análise da sua situação, verificou-se a sua generalização em 1988. Esta generalização foi fruto de uma acção de projectos experimentais de educação recorrente, iniciada em 1980, bem como dos projectos de reestruturação do ensino preparatório nocturno e do curso geral nocturno do ensino secundário desenvolvidos a partir do Despacho Normativo n.º 73/86 de 25 de Agosto. Assim, o ensino preparatório foi generalizado através da Portaria n.º 243/88 de 19 de Abril e, quanto ao ensino geral do ensino secundário nocturno, com a sua organização

⁷ As prioridades eram outras. As reformas a nível fiscal, assim como o relançamento económico, eram as grandes preocupações como pudemos constatar por exemplo no destaque que faz o então primeiro-ministro nas suas memórias, ao referir-se às grandes reformas “indispensáveis” para a “construção de um Portugal moderno e desenvolvido” que o Governo devia realizar entre 1987 e 1989: a reforma fiscal, a reprivatização das empresas públicas, a legislação laboral, a estabilização da posse da terra no Alentejo, a liberalização da comunicação social, a gestão hospitalar e o sistema salarial da função pública” e a revisão constitucional de 1989 (Silva, 2004, p. 39), sendo clara a ausência de uma menção à reforma do sistema educativo.

por unidades capitalizáveis ainda em fase experimental, também se inicia em 1985, sendo generalizado em 1993/94.

Um dos aspectos que nos interessa particularmente nesta análise da educação de adultos em Portugal, é a população que tem sido abrangida pelas diferentes ações desenvolvidas neste campo, porquanto temos todo o empenhamento em saber como a população adulta idosa tem sido envolvida nas diferentes intervenções.

Na dificuldade de acesso⁸ a fontes primárias das estruturas do Ministério da Educação responsáveis pela educação de adultos sobre a população que frequentou o ensino recorrente, socorremo-nos de diferentes estudos como Almeida *et al.* (1995), Nogueira (1996), Pinto *et al.* (1998) e Sancho (1996), sendo que uma das conclusões que todos apontam é que a população que o frequenta é essencialmente jovem⁹, mesmo no caso do 1.º ciclo do ensino recorrente, rondando, nalguns casos, os 60 % de jovens com idade igual ou inferior aos 25 anos (cf. Almeida *et al.*, 1995, p. 235, Pinto *et al.*, 1998, p. 53).

Segundo a investigação realizada por Amélia Sancho sobre o 2.º ciclo do ensino recorrente, concluiu esta autora que os seus frequentadores eram, em maioria, jovens ou jovens adultos, estabelecendo a seguinte relação com a sua idade e sua frequência neste ensino: os alunos de 14 anos – 23, 9%; entre os 15 e os 19 anos - 46,5%; entre os 20 e 24 anos – 14% (cf. Sancho, 1996, p. 373).

Esta frequência maioritária pelos jovens foi também confirmada por António Nogueira, através de um estudo semelhante, mas em diferente localização geográfica e

⁸ É de salientar que esta dificuldade não foi sentida unicamente por nós, veja-se a este propósito, por exemplo, Pinto *et al.*, “Não dispondo de dados sistemáticos de caracterização sociográfica dos formandos, recorreremos a informação dispersa (...)” (Pinto *et al.*, 1998, p.53).

⁹ Esta tendência para ser uma população juvenil a frequentadora maioritária do ensino recorrente também já foi salientada pela Direcção Geral de Adultos no seu “Ponto da situação” da educação de adultos entre 1980 e 1985 (cf. DGEA, 1986, p. 73).

afecta ao meio rural, traduzindo a seguinte correspondência: entre os 14 e os 17 anos – 44,45%; entre os 18 e os 29 anos de idade – 40,9% (cf. Nogueira, 1996, p. 252).

O relatório do estudo de avaliação do ensino recorrente coordenado por Jorge Pinto (1998), com base em diversos estudos, demonstra que este ensino se caracteriza por ser frequentado na sua maioria por jovens. Portanto, a restante população adulta fica de fora, significando que este ensino recorrente não tem conseguido abranger uma população que à partida também se lhe deveria dirigir, isto convocando novamente a Lei de Bases do Sistema Educativo, o seu artigo 20.º, parágrafo 1.º – “Para os indivíduos que já não se encontram na idade normal de frequência nos ensinos básico e secundário é organizado um ensino recorrente”, ou seja, jovens que abandonaram o sistema de ensino sem completar a escolaridade obrigatória dentro da idade normal; e o seu 2.º parágrafo – “Este ensino é também destinado aos indivíduos que não tiveram oportunidade de se enquadrar no sistema de educação escolar na idade normal de formação, tendo em especial atenção a eliminação do analfabetismo”, quer dizer, para os adultos, e onde estão eles enquadrados?

Para Rothes, a predominância dos jovens nas iniciativas de educação de adultos da rede pública não é um problema exclusivo de Portugal mas de todos aqueles países que apostaram principalmente em acções escolarizantes. Esta situação é então explicada por razões de ordem política como ilustra a seguinte transcrição: “As opções políticas essenciais que, como afirmámos, apontam claramente para um esforço de escolarização compensatória, explicam o peso da participação juvenil, que os dados disponíveis claramente ilustram” (Rothes, 2000, pp. 162-163).

A educação de adultos vai-se restringindo, não só ao nível das acções desenvolvidas, bem como à população juvenil. Não desvalorizando acções de segunda oportunidade para os jovens que não concluíram a escolaridade básica obrigatória, é

importante salientarmos a necessidade de se estender a educação de adultos a projectos de âmbito comunitário, portanto extensível a outras idades.

Um outro facto que também ocorreu neste período foi a candidatura de estruturas responsáveis pela educação de adultos do Ministério da Educação, primeiro em 1988, através de acções de formação profissional para jovens dos 14 aos 25 anos a apoios do Fundo Social Europeu, e, mais tarde, em 1989, com o alargamento dos fundos estruturais, a candidatura ao Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP), Subprograma 3, Educação de Adultos. Este alargamento dos fundos estruturais permitiu a candidatura da educação de adultos a fundos comunitários, directamente, e não através de acções de formação profissional como tinha acontecido com o Fundo Social Europeu. Com a candidatura ao Fundo Social Europeu iniciou-se a intervenção estatal neste domínio, o que levou Almeida *et al.* (1995), a considerarem que foi uma inovação ter sido uma estrutura do Ministério da Educação, neste caso concreto a DGAE (Direcção Geral de Apoio e Extensão Educativa), a concorrer a fundos europeus através de cursos de formação profissional, criando uma oferta formativa diferente do que existia no campo da educação de adultos (cf. Almeida *et al.*, 1995, p. 60).

Estas candidaturas permitiram o acesso a recursos que, apesar de não serem muito elevados, conduziram à emergência de diferentes actividades, portanto, a um aumento da oferta de ensino recorrente em articulação com acções de formação profissional.

No âmbito do PRODEP, o Subprograma de Educação de Adultos que veio a ser aprovado inserido no 1.º Quadro Comunitário de Apoio, em 1990, teve como objectivos essenciais a obtenção da escolaridade obrigatória articulada com uma formação profissional inicial.

A população a que se dirigiu, apesar de ser mais velha do que foi a população abrangida em 1987 pelos cursos de formação profissional apoiados pelo Fundo Social Europeu, ainda continuou a ser uma população jovem, tendo sido fixado nos 45 anos o limite máximo para participar.

Portanto, continua ser privilegiada no âmbito da educação de adultos uma das suas muitas áreas de intervenção – uma modalidade especial de educação escolar, assim como a população essencialmente jovem em vez da população adulta e, principalmente, continua a ser excluída uma população que está próxima da reforma ou mesmo já em situação de reforma. Convocando as avaliações que foram realizadas a estas acções do Subprograma Educação de Adultos pelo grupo coordenado por João Ferreira de Almeida (1995) e tendo em conta os objectivos deste Subprograma, que seriam a escolaridade obrigatória através do ensino recorrente dos que tinham abandonado precocemente a escola e que ainda tinham um longo período de vida activa, bem como uma iniciação profissional, concluíram que:

“A conjugação destes dois objectivos leva-nos a pensar que se tratava explicitamente de uma intervenção centrada na população juvenil e no vértice da certificação escolar (ensino recorrente), associadamente com o vértice da formação vocacional (com currículo alternativo). Assim, são abandonadas as possíveis actividades do ensino recorrente sem currículo alternativo, bem como outras acções de formação ao longo da vida (...)” (Almeida *et al.*, 1995, p. 81).

De um modo geral, o que tem sido privilegiado na área da educação de adultos, neste período em causa, resume-se essencialmente a uma educação de segunda oportunidade concretizada pelo ensino recorrente, motivando diferentes autores, como Lima (1994) e Silva (1990), a criticar este movimento de escolarização da educação de adultos em Portugal e a que temos vindo a assistir.

A Lei-Quadro para a Educação de Adultos (Decreto-Lei n.º 74/91), também veio reforçar estas tendências de restringir o campo de educação de adultos, pois ela

própria está centrada no ensino recorrente e na educação extra-escolar. Da sua leitura não é proposto nada relevante, inovador para este campo ou que o vise recuperar.

Para além destas acções desenvolvidas no campo da educação de adultos, que como vimos são apenas uma das modalidades deste campo (modalidade especial de educação escolar, ao nível da educação extra-escolar), as realizações nesta área, durante o período em análise (1985-1995), prenderam-se essencialmente com os cursos sócio-educativos e os cursos sócio-profissionais que se desenvolveram a partir dos Projectos Regionais Integrados do Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos (PNAEBA)¹⁰, concretamente, do Projecto de Bragança, estendendo-se ao resto do país [cf. Almeida *et al.* (1995) e Lima *et al.* (1988)].

Assim, as propostas contidas no Relatório do Grupo de Trabalho para a reorganização da educação de adultos em Portugal, no âmbito da Reforma do sistema educativo, foram ignoradas, sendo privilegiados, na prática, o ensino recorrente e as acções de formação profissional. Confinou-se a educação de adultos a uma área de intervenção restrita face à concepção mais abrangente já definida em Nairobi, em 1976.

Como refere Lima:

“Volvidos apenas alguns anos é já visível o processo de reconceptualização, em termos políticos e normativos, a que a Educação de Adultos tem sido sujeita, tendente a identificar o ‘ensino recorrente de adultos’ (modalidade de tipo escolar) com o universo amplo e diversificado da *Educação de Adultos*” (Lima, 1994, p. 17).

¹⁰ Com a Lei n.º 3/79 é criado o Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos, tendo como objectivos, como é referido no artigo 3.º, 2.º parágrafo – “a eliminação sistemática e gradual do analfabetismo e o progressivo acesso de todos os adultos que o desejem aos vários graus da escolaridade obrigatória”. A sua planificação previa a concretização do Plano em duas fases, tendo cada uma delas uma duração igual, de cinco anos, tendo-se iniciado em 1980. Desta planificação, o que foi implementado efectivamente foi a primeira fase, que terminou em 1984, não havendo continuação deste Plano. Para a primeira fase de execução foram definidos 7 programas, sendo o terceiro programa o correspondente aos “Programas Regionais Integrados” (DGEA, 1986, p.8). Foram desenvolvidos unicamente quatro Programas Regionais Integrados: O Projecto de Formação e Desenvolvimento de Bragança (tendo-se iniciado pela freguesia do Mogadouro e depois a sua extensão ao respectivo concelho e posteriormente ao distrito de Bragança) (cf. DGEA, 1986, p. 106), o Projecto Regional integrado do Distrito de Braga, o Projecto Experimental de Lisboa e o Projecto de Educação de adultos para a Região do Alentejo. Sobre estes projectos e o PANEBA veja-se, por exemplo, DGEA (1986) e Silva (1990).

De salientar que a par desta restrição que temos vindo a constatar no campo de intervenção da educação de adultos, também neste período em análise a educação de adultos foi ainda mais marginalizada e desvalorizada com a progressiva diluição e extinção de estruturas estatais directamente responsáveis por esta área. Concretizando, em relação ao período em análise (1985-1995), a Direcção Geral de Educação de Adultos é substituída em 1987 pela Direcção Geral de Apoio e Extensão Educativa, sendo esta última criada pelo Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro, artigo 4.º, parágrafo 1, alínea e), e cujas atribuições são diversificadas, ficando à sua responsabilidade a coordenação, promoção e apoio de tarefas tão dispersas como o ensino particular e cooperativo, o ensino básico e secundário português no estrangeiro, a educação não formal e as “actividades de índole cultural no domínio da educação permanente, no país e junto das comunidades portuguesas no estrangeiro” (artigo n.º 18.º, parágrafo 1.º). Assim, neste quadro, a educação de adultos passa a estar numa situação algo marginal dentro do sistema educativo. Depois, em 1988, passa a designar-se como Direcção Geral de Extensão Educativa em virtude do Decreto-Lei n.º 484/88¹¹, de 29 de Dezembro, artigo 10.º, n.º 2. Sendo esta Direcção Geral de Extensão Educativa a última representação directa da educação de adultos, apesar da denominação, pois deixa de existir uma Direcção Geral ou uma estrutura que seja responsável por esta área, para passarem a ser o Departamento do Ensino Básico e o Departamento do Ensino Secundário os responsáveis pelo ensino recorrente do respectivo nível de ensino, de acordo com o Decreto-Lei n.º 133/93, cujo artigo 20.º se refere à extinção de serviços entre eles e a Direcção Geral da Extensão Educativa, sendo clara a ausência de uma outra estrutura responsável pela educação de adultos, seja Direcção Geral ou

¹¹ Sobre as suas atribuições, estas são definidas no Decreto-Lei n.º 362/89, de 19 de Outubro, no artigo 2.º, onde é salientado na alínea a) a intenção de “Promover e assegurar o desenvolvimento de uma política de educação de adultos, numa perspectiva de educação permanente”, passando a promoção da educação de adultos a estar presente, pelo menos ao nível das intenções políticas.

Departamento (veja-se o artigo 4.º sobre os serviços centrais do Ministério da Educação). Analisando o artigo 8.º, sobre as competências do Departamento do Ensino Secundário, na alínea c), “Garantir, em articulação com o Departamento da Educação Básica, a existência de um sistema de educação permanente, coordenando e apoiando a educação recorrente de adultos e a educação extra-escolar, (...)”, e o artigo 9.º, sobre as competências do Departamento da Educação Básica, encontramos um texto semelhante ao que transcrevemos para o Departamento do Ensino Secundário. A situação marginal que a educação de adultos passa a ocupar no sistema educativo é, por demais, evidente. Esta reorganização que as estruturas responsáveis pela educação de adultos reflectem contribuiu para o lugar menor que a educação de adultos passa a ter, não só no sistema educativo português, como na política educativa respectiva. Ao longo das décadas de 80 e 90, não só as diferentes propostas¹² de criação de um Instituto Nacional de Educação de Adultos não foram concretizadas como ainda este sector foi sendo progressivamente reduzido no seu campo de intervenção, na sua visibilidade em termos de uma estrutura da administração central e da importância política que lhe tinham concedido.

3.2 A Educação de Adultos entre 1995 e 2002: novos relançamentos

Com a chegada do Partido Socialista ao Governo este campo passa a fazer parte de um dos seus objectivos e dos seus objectos de intervenção. Um dos sinais dessa vontade política de mudar a educação de adultos em Portugal foi a criação de um Grupo

¹² Estamo-nos a referir, concretamente, ao PNAEBA, em 1979, que previa a criação de um Instituto Nacional de Educação de Adultos e ao Relatório do Grupo de Trabalho sobre a reorganização da educação de adultos, o qual propôs igualmente a criação urgente do Instituto Nacional de Educação de Adultos, pois no seu diagnóstico da situação da educação de adultos em Portugal este relatório alertava para a perda de identidade deste sector dentro da política e administração da Educação de Adultos e para o perigo de se diluir e fragmentar como veio a acontecer anos mais tarde (cf. Lima *et al.*, 1988).

de Trabalho composto por Alberto Melo (coordenador), Ana Queirós, Luís Rothes, Lucília Salgado e Mário Ribeiro, tendo como objectivo diagnosticar a situação e propor caminhos para o desenvolvimento desta área.

No relatório intitulado *Uma aposta educativa na participação de todos* (Melo *et al.*, 1998), apresentado no final de 1997, o Grupo de Trabalho expôs o documento estratégico solicitado pelo Ministério da Educação, contendo as seguintes propostas: a criação de uma oferta pública de educação de adultos, da qual seja retirada o ensino recorrente para jovens entre os 15 e os 18 anos, integrando esta oferta num sistema autónomo e descentralizado, pressupondo a existência de Unidades Locais de Educação de Adultos (ULEA); o lançamento de um programa de desenvolvimento da educação de adultos, gerido por um organismo a ser criado; a constituição de um “esquema nacional da balanço de competências pessoais e de validação dos adquiridos profissionais ou de aprendizagem”; a criação de um estabelecimento de ensino dirigido unicamente para a aprendizagem de adultos organizado em dispositivos de ensino a distância e de um serviço central “de Credenciação e Registo das entidades intervenientes em Educação de Adultos”. Também propôs a formação dos formadores de Educação de Adultos, a promoção de estudos, pesquisas e publicações sobre este campo, assim como a promoção da própria educação de adultos através de uma intensa campanha publicitária incentivando e alertando para a importância da educação de cada adulto. Este grupo de trabalho considerou igualmente pertinente para o desenvolvimento deste campo a criação de uma estrutura organizativa da educação de adultos, amplamente participada mas de âmbito exclusivo deste campo, a qual designaram por “Agência Nacional de Educação de Adultos”, composta por um corpo técnico e um Conselho Nacional, actuando através da sua equipa central de dimensão reduzida e de uma rede de “Coordenadores Regionais de EA” e de “Organizadores Locais de EA”, ficando tutelada

pelo Ministério da Educação. Sinalizando apenas algumas das diferentes missões que lhe foram cometidas, a saber: “preparar um quadro legislativo e regulamentar mais propício ao desenvolvimento de um sistema de EA coerente, flexível, autónomo e assente numa parceria aberta e criativa entre o Estado e a Sociedade Civil, designadamente o sector social solidário” (Melo *et al.*, 1998, p. 61); fazer a gestão do Fundo de Desenvolvimento da Educação de Adultos, quer numa lógica de serviço público possibilitando a concretização de uma rede pública, nem que seja só de ensino recorrente de adultos, quer numa lógica de programa premiando as iniciativas que se destaquem pela qualidade; garantir a alfabetização e a literacia básica; promover directa ou indirectamente a educação nas suas diferentes vertentes como técnica, científica, cívica e artística, numa perspectiva de educação e formação ao longo da vida; estimular o surgimento de associações locais de animação, educação e desenvolvimento local (cf. Melo *et al.*, 1998, pp. 59-61).

Tendo em conta a situação da população adulta portuguesa quanto aos baixos níveis de escolarização adquiridos, a elevada taxa de analfabetismo e a necessidade urgente de implantar um sistema de educação e formação de adultos para dar resposta às exigências da sociedade do conhecimento, foi constituído o Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos, por decisão conjunta do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (cf. Melo, 2001, p. 105), através da Resolução n.º 92/98, de 14 de Julho. De entre os seus objectivos consta o lançamento e execução do Programa S@ber+, o qual implicava a concretização de várias tarefas, designadamente: a criação de uma agência nacional de educação e formação de adultos; articulação estratégica e técnica intra e interministerial, visando a definição e lançamento de projectos piloto; articulação estratégica com diferentes entidades públicas e privadas para a elaboração e criação de planos e

unidades territoriais; articulação técnica com os vários intervenientes com responsabilidades no campo educativo de adultos para captarem as melhores acções em curso nesta área; constituição e dinamização de uma rede nacional de organizadores locais, incluindo divulgação das melhores práticas neste sector através de seminários e discussão e debate da nova política; construção progressiva e experimental de um sistema de validação formal de competências e saberes adquiridos ao longo da vida; realização de concursos nacionais para financiar e apoiar as iniciativas nesta área, havendo uma primeira fase para tornar visível as experiências mais pertinentes e uma segunda fase para co-financiar e garantir as propostas mais promissoras para a construção de um sistema autónomo e coerente de educação e formação de adultos (cf. Resolução n.º 92/98, parágrafo 2).

Para a criação de uma agência nacional, o Grupo de Missão solicitou à Universidade do Minho, concretamente à sua Unidade de Educação de Adultos, que elaborasse um estudo para a construção de um modelo institucional dessa Agência (cf. Lima, 2001, p. 55).

Partindo de diferentes documentos, como o Documento de Estratégia, a Resolução do Conselho de Ministros, n.º 92/98, outros documentos produzidos pelo Grupo de Missão e tendo em conta a Lei de Bases do Sistema Educativo e os principais normativos relativos a este sector (cf. Lima *et al.*, 1999, p. 13), foi apresentada a proposta de um modelo institucional para uma estrutura de desenvolvimento e coordenação da Educação e Formação de Adultos, já esboçada no documento de estratégia, anteriormente focado. Esta proposta, elaborada por Licínio Lima, Almerindo Afonso & Carlos Estêvão, para além de ter em conta os diferentes normativos e documentos, partiu igualmente de uma problematização da situação da Educação de Adultos em Portugal, particularmente no que concerne à “ausência de vontade política

tão bem simbolizada pela não criação de uma estrutura nacional de desenvolvimento e de coordenação que se encontra prevista e é reiteradamente defendida há já duas décadas” (Lima *et al.*, 1999, p. 14).

A proposta baseou-se nos princípios de responsabilização do Estado e valorização do domínio público, descentralização e autonomia, representatividade e participação, direcção colegial, negociação e concertação (cf. Lima *e tal.*, 1999, pp.56-58). A Agência seria

“um instituto público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e pedagógica, com atribuições nas áreas da promoção, do financiamento, do acompanhamento e avaliação, da validação e certificação, da investigação e difusão, de programas e de projectos de educação e formação de adultos, designadamente nos domínios da alfabetização e literacia básica, do ensino recorrente, da promoção educativa e da formação para o trabalho numa perspectiva de educação e formação ao longo da vida, da intervenção cívica, da animação socioeducativa e do desenvolvimento comunitário” (Lima, *et al.*, 1999, p.58).

Portanto, tratar-se-ia de um organismo especializado e responsável pelo campo da educação de adultos em Portugal, sendo um dos seus objectivos o desenvolvimento de uma política de educação e formação de adultos, pressupondo que esse objectivo seria atingido pela promoção e pela realização, por parte da Agência, da “articulação estratégica e técnica, intra e interministerial” (Lima *et al.*, 1999, p. 59). Para além desta atribuição, era-lhe igualmente imputado a promoção e a realização da ligação estratégica com diferentes parceiros públicos ou não, visando a elaboração de planos locais de educação e formação de adultos, desempenhando igualmente um papel activo no estudo e na definição de medidas políticas e de planos locais de desenvolvimento deste campo, como na realização ou na promoção programas e projectos, financiando ou co-financiando os que fossem aprovados, sendo a respectiva execução acompanhada e avaliada pela Agência. Seriam também suas atribuições a promoção e divulgação de pesquisas de investigação nesta área; o desenvolvimento de recursos pedagógicos como modelos, metodologias e materiais; a constituição e gestão de um fundo financeiro de apoio às diferentes acções; a criação de um serviço central de credenciação e registo

das diversas entidades envolvidas, assim como de um sistema de validação formal de saberes e competências adquiridos nas mais diversas circunstâncias; a constituição, coordenação e animação de uma rede nacional de organizadores locais de educação e formação de adultos, o mais diversificada e alargada possível, acautelando a formação dos formadores; a cooperação ou a promoção de projectos para as comunidades portuguesas a residir no estrangeiro e para as comunidades de imigrantes a residir em Portugal, bem como aos países africanos de expressão portuguesa; a realização e o apoio à concretização de diferentes reuniões científicas, seminários, colóquios, congressos, como também às edições de trabalhos científicos e pedagógicos no âmbito da educação e formação de adultos (cf. Lima *et al.*, 1999, pp.59-61).

A Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, ou ANEFA, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de Setembro, surgindo em Portugal pela primeira vez um instituto público, “com autonomia científica, técnica e administrativa” (artigo 1.º) com responsabilidades na área da educação e formação de adultos, concretizando o que já vinha sendo defendido há bastante tempo por alguns (cf., por exemplo, Lima *et al.*, 1988).

Apesar de contribuir para a valorização de um sector que se encontrava escolarizado, disperso e marginalizado do sistema educativo e da política educativa, pelo menos entre 1985 e 1995, como tivemos oportunidade de analisar, o referido Decreto-Lei cria uma Agência mais restrita e limitada do que se fazia prever nas propostas do Grupo de Trabalho (Melo *et al.*, 1998) e da equipa da Universidade do Minho (Lima *et al.*, 1999). Da leitura do articulado, particularmente, do artigo 4.º, relativamente às atribuições, não se verifica uma competência clara quanto ao envolvimento e responsabilidade ao nível da concepção e do desenvolvimento da política de educação e formação de adultos por parte da Agência, como propuseram

Lima, Afonso & Estêvão (1999, p. 59), já anteriormente referido. Retomando o Decreto-Lei n.º 387/99 e as atribuições aí definidas, nota-se que estas se prendem com matérias ligadas a questões metodológicas e modelos de intervenção pedagógica; com a promoção de programas e projectos de diferentes iniciativas; com o apoio a projectos e iniciativas como, por exemplo, modalidades de ensino a distância e multimédia; com a promoção da articulação entre diferentes entidades, formalizando parcerias territoriais; com a construção de um sistema de reconhecimento e validação das aprendizagens informais; com a concretização de estudos e pesquisa; com o apoio à formação dos formadores e outros agentes; com o incentivo aos adultos para a aprendizagem ao longo da vida e com a colaboração em projectos de cooperação neste sector para comunidades portuguesas emigrantes e para comunidades imigrantes em Portugal. De tudo isto, constata-se uma restrição do campo da Agência, conforme já salientámos, ao nível da política global e coerente para a educação e formação de adultos, bem como a não contemplação de áreas de intervenção, designadamente a educação para o trabalho e para a cidadania, a animação socioeducativa e o desenvolvimento comunitário.

Podemos dizer que não se verifica uma restrição apenas ao nível das suas atribuições, mas também em relação ao nível dos respectivos órgãos, pois não há uma referência inequívoca sobre a existência de órgãos a nível local como, por exemplo, era feito na proposta de Lima *et al.*, (1999, p.67), com a indicação de conselhos locais. Assim, o que está previsto a nível local e regional é que a actividade a estes níveis seja feita “em articulação com as estruturas regionais dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade” [artigo 17.º, alínea a)], portanto, não estão previstas estruturas regionais/locais da Agência. Também contemplaram nesse artigo 17.º, mas na alínea b), a existência de organizadores locais como dinamizadores das actividades educativas e formativas de adultos, sendo que seriam recrutados dos recursos humanos

existentes nos Ministérios da Tutela [alínea c), do referido artigo). Assim, os órgãos da Agência são a comissão directiva, o conselho consultivo e o conselho administrativo (artigo 5.º), verificando-se igualmente diferenças entre estes e os previstos na proposta elaborada pela equipa do Minho. Genericamente, no Decreto-Lei em análise, existe um conselho consultivo composto por representantes de diversas entidades nacionais, com funções muito difusas, cabendo-lhe “pronunciar-se sobre quaisquer assuntos que lhe forem submetidos”, não estando previsto a existência de órgãos como um Conselho Nacional de Educação e Formação ou Conselho Científico-Pedagógico, que seriam compostos por representantes de diferentes entidades nacionais e por personalidades com trabalho realizado e curriculum relevante nesta área, respectivamente. O Conselho Nacional emitiria pareceres sobre os orçamentos, os planos e relatórios das actividades, o funcionamento e as atribuições da Agência e o Conselho Científico-Pedagógico emitiria pareceres mais do âmbito científico e pedagógico. Portanto, competências que não foram contempladas na sua maioria.

O Grupo de Missão foi extinto através deste Decreto-Lei n.º 389/99, artigo 18.º, passando as suas responsabilidades para a ANEFA. Das realizações empreendidas pela ANEFA há a destacar a implementação de um Sistema Nacional de Reconhecimento e Validação e Certificação de Competências que os adultos adquiriram em diferentes contextos, o planeamento e a construção de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (Centros de RVCC), visando a construção gradual de uma Rede Nacional de Centros de RVCC (ANEFA, 2001a, 2001b). A estruturação destes Centros é concretizada pelo Referencial de Competências-Chave de Educação e Formação de Adultos o qual foi concebida igualmente pela ANEFA¹³.

¹³ Este referencial está organizado em três níveis Básico 1, Básico 2, Básico 3 e abrange quatro áreas de competências-chave: linguagem e comunicação, matemática para a vida, tecnologias da informação e comunicação e cidadania e empregabilidade (cf. ANEFA, 2001a, pp. 11-12, ANEFA; 2001b, pp. 5-6).

Outra acção da ANEFA a enfatizar é a criação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (cursos EFA), cujo Projecto Piloto visava

“proporcionar uma oferta integrada de educação e formação destinada a públicos pouco qualificados; contribuir para a redução do défice de qualificação escolar e profissional da população portuguesa, potenciando as suas condições de empregabilidade; promover a construção de uma rede local de EFA; constituir-se como um campo de experimentação de um modelo inovador de educação e formação de adultos, nomeadamente de dispositivos como: Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos; Processo de Reconhecimento e Validação de Competências adquiridas em situações informais de aprendizagem; percursos de formação personalizados, modulares, flexíveis e integrados” (ANEFA, 2000, p. 6).

Os cursos EFA dirigem-se a adultos com idade superior ou igual a 18 anos, sem escolaridade básica, sem qualificação profissional e preferencialmente desempregados, sendo possível estes cursos serem promovidos por diferentes entidades, associações, autarquias ou empresas, desde que acreditadas pelo Instituto para a Inovação da Formação (cf. ANEFA, 2000, pp. 8-9).

Para além destas acções, também foram desenvolvidas as Acções S@ber+, que eram constituídas por módulos de 50 horas, abrangendo vários domínios e qualquer público, assim como o lançamento de publicações periódicas e materiais de divulgação como, por exemplo, a Revista para o Desenvolvimento da Educação e Formação de Adultos. Estes cursos EFA e as acções de Reconhecimento de Competências adquiridas ao longo da vida abrangeram adultos em idade ainda activa, pois eram dirigidos preferencialmente para eles, e foram as actividades que obtiveram um número mais elevado de participantes. Em relação ao ano de 1998, os dados referentes aos participantes na educação e formação de adultos evidenciavam que maioria deles (75%) pertencia ao grupo etário dos 18 aos 24 anos, os restantes 25 % situavam-se no grupo etário dos 25 aos 64 anos (cf. ANEFA, 2001c, p. 36-37). Portanto, as actividades mais desenvolvidas pela ANEFA não contemplaram outros adultos fora da vida activa, sendo estes de novo os mais excluídos da educação e formação de adultos, que apesar de se dizer que apostava numa concepção mais ampla deste sector e apesar das diferentes

Recomendações Internacionais (por exemplo, a recente Conferência de Hamburgo, realizada em 1997 que chamou a atenção para as necessidades educativas e culturais dos mais velhos e onde Portugal participou), na prática acabou por se verificar, de certo modo, uma educação de adultos restritiva e limitada. Esta questão parece-nos que se pode relacionar com o facto de não ter sido desenvolvida uma política pública de desenvolvimento da educação de adultos, pois, como refere Lima, a acção da ANEFA é condicionada e restringida

“por efeito da ausência de uma política de desenvolvimento da educação de adultos em Portugal. (...) O problema, porém, não reside principalmente no modelo institucional ou nas opções estruturais e morfológicas da Agência (...), mas sobretudo na centralidade/marginalidade que lhe é conferida face a uma política, global e integrada, de desenvolvimento da educação de adultos, a qual de resto continua a não se descortinar no interior da política educativa do actual Governo” (Lima, 2001, p. 61).

O fim deste período objecto da nossa análise não parece acabar muito bem para o desenvolvimento deste campo, ainda que, apesar das diferentes limitações, existisse uma vontade política para revalorizá-lo. Em 2002, a ANEFA foi extinta, tendo sido transferidas as suas funções para a Direcção Geral de Formação Vocacional, cujas acções¹⁴ serão concretizadas até ao ano de 2006.

Sintetizando, diferentes agências internacionais, como a UNESCO e as Nações Unidas, têm chamado a atenção para a discriminação que os idosos, entre outros grupos, têm sido alvo em matéria educativa. Nos respectivos e diferentes documentos analisados verificámos como a educação para este grupo tem sido entendida. Desde uma concepção de educação fundamentada na teoria da actividade, até uma concepção mais alargada, declarando o direito à educação, visando uma participação de cada pessoa idosa nas diferentes actividades educativas de adultos e reconhecendo ao idoso o estatuto de cidadão com direitos, como o direito à educação.

¹⁴ Sobre alguns dados sobre acções desenvolvidas posteriormente a 2002 ver o artigo de Oliveira (2004).

Considerar o direito dos idosos à educação implica uma concepção de educação permanente, como foi defendida no Relatório Faure, bem como um conceito de educação de adultos abrangente e global, sendo, por sua vez, um meio essencial para se concretizar esse ideal de educação permanente (cf. Faure *et al.*, 1974).

Neste sentido, Boshier, na sua reflexão sobre o Relatório Faure e as suas principais linhas força, passados 25 anos da sua emergência, salienta a abrangência do conceito de educação permanente, em termos de serem envolvidas neste processo global educativo as pessoas de todas as idades do ciclo da vida (Boshier, 1998, p. 7).

Este conceito ideal de educação permanente, de educação ao longo da vida, tem vindo a ser alterado e tem surgido no seu lugar uma ênfase na aprendizagem ao longo da vida, conceito este veiculado por agências internacionais como a Comunidade Europeia, traduzindo uma valorização do vector educação-mercado de trabalho, em vez de educação-democracia-cidadania. Esta ênfase na aprendizagem também implicou uma alteração no papel do Estado, deixando de ser o principal fornecedor e responsável em matéria de políticas sociais, como acontece no modelo social democrata, de acordo com Griffin (cf. Griffin, 1999a), mas passando a incentivar o envolvimento da sociedade civil na promoção de diferentes serviços, outrora da responsabilidade estatal.

Neste cenário, no qual uma vertente vocacionalista se faz sentir no campo da educação, e da educação de adultos em particular, restringe-se o âmbito da educação de adultos, quer nas actividades a desenvolver, valorizando-se mais a preparação para o mercado de trabalho, quer ao nível da população, centrando-se, essencialmente, numa população juvenil, excluindo outras actividades com diversos fins, e outros públicos, concretamente os reformados e os idosos. Também, o facto de, num modelo neoliberal o Estado valorizar principalmente as iniciativas da sociedade civil, valorizando portanto uma lógica de mercado, o direito à educação dá lugar ao direito do cliente.

Passando para o contexto português em matéria de educação de adultos, no período da nossa análise – de 1985 a 2002 – verificámos uma ausência de uma política global deste sector.

Constatámos ainda uma centralização nas actividades educativas que visavam, principalmente, a preparação para o mercado de trabalho e uma alternativa à via regular de ensino, especialmente no período compreendido entre 1985 e 1995, bem como uma concentração de jovens na população que frequentava essas actividades. Esta última característica das acções da rede pública de educação de adultos também se verificou entre 1995 e 2002, embora neste período se tenha registado uma vontade política para alterar a situação da educação de adultos, em termos de diversificação de actividades e públicos, o que não foi muito conseguido.

Ressalta, assim, que a população idosa não revela um elevado índice de participação nas actividades da educação de adultos da rede pública. Desta situação de não participação dos idosos poderemos concluir que um dos factores¹⁵ que poderá ter contribuído para tal facto é a não existência de uma política de educação de adultos global que promovesse ou apoiasse diferentes iniciativas que envolvessem e motivassem as pessoas idosas, quer fossem iniciativas dirigidas especificamente para elas, quer tivessem um cariz mais abrangente e nas quais também pudessem participar.

Portanto, perante esta situação de não participação dos adultos idosos e reformados, o que problematizamos é a política de educação de adultos e o que tem sido feito para minorar ou para alterar esta diminuta participação, questionando se as diferentes acções desenvolvidas vão de encontro às aspirações e dificuldades das diferentes populações, bem como se dispõem de meios humanos, metodológicos e financeiros.

¹⁵ Sobre os diferentes factores, como os de índole psicológica, que podem constituir um obstáculo à participação dos adultos nas actividades educativas, veja-se, por exemplo, o artigo de António Simões (1999), especialmente as pp. 13-15.

Resumindo, a educação de adultos promovida pelo Estado tem-se caracterizado essencialmente por valorizar acções que promovem a educação e a formação profissional, destinando-se essencialmente para jovens adultos e adultos em idade activa, excluindo todos os outros adultos já em inactividade por motivos de acesso à reforma. Esta exclusão dos mais velhos pode ser explicada por razões de ordem política, por opções de educação compensatória e por uma tendência vocacionista, como vimos.

Por outro lado, a ausência de uma política global e coerente de educação de adultos tem conduzido à marginalização do sector, face à política educativa e ao sistema educativo.

A influência de certas perspectivas teóricas na política de terceira idade, como já analisámos em capítulo anterior, bem como no campo da educação para a terceira idade, conforme também já referimos no início deste capítulo, será o tema do próximo capítulo.